



**UNIVERSIDADE TIRADENTES  
TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO  
CURSO DE DIREITO**

**A CONSTITUCIONALIDADE DA CLAUSULA DE BARREIRA  
DOS PARTIDOS POLÍTICOS BRASILEIROS NA  
PERSPECTIVA DA CANDIDATURA AVULSA**

**YARA MELO FEITOSA**

PROFESSOR: NELSON TEODOMIRO SOUZA ALVES

ARACAJU - SERGIPE

2020

**YARA MELO FEITOSA**

**A CONSTITUCIONALIDADE DA CLAUSULA DE BARREIRA  
DOS PARTIDOS POLÍTICOS NA PERSPECTIVA DA  
CANDIDATURA AVULSA**

Trabalho de conclusão de curso – Artigo Científico –  
Apresentado no curso de Direito da Universidade  
Tiradentes – UNIT, como requisito parcial à obtenção do  
título de bacharel.

Orientador: Prof. Nelson Teodomiro Souza Alves

ARACAJU - SERGIPE

2020

# **A CONSTITUCIONALIDADE DA CLÁUSULA DE BARREIRA DOS PARTIDOS POLÍTICOS BRASILEIROS NA PERSPECTIVA DA CANDIDATURA AVULSA**

## **CONSTITUTIONALITY OF THE BRAZILIAN POLITICAL PARTIES 'BARRIER CLAUSE IN THE SEARCH OF THE SPECIAL APPLICATION**

Yara Melo Feitosa

### **RESUMO**

O breve artigo visa analisar o que são os partidos políticos, sua forma de criação, desenvoltura, as modificações que foram impostas pela emenda constitucional de nº 97, mais precisamente conhecida como a Clausula de Barreira/ Clausula de Desempenho. Da mesma forma busca analisar as possíveis Candidaturas Avulsas, esta que atualmente é considerada inconstitucional pela Constituição Federal de 1988, mas que não deixa de ser uma oportunidade de estudo para aqueles curiosos do assunto em destaque.

**Palavras-chave: Candidatura avulsa. Clausula de barreira. Emenda constitucional nº 97.**

### **RESUME:**

The brief article aims to analyze what political parties are, their form of creation, resourcefulness, the changes that were imposed by the constitutional amendment No. 97, more precisely known as the Barrier Clause / Performance Clause. Likewise, it seeks to analyze the possible single candidatures, which is currently considered unconstitutional by the Federal Constitution of 1988, but which is still a study opportunity for those curious about the highlighted subject.

**Keywords: Barrier clause. Constitutional amendment 97. Separate application.**

## **1. INTRODUÇÃO**

O presente artigo de Trabalho de Conclusão de Curso – TCC, apresenta uma pesquisa descritiva do capítulo V da Constituição Federal de 1988 – Dos Direitos Políticos - antes da emenda constitucional de número 97 com as modificações que foram apresentadas após a mesma. Modificações estas que apresentou a Clausula de barreira, sendo essa uma exigência de números mínimos de votos para regular o funcionamento parlamentar de determinado partido político. Analisa o que são partidos políticos na visão constitucionalista, civilista na forma da Lei e na visão doutrinária. Como é realizada a criação de um partido político, as modalidades de votações no sistema político partidário.

Estuda-se ainda o grande precursor dos partidos políticos que são os financiamentos partidários, sendo estes um dos grandes problemas que vêm sendo causado na estruturação dos partidos junto aos donos dos mesmos. O acesso ao rádio e a televisão que após a emenda constitucional de nº 97 passou a sofrer várias restrições com a clausula de barreira/ desempenho.

Antes de mais nada, é abrangido uma possibilidade de mudança na constituição federal de 1988, na qual alguns cientistas políticos, senadores, deputados lutam para que a candidatura avulsa venha a ser novamente uma forma de democracia, um leque aberto de escolhas para os eleitores brasileiros. Mudança essa que veio a ser debatida em audiência pública junto ao excelentíssimo Ministro do STF Luiz Roberto Barroso no RE de nº 1.238.853.

Tendo, portanto, como objetivo geral a discussão acerca da introdução da EC 97 e os seus impactos no ordenamento jurídico brasileiro. No que tange aos objetivos específicos, discutir a possibilidade da candidatura avulsa diante da introdução dessa emenda. Para atingir esse objetivo, inicialmente foi realizado uma breve síntese acerca do cenário político brasileiro anterior a EC 97, posteriormente foi analisado a Clausula de Barreira e para critério de finalização, discutiu-se a possibilidade da Candidatura Avulsa no ordenamento jurídico brasileiro. Não obstante, o tema foi trabalhado sob a ótica de análises doutrinárias, livros, audiência pública, manchetes de jornais, uma pesquisa descritiva por meio de fontes primárias de forma qualitativa.

## **2. CONCEITO DE PARTIDOS POLÍTICOS**

Primeiramente, o que são partidos políticos? Uma indagação complexa de ser respondida na qual existem algumas semelhanças e princípios filosóficos iguais entre o que são partidos políticos e outras entidades como movimento, grupo, facção, clube. Segundo Viana (2003), as principais características para os partidos políticos consistem em organizações que

tem por objetivos mostrar o seu caráter para conquistar o poder do Estado, impondo sua ideologia de representação sobre o mesmo.

No olhar civilista, o Código Civil de 2002 no seu artigo 44, inciso V, determina os partidos políticos como pessoas jurídicas de direito privado. Já a doutrinadora Maria Helena Diniz (2019) vai mais além, afirmando que os Partidos são entidades que tem por finalidade conquistar o poder para a criação de projetos, visando a proteção do regime democrático brasileiro que está fundamentado na Constituição Federal. São livremente criados e tem a escolha para definir seu esboço interno, sendo este as coligações eleitorais, na qual não é exigida a vinculação entre as candidaturas em qualquer âmbito, seja ele nacional, estadual, distrital ou municipal.

