



Centro Universitário de Brasília - UniCEUB
Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais – FAJS
Curso de Bacharelado em Direito

MATEUS RUBEN PEREIRA

**CRISE DE REPRESENTATIVIDADE DOS PARTIDOS POLÍTICOS E A
VIABILIDADE DA IMPLEMENTAÇÃO DA CANDIDATURA AVULSA
NO BRASIL**

BRASÍLIA

2021

MATEUS RUBEN PEREIRA

**CRISE DE REPRESENTATIVIDADE DOS PARTIDOS POLÍTICOS E A
VIABILIDADE DA IMPLEMENTAÇÃO DA CANDIDATURA AVULSA
NO BRASIL**

Monografia apresentada como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Direito pela faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais – FAJS do Centro Universitário de Brasília (UniCEUB).

Orientador: Professor Alessandro Rodrigues da Costa

BRASÍLIA

2021

MATEUS RUBEN PEREIRA

**CRISE DE REPRESENTATIVIDADE DOS PARTIDOS POLÍTICOS E A
VIABILIDADE DA IMPLEMENTAÇÃO DA CANDIDATURA AVULSA
NO BRASIL**

Monografia apresentada como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Direito pela faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais – FAJS do Centro Universitário de Brasília (UnICEUB).

Orientador: Professor Alessandro Rodrigues da Costa

BRASÍLIA, ____/____/2021

BANCA AVALIADORA

Professor(a) Orientador(a)

Professor(a) Avaliador(a)

Honro a conclusão deste ciclo dedicando esta monografia à minha família, pilar essencial da minha formação como ser humano.

AGRADECIMENTOS

Aos meus queridos pais, Teresa Christina e Herbert, que estão sempre ao meu lado e me ensinam, diariamente, o caminho do amor, da humildade, da ética e da educação. Serei eternamente grato a tudo que aprendi com vocês.

Aos meus avós, Dilson, Sílvia (*in memoriam*), Maria de Jesus, Raimundo (*in memoriam*) e Zélia, por serem exemplos de força e integridade na árdua estrada da vida. Obrigado por me ensinarem tanto!

À toda família, serei sempre grato pelo carinho e cuidado que tem comigo.

Aos meus amigos, pelos momentos de descontração e leveza. Obrigado por serem pessoas tão especiais, as quais posso contar sempre que preciso.

Ao Professor Alessandro Rodrigues da Costa, fonte inesgotável de conhecimento. Muito obrigado pela orientação majestosa dada a este trabalho.

“O meu ideal político é a democracia, para que todo homem seja respeitado como indivíduo e nenhum venerado.”

Albert Einstein

RESUMO

O trabalho tem como objeto a crise de representatividade dos partidos políticos e a viabilidade da candidatura avulsa no Brasil, tendo como base a pesquisa bibliográfica e dogmática, buscando conceitos teóricos, princípios, normas jurídicas positivas e interpretações doutrinárias e jurisprudenciais, bem como discussões políticas e jurídicas relacionadas ao Direito Constitucional, Direito Eleitoral e Ciência Política. A partir de então, analisa a viabilidade da implementação da candidatura avulsa no ordenamento jurídico brasileiro, proibida pelo artigo 14, § 3º, inciso V, da Constituição Federal, que apresenta a filiação partidária como uma das condições de elegibilidade. Nesse sentido, o objetivo desse trabalho é expor reflexões e ponderações acerca da candidatura avulsa, uma vez que é necessária a compreensão do tema, a partir de uma análise crítica, para que ao final seja possível considerar se a aplicação do instituto é benéfica ou não ao sistema político-eleitoral e ao ordenamento jurídico brasileiro. A relevância desta pesquisa está fundada na necessidade de estudos aprofundados que fomentem os debates sobre a viabilidade da candidatura avulsa no Brasil, tendo em vista que o tema encontra-se no Supremo Tribunal Federal (ARE 1.054.490), e na necessidade de uma reforma política que se ajuste aos anseios da sociedade descrente do atual sistema político-eleitoral, expondo se a candidatura avulsa é uma possível alternativa para o descontentamento com partidos políticos e o sistema político-eleitoral vigente.

Palavras-chave: Democracia. Direito Eleitoral. Crise de representatividade. Partidos políticos. Candidatura avulsa. Reforma política-eleitoral.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	8
1. O ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO E A DEMOCRACIA REPRESENTATIVA	10
1.1 O Estado democrático de Direito e suas concepções	10
1.2 A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 e os direitos políticos	13
1.3 A filiação partidária como condição de elegibilidade	16
1.4 A democracia representativa e suas características	18
2. O SISTEMA ELEITORAL BRASILEIRO	22
2.1 Sistema majoritário	24
2.2 Sistema proporcional	25
3. OS PARTIDOS POLÍTICOS E A CRISE DE REPRESENTATIVIDADE ...	28
3.1 Os partidos políticos no Brasil	29
3.2 A crise de representatividade dos partidos políticos	33
3.3 A necessidade de uma reforma política-eleitoral	37
4. A VIABILIDADE DA IMPLEMENTAÇÃO DA CANDIDATURA AVULSA NO BRASIL	39
4.1 A candidatura avulsa no mundo	40
4.2 As Propostas de Emenda à Constituição no Congresso Nacional.....	43
4.3 O Supremo Tribunal Federal e a candidatura avulsa: análise do <i>leading case</i> do Tema 974 – ARE 1.054.490.....	48
4.4 A viabilidade jurídica da implementação da candidatura avulsa	53
CONSIDERAÇÕES FINAIS	57
REFERÊNCIAS	60

INTRODUÇÃO

No Brasil, os partidos políticos constituem um dos pilares básicos para a democracia representativa, uma vez que a filiação partidária, nos termos do artigo 14, § 3º, inciso V, da Constituição Federal, é uma das condições de elegibilidade imprescindíveis àqueles que desejam ser representantes do povo.

Entretanto, o que se tem visto no país é uma descrença da sociedade quanto ao atual sistema político-partidário, que não consegue representar de forma eficaz os interesses da população devido aos casos de corrupção, excesso de partidos sem ideologias claras, distanciamento entre a classe de representantes e seus representados, entre outros.

Diante de tal situação, a necessidade de uma reforma política-eleitoral no Brasil é evidente, e a busca por soluções perpassa por diversos caminhos. Assim, surge o objeto central do presente trabalho: diante da atual crise de representatividade dos partidos políticos, é viável, em uma reforma política-eleitoral, a implementação da candidatura avulsa no Brasil?

Esse tema passou a ter grande visibilidade a partir do julgamento da Questão de Ordem no ARE 1.054.490, no Supremo Tribunal Federal, em 2017, oportunidade na qual foi discutida a admissibilidade de candidatura avulsa em eleições majoritárias e entendeu-se pelo reconhecimento da repercussão geral do tema. O assunto permanece em discussão no âmbito do Supremo Tribunal Federal.

Nesse sentido, o objetivo desse trabalho é expor reflexões e ponderações acerca da candidatura avulsa, uma vez que é necessária a compreensão do tema, a partir de uma análise crítica, para que ao final seja possível considerar se a aplicação do instituto é benéfica ou não ao sistema político-eleitoral e ao ordenamento jurídico brasileiro.

Dessa forma, o trabalho visa apresentar conceitos teóricos, princípios, normas jurídicas positivas, interpretações doutrinárias e jurisprudenciais, bem como discussões políticas necessárias ao entendimento do instituto da candidatura avulsa e a viabilidade da sua implementação no sistema eleitoral brasileiro.

Por fim, a relevância desta pesquisa se demonstra além da necessidade de estudos aprofundados que amparem as atuais discussões sobre a viabilidade da candidatura avulsa

no Brasil, uma vez que o tema encontra-se no âmbito da cúpula do Poder Judiciário brasileiro, mas também na necessidade de uma reforma política que se ajuste aos anseios da sociedade descrente do atual sistema político-eleitoral, expondo a candidatura avulsa como uma possível alternativa para o descontentamento com partidos políticos e o sistema político-eleitoral vigente.

1. O ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO E A DEMOCRACIA REPRESENTATIVA

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 traz, em seu artigo 1º, que o país se constitui em um Estado democrático de Direito. A compreensão do significado de Estado democrático de Direito e sua relação com a democracia representativa, bem como o entendimento das suas características é de suma importância para o desenvolvimento do tema deste trabalho.

Dessa forma, este capítulo trata a respeito do Estado democrático de Direito, analisando algumas de suas concepções, conceitos e fundamentos. Além disso, detalha os direitos políticos, um dos pilares da democracia contemporânea, apresentando como tais direitos estão previstos na Constituição brasileira e sua ligação com o Estado democrático de Direito. Nesse ponto, realça a compreensão acerca da filiação partidária como condição de elegibilidade para cargos políticos, tendo em vista que tal previsão constitucional está intimamente ligada à impossibilidade da candidatura avulsa no Brasil. Por fim, analisa o atual modelo de democracia representativa vivido no país e como se dá a sua intimidade com o Estado democrático de Direito, abordando as suas principais características a fim de que seja possível aferir as suas inconsistências.

Destarte, o objetivo deste capítulo é apresentar conceitos fundamentais para a explanação do tema central deste trabalho, uma vez que a candidatura avulsa está intimamente ligada com o Estado democrático de Direito, direitos políticos previstos na Constituição Federal e a democracia representativa.

1.1 O Estado democrático de Direito e suas concepções

De acordo com os ensinamentos de Carlos Ari Sundfeld¹, o Estado democrático de Direito está baseado em cinco elementos, são eles: criação e regulação por uma Constituição; agentes públicos eleitos e renovados periodicamente; poder político exercido pelo povo e por órgãos estatais independentes e harmônicos, que controlam uns aos outros; leis produzidas pelo Poder Legislativo devem ser observadas pelos demais poderes; e cidadãos como titulares de direito podem opô-los ao Estado.