Nesse sentido, é válido mencionar acerca da conceituação dos partidos políticos o pensamento do constitucionalista Gilmar Ferreira Mendes (2017), no qual o partido político é uma das instituições que dá força a ampliação da política voltada à população e primordialmente o estado no que se chama processo eleitoral.

Por fim, na visão do Direito Eleitoral, Raquel Machado, 2018, p. 106, também conceitua os partidos políticos e dá esclarecimentos sobre a sua importância para o ordenamento político brasileiro: “Partidos políticos são pessoas jurídicas essenciais ao regime democrático, organizadas em torno de ideias representativas de valores defendidos por grupos sociais, que buscam, de alguma forma, influenciar ou participar do poder estatal. ”

A autora complementa desta forma que:

O debate por meio de partidos pode encorajar a propaganda de ideias, já que seus integrantes sentir-se-ão fortalecidos, amparados pela pessoa jurídica e pelos laços com os demais filiados. Ademais, o diálogo por meio de partidos permite ainda que as ideias sejam pensadas e filtradas, sem o embate direto entre indivíduos. Dessa forma, ao mesmo tempo em que, pelo diálogo, promove-se a luta por uma melhor distribuição dos bens da vida, viabiliza-se a conciliação da paixão das ideias frutos de rompantes, com a razão decorrente do debate, no fluxo de trocas de pensamento e discussões. Pág. 106.

Sendo assim, analisada as três diferentes conceituações sobre os partidos políticos, pode-se fazer um breve resumo deste como sendo uma pessoa jurídica de direito privado, organizadas por grupos nos diferentes âmbitos, seja ele nacional, estadual, distrital e/ou municipal para debaterem os interesses da população e em busca do poder estatal.

## 2.1 NASCIMENTO E DESENVOLVIMENTO DOS PARTIDOS POLÍTICOS BRASILEIROS ANTE DA EMENDA CONSTITUCIONAL DE Nº 97

Na doutrina de José Jairo Gomes (2020, pág. 103), grifo do autor, apresenta o nascimento e o desenvolvimento dos partidos políticos como uma barreira impeditiva que é a demanda da participação a cada crescimento das formações de decisões políticas, na qual ficarão de modo mais intenso ao passo que as transformações econômicas e sociais vão ameaçando a modificar as relações de poder por parte de diferentes classes da sociedade. É dessas diferentes classes que surgem opiniões diversas mais ou menos organizadas e que se propõem em uma estrutura política para aqueles setores da sociedade que delas ficam excluídos.

A premissa da importância do artigo 17 da atual Constituição Federal da República Federativa do Brasil, é que esta impõe que 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. Nas conformidades do artigo citado e da Lei Orgânica de nº 9.096/95 – Lei dos Partidos Políticos, os mesmos criam personalidade jurídica nas descrições da Lei Civil e posteriormente o seu estatuto será registrado no Tribunal Superior Eleitoral.

O doutrinador Rodrigo Tenório (2014) complementa que somente após o registro da Lei Civil o partido cria personalidade jurídica e para que tenha caráter nacional, promovendo-se o apoio mínimo de eleitores expondo suas características dos seus órgãos para dar provimento governamentais do partido. Após a obtenção da personalidade jurídica, o seu registro definitivo será o Tribunal Superior Eleitoral e que terá caráter nacional com algumas regras a serem respeitadas: I – eleitores correspondentes que mostram apoio; II – ao menos a metade dos votos válidos que foram dados para deputados, não sendo válido, portanto, os não computados e nulos, sendo que esses votos têm que serem apresentados não apenas em um Estado do país, mas sim em vários Estados.

Esses números mínimos comprovados pelos apoiadores dos partidos políticos são registrados nas certidões de zonas eleitorais dos cartórios, na qual o chefe do cartório cria e apresenta ao partido nos Tribunais Superiores Eleitorais uma certidão de autenticidade, na qual os TRE's ficarão responsáveis para determinar se o partido terá legitimidade, julgado pela premissa da certidão que foi elaborada no cartório. Por vezes, o partido teria que alistar no âmbito nacional cerca de 0,5% dos votos da última eleição e 0,1% dos eleitores em, no mínimo, 9 Estados da federação (TENÓRIO, 2014). O registro serve como garantia para assegurar os recursos do fundo partidário e acesso gratuito ao rádio e a televisão e suas exclusividades como símbolos e siglas.

Para fundar-se um partido, é necessário o seu registro eleitoral, precisa-se ter ao menos 101 assinaturas dos eleitores que como explica José Jairo Gomes, 2017, é necessário o domicílio eleitoral, visto que é ele quem determina o local de alistamento que o eleitor deve buscar para concorrer às eleições com pelo menos um ano antes do pleito, e também candidatar-se a cargo eletivo. E o seu parágrafo único determina que para efeito de inscrição, domicílio eleitoral é o lugar de residência ou moradia do requerente, e, verificado ter o alistando mais de uma, considerar-se-á domicílio qualquer delas.

Esse é considerado como apoio mínimo, que é comprovado através de assinaturas com o nome completo do eleitor e o número do título eleitoral, na qual o Escrivão Eleitoral responsável irá analisar todas no prazo de 15 dias determinando se há veracidade das mesmas ou não. Para que seja protocolado no TSE, terá o prazo de 48 horas, que posteriormente a Procuradoria Geral será ouvida no prazo de 10 dias para ambos analisarem se houve diligências para que consiga sanar as eventuais falhas do processo. (CERQUEIRA, 2015).

No registro civil, a lei nº 9.096/95 – lei dos Partidos Políticos – determina no seu artigo 8º as regras que devem ser preenchidas para o registro no cartório em Brasília: O requerimento do registro de partido político, dirigido ao cartório competente do Registro Civil das Pessoas Jurídicas, da capital federal, deve ser subscrito pelos seus fundadores, em número nunca inferior a cento e um, com domicílio eleitoral em, no mínimo, um terço dos Estados, e será acompanhado de: I – cópia autêntica da ata da reunião de fundação do partido; II – exemplares do Diário Oficial que publicou, no seu inteiro teor, o programa e o estatuto; III- relação de todos os fundadores com o nome completo, naturalidade, número do título eleitoral com a zona, seção, município e Estado, profissão e endereço da residência.