¹ SUNDFELD, Carlos Ari. *Fundamentos de direito público*. 5. Ed. São Paulo: Malheiros, 2010, p.50.

Para Celso Ribeiro Bastos², o conceito de Estado democrático de Direito é híbrido, uma vez que a Constituição Federal acolhe o princípio democrático e o princípio do Estado de Direito sem deixar de considerar a especificidade de cada um deles.

Nesse sentido, o autor explica que:

[...] o conceito de Estado Democrático não é um conceito formal, técnico, onde se dispõe um conjunto de regras relativas à escolha dos dirigentes políticos. A democracia, pelo contrário, é algo dinâmico, em constante aperfeiçoamento, sendo válido dizer que nunca foi plenamente alcançada. Diferentemente do Estado de Direito – que, no dizer de Otto Mayèr, é o direito administrativo bem ordenado – no Estado Democrático importa saber a que normas o Estado e o próprio cidadão estão submetidos. Portanto, no entendimento de Estado Democrático devem ser levados em conta o perseguir certos fins, guiando-se por certos valores, o que não ocorre de forma tão explícita no Estado de Direito, que se resume em submeter-se às leis, sejam elas quais forem³.

A aproximação desses conceitos, considerados, em algumas vezes, como limitados, ocasiona uma restrição do significado dado por alguns doutrinadores ao Estado democrático de Direito.

À exemplo, Alexandre de Moraes⁴ define o Estado democrático de Direito como sendo “a exigência de reger-se por normas democráticas, com eleições livres, periódicas e pelo povo, bem como o respeito das autoridades públicas aos direitos e garantias fundamentais”.

Desse modo, percebe-se que tal definição restringe o Estado de Direito a um mero Estado de legalidade, no qual devem ser observadas as normas democráticas, os direitos e as garantias fundamentais. Da mesma maneira, ao tratar sobre o elemento democrático, limita-se o Estado democrático à representação política e o método de escolha de representantes

Diante disso, José Afonso da Silva⁵ busca apresentar um conceito mais abrangente e afirma que o Estado democrático de Direito institui uma democracia que deve ser pautada na sociedade livre, justa e solidária, conforme preceitua o artigo 3º,

² BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Saraiva, 1989, p. 87.

³ *Ibidem*, p. 147.

⁴ MORAES, Alexandre. *Jurisdição constitucional e tribunais constitucionais*. São Paulo: Atlas, 2000, p. 43.

⁵ SILVA, José Afonso da. O Estado Democrático de Direito. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 173, jul./set. 1998, p. 22.

inciso I, da Constituição Federal⁶, em que o poder seja exercido pelo povo, diretamente ou por meio de representantes eleitos.

Além disso, acrescenta que a democracia, no Estado democrático de Direito, deve ser participativa, envolvendo o povo nas decisões e na formação dos atos de governo; pluralista, isto é, a partir da pluralidade de ideias, culturas e etnias; e livre, pois está relacionada à liberação da pessoa humana das diversas formas de opressão.

Nesse sentido, a tarefa fundamental do Estado democrático de Direito consiste em superar as desigualdades sociais e regionais e instaurar um regime democrático que realize a justiça social.

Ainda assim, percebe-se a dificuldade em alcançar uma definição que reúna todos os elementos constitutivos do Estado democrático de Direito. Por isso, considera-se pertinente apenas retomar e ressaltar os elementos que permeiam esse modelo de Estado, a fim de que possa ser dada uma maior elucidação à compreensão do tema.

Vale ressaltar as colocações de Enio Moraes da Silva⁷, que dispõe que o Estado democrático de Direito deve ter o seu fundamento na soberania popular, de forma a apurar e efetivar a “vontade do povo nas decisões políticas fundamentais do Estado, conciliando uma democracia representativa pluralista, livre, com uma democracia participativa efetiva”.

Outrossim, o autor destaca a necessidade de uma “constituição material legítima, rígida, emanada da vontade do povo, dotada de supremacia e que vincule todos os poderes e atos dela provenientes”. Ademais, tal constituição, bem como os valores fundamentais da sociedade, devem ser protegidos por um órgão com atuação livre e desimpedida, constitucionalmente garantida. No Brasil, a função é exercida pelo Supremo Tribunal Federal.

O Estado democrático de Direito requer, ainda, a existência de órgãos judiciais que atuem de forma livre e independente, a fim de solucionar os conflitos entre os indivíduos e destes com o próprio Estado. Para tanto, os princípios da legalidade e da segurança jurídica devem ser observados.

⁶ BRASIL. [Constituição (1998)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 31 mar. 2021.

⁷ SILVA, Enio Moraes da. O estado democrático de direito. *Revista de informação legislativa*, v. 42, n. 167-168, 2005. p. 228-229.

Além disso, o Estado deve garantir os direitos humanos em todas as suas expressões, baseando-se em uma democracia política-social, econômica e cultural, que promova a justiça social, a partir da observância do princípio da igualdade.

Diante de todo o exposto, nota-se a dificuldade em definir o chamado Estado democrático de Direito, que não deve ser pautado apenas no Estado de legalidade e ao instituto da representação política, uma vez que, conforme apresentado, se sobrepõe em diversos outros elementos com o objetivo de garantir a justiça social.

1.2 A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 e os direitos políticos

A Constituição Federal de 1988⁸ trata em seu Capítulo IV sobre os direitos políticos e estabelece, no artigo 14, que a soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante: plebiscito; referendo e; iniciativa popular.

Quanto ao sufrágio, a doutrina entende como o poder reconhecido a um número de pessoas para que estes possam participar da soberania do Estado, isto é, da gerência da vida pública, seja de forma direta ou indireta. Entretanto, conforme Paulo Bonavides⁹, o conceito de sufrágio não se confunde com o de votação. Nas palavras dele:

Quando o povo se serve do sufrágio para *decidir*, como nos institutos da democracia semidireta, diz-se que houve *votação*; quando o povo porém emprega o sufrágio para *designar representantes*, como na democracia indireta, diz-se que houve *eleição*. No primeiro caso, o povo pode votar sem eleger; no segundo caso o povo vota para eleger.

Ademais, a Constituição Federal define que a soberania será exercida pelo sufrágio universal, ou seja, em tese, a participação do indivíduo não será limitada por condições como sexo, riqueza, raça, nascimento, entre outros. No entanto alguns autores, como Paulo Bonavides¹⁰, entendem não existir um sufrágio completamente universal, uma vez que os países adotam algumas restrições para o exercício de tal poder, como a nacionalidade, residência, sexo, idade, capacidade física ou mental, grau de instrução (o voto do analfabeto), indignidade, serviço militar e alistamento.

⁸ BRASIL. [Constituição (1998)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 31 mar. 2021.

⁹ BONAVIDES, Paulo. *Ciência Política*. 10ª ed. São Paulo: Malheiros, 2000, p. 293.

¹⁰ BONAVIDES, op. cit.

Dessa forma, o sufrágio universal se apresenta como um dos pilares da soberania popular. No entanto, existem outros direitos políticos previstos na Constituição Federal, por meio dos quais também se exerce a soberania popular.

Conforme os ensinamentos de Teori Albino Zavascki¹¹, estar no gozo dos direitos políticos significa:

[...] estar habilitado a alistar-se eleitoralmente, habilitar-se a candidaturas para cargos eletivos ou a nomeações para certos cargos públicos não eletivos (CF, arts. 87; 89, VII; 101; 131, § 1.º), participar de sufrágios, votar em eleições, plebiscitos e referendos, apresentar projetos de lei pela via da iniciativa popular (CF, art. 61, § 2.º, art. 29, XI), propor ação popular (CF, art. 5.º, inc. LXXIII). Quem não está no gozo dos direitos políticos não poderá filiar-se a partido políticos (Lei 5.682, de 21.07.1971, art. 62), e nem investir-se em qualquer cargo público, mesmo não eletivo (Lei 8.112, de 11.12.1990, art. 5.º, II). Não pode, também, ser diretor ou redator-chefe de jornal ou periódico (Lei 5.250, de 09.02.1967, art. 7.º, § 1.º) e nem exercer cargo em entidade sindical (CLT, art. 530, V).

Além disso, consta no artigo 21 da Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948¹² que “todo ser humano tem o direito de fazer parte no governo de seu país diretamente ou por intermédio de representante livremente escolhidos”.

Nesse sentido, José Jairo Gomes¹³ explana que os direitos políticos são direitos humanos e fundamentais que expressam o poder ou a faculdade de a pessoa participar, direta ou indiretamente (democracia representativa), do governo e da formação da vontade do Estado de que é cidadã.

Entretanto, há de se destacar que não se deve restringir o conceito de direitos políticos apenas ao fato de poder ser eleitor e ter a capacidade de votar, pois, segundo Teori Zavascki¹⁴, tal definição vai além, uma vez que tais direitos estão relacionados, também, ao exercício de cargos públicos, à utilização de outros instrumentos constitucionais e legais, bem como à efetiva participação e influência nas atividades de governo.

Assim, é importante mencionar que os direitos políticos estão diretamente relacionados à formação do Estado democrático de Direito, tendo em vista que implicam

¹¹ ZAVASCKI, Teori Albino. Direitos Políticos: perda suspensão e controle jurisdicional. *Revista de Processo*, n. 85, jan./mar. 1997, p. 182.

¹² ONU. *Declaração Universal dos Direitos Humanos*. 1948. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos>. Acesso em: 31 mar. 2021.