Já no parágrafo primeiro, o requerimento indicará o nome e função dos dirigentes provisórios e o endereço da sede do partido na capital federal; No parágrafo segunda descreve que uma vez satisfeitas as exigências do artigo, o Oficial do Registro Civil efetuará o registro no livro correspondente, expedindo certidão de inteiro teor; por fim, o parágrafo terceiro – adquirida a personalidade jurídica na forma deste artigo, o partido promove a obtenção do apoio mínimo de eleitores a que se refere o §1º do artigo 7º e realiza os atos necessários para a constituição definitiva de seus órgãos e designação dos dirigentes, na forma do seu estatuto. Após adquirir o registro na lei civil, posteriormente será obrigatório o registro no Tribunal Superior Eleitoral – TSE (GOMES, 2017) na qual as regras são as mesmas já definidas.

## 2.2 O SISTEMA ELEITORAL DOS PARTIDOS POLÍTICOS BRASILEIROS ANTES DA EMENDA CONSTITUCIONAL DE Nº 97.

Partindo-se da premissa para o desenvolvimento dos partidos políticos, seguindo o pensamento de Motta Filho, 2016, que explica de forma mais clara e sucinta sobre o Sistema Partidário que completa o objetivo do Sistema Eleitoral, na qual o primeiro define a quantidade de partidos admitidos, diferentemente do segundo que é o regido pelo princípio da Justiça Política Administrativa, sendo esse quem determinar as formas de votações para cada grupo formando este sistema majoritário. O candidato que obtiver a maior quantidade de votos será eleito como o representante Executivo, ou seja, a votação majoritária é feita especificamente para os candidatos à presidência da república, governadores dos Estados e para os prefeitos municipais. Diferentemente é o sistema proporcional, na qual é aplicado especificamente para os deputados federais, deputados estaduais e para os vereadores municipais, sendo as suas contagens e candidatos eleitos estruturados pelo Cociente Eleitoral.

O Cociente Eleitoral é encontrado a partir da premissa de que um determinado partido X e seus determinados votos válidos são divididos pelo número de cadeiras que estão sendo disputadas, ou seja, a quantidade de candidatos que aquele partido X irá eleger. Assim, por exemplo, se houver uma eleição para escolher 10 Deputados e concorrerem o partido A e B, o primeiro com 10% dos votos e o segundo com 40%, no primeiro sistema o partido A receberia as 10 cadeiras e, no segundo sistema, o partido A receberia seis cadeiras e o partido B teria quatro cadeiras. Além de escolher a fórmula eleitoral, o sistema eleitoral também se preocupa com o procedimento a ser adotado pelo eleitor com a estrutura do distrito e do boletim de votos (MOTTA FILHO, 2016).

## 2.3 FINANCIAMENTO DOS PARTIDOS

Jairo Gomes, 2017, em sua doutrina considera o financiamento partidário um dos temas mais polêmicos para o regime democrático brasileiro, o qual é um recurso que os partidos precisam para fazer investimentos nas campanhas e poder divulgar suas propostas e projetos. Para tanto, é necessário o acesso a canais de financiamento e dinheiro, para que o autor não existe campanha sem recursos financeiros.

Existem basicamente três formas de financiamento partidário, sendo estes o público exclusivo (são recursos integralmente do Estado), o privado (financiamento por particulares, pessoas físicas e jurídicas) e o misto (é prestado pelo Estado e particulares). No Brasil, o sistema de financiamento adotado pelo país é o misto, assim como em vários outros países (Estados Unidos, Canadá, Reino Unido, Argentina, Portugal, Chile e França) sendo que cada um



determina a quantidade investida para os financiamentos públicos, financiamentos privados – pessoa física e privado – pessoa jurídica, é o entendimento de José Jairo Gomes, 2017. O autor cita também as conformidades da Lei nº 13.165/2015 que é constituído por:

Art. 5º O limite de gastos nas campanhas eleitorais dos candidatos às eleições para Presidente da República, Governador e Prefeito será definido com base nos gastos declarados, na respectiva circunscrição, na eleição para os mesmos cargos imediatamente anterior à promulgação desta Lei, observado o seguinte: I - para o primeiro turno das eleições, o limite será de: a) 70% (setenta por cento) do maior gasto declarado para o cargo, na circunscrição eleitoral em que houve apenas um turno; b) 50% (cinquenta por cento) do maior gasto declarado para o cargo, na circunscrição eleitoral em que houve dois turnos; II - para o segundo turno das eleições, onde houver, o limite de gastos será de 30% (trinta por cento) do valor previsto no inciso I.

Parágrafo único. Nos Municípios de até dez mil eleitores, o limite de gastos será de R\$ 100.000,00 (cem mil reais) para Prefeito e de R\$ 10.000,00 (dez mil reais) para Vereador, ou o estabelecido no caput se for maior.

Art. 6º O limite de gastos nas campanhas eleitorais dos candidatos às eleições para Senador, Deputado Federal, Deputado Estadual, Deputado Distrital e Vereador será de 70% (setenta por cento) do maior gasto contratado na circunscrição para o respectivo cargo na eleição imediatamente anterior à publicação desta Lei.

Art. 7º Na definição dos limites mencionados nos artigos 5º e 6º, serão considerados os gastos realizados pelos candidatos e por partidos e comitês financeiros nas campanhas de cada um deles.

Em observação à Lei de nº 13.165/2015, os artigos citados foram revogados pela Lei de nº 13.488 do dia 06 de outubro de 2017, ou seja, após a emenda constitucional de nº 97, mais precisamente a Clausula de Barreira/ Clausula de Desempenho.