¹³ GOMES, José Jairo. Direitos Políticos. *Revista Brasileira Estudos Políticos*, v. 100, 2010, p. 103.

¹⁴ ZAVASCKI, op, cit.

em uma liberdade ativa que possibilita aos cidadãos atuarem nas decisões políticas do Estado.

Nesse ponto, é importante salientar que a doutrina diferencia os direitos políticos ativos dos direitos políticos passivos, de acordo com a forma que esses direitos são usufruídos pelos seus titulares.

Assim, o direito político ativo se exterioriza pelo voto, que segundo o legislador constituinte tem as seguintes características: direto; secreto e igualitário. Ademais, o direito político ativo tem como requisito a alistabilidade, ou seja, para que o cidadão possa exercer seu direito de voto, deve previamente fazer o procedimento administrativo junto à justiça eleitoral no prazo de cento e cinquenta dias antes do início das eleições, conforme o artigo 91 da Lei 9.054/97¹⁵.

Vale ressaltar que, conforme o artigo 14, § 1º, da Constituição Federal¹⁶, o alistamento e o voto são obrigatórios para os maiores de dezoito anos e facultativos para os analfabetos, os maiores de setenta anos e os maiores de dezesseis anos e menores de dezoito anos. Estão proibidos de alistar-se como eleitores, de acordo com o artigo 14, § 2º, da Constituição Federal, os estrangeiros e, durante o período de serviço militar obrigatório, os conscritos.

Por outro lado, os direitos políticos passivos estão ligados ao direito de ser votado, se eleger para ocupar cargos como representante do povo. Nesse caso, é necessário cumprir os requisitos de elegibilidade expostos no artigo 14, § 3º, da Constituição Federal, que são: nacionalidade brasileira, pleno exercício dos direitos políticos, alistamento eleitoral, domicílio eleitoral na circunscrição, filiação partidária e as idades mínimas para assumir o cargo.

Constata-se, então, que os direitos políticos estão intimamente relacionados ao conceito de cidadania, uma vez que José Jairo Gomes¹⁷, define o cidadão como a pessoa detentora de direitos políticos, podendo, pois, participar do processo governamental, elegendo ou sendo eleito para cargos públicos.

¹⁵ Art. 91. Nenhum requerimento de inscrição eleitoral ou de transferência será recebido dentro dos cento e cinquenta dias anteriores à data da eleição. BRASIL. *Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997*. Estabelece normas para as eleições. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19504.htm. Acesso em: 31 mar. 2021.

¹⁶ BRASIL. [Constituição (1998)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 31 mar. 2021.

¹⁷ GOMES, José Jairo. *Direito Eleitoral*. 14 ed. São Paulo: Atlas, 2018, p. 27.

Por fim, é importante destacar que a Constituição Federal¹⁸ apresenta, no artigo 15, hipóteses de perda ou suspensão dos direitos políticos. Veja-se o texto constitucional:

Art. 15. É vedada a cassação de direitos políticos, cuja perda ou suspensão só se dará nos casos de:

I – cancelamento da naturalização por sentença transitada em julgado;

II – incapacidade civil absoluta;

III – condenação criminal transitada em julgado, enquanto durarem seus efeitos;

IV – recusa de cumprir obrigação a todos imposta ou prestação alternativa, nos termos do art. 5º VIII;

V – improbidade administrativa, nos termos do art. 37, § 4º.

Na obra “Direito Eleitoral”, José Jairo Gomes¹⁹ expõe um estudo, divulgado em março de 2007, pelo Tribunal Superior Eleitoral, que revela que 503.002 brasileiros estavam privados de direitos políticos na ocasião, tanto por perda, quanto por suspensão.

José Jairo Gomes²⁰ explica que a perda do direito político está ligada à ideia de definitividade, isto é, a perda é permanente, apesar de poder recuperar-se o que perdeu. Já a suspensão, refere-se à interrupção temporária daquilo que está em curso, cessando quando os efeitos do ato ou medida anterior à perda do direito político terminam.

Diante disso, entende-se plausível a implementação do instituto da candidatura avulsa no ordenamento jurídico brasileiro, uma vez que a medida se demonstra compatível com a ideia da participação política nas decisões estatais e garantia dos direitos políticos, sendo uma alternativa satisfatória para consubstanciar a manutenção da democracia contemporânea e a efetiva participação de cidadãos na política.

1.3 A filiação partidária como condição de elegibilidade

Diante do apresentado no último tópico, considera-se importante para a evolução deste trabalho uma análise a respeito do artigo 14, § 3º, inciso V, da Constituição Federal, que prevê a filiação partidária como condição de elegibilidade, visando a capacidade eleitoral passiva.

¹⁸ BRASIL. [Constituição (1998)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 31 mar. 2021.

¹⁹ GOMES, José Jairo. *Direito Eleitoral*. 14 ed. São Paulo: Atlas, 2018, p. 30.

²⁰ GOMES, op. cit.

Apesar de o cidadão precisar cumprir todas as condições de elegibilidade, bem como não incidir em nenhuma das inelegibilidades, entende-se que a filiação partidária como condição de elegibilidade é de suma relevância para o debate acerca das candidaturas avulsas.

De acordo com o “Glossário Eleitoral”²¹, exposto no sítio eletrônico do Tribunal Superior Eleitoral – TSE, a filiação partidária é:

Ato pelo qual um eleitor aceita e adota o programa de um partido político. Vínculo que se estabelece entre o político e o partido. É condição de elegibilidade, conforme disposto no artigo 14, § 3º, inciso V da Constituição Federal. Nos termos do artigo 16 da Lei dos Partidos Políticos – Lei nº 9.096/1996 -, só pode filiar-se a partido o eleitor que estiver no pleno gozo de seus direitos políticos.

Em síntese, pode-se dizer que a filiação partidária é a relação jurídica entre o cidadão e o partido político, que se apresenta como o meio que oportuniza o exercício individual do poder ao cidadão. Nessa linha, Maurice Duverger²² relata que os partidos políticos são verdadeiros protagonistas da democracia representativa. Nas palavras do autor:

[...] as modernas democracias de certa forma secundarizam, em benefício dos partidos políticos, a participação popular direta; na verdade, ainda segundo esse autor, os partidos políticos adquiriram a qualidade de autênticos protagonistas da democracia representativa, não se encontrando, no mundo ocidental, nenhum sistema político que prescindisse da sua intermediação, sendo excepcional e mesmo até exótica a candidatura individual a cargo eletivo fora do abrigo de um partido político.

Dessa forma, conclui-se que o Brasil vive em um “monopólio” dos partidos políticos, dado que a filiação partidária impossibilita as candidaturas desvinculadas de qualquer sigla partidária.

²¹ “Glossário eleitoral brasileiro é constituído de termos simples e compostos, que apresentam conceitos e definições extraídos da literatura jurídico-eleitoral brasileira, referências doutrinárias, informações históricas de termos relacionados e dos sistemas e processos eleitorais brasileiros, bem como imagens e textos vinculados. O objetivo é divulgar, por meio do Glossário, informações sobre a Justiça Eleitoral que possam conscientizar eleitores e futuros eleitores da importância do voto e contribuir para torná-los cidadãos com efetiva participação na vida política do país”. BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Glossário Eleitoral*. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/eleitor/glossario/glossario-eleitoral>. Acesso em: 20 out. 2020.

²² DUVERGER, Maurice. *As modernas tecnodemocracias*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978, p. 20.

Entretanto, nem sempre foi assim. De acordo com Bruno Oliveira²³, a primeira aparição da filiação partidária como condição de elegibilidade se deu com o Decreto-Lei nº 7.856, de 28 de maio 1945, em que o artigo 39 do referido dispositivo previa que somente poderiam concorrer às eleições candidatos registrados por partidos ou alianças de partidos. Atualmente, diversas leis estabelecem a filiação partidária como exigência ao cidadão que busca um cargo eletivo.

Em relação a textos constitucionais, de acordo com o autor, nenhuma Carta brasileira havia previsto a filiação partidária como requisito de elegibilidade até 1988, quando o legislador optou por adotá-la. A partir de então, a Constituição passou a exigir a necessidade de que um partido político intermediasse a relação entre o cidadão e o pleito a um cargo eletivo.

Quanto à candidatura avulsa em outros países, o tema será esmiuçado mais adiante. Todavia, vale ressaltar que o Brasil, dentro das democracias modernas, faz parte de um grupo minoritário que requer a filiação partidária para o exercício da capacidade eleitoral ativa.

Conforme estudo apresentado pelo *The Electoral Knowledge Network – ACE Project*²⁴, o Brasil está no grupo de 9% dos países que não adotam a candidatura avulsa em nenhum pleito, seja federal, estadual ou municipal. Por outro lado, 43% dos países, como Estados Unidos da América e Itália, aceitam as candidaturas avulsas tanto em eleições presidenciais quanto legislativas.

Assim, ante o demonstrado, percebe-se que o país está enclausurado em uma democracia representativa que tem como um dos pilares a filiação partidária. Nesse sentido, a inserção de um instituto político como a candidatura avulsa possibilitaria uma realidade mais participativa e representativa aos cidadãos, uma vez que a democracia não é imutável e pode passar por reestruturações que possibilitem mais liberdade e igualdade ao povo, verdadeiro detentor do poder.

1.4 A democracia representativa e suas características

²³ OLIVEIRA, Bruno Ferreira de. Candidatura independente no Brasil: uma proposta de aplicabilidade ao âmbito local para cargo de vereador. *Revista de estudos eleitorais do Tribunal Superior Eleitoral*, Brasília, v. 12, n. 3, set/dez 2018, p. 55.