## 2.4 PROPAGANDAS E COLIGAÇÕES PARTIDÁRIAS

Rodrigo Tenório, 2014, tem uma visão de que a propaganda partidária se diferencia da propaganda eleitoral, uma vez que o objetivo da propaganda partidária tem como essência difundir o interesse do partido, já a propaganda eleitoral é voltada às candidaturas.

A propaganda partidária é regulamentada nos artigos 45 a 49 da Lei Orgânica dos Partidos Políticos – Lei 9.096/95 – no seu artigo 56 (antes da sua revogação) o partido que não tenha nenhum representante eleito é assegurado a cada semestre a realização de um programa com duração de cinco minutos. O artigo 46 da mesma lei menciona que o rádio e a televisão é obrigado a realizar a propaganda com o intuito de promover a: I – difundir os programas partidários; II – transmitir mensagens aos filiados sobre a execução do programa partidário, dos eventos com este relacionados e das atividades congressuais do partido; III – divulgar a posição do partido em relação a temas políticos-comunitários; IV – promover e difundir a participação política feminina, dedicando às mulheres o tempo que será fixado pelo órgão nacional de direção partidária, observado o mínimo de 10% (10 por cento).

Em questão de coligações partidárias, na doutrina de Francisco Dirceu Barros, 2011, retrata que são agrupamentos que possuem um único objetivo de celebrar coligações nas votações majoritárias e proporcionais. A coligação terá sua própria denominação e tem a possibilidade de fazer a junção de todas as siglas dos partidos coligados, funcionando dessa forma, como um único partido relacionado à Justiça Eleitoral e nos tratados de interesse de todos.

### **3. AS MODIFICAÇÕES DOS PARTIDOS POLÍTICOS ACERCA DA EMENDA CONSTITUCIONAL DE Nº 97.**

Após a entrada em vigor da Emenda Constitucional nº 97 modificou e acrescentou os parágrafos do artigo 17 da Constituição Federal de 1988 estabelecendo que as coligações partidárias somente serão aplicadas para as votações majoritárias e não mais para as votações proporcionais, conforme preceitua a doutrina do professor Flávio Martins Alves Nunes Júnior (2018).

Em concordância com o professor Flávio Martins, 2018, as eleições proporcionais são aquelas elegíveis para os membros do poder Legislativo (Deputados Federais, Deputados Estaduais, Deputados Distritais e Vereadores Municipais), exceto o Senado Federal que será de competência da votação majoritária junto com os membros do Poder Executivo (Presidente da República, Governador do Estado e o Prefeito Municipal). Para o autor, o objetivo de excluir as coligações partidárias nas eleições proporcionais foi tão somente para fortalecer os grandes partidos e dificultar as eleições parlamentares por parte dos pequenos partidos.

Já para o cientista político, Murillo de Aragão, 2014, destaca que o sistema proporcional enfraquece o partido e dar privilegio a pessoa do candidato, que reforça seus atributos pessoais. Sendo, portanto, um sistema muito criticado pelos eleitores por ser de difícil compreensão e considerado também um sistema inobediente.

O supracitado art.2º da Emenda Constitucional 97 veda à celebração de coligações nas eleições proporcionais, previsto no § 1º do artigo 17 da Constituição Federal, aplicar-se-á a partir das eleições de 2020. Por conta desse percurso, Alexandre de Moraes, 2018, comenta na sua doutrina que essa emenda traz regras “permanentes” e “transitórias” com relação ao acesso gratuito ao rádio e a televisão da mesma forma com relação ao fundo partidário. Para o autor, na forma transitória seria os requisitos do parágrafo único do artigo 3º da Emenda Constitucional de nº 97:

Parágrafo único. Terão acesso aos recursos do fundo partidário e à propaganda gratuita no rádio e na televisão os partidos políticos que: I - na legislatura seguinte às

eleições de 2018: a) obtiverem, nas eleições para a Câmara dos Deputados, no mínimo, 1,5% (um e meio por cento) dos votos válidos, distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação, com um mínimo de 1% (um por cento) dos votos válidos em cada uma delas; ou b) tiverem eleito pelo menos nove Deputados Federais distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação;

II - na legislatura seguinte às eleições de 2022: a) obtiverem, nas eleições para a Câmara dos Deputados, no mínimo, 2% (dois por cento) dos votos válidos, distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação, com um mínimo de 1% (um por cento) dos votos válidos em cada uma delas; ou b) tiverem eleito pelo menos onze Deputados Federais distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação;

III - na legislatura seguinte às eleições de 2026: a) obtiverem, nas eleições para a Câmara dos Deputados, no mínimo, 2,5% (dois e meio por cento) dos votos válidos, distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação, com um mínimo de 1,5% (um e meio por cento) dos votos válidos em cada uma delas; ou b) tiverem eleito pelo menos treze Deputados Federais distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação.

Já na considerada forma permanente, Alexandre de Moraes, 2018, determina como o *caput* do mesmo artigo: o disposto no § 3º do art. 17 da Constituição Federal quanto ao acesso dos partidos políticos aos recursos do fundo partidário e à propaganda gratuita no rádio e na televisão aplicar-se-á a partir das eleições de 2030.

Como já mencionado no tópico 2.2 sobre o sistema eleitoral antes da emenda constitucional de nº 97, que para Flávio Martins (2018), o partido pequeno teria mais chances de eleger um parlamentar, após a nova regra o parlamentar e o partido terão que respeitar todas essas regras da emenda para alcançar o quociente eleitoral sem coligação partidária. No entanto, o mesmo dispõe que a partir da premissa de todas essas restrições, foi recriada no Brasil a chamada Clausula de Barreira, ou seja, as condições mínimas de desempenho eleitoral para os partidos políticos.

A clausula de barreira tem o objetivo de restringir ao máximo a criação de novos partidos políticos na qual atualmente existem 33 partidos, segundo os Registros do Tribunal Superior Eleitoral, e na visão política do país, o excesso de partidos acaba gerando instabilidade por não formar tarefas bem definidas ao Congresso Nacional.