²⁴ ACE PROJECT. *Parties and Candidates: Independent candidates*. Disponível em: <<http://aceproject.org>>. Acesso em 20 out. 2020.

Como já exposto anteriormente, a Constituição Federal de 1988²⁵ consagra, em seu artigo 1º, parágrafo único, que “todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente”. Assim, o legislador determinou que a participação política do cidadão deve ser exercida tanto por meio de representantes eleitos, fundamentando a democracia representativa, quanto pela democracia direta.

O artigo 14 da Constituição Federal traz, ainda, formas de participação política semidireta, quais sejam: plebiscito, referendo e iniciativa popular. No entanto, sabe-se que tais institutos sequer são utilizados com recorrência na realidade política brasileira e, quando usados, não possibilitam uma ampla discussão acerca das deliberações a serem discutidas.

Nesse sentido, a democracia significa, etimologicamente, o governo do povo. Tal ideia foi amplamente difundida por Aristóteles, na Grécia Antiga, que, entretanto, apenas considerava como cidadão aqueles que tivessem virtude política, isto é, participassem como autoridades deliberativas ou judiciárias.

Por outro lado, o conceito contemporâneo busca ampliar esse rol, apresentando uma ideia de democracia voltada ao desejo social de respeito à igualdade e à liberdade. Assim, José Jairo Gomes²⁶ explica que:

A democracia autêntica requer o estabelecimento do debate público permanente acerca dos problemas relevantes para a vida social. Para tanto deve haver acesso livre e geral às fontes de informações. O debate vigoroso pautado pela dialética, contribui para que as pessoas formem suas consciências políticas, evitando serem seduzidas por doutrinas malsãs, enganadas por veículos de comunicação usuários, ludibriados pelas pirotecnias do marketing político-eleitoral, em que a verdade nem sempre comparece. Assim é preciso que o povo goze de amplas liberdades públicas, como direito a reunião, de associação, de manifestação, crença, de liberdade de opinião e de imprensa.

Apesar de ser um governo exercido por todos, ou pela maioria, a minoria não poderá ficar desamparada, pois o governo deve governar para todos indistintamente. É importante frisar que a democracia, independentemente do seu modelo, requer a participação de cidadãos que possam se manifestar livremente, expressando suas escolhas e opiniões.

²⁵ BRASIL. [Constituição (1998)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 31 mar. 2021.

²⁶ GOMES, José Jairo. *Direito Eleitoral*. 9. Ed. São Paulo: Atlas, 2013, p. 39.

Nesse sentido, o autor Antonio Elizalde²⁷, ao discorrer sobre algumas reflexões feitas pelo filósofo colombiano Estanislau Zuleta sobre a democracia, expõe que o sistema democrático exige o respeito entre os cidadãos e, assim, explica:

El respeto significa tomar una serio el pensamiento del una: discutir una él sin agredirlo, sin violentarlo, sin ofenderlo, sin desacreditar su punto de vista, sin aprovechar los errores que cometa o los malos ejemplos que presente, tratando de saber que grado de eoria tiene pero también al mismo tempo significa defender el eoriato uma sin caer uma el eoria pacto de respeto de nuestras diferencias. Uma uma debate seriamente llevado no hay perdedores: quien perde gana, sostenía uma error y salió de él; quien gana no eori nada, sostenía uma eoria que resultó corroborada.

No entanto, a democracia pensada a partir da liberdade e da igualdade vai além de ser um mero procedimento de escolha de representantes. Por isso, a democracia deve ser efetivada como substância, isto é, como forma de liberdade e igualdade de todos os cidadãos, sendo assim uma “forma de aperfeiçoamento da convivência humana”, segundo Santos e Avritzer²⁸.

Nesse ponto, vale ressaltar que alguns estudiosos acreditam que é provável que nunca se alcance a democracia plena. Isso porque, de acordo com Robert Dahl²⁹, a democracia plena, como um processo de participação direta, depende de requisitos que garantam a liberdade e a igualdade, como: oportunidades iguais para a participação efetiva de todos os cidadãos; igualdade de voto; aquisição de entendimento esclarecido, para que não sejam enganados; controle definitivo do planejamento das ações do estado ou outro meio democrático em que se vive; e a inclusão de todos os adultos nesses requisitos. Dessa forma, entende-se que não havendo respeito a esses critérios, rompe-se a igualdade e não há que se falar em democracia plena.

Apesar disso, o cientista político defende que a democracia representativa está intimamente ligada às democracias contemporâneas, uma vez que, devido ao alto contingente populacional dos Estados, bem como o aumento de problemas vivenciados pelos cidadãos, é cada vez maior a necessidade desses cidadãos incumbirem os seus anseios aos representantes.

²⁷ ELIZALDE, Antonio. Democracia Representativa y Democracia Participativa. *Revista Internacional de Desenvolvimento Local*, Santiago, Chile, vol. 1, n.2, mar. 2001, p. 27.

²⁸ SANTOS, B. S.; AVRITZER, L. Para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, B. S. (org.). *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002, p. 40-43.

²⁹ DAHL, Robert A. *Sobre a Democracia*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001, p. 53.

Nessa linha, é possível concluir que, atualmente, não seria possível a prática da forma direta de governo, como faziam os gregos por meio das Assembleias, tendo em vista que os Estados contemporâneos possuem um elevado número de habitantes e vasta área territorial. Contudo, vale frisar que o sistema representativo não é necessariamente democrático, ou seja, pode existir representação sem haver democracia como também é possível existir democracia sem haver representação.

Assim, diante de todo o exposto, conclui-se que, apesar das críticas, é complicado tratar sobre democracia contemporânea sem falar em representação política. No entanto, é preciso que a representação política vá além da teoria, uma vez que a democracia demanda que participação popular nas decisões do Estado seja efetiva. Para isso, é evidente a necessidade de mecanismos que ampliem a representatividade, possibilitando um maior envolvimento do cidadão com a vida pública, tendo em vista que tem sido recorrente a discussão acerca da crise da representação política no Brasil por diversos motivos, tais como: corrupção; número excessivo de partidos políticos; falta de identificação partidária; disjunção entre representantes e representados; entre outros.

2. O SISTEMA ELEITORAL BRASILEIRO

Como visto no último capítulo, o Brasil vive, hoje, uma democracia representativa, que apesar de ser considerada o modelo ideal para garantir a igualdade e a liberdade dos cidadãos, possui inúmeras falhas que levam, inclusive, à discussão de que o modelo esteja em crise.

Este capítulo destina-se à análise do que vem a ser um sistema eleitoral, a fim de que sejam explanadas as suas características, funções e efeitos em uma democracia representativa e partidária. Além disso, apresenta os dois modelos de sistema eleitoral presentes no ordenamento jurídico brasileiros, quais sejam o majoritário e o proporcional.

Considera-se importante a compreensão do sistema eleitoral brasileiro, a fim de viabilizar o entendimento acerca do funcionamento do mecanismo utilizado para a escolha dos representantes políticos e, assim, facilitar a análise de melhorias e saídas para a crise que afeta o atual modelo democrático.

Nesse sentido, de acordo com os ensinamentos de José Afonso da Silva³⁰, o sistema eleitoral é a forma pela qual se organiza a representação do povo no território nacional, a partir de técnicas como a divisão do território em distritos ou circunscrições eleitorais, o método de emissão de voto, e os procedimentos de apresentação de candidatos e de designação dos eleitos de acordo com os votos emitidos.

Quanto às funções do sistema eleitoral, José Jairo Gomes³¹ expõe que cabe a ele organizar as eleições e converter votos em mandatos políticos, buscando uma captação eficiente, segura e imparcial da vontade popular democraticamente manifestada, possibilitando que os políticos eleitos exerçam seu papel com legitimidade. Além disso, os sistemas eleitorais viabilizam meios para a representação dos diversos grupos sociais, bem como para o fortalecimento das relações entre representantes e representados.

É importante destacar que os sistemas eleitorais são mutáveis, ou seja, podem variar no tempo e no espaço, sendo que a sua forma depende da atuação, da interação e dos conflitos entre diversas forças político-sociais ao longo do tempo. Ademais, o sistema eleitoral adotado por um país exerce uma influência direta em diversos aspectos da vida

³⁰ SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 25ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2005, p. 371.

³¹ GOMES, José Jairo. *Direito eleitoral*. 11 ed. São Paulo: Atlas, 2015, p. 121.

pública, tais como a forma de governo, organização partidária e estrutura parlamentar, refletindo, inclusive, na índole das instituições e orientação política do regime.

Nessa linha, Jairo Marconi Nicolau e Rogério Augusto Schmitt³² analisam a influência do sistema eleitoral sobre o sistema partidário a partir das ideias propostas por Maurice Duverger, que segundo ele, se dá por intermédio do que ficou conhecido como os efeitos mecânico e psicológico de Duverger.

Nicolau e Schmitt explicam que o efeito mecânico de Duverger³³ está relacionado com a ideia de que todo e qualquer sistema eleitoral favorece os maiores partidos na conversão em assentos eleitorais. Já o efeito psicológico de Duverger³⁴ ocorre após sucessivas eleições, quando o efeito mecânico produz nos eleitores desfavorecidos, o ato de não mais votar em partidos excluídos, influenciando na decisão do voto.

Percebe-se, então, que a escolha de determinado sistema eleitoral, bem como suas técnicas e métodos podem produzir diversos impactos na representação política de um país. De acordo com Maurice Duverger³⁵, tal escolha é realizada a partir de considerações políticas, uma vez que “as instituições políticas moldam e são moldadas nos países democráticos por seu sistema eleitoral.

³² NICOLAU, Jairo Marconi; SCHMITT, Rogério Augusto. Sistema eleitoral e sistema partidário. *Lua Nova*, São Paulo, n. 36, 1995. Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64451995000200008&lng=pt&nrm=iso. Acesso em 29 out. 2020.

³³ Nas palavras de Nicolau e Schmitt: “*Efeito Mecânico de Duverger*: é a tendência que todos os sistemas eleitorais em práticas nas democracias têm de sub-representar os menores partidos e sobre-representar os maiores. Mesmo sistemas eleitorais com um único distrito nacional, ou que utilizam fórmulas altamente proporcionais com a ‘Sainte-Laguë’ e a de ‘Maiores Sobras’, podem operar de maneira desproporcional, caso os partidos recebam votos abaixo do quociente eleitoral mínimo. Isso por si só fará com que os maiores partidos recebam percentualmente mais cadeiras do que votos recebidos. O efeito mecânico pode ser observado simplesmente comparando-se o percentual de votos com o de cadeiras de cada partido. Tal efeito – dos maiores partidos serem beneficiados com mais cadeiras e os menores penalizados – opera mecanicamente e está livre de qualquer cálculo estratégico. Portanto, ele ocorre em uma eleição, e, para usar uma linguagem direta, depois de as urnas estarem fechadas”. *Ibidem*.

³⁴ Quanto ao efeito psicológico, Nicolau e Schmitt afirmam: “*Efeito Psicológico de Duverger*: a concretização do efeito mecânico – de punição para os menores partidos – pode estimular os eleitores a deixar de voar em um partido sub-representado em eleição anterior para não desperdiçar seu voto. Esse efeito do sistema eleitoral sobre os eleitores ficou conhecido como efeito psicológico de Duverger. Se ele ocorre, um partido terá menos votos, o que acaba reforçando o efeito psicológico sobre os eleitores na eleição seguinte. Ao contrário do efeito mecânico, o efeito psicológico necessita de pelo menos duas eleições para ocorrer. [...] Além de influenciar os eleitores, o efeito psicológico atua também sobre o comportamento dos dirigentes partidários, na medida em que eles definem suas estratégias de campanha eleitoral a partir da intensidade com que o efeito mecânico influencia suas oportunidades eleitorais”. *Ibidem*.

³⁵ DUVERGER, Maurice. *Instituciones politicas y derecho constitucional*. Barcelona: Ariel, 1962, p. 102.

No mesmo sentido, Robert Dahl³⁶ declara que:

Provavelmente, nenhuma instituição molda a paisagem política de um país democrático mais do que seu sistema eleitoral e seus partidos. Nenhuma apresenta variedade maior. As variações são imensas, a tal ponto que um cidadão, conhecedor do sistema partidário e dos arranjos eleitorais de seu país, poderá achar incompreensível o panorama político de outro país ou, se compreensível, nada atraente.

Hodiernamente, o Brasil adota dois dos três modelos tradicionais de sistema eleitoral existentes: o majoritário e o proporcional, que serão explicados e detalhados em breve. Existe, ainda, o sistema misto, o qual combina características do sistema majoritário e do sistema proporcional, entretanto não é utilizado no país.

Dessa forma, entende-se necessário conhecer a realidade do sistema eleitoral brasileiro, apontando como se dá o seu funcionamento e suas principais características, pois, assim, será possível avaliar o impacto que os sistemas majoritário e proporcional exercem sobre a governabilidade e a representação do país.

2.1 Sistema majoritário

No Brasil, conforme a Constituição da República de 1988, adota-se o sistema majoritário para a eleição dos cargos de Presidente da República, governadores, prefeitos e senadores.

De acordo com as lições de José Jairo Gomes³⁷, “o sistema majoritário funda-se no princípio da representação ‘da maioria’”. Tal maioria pode ser absoluta ou relativa.

Assim, os cargos de Presidente, governadores e prefeitos de cidades com mais de duzentos mil eleitores seguem o sistema majoritário por maioria absoluta, no qual as cadeiras são preenchidas em eleições que, caso nenhum dos candidatos obtenha cinquenta por cento dos votos mais um no primeiro turno, passa-se a um segundo turno entre os dois candidatos mais votados. Tal modelo relaciona-se à ideia de ampliação à representatividade do eleitor, de forma a fortalecer a sua base popular e sua legitimidade.

No caso dos senadores e dos prefeitos de cidades com até duzentos mil eleitores, as cadeiras são preenchidas em eleições majoritárias simples, ou seja, quem

³⁶ DAHL, Robert A. *Sobre a democracia*. Brasília: Universidade de Brasília, 2001, p. 147.

³⁷ GOMES, José Jairo. *Direito Eleitoral*. 14. ed. São Paulo: Atlas, 2018, p. 148.

obtiver a maioria relativa em primeiro turno se elege. Nesse caso, o candidato poderá vencer as eleições com menos da metade dos votos.

Nesse sentido, Alexandre De Moraes³⁸ expõe que os principais pontos positivos do sistema majoritário são: “a formação de governos funcionais, em razão da obtenção da maioria na cúpula do processo decisório”; “a alternância de poder, que reduz o número de partidos”; e, “o fortalecimento do partido de oposição”.

Entretanto, diversos autores pontuam que as eleições majoritárias acabam subrepresentando as minorias, uma vez que não viabilizam adequadamente a expressão e a vontade popular de grupos sociais menores. Antônio Octávio Cintra³⁹ relata que os votos minoritários se perdem na maioria dos distritos, pois só os candidatos mais votados levam as cadeiras.

Por fim, o autor conclui que “o sistema eleitoral majoritário preocupa-se, pois, com a formação de maiorias significativas no corpo de representantes, vistas como indispensáveis para haver governo, sobretudo no sistema parlamentarista”. Assim, pode-se dizer que o sistema majoritário não busca a distribuição de votos, mas sim um vencedor, um governo.

2.2 Sistema proporcional

Os cargos de deputados federais, deputados estaduais, deputados distritais e vereadores são definidos a partir de eleições proporcionais, conforme prevê a Constituição Federal em seus artigos 27, §1º, 29, IV, 32, § 3º, e 45. Pode-se afirmar que o sistema proporcional busca a representação de diversos segmentos sociais.

O sistema proporcional surgiu na Europa e foi consagrado na Bélgica a partir do método desenvolvido por Victor D’Hondt, que se baseava na distribuição das cadeiras na Casa Legislativa por meio da votação de cada partido. Nesse sentido, Jairo Nicolau⁴⁰ explica:

Em 1882, Victor D’Hondt publicou *Sistema racional e prática de representação proporcional*, em que propunha um novo método de distribuição de cadeiras, baseado na votação de cada partido. D’Hondt

³⁸ MORAES, Alexandre de. *Presidencialismo*. 2. Ed. São Paulo: Atlas, 2013, p. 81.

³⁹ CINTRA, Antônio Octávio. Sistema eleitoral. In: ANASTASIA, Fátima; AVRITZER, Leonardo. (org.). *Reforma política no Brasil*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006, p. 128.

⁴⁰ NICOLAU, Jairo. *Sistemas eleitorais*. 6. ed. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2012, p. 45.

foi um ativo militante em defesa da representação proporcional. Quatro anos depois, a Conferência Internacional sobre Reforma Eleitoral, realizada na Bélgica e na qual estiveram presentes delegados de diversos países da Europa, adotou o sistema apresentado por D'Hondt como modelo de representação proporcional.

No Brasil, o sistema proporcional admite o modelo de lista aberta e de votação nominal. Assim, o eleitor pode votar tanto no número do partido político quanto no número de um candidato específico. A partir daí os candidatos mais votados de cada lista assumem as cadeiras obtidas pelos partidos ou pelas coligações partidárias. Vale destacar que, no caso das coligações, os candidatos mais votados serão eleitos, independentemente do partido ao qual está filiado.

Nesse ponto, José Jairo Gomes⁴¹ apresenta uma vasta explicação acerca da distribuição de cadeiras, detalhando como se dá o processo e os conceitos de quociente eleitoral, quociente partidário e sobras eleitorais. Entretanto, não é o objetivo deste trabalho adentrar no mérito dessa questão, valendo ressaltar apenas o seguinte trecho:

No sistema proporcional, a distribuição de cadeiras é feita entre os partidos políticos proporcionalmente à votação que obtiverem. A racionalidade presente nesse sistema impõe que cada partido com representação na Casa Legislativa tenha recebido certo número de votos. As vagas são conquistadas pela agremiação e ligam-se diretamente ao número de votos obtidos por ela nas urnas.

Assim, para que um candidato seja eleito, é preciso que seu partido seja contemplado com um número mínimo de votos. Esse número mínimo – também chamado de uniforme – é denominado quociente eleitoral. Havendo coligação partidária, os votos conferidos às agremiações que a integram de vem ser somados, porque a coligação é considerada uma entidade única, ou seja, um só partido.

Ademais, o autor⁴² leciona que tal sistema busca a distribuição das vagas existentes nas Casas Legislativas entre os múltiplos partidos políticos de maneira que a disputa pelo poder se torne equânime e, principalmente, enseje a representação de segmentos sociais minoritários, concluindo que:

O ideal, portanto, é que haja um ótimo grau de correspondência entre as preferências manifestadas nas urnas pelos eleitores e a distribuição de poder entre as diversas correntes de pensamento e agremiações políticas. Nisso, aliás, consiste a ideia de representatividade democrática.

⁴¹ GOMES, José Jairo. *Direito Eleitoral*. 14. ed. São Paulo: Atlas, 2018, p. 153-154.

⁴² *Ibidem*, 152.