Seguindo essa linha, o então Senador Marcelo Castro, pelo Partido MDB, em audiência pública do Recurso Extraordinário 1.238.853, publicada no YouTube, citou as seguintes palavras: “Estamos querendo fortalecer os partidos e diminuir a quantidade de partidos. Se não na sua existência, pelo menos no parlamento, porque isso leva a uma dificuldade de governabilidade com tantos partidos. Para se fazer uma votação na câmara dos Deputados é um “Deus nos acuda”, porque tem que se ouvir a liderança de múltiplos partidos, trazendo com isso, a dificuldade parlamentar e demais problemas. ” (STF, 2019).

Na mesma audiência pública o Deputado Luiz Philippe – Presidente da Subcomissão Especial de Reforma Política da Comissão de Justiça da Câmara, também mencionou:

“O que estamos vendo hoje no Brasil são Partidos Políticos que perderam o vínculo com a sociedade, não tem representatividade alguma, capacidade de mobilização alguma e se enraízam a si próprios, ao seu próprio comando, totalmente soberanos a criarem as Leis para se protegerem dessa sociedade cada vez mais forte. E hoje temos o risco de se ter mais uma vez na história do país uma oligarquizarão dos partidos políticos contrários à sociedade. E qual é o escape que a sociedade tem? Onde está a proteção que a sociedade tem nesse modelo? [...] estamos em um risco sério de cairmos numa ditadura partidária, num fechamento completo do sistema político dominado por caciques endinheirados, sem nenhum compromisso com a democratização dos partidos. [...] candidaturas independentes vem com a missão de representar o indivíduo, o cidadão, não para representar os interesses do Estado, a massa.” (STF, 2019).

Fica em destaque o Ministro do Supremo Tribunal Federal – Luiz Roberto Barroso que no dia 28 de agosto de 2013, no julgamento de Marcos Valério, citou os seguintes dizeres: “Temos um sistema político distorcido e perverso indutor da criminalidade. De um lado, há parlamentares eleitos em campanhas de custo estratosféricos que transformam o parlamento em balcão de negócio.”

Completando a frase do excelentíssimo Ministro, o jornal O Globo em uma das suas publicações, 04 de agosto de 2019, destacou o parecer do Sr. atual Presidente da República – Jair Messias Bolsonaro – na qual o mesmo já empregou familiares, chegando a nomear 102 pessoas com laços familiares, sendo esse ato, portanto, de nepotismo.

Em continuidade, a linha de raciocínio do grandioso Advogado, Cientista Político e Sociólogo – Murillo de Aragão, 2014 – menciona em seu livro “Reforma Política” que o sistema político brasileiro vem veementemente em constantes escândalos políticos, primordialmente no quadro político partidário, na qual a população passou a não acreditar nos Partidos Políticos. Desta feita, cerca de 84,1% acreditam no potencial de uma reforma política para o melhoramento da mesma. Já 63,7% da população tem a preferência tão somente pelo sistema majoritário, sendo este aplicando-se da mesma forma para os então deputados e vereadores.

Aragão, 2014, destaca ainda os poderosos donos de partidos com os seus generosos recebimentos de financiamentos públicos que transformam os Partidos Políticos em verdadeiros negócios.

Para tanto, percebe-se a unanimidade de entendimento de pessoas aptas a darem declarações sobre o sistema político brasileiro na qual o partido político tem suas grandes

importâncias, mas em que pese os graves problemas, tornaram vícios ao longo de tantos partidos na qual seus donos modificaram seus objetivos de tornar grandes projetos, e passa na atualidade a tratar como uma forma de recebimentos financeiros.

### 3.1 DIREITO DE ACESSO AO RÁDIO E À TELEVISÃO/ DIREITO DE ANTENA

Definido pelo parágrafo 3º do artigo 17 da Constituição Federal, na qual 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; ou II - tiverem eleito pelo menos quinze Deputados Federais distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação.

Antes da Emenda Constitucional 97, todos os partidos tinham o direito de acesso ao rádio e televisão na forma da lei para qualquer representante, seja ele legislativo ou executivo. Após a mencionada emenda, criou-se “requisitos de desempenho eleitoral” que é a conhecida cláusula de barreira na qual limita o acesso de antena (MARTINS, 2018).

Na doutrina de Gilmar Mendes (2018) define que esse sistema adotado privilegia os partidos com funcionamento parlamentar em relação a aqueles que somente tem o registro no Tribunal Superior Eleitoral que são os partidos pequenos. Como Ministro do Supremo Tribunal Federal, ele afirma que a casa entende essas regras como violação ao princípio da igualdade de chances, na qual o tratamento em relação aos partidos é diferente restringindo aquele que não atingir o percentual de votação da cláusula de barreira, ficando esta restringida pela Lei nº 13.165/15:

Art. 49. Os partidos com pelo menos um representante em qualquer das Casas do Congresso Nacional têm assegurados os seguintes direitos relacionados à propaganda partidária:

I - a realização de um programa a cada semestre, em cadeia nacional, com duração de:

a) cinco minutos cada, para os partidos que tenham eleito até quatro Deputados Federais;

b) dez minutos cada, para os partidos que tenham eleito cinco ou mais Deputados Federais;

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

- a) dez minutos, para os partidos que tenham eleito até nove Deputados Federais;
- b) vinte minutos, para os partidos que tenham eleito dez ou mais deputados federais.

Por esse entendimento é importante destacar o Pluripartidarismo Político no qual Ingo Wolfgang Sarlet, 2018, menciona como o início das posições políticas distintas no qual todos os integrantes da cidadania têm a participação efetiva na política, até mesmo na forma e/ou participação em partidos políticos. É conforme o pluralismo político que o Supremo Tribunal Federal julgou inconstitucional a Clausula de Barreira nas conformidades da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 1.351, na qual o Ministro relator Marco Aurélio menciona como “o corredor da morte das minorias políticas” em que os partidos políticos são tratados de modo diferenciado e o sempre prejudicado, sendo estes, os Partidos Políticos considerados pequenos.