Para Gilmar Mendes⁴³, o sistema é único e cumpriu uma missão importante, solucionando sérios problemas políticos. No entanto, afirma que, ao que tudo indica, vem dando sinais de exaustão. De acordo com ele, apesar do sistema permitir uma representação plural da sociedade, é também um dos motivos da atual crise política, na qual temáticas importantes não são discutidas, projetos de lei não são notados pelas comissões e poucas são as pessoas que apresentam um talento político.

Outrossim, José Jairo Gomes⁴⁴ apresenta críticas ao sistema proporcional, afirmando que apesar de ser o preferido em todo o mundo, não é perfeito. Entre os argumentos apresentados pelo autor, estão:

- a) a tendência à multiplicação de partidos e, conseqüentemente, a fragmentação partidária, o que provoca instabilidade no poder;
- b) aumento dos custos da campanha, uma vez que é feita por cada candidato em todo o território da circunscrição eleitoral;
- c) “devido à necessidade de o partido atingir o quociente eleitoral, raras vezes um candidato é eleito tão somente com a própria votação obtida nas urnas, devendo contar com a transferência de votos de outros candidatos (inclusive de não eleitos) para a formação daquele quociente – isso faz com que o voto a um candidato ajude a eleger outro”;
- d) “em razão do fenômeno da transferência de votos, há pouca (ou nenhuma) transparência quanto ao destino do voto do eleitor – o que é agravado se houver coligação de partidos”.

Diante do apresentado, é possível concluir que não existe um sistema eleitoral perfeito. No entanto, as regras estabelecidas por um sistema eleitoral influenciam diretamente na questão da representação política, sendo necessário compreender o seu funcionamento e sua dinâmica para uma melhor compreensão acerca do jogo eleitoral, uma vez que é a partir de suas regras que os representantes do povo são colocados em suas funções de representação.

⁴³ MENDES, Gilmar Ferreira. Reforma eleitoral: perspectivas atuais. In: NORONHA, João Otávio; KIM, Richard Pae. (coord.). *Sistema político e direito eleitoral brasileiros: estudos em homenagem ao Ministro Dias Toffoli*. São Paulo: Atlas, 2016, p. 304-305.

⁴⁴ GOMES, José Jairo. *Direito Eleitoral*. 14. ed. São Paulo: Atlas, 2018, p. 192.

3. OS PARTIDOS POLÍTICOS E A CRISE DE REPRESENTATIVIDADE

Conforme visto nos últimos capítulos, de acordo com a Constituição Federal, o Brasil é um Estado Democrático de Direito, no qual vivencia-se uma democracia representativa, que busca, acima de tudo, a igualdade entre os cidadãos e a justiça social através da supremacia da vontade popular. Tal vontade popular se expressa, principalmente, por meio de representantes que devem estar filiados a um partido político para serem eleitos.

De acordo com Maurice Duverger⁴⁵, na metade do século XIX, nenhum país, com exceção dos Estados Unidos da América, conhecia partidos políticos no sentido moderno do termo. Segundo o autor, existiam tendências de opiniões, clubes populares, associações de pensamento, grupos parlamentares, porém nenhum partido propriamente dito.

No século XX, a partir do reconhecimento constitucional dos partidos políticos por parte dos países, passou-se à noção dos partidos como institutos de representação. Assim, Hasbach⁴⁶ destacou que partido político é “uma reunião de pessoas, com as mesmas convicções e os mesmos propósitos políticos, e que intentam apoderar-se do poder estatal para fins de atendimento de suas reivindicações”.

Diante disso, tomou-se o entendimento de que a democracia contemporânea está intimamente ligada aos partidos políticos como institutos de representação. Hans Kelsen⁴⁷, um fiel defensor dessa ideia, acreditava que a democracia moderna se baseava inteiramente nos partidos políticos, defendendo, inclusive, que “só a ilusão ou a hipocrisia pode acreditar que a democracia seja possível sem partidos políticos”.

Por outro lado, diversos pensadores também expressaram grande aversão aos partidos políticos. Paulo Bonavides⁴⁸ explica que até mesmo Rousseau, doutrinário integral da democracia, se mostrava desafeiçoado ao sistema partidário.

⁴⁵ DUVERGER, Maurice. *Os Partidos Políticos*. Rio de Janeiro, Zahar Editores, 1970, p. 19.

⁴⁶ HASBACH, 1921 *apud* BONAVIDES, Paulo. *Ciência Política*. 10ª ed. São Paulo: Malheiros, 2000, p. 449-450.

⁴⁷ KELSEN, 2000 *apud* BONAVIDES, Paulo. *Ciência Política*. 10ª ed. São Paulo: Malheiros, 2000, p. 449-450.

⁴⁸ BONAVIDES, op. cit.

O desdém aos partidos políticos pode ser observado nos ensinamentos de David Hume⁴⁹, que dizia que “do mesmo modo que os legisladores e fundadores de Estados devem ser honrados e respeitados pelo gênero humano, os fundadores de partidos políticos e facções devem ser odiados e detestados”. Na mesma linha, Thomas Hobbes⁵⁰ demonstrava que os partidos geravam sedições e guerras civis, triunfando o ódio e a violência

Outrossim, Paulo Bonavides⁵¹ declara que nos Estados Unidos o discurso antipartidista alcançou níveis de alta consciência política. O autor expõe que George Washington não poupava críticas ao instituto, aconselhando os sucessores de suas ideias “a se prevenirem dos ‘ruinosos efeitos’ que em geral advêm do chamado ‘espírito partidário’”. Ademais, aduz que o ex-presidente declarava que os partidos políticos eram os piores inimigos da democracia.

Atualmente, a doutrina destaca que os partidos políticos são grupos sociais pautados em um princípio de organização, a partir de um acervo de ideias e princípios, que ditam a ação do partido em busca de um interesse básico: a tomada do poder. Ademais, quando tal objetivo é alcançado, percebe-se a busca pela conservação deste poder, bem como o domínio do aparelho governativo.

Como visto, os partidos políticos já são alvo de discussões há bastante tempo. Assim, este capítulo apresenta, de forma resumida, como se dá o funcionamento dos partidos no Brasil, buscando uma análise crítica a respeito do instituto frente à democracia representativa.

Dessa forma, ao final do capítulo, espera-se que seja compreensível a necessidade de uma reestruturação no atual sistema político-eleitoral do país, demonstrando como a candidatura avulsa pode ser uma alternativa à imposição da filiação partidária como condição de elegibilidade.

3.1 Os partidos políticos no Brasil

⁴⁹ HUME, 1758 *apud* BONAVIDES, Paulo. *Ciência Política*. 10ª ed. São Paulo: Malheiros, 2000, p. 449-450.

⁵⁰ HOBBS, 1642 *apud* BONAVIDES, Paulo. *Ciência Política*. 10ª ed. São Paulo: Malheiros, 2000, p. 449-450.

⁵¹ BONAVIDES, *op. cit.*, p. 373-374.

No Brasil, a história dos partidos políticos é recente. Gilmar Mendes⁵² leciona que só em 1831 surgiram os primeiros partidos: Republicano, Liberal e Restaurador. Antes disso, não existiam partidos políticos, apenas governo e oposição. Nos anos seguintes, outros partidos foram instituídos, como o Partido Liberal e o Partido Conservador, que dominaram o cenário político durante o Segundo Império; o Partido Progressista, entre 1862 e 1864, derivado de uma ala liberal do Partido Conservador; o Partido Republicano, em 1870; entre outros.

Em outro momento histórico, durante a Ditadura Militar, os partidos políticos passaram por um período conturbado, sendo, inclusive, extintos em certo momento, conforme explica Débora Gomes Galvão⁵³:

“O golpe militar de 1964 mudou a evolução partidária no Brasil, apesar de não ter acabado com os partidos, no entanto, deixou-os mais fracos uma vez que o Regime militar era repressivo e autoritário. Os partidos só foram extintos em 1965 com a decretação do AI-2 (27 de outubro de 1965). No AC-4 (20 de novembro de 1965), exigia-se o quórum de um terço dos senadores e um terço dos deputados para a criação de partidos. Assim configurou-se o sistema bipartidário compulsório, em que ocorreram formações partidárias como o Arena (Aliança Renovadora Nacional) e MDB (Movimento Democrático Brasileiro). Este último teve a função de fazer uma oposição tolerável ao regime.

A partir de 1979, após o período de anistia, houve a troca do bipartidarismo para o pluripartidarismo, o que levou ao surgimento de diversos partidos por meio de cisões do MDB e Arena.

Nesse momento, houve uma profunda transformação na relação entre a sociedade, que passou a ver novas ideologias e programas partidários, e o Estado, pois o sistema político foi consideravelmente alterado neste período com a pluralização do sistema partidário, democratização do sistema eleitoral, reorganização política e administrativa, ampliação da responsabilidade estatal e a presença da soberania popular.

Atualmente, a Constituição Federal⁵⁴ prevê, em seu artigo 17, que é livre a criação, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos, desde que resguardados a

⁵² MENDES, Gilmar; GONET BRANCO, Paulo Gustavo. *Curso de Direito Constitucional*. 10ª ed. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 843.

⁵³ GALVÃO, Débora Gomes. *Crise de representação dos partidos políticos no Brasil (2000 a 2015): uma perspectiva comparada*. Jundiaí, SP. Paco Editorial, 2016, p. 32.

⁵⁴ BRASIL. [Constituição (1998)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 31 mar. 2021.

soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo e os direitos fundamentais da pessoa humana.

O próprio artigo traz em seus incisos algumas limitações para resguardar os princípios constitucionais. Assim, dispõe que os partidos devem ter caráter nacional; proíbe o recebimento de recursos financeiros de entidade ou governo estrangeiro ou de subordinação a estes; devem prestar contas à Justiça Eleitoral; e funcionem de acordo com a lei. O parágrafo 4º do referido artigo veda, ainda, a utilização pelos partidos políticos de organização paramilitar.

Ademais, o parágrafo 1º do artigo 17, da Constituição, garante a autonomia partidária, possibilitando que *interna corporis* os partidos tenham o direito à auto-regulamentação, permitindo que possam estruturar e organizar o seu funcionamento com estatutos que regulem as suas diretrizes de fidelidade e disciplina partidária. Dessa forma, o Estado fiscaliza apenas os elementos formais e as exigências legais referentes ao funcionamento dos partidos políticos, sem grandes interferências das suas liberdades.

Nesse sentido, o Supremo Tribunal Federal tem aplicado o entendimento de que “a autonomia partidária não se estende a ponto de atingir a autonomia de outro partido, cabendo à lei regular as relações entre dois ou mais deles”.⁵⁵

Destarte, Gilmar Mendes⁵⁶ declara:

A autonomia organizatória não há de realizar-se com o sacrifício de referenciais democráticos. A função da mediação e da formação da vontade impõe que o partido assegure plena participação a seus membros nos processos decisórios. Não poderá o partido adotar, em nome da autonomia e da liberdade de organização, princípios que se revelem afrontosos à ideia de democracia, ou, como observa Canotilho, “a democracia de partidos postula a democracia no partido”.

Além disso, o artigo 17, parágrafo 2º, da Constituição prevê que a aquisição da personalidade jurídica do partido se dá na forma da lei civil. Após o reconhecimento da personalidade jurídica, faz-se o registro no Tribunal Superior Eleitoral. Vale ressaltar que

⁵⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). *ADI 1.465*. Ementa: Ação Direta de Inconstitucionalidade. Partidos políticos. Dupla filiação. Regulação legal da relação entre dois ou mais partidos. Princípio da fidelidade partidária. Improcedência. [...]. Rel. Min. Joaquim Barbosa, 24 de fevereiro de 2005. Disponível em: <https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/765897/acao-direta-de-inconstitucionalidade-adi-1465-df>. Acesso em: 31 mar. 2021.

⁵⁶ MENDES, Gilmar; GONET BRANCO, Paulo Gustavo. *Curso de Direito Constitucional*. 10ª ed. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 848.

o partido político tem natureza jurídica de pessoa jurídica de direito privado, conforme a própria Constituição⁵⁷.

Entretanto, o papel de mediação que o partido político assume entre o povo e o Estado faz com que o partido tenha características especiais e diferenciadas, o que faz com que este não seja confundido com uma simples instituição privada.

Vale ressaltar que, no ordenamento jurídico brasileiro, a Lei nº 9.096/95⁵⁸, conhecida como Lei dos Partidos Políticos, dispõe sobre os partidos políticos e regulamenta os artigos 17 e 14, § 3º, inciso V (filiação partidária), da Constituição. A lei traz em seu artigo 1º o seguinte conceito de partido político:

Art. 1º O partido político, pessoa jurídica de direito privado, destina-se a assegurar, no interesse do regime democrático, a autenticidade do sistema representativo e a defender os direitos fundamentais definidos na Constituição Federal.

A respeito das disposições da Lei 9.096/95, a lei detalha como deve ser o funcionamento dos partidos políticos, bem como suas garantias e seus deveres. Nesse sentido, Gilmar Mendes⁵⁹ resume como os partidos devem disciplinar os estatutos que determinam suas estruturas:

Nos termos da Lei dos Partidos Políticos, cabe às agremiações partidárias disciplinar nos seus estatutos a sua estrutura interna, organização e funcionamento, devendo o estatuto conter normas sobre nome, denominação abreviada, sede, formas de filiação e desligamento de seus membros, direitos e deveres dos filiados, modo como se organiza e administra, com a definição de sua estrutura geral e identificação, composição e competências dos órgãos partidários nos níveis municipal, estadual e nacional, duração dos mandatos e processo de eleição dos seus membros, fidelidade e disciplina partidárias, processo para apuração de infrações e aplicação de penalidades, assegurado amplo direito de defesa, condições e forma de escolha de seus candidatos a cargos e funções eletivas, finanças e contabilidade e procedimento de reforma do programa e do estatuto (Lei n. 9.096/95, arts. 3º, 14 e 15).

Ante o exposto, conclui-se que os partidos políticos têm uma posição de destaque e funções essenciais à democracia representativa brasileira, pois o papel exercido por eles é crucial no processo de escolha dos representantes do povo.

⁵⁷ A antiga Lei Orgânica dos Partidos Políticos (Lei nº 5.682/71), que atribuía aos partidos políticos personalidade jurídica de direito público, foi revogada.

⁵⁸ BRASIL. *Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995*. Dispõe sobre partidos políticos [...]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19096.htm. Acesso em: 31 mar. 2021.

⁵⁹ MENDES, Gilmar; GONET BRANCO, Paulo Gustavo. *Curso de Direito Constitucional*. 10ª ed. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 848-849.

Entretanto, apesar da sua importância, o instituto vem sendo amplamente criticado, uma vez que dentre as inúmeras falhas do sistema representativo também se discute a crise de representatividade dos partidos políticos.

3.2 A crise de representatividade dos partidos políticos

Conforme demonstrado, os partidos políticos têm um papel importante na democracia representativa e, atualmente, são considerados indispensáveis ao processo eleitoral, tendo em vista a obrigatoriedade da filiação partidária como condição de elegibilidade e as suas funções em uma democracia representativa.

No entanto, de acordo com a percepção de muitos cientistas e teóricos, a população está desanimada com as teorias filosóficas-políticas tradicionais e não creem nos institutos políticos que estão no poder e representam a sociedade. Tal insatisfação pode ser comprovada em termos numéricos, por meio de pesquisas.

Em consonância com a pesquisa feita pelo Índice de Confiança na Justiça Brasileira – ICJ Brasil⁶⁰ -, em 2017, pela Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, apenas 7% dos brasileiros diziam confiar nos partidos políticos. O mesmo percentual era observado quanto ao Congresso Nacional, enquanto o Governo Federal dispunha da confiança de apenas 6% dos brasileiros.

Outro levantamento realizado pelo Instituto da Democracia e da Democratização da Informação⁶¹, em março de 2018, mostrou o nível de confiança dos brasileiros nos partidos políticos no patamar mais baixo desde 2006. De acordo com a pesquisa, 77,8% dos entrevistados afirmaram não ter “nenhuma confiança” nos partidos políticos.

Outrossim, um levantamento feito pelo Datafolha⁶², em abril de 2019, demonstrou que 65% dos brasileiros afirmaram não ter uma sigla com a qual se

⁶⁰ FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. *Relatório ICJ Brasil*. Disponível em: http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/19034/Relatorio-ICJBrasil_1_sem_2017.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 18 nov. 2020.

⁶¹ INSTITUTO DA DEMOCRACIA E DA DEMOCRATIZAÇÃO DA COMUNICAÇÃO. *Confiança nos partidos políticos*. Disponível em: <https://www.institutodademocracia.org/single-post/confiancanospartidospoliticos>. Acesso em: 18 nov. 2020.

⁶² FARIA, Flávia. 65% dos brasileiros não se identificam com partidos, diz pesquisa Datafolha. *Folha de São Paulo*, 2019. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2019/04/65-dos-brasileiros-nao-se-identificam-com-partidos-diz-pesquisa-datafolha.shtml>. Acesso em: 18 nov. 2020.

identifiquem. O levantamento é realizado desde 1989, quando o Brasil era governado por José Sarney (MDB), primeiro presidente civil depois da ditadura militar, oportunidade na qual 62% dos cidadãos afirmaram não ter legenda.

Para Maria Rita Loureiro⁶³, que salienta que os problemas da representação política não são de hoje, nem um problema exclusivo do Brasil, entende que “o peso desmesurado do poder econômico, a corrupção relacionada ao financiamento de campanhas, a desproporcionalidade na tradução de votos em cadeiras, entre outros” são as causas da crise.

Manoel Gonçalves Ferreira Filho⁶⁴ faz uma análise categórica a respeito da crise do sistema partidário brasileiro. Segundo o autor, desde a Constituição de 1946 era possível perceber alguns vícios no sistema partidário, como a tendência à multiplicação do número de partidos, que dificulta a governabilidade do país. Ao sintetizar as suas ideias, o autor aduz que:

Os partidos brasileiros não estão à altura da missão que a democracia pelos partidos lhes impõe. Não passam de conglomerados decorrentes de exigências eleitorais, sem programa definido e, o que é muito pior, sem vida própria. Apesar das prescrições legais que desejam uma estruturação partidária autêntica, vinda de baixo para cima, com intensa participação popular, permanecem eles vazios, como corpos sem alma.

O ilustre José Jairo Gomes⁶⁵ também destaca o descontentamento da população com o modelo de democracia representativa vivido no Brasil. Para ele, “nem os partidos nem os mandatários sentem-se obrigados a manter os compromissos assumidos anteriormente”, e conclui que “os cidadãos não se sentem representados nas instâncias político-estatais”.

Por sua vez, Paulo Bonavides⁶⁶ expõe que “nem os representantes do povo nem os partidos políticos, na atmosfera moral que respiram, são bastante idôneos para legislar e exercitar o poder perante a crise que o país ora atravessa”.

⁶³ LOUREIRO, Maria Rita. Interpretações contemporâneas da representação. *Revista Brasileira de Ciência Política*, n. 1, jan/jun. 2009, p. 63.

⁶⁴ FILHO, Manoel Gonçalves Ferreira. *Curso de Direito Constitucional*. 40ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2015. p. 154-156.