### 3.2 FINANCIAMENTO PARTIDÁRIO APÓS A EMENDA CONSTITUCIONAL 97.

Como toda e qualquer organização seja ela pública ou privada, ambas carecem de recursos financeiros para terem seu funcionamento e seus objetivos fins. Esse é o entendimento de Ingo Wolfgang Sarlet (2018) que adota a esfera dos financiamentos partidários como uma garantia e promoção de igualdade delicada. Para ele, todo esse contexto está marcado por desigualdades econômicas e estruturais na qual o poder político terá atração pelo poder econômico e não do que ele chama de “vontade das urnas” quando esse contexto deveria ser para determinados fins como o social, econômico e político, mas que não são inúmeros problemas por apresentar um aspecto adequado de balanceamento positivo e negativo.

Esse balanceamento é em acatamento de vista estritamente constitucional que nas decisões do Supremo Tribunal Federal não existe vedação expressa ao financiamento privado, ficando como resposta disso, o artigo 17, III da Constituição, na qual estipula que os partidos políticos estão sujeitos a prestar contas à Justiça Eleitoral. Uniformemente o artigo 17, II, estabelece o financiamento na seara partidária concebendo a proibição de recebimento de recursos financeiros de entidade ou governos estrangeiros ou de subordinações a estes.

Em acompanhamento ao STF, o ministro Luiz Fux julgou procedente a ADI 4650 no dia 17 de setembro de 2015, por meios legais que possibilitam as contribuições de pessoas jurídicas às campanhas eleitorais. O voto da Ministra Carmem Lúcia foi em conformidade ao parágrafo único do artigo 1º da CF/88, no qual instituiu que todo o poder é emanado do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos da Constituição. Ou seja, as condições de escolha serão da cidadania. (STF, 2015).

Não somente a ADI 4650, mas posteriormente a data desta, foram distribuídas no STF várias outras ADI's que por causarem tantas modificações drásticas legislativas e jurisprudenciais, conforme o entendimento de Gilmar Mendes (2018), para tanto, foi criada a Lei de nº 13.487/2017 do Fundo Especial de Financiamento de Campanha – FEFC, na qual é constituído por dotações orçamentárias da União em ano eleitoral, em valor ao menos equivalente: I – ao definido pelo Tribunal Superior Eleitoral, a cada eleição, com base nos parâmetros definidos em lei; II – a 30% (trinta por cento) dos recursos da reserva específica de que trata o inciso II do §3º do artigo 12 da Lei de nº 13.474, de 08 de agosto de 2017.

Por fim, foi aplicada a Lei nº 13.488/2017 à eleição de 2018 apontando os limites de gastos de campanha: I – o máximo valor para a disputa de Presidente e Vice-Presidente da República; II – com base na quantidade de eleitores da unidade da federação, será distribuído diversos valores para a campanha de Governador do Estado, Vice-Governador e Senador da República; III – não importado o número de eleitores da Federação, o valor máximo para as disputas de Deputados Estaduais, Deputados Federais e até mesmo Distritais.

Na visão do doutrinador, professor e doutor Flávio Martins, 2018, todas as ADI's são cláusula de barreira que impõe condições mínimas para o financiamento partidário, assim como o acesso ao rádio e a televisão. Essas restrições são aplicadas de forma balanceada no qual o sistema de financiamento misto, adotado pelo Brasil, possibilita vantagens e desvantagens ao passo que, de forma negativa – são os gastos públicos investidos nas campanhas que pode ser de forma muito mais rentável investir em educação, saúde, lazer. Ou seja, todos os direitos sociais básicos ao cidadão brasileiro expresso na Constituição Federal.

O professor Martins, 2018, complementa ainda que na forma positiva – é o financiamento privado ou de pessoa jurídica que não impede nenhum direito básico do cidadão e dá a possibilidade de os partidos desenvolver nas campanhas eleitorais podendo o eleitor escolher a quem apoiar, mas a cláusula de barreira deixa os partidos considerados pequenos em um dispositivo completamente equivocado por ser restringido, arriscando-se a não receber verbas.

Diferentemente pensa o cientista político Murillo Aragão, 2014, ao dizer que o financiamento não é bem aceito por formadores de opiniões, na qual estes acreditam que as corrupções nos partidos dão início a partir desse momento, nas doações privadas, na qual muitas dessas são realizadas por “caixa 2”.

### 3.3 NOVO PARÁGRAFO ACRESCENTADO AO ARTIGO 17 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

O parágrafo 5º do artigo 17 da Constituição Federal foi incluído após a Emenda Constitucional de nº 97, atribuindo ao eleitor 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.

Dessa forma, se em 2030 um candidato de partido considerado pequeno se eleger a Deputado Federal que não elegeu 15 Deputados Federais, não terá, portanto, o acesso ao rádio e a televisão/ direito de antena e ao fundo partidário. É o entendimento do professor Flávio Martins, 2018, e que aponta ainda essa perspectiva como ineficaz na hipótese de que poderá se filiar a um outro partido, mas que essa filiação não atrapalhará na ideia de que o partido receberá do Fundo Partidário, da mesma forma não interferirá no tempo de rádio e televisão. Para o autor, na eleição de 2029 não terá novidade de alterações e prorrogação nas regras sobreditas.

A cláusula de barreira/ cláusula de desempenho assim como nos mais parágrafos do artigo 17 da Constituição de 88, no parágrafo quinto, prevalece a faculdade de filiação para os partidos políticos considerados grandes e deixando de lado o partido considerado pequeno uma vez que esse último se não obtiver 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; ou tiver eleito pelo menos 15 (quinze) Deputados Federais distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação, mesmo com a faculdade da filiação, não pode ter o acesso ao rádio e a televisão.

#### **4. A POSSÍVEL MODIFICAÇÃO NO SISTEMA ELEITORAL BRASILEIRO COM A IMPLEMENTAÇÃO DA CANDIDATURA AVULSA**

O Ministro Luiz Roberto Barroso do STF é relator do recurso extraordinário 1.238.853 em que se discute a candidatura avulsa. No dia 30 de dezembro de 2019 foi aberta uma audiência pública na qual participaram os representantes dos Partidos Políticos, os representantes dos Poderes de Estado, da mesma forma aqueles que tem o olhar externo sobre a política que é a sociedade civil. Dentre todos os fundamentos, há aqueles defensores dos partidos políticos e há os defensores das candidaturas independentes.

A matéria em tese já vem sendo tema de proposta a emenda constitucional desde 19 de outubro de 2005, com a elaboração da PEC 56/2005 proposta pelo Senador Cristovam Buarque



(PDT-DF). Matéria esta que foi arquivada. Um ano após, em 2006 segue a proposta de emenda, desta vez com a autoria do Senador Paulo Paim do Partido dos Trabalhadores – RS, PEC 21/06.

Em 2008 uma nova PEC, esta de número 229/08, autoria do Deputado Leo Alcântara do Partido da República – CE. Em 2009 mais uma nova proposta de emenda constitucional, desta vez pelo Deputado Lincoln Portela, este também do Partido da República – MG, sendo sua produtividade a PEC 407/200989.

Dois anos após o arquivamento da PEC 407/200989, no ano de 2011, veio a ser proposta a PEC 4190, do ex-presidente da República José Sarney do PMDB-AP, na época senador e autor da PEC, sendo esta, da mesma forma que as então citadas anteriormente, rejeitada.

Em 2012 o senador Cristovam Buarque volta a apresentar uma nova PEC de nº 7/2012, sendo esta idêntica a então já apresentada pelo mesmo no ano de 2005.

Já a última e mais recente, no ano de 2015, o senador Reguffe do PDT-DF, apresentou a PEC de nº 6/2015, sendo esta igualmente rejeitada e arquivada.

Todas essas propostas de emendas constitucionais, que tratam sobre a candidatura independente, foram apresentadas por conta da crise política em que vem ocorrendo no Brasil, sendo uma das suas principais causas a corrupção que vem alastrando em todo cenário político e tem como principal fonte desse acontecimento os Partidos Políticos. Todas essas PEC's mencionadas foram rejeitadas e arquivadas. Por esses motivos, em 2019 o então Ministro do STF, Luiz Roberto Barroso disponibilizou a audiência pública do RE 1.238.853 para o mesmo saber a visão externa sobre a situação política brasileira, se o sistema político brasileiro é passível de uma reforma política ou não.

O então Deputado do Partido Novo e também cientista político Marciel Van Hattem na audiência destacou que estamos presos a uma legislação de 1945, encomendada pelo Getúlio Vargas por seu ministro da justiça Agamenon Magalhães na qual foi proibida a candidatura avulsa, mas que no ano de 2019 os partidos políticos estão concentrados nas mãos de poder daqueles que mandam, nas elites partidárias que buscam o financiamento partidário para o seu enriquecimento próprio. Problema esse que será resolvido graças a Clausula de Desempenho.

O Deputado mencionou ainda: *“Vivemos em 2019, redes sociais imperam na comunicação. É importante dar voz às pessoas, permitir que elas se organizem em nível local e elas mesmo possam concorrerem em nível individual e independentemente. Precisamos nos libertar de 1945, viver 2019.”* (STF, 2019).

No livro de Galvão, 2016, menciona que os partidos políticos são o centro da democracia brasileira, pois estes funcionam como filtros para as melhores escolhas e reunião dos indivíduos

que formam a representação política, que no caso brasileiro necessita do financiamento partidário.

Por outro lado, a mesma traz em seu livro “Crise de Representação dos Partidos Políticos no Brasil (2000 a 2015)” uma pesquisa do Ibope na qual menciona:

“Ibope demonstra que 81% dos brasileiros consideram os partidos políticos como corruptos ou muito corruptos e, ainda sobre o Índice de Confiabilidade Social (ICS) também apurado pelo Ibope em 2013, entre as 18 instituições avaliadas, os partidos políticos são os que possuem o menor índice de confiança pela população, apenas 25%, estando atrás até dos bancos, dos governos e das políticas em diversas instâncias.” (GALVÃO, 2016, pág. 52).

Essas faltas de confiança nos partidos são fáceis de serem entendidas, basta somente analisar nos últimos anos as grandes corrupções que o país vem sofrendo, na qual diversos partidos são transformados em negócios e os donos dos partidos são os grandes negociadores, os caciques, também conhecidos como “política mão-no-ombro.”

Um grande exemplo de corrupção foi destacado pelo portal de transparência do TSE, publicada pela BBC NEWS, mencionando:

Entre as eleições de 2014 e 2018, o Brasil não assistiu apenas a uma mudança no perfil do presidente eleito. A matriz de financiamento da política no país também deu uma guinada: a participação do dinheiro público nas despesas das campanhas saltou de quase 4% para 69% no período, de R\$ 189 milhões para R\$ 2,09 bilhões.

Nesse meio tempo, foram aprovados a criação do fundo eleitoral, que injetou R\$ 1,7 bilhão em recursos públicos nas campanhas, e o reforço do fundo partidário, cujo orçamento mais que dobrou, de R\$ 371 milhões para R\$ 888 milhões nesses quatro anos. (MOTA, 2019, p. A1).

Para tanto, a cientista política Débora Gomes Galvão, 2016, destaca que por conta do comportamento eleitoral, os partidos políticos não são mais os principais centros da democracia brasileira, pois a sua ineficácia se torna difícil a credibilidade para com os seus eleitores, da mesma forma uma difícil esperança em uma reforma político partidária.

Em conclusão, a candidatura avulsa/independente, é uma forma de alternativa para o eleitor na qual abrange o seu leque de escolhas, seja em grupos com suas ideologias próprias (partido político), seja no candidato avulso, que de forma independente pode determinar o seu modelo de atuação política.

A constituição federal de 1988 ela veda a possibilidade de candidaturas avulsa no Brasil, sendo, portanto, somente condições de elegibilidade a filiação partidárias, como é proposta no artigo 14, §3º, V, da CF/88. Em contra partido, há uma controvérsia com o artigo 5º, inciso XX da então carta magna, na qual dispõe que “ninguém poderá ser compelido a associar-se ou a

*permanecer associado.* ” Ficando uma questão para ser analisada pelo Ministro relator a possibilidade ou não da candidatura independente no Brasil.

## 5. CONCLUSÃO

Diante do exposto, conclui-se que a cláusula de barreira deve ser vista como uma minirreforma de melhoramento no ordenamento jurídico, na qual suas modalidades de votações no sistema político partidário são proporcionais e majoritário, sendo esta última a única modalidade que pode haver coligações partidárias após a EC 97 – Cláusula de Desempenho. O acesso ao rádio e televisão, que a partir da EC 97 terá que cumprir determinadas restrições para que, se cumpridas, possa ter acesso a publicidade partidária.

As filiações partidárias sofrerão restrições com a aplicabilidade da Cláusula de Barreira, esta que foi uma conquista na pequena reforma constitucional, na qual tem o intuito de impedir que grandes “caciques políticos” tornem os partidos políticos como forma de negócios, recebendo recursos financeiros de diferentes formas, empregando várias pessoas com laços familiares.

Nesse diapasão, foi motivo para o excelentíssimo Ministro do STF, o então Luiz Roberto Barroso abrir um espaço para que fosse realizada uma Audiência Pública, esta feita em 09 de dezembro de 2019, na qual participaram representantes dos partidos políticos, cientistas políticos, representante da Ordem dos Advogados do Brasil, e da mesma forma, representantes de grupos de estudos sobre a política, sendo a participação de todos para analisar o possível retoma mento da Candidatura Avulsa no Brasil, esta que já foi uma forma de sistema de votação no país, mas que desde o governo Getúlio Vargas vem sendo tratada como inconstitucional nas demais constituições federais brasileiras.

Em que pese o presente trabalho visou discorrer de forma teórica acerca dos possíveis impactos que a Cláusula de Barreira terá no ordenamento jurídico, as afirmações de tais argumentos de modo prático só poderão ser realizadas a partir das eleições de 2030, ano que será aplicada totalmente as restrições da Cláusula de Barreira. Já com a perspectiva da candidatura avulsa no país, os eleitores terão um leque de escolhas para as votações, sejam elas em candidatos filiados a partidos políticos, sejam elas em candidatos avulso, independentes.

Sendo assim, essa temática ainda apresenta vários desafios para novos pesquisadores que queiram se debruçar sobre ela.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ARAGÃO, Murillo de. **Reforma Política: o debate inadiável.** – 1ª. Ed. – Rio de Janeiro: José Olympio, 2014.
- BARROS, Francisco Disceu. **Direito Eleitoral.** – 10. Ed. – Rio de Janeiro: Campus, 2011.
- CERQUEIRA, Thales Tácito; CERQUEIRA, Camila Albuquerque; coordenação Pedro Lenza. **Direito Eleitoral Esquematizado.** – 5. Ed. – São Paulo: Saraiva, 2015.
- DINIZ, Maria Helena. **Curso de Direito Civil Brasileiro, volume 1: Teoria Geral do Direito Civil.** – 36. Ed. – São Paulo: Saraiva Educação, 2019.
- GALVÃO, Débora Gomes. **Crise de Representação dos Partidos Políticos no Brasil (2000 a 2015): uma perspectiva comparada.** – Jundáí: Paco Editorial, 2016.
- GÓES, Bruno. 'Já botei parentes no passado, sim. Qual é o problema?', diz Bolsonaro. **O GLOBO.** Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/brasil/ja-botei-parentes-no-passado-sim-qual-o-problema-diz-bolsonaro-23853969>>. Acesso em: 12 de maio de 2020.
- GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral.** – 13. Ed. – São Paulo: Atlas, 2017.
- GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral.** – 16. ed. – São Paulo: Atlas, 2020.
- MACHADO, Raquel Cavalcanti Ramos. **Direito Eleitoral.** – 2. ed. rev., atual. e ampl. – São Paulo: Atlas, 2018.
- MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional.** – 12ª. Ed. – São Paulo: Saraiva, 2017.
- MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional.** – 13ª. Ed. – São Paulo: Saraiva, 2018.
- MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional.** – 34ª. Ed. – São Paulo: Atlas, 2018.
- MOTA, Camilla Veras. Como partidos políticos gastam milhões em dinheiro público praticamente sem fiscalização. **BBC NEWS BRASIL,** São Paulo, 23 de abril de 2019. Disponível em: <<https://www.bbc.com/portuguese/brasil-47889042>>. Acesso em: 12 de maio de 2020.
- MOTTA FILHO, Sylvio Clemente da. **Direito Constitucional: teoria, jurisprudências e questões.** – 26. Ed. – São Paulo: Método, 2016.
- NUNES JÚNIOR, Flávio Martins. **Curso de Direito Constitucional.** – 2ª. Ed. – São Paulo: Revista dos Tribunais, 2018.
- SARLET, Ingo Wolfgang. **Curso de Direito Constitucional.** - 7ª. Ed. – São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

STF. Audiência pública - Candidaturas avulsas. **YouTub**e, 12 de dezembro de 2019. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=rFadh3mJ23M>>. Acesso em: 20 de fevereiro de 2020.

Supremo mantém pena de prisão de Marcos Valério e mais dois réus. **G1**. Disponível em: <<http://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2013/08/supremo-mantem-pena-de-prisao-de-marcos-valerio-e-mais-dois-reus.html>>. Acesso em: 12 de maio de 2020.

TENÓRIO, Rodrigo Antônio. **Série Carreiras Federais - Direito Eleitoral**. – Rio de Janeiro: Forense, São Paulo: MÉTODO, 2014.

VADE MECUM JusPodivm. – 5ª. Ed. – Salvador: JusPodivm, 2019.