⁶⁵ GOMES, José Jairo. *Direito eleitoral*. 11ª ed, São Paulo: Atlas, 2015, p. 42.

⁶⁶ BONAVIDES, Paulo A decadência da democracia representativa no Brasil. In: PINTO, Hélio Pinheiro et al. (coord.). *Constituição, direitos fundamentais e política: estudos em homenagem ao professor José Joaquim Gomes Canotilho*. Belo Horizonte: Fórum, 2017, p. 262.

Da mesma maneira, Alexandre De Moraes⁶⁷ entende que a organização e o funcionamento dos partidos políticos influenciaram na ascensão de ideias para aprimorar a participação popular, uma vez que “não conseguiram evoluir no sentido de servirem como eficazes instrumentos de efetiva representação dos interesses do Povo no Parlamento”. Sobre a crise partidária, Alexandre De Moraes afirma que “os partidos perderam a capacidade de filtrar as demandas sociais e transformá-las em decisões”.

Nessa mesma linha, a pesquisadora Mariza Castro Pugliesi⁶⁸ faz a sua crítica aos partidos políticos, corroborando com a tese da existência de uma crise de representatividade dos partidos. Assim, elucida que:

O que tem caracterizado as nossas agremiações partidárias é, principalmente, a defesa de interesses particulares de seus membros, interesses esses, demasiadas vezes desvinculados da realidade do país, e, em especial, dos verdadeiros anseios e necessidades da sofrida população brasileira. De fato, o que predomina no seio dos nossos partidos políticos são menos as respectivas linhas programáticas de ação política e mais as aspirações ao exercício do poder dos homens que os compõem.

Nesse ponto, há de se destacar a problemática dos “caciques políticos” e das dinastias políticas familiares, conhecidas como “clãs políticos”. A prática se demonstra enraizada na cultura política do país e em muitos casos os interesses particulares se sobrepõem aos interesses republicanos.

Durante o desenvolvimento do seu trabalho, Pedro Arthur Capelari De Lucena⁶⁹ demonstra que o poder dos caciques e dos clãs sobre os partidos é um dos fatores que levam a falta de renovação dos institutos e conseqüentemente o afastamento da população, pois os recursos acabam concentrados nas mãos de poucos candidatos, que geralmente são aqueles políticos antigos ou de famílias renomadas, que insistem nas velhas práticas políticas.

Vale destacar que a relação da sociedade com a tecnologia também contribui para a crise de representatividade dos partidos, pois, conforme demonstra Alexandre

⁶⁷ MORAES, Alexandre de. Reforma política do Estado e democratização. *Revista de Direito Constitucional e Internacional*, v. 8, n. 32, jul/ago, 2000, p. 116.

⁶⁸ PUGLIESI, Mariza Castro. *Os Partidos Políticos nas Constituições Brasileiras*. Recife: Nossa Livraria, 2006, p. 222-223.

⁶⁹ LUCENA, Pedro Arthur Capelari de. *Estudos sobre a viabilidade de permissão de candidatura desvinculada de filiação partidária no Brasil*. 2017. Dissertação (Mestrado em Direito Constitucional) – Faculdade de Direito, Universidade de Lisboa, Lisboa, 2018, p. 40.

Kruel Jobim⁷⁰, a internet permite a geração de debates livres e disseminação de informações, o que possibilita aos usuários o exercício da cidadania, em certo nível e, conseqüentemente, o afastamento da política tradicional.

Ainda em relação à sociedade, Flávio Silveira⁷¹ observa que, atualmente, o mesmo eleitor escolhe candidatos completamente diferentes na mesma eleição. O autor denomina tal eleitor como “eleitor não racional”. Assim, explica que esse eleitor não pensa propriamente na política e em ideologias, “o novo eleitor não racional faz sua escolha eleitoral através de intuição, sensibilidade e gosto, formas de conhecimento distintas do pensamento racional discursivo e analítico”.

Outro dado que evidencia o descontentamento da população com a política foi notado nas últimas eleições gerais, realizadas em 2018, quando trinta milhões de eleitores que poderiam votar não compareceram às urnas. O número indica uma abstenção de 20,3%, maior percentual desde 1998⁷².

Sendo assim, é evidente o distanciamento entre representantes e representados, o que demonstra a crise de representatividade em que os partidos políticos se encontram. Dessa forma, é certo que a crise pode levar a novos meios de mobilização política em detrimento dos partidos políticos

Diante desse cenário, Tarcísio Vieira De Carvalho Neto⁷³ é claro ao dizer que “os partidos políticos não podem ficar indiferentes à nova realidade, sob pena de serem fortemente questionados quanto à sua necessidade existencial. Não por acaso, cogita-se no Brasil o uso de candidaturas avulsas”.

Logo, conclui-se que a falta de identificação entre o povo e seus representantes não é um fenômeno que vem de hoje, nem pertence apenas ao Brasil. A crise de representatividade dos partidos políticos é decorrente de um processo ao longo da história, no qual a população deixou de confiar nos institutos de representação pelas

⁷⁰ JOBIM, Alexandre Kruel. Capítulo 2: A influência dos meios de comunicação no processo eleitoral. In: NORONHA, João Otávio; KIM, Richard Pae. (coord.). *Sistema político e direito eleitoral brasileiros: estudos em homenagem ao Ministro Dias Toffoli*. São Paulo: Atlas, 2016, p. 37.

⁷¹ SILVEIRA, F.E. *A decisão do voto no Brasil*. Porto Alegre: EDIPUCRS, 1998, p. 11.

⁷² PAIXÃO, André. Abstenção atinge 20,3%, maior percentual desde 1998. *GI*, 2018. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/eleicoes/2018/eleicao-em-numeros/noticia/2018/10/08/abstencao-atinge-203-maior-percentual-desde-1998.ghtml>. Acesso em: 18 nov. 2020.

⁷³ NETO, Tarcísio Vieira de Carvalho. Partidos políticos. In: TOFFOLI, José Antônio Dias. (org.). *30 anos da constituição brasileira: democracia, direitos fundamentais e instituições*. Rio de Janeiro: Forense, 2018, p. 461.

inúmeras falhas e críticas que advêm do sistema partidário, como: a corrupção estatal, a ausência de programas de governos e ideologia partidária, a superioridade de políticos sobre os partidos, a ditadura intrapartidária, a falta de adaptação dos partidos às novas demandas da sociedade, entre outros.

Contudo, para que essa crise seja superada é necessária a participação ativa e efetiva da população, o que requer dos legisladores uma reforma política-eleitoral que reformule o sistema partidário, a fim de possibilitar a inserção de novas formas de participação política, inclusive viabilizando a implementação da candidatura avulsa como uma alternativa para a saída da crise.

3.3 A necessidade de uma reforma política-eleitoral

É evidente que o Brasil vive um momento de descrença nas instituições de representação, bem como de grande insatisfação popular e instabilidade política. A partir daí, surge a discussão da necessidade de uma reforma política que traga mudanças significativas para a população.

Nessa seara, Jairo Nicolau⁷⁴ ensina que, no Brasil, em meados dos anos de 1990, passou-se a acreditar que a reforma política seria condição necessária para que a democracia se consolidasse. No entanto, deve-se entender que uma reforma política não é a solução para todos os problemas vividos no mundo político.

Além disso, vale ressaltar que, desde a redemocratização do país, diversas reformas trouxeram pequenos avanços à sociedade, tais como a Lei dos Partidos Políticos (Lei 9.096/95) e a Lei das Eleições (Lei 9.054/97). Ademais, nos últimos anos, especialmente nos anos anteriores às eleições, sempre tem sido feita algumas alterações na legislação eleitoral, como em 2006, com a chamada minirreforma eleitoral (Lei 11.300/06), e, em 2013, com a Lei 12.891/13, que alterou dispositivos do Código Eleitoral (Lei 4.735/65), da Lei dos Partidos Políticos (Lei 9.096/95) e a Lei das Eleições (Lei 9.054/97).

Entretanto, o que se tem visto não são reformas significativas, capazes de alterar o cenário crítico da política brasileira. Isso se dá, em maior grau, exatamente por

⁷⁴ NICOLAU, Jairo. A reforma da representação proporcional no Brasil. In: BENEVIDES, M.; VANNUCHI, P.; KERCHÉ, F. (org). *Reforma política e cidadania*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2003, p. 201

falta de interesse dos próprios políticos. É evidente, no cenário nacional, que o Poder Legislativo se mantém inerte em discutir e aprovar uma Reforma Política, tendo em vista a manutenção de seus interesses particulares.

Nesse sentido, Luís Roberto Barroso⁷⁵ expõe que uma reforma política deve alcançar três objetivos, quais sejam: “aumentar a legitimidade democrática do sistema político”; “baratear os custos das eleições, para reduzir a centralidade do dinheiro no processo eleitoral”; e “assegurar a formação de maiorias políticas que assegurem a governabilidade e relações republicanas entre Executivo e Legislativo”. Para o eminente Ministro, a maior dificuldade em realizar uma reforma política concentra-se na definição das regras do jogo eleitoral.

Sendo assim, percebe-se a necessidade de uma reforma que busque aproximar os cidadãos e os representantes, a qual possibilite a construção de um espaço público mais inclusivo e participativo, aumentando a legitimidade da representação política no Brasil. Nesse contexto, discute-se viabilidade da implementação da candidatura avulsa como uma das alternativas para a saída da crise de representatividade dos partidos políticos.

⁷⁵ BARROSO, Luís Roberto. *Reforma Política no Brasil: Os consensos possíveis e o caminho do meio*. 2015, p. 3-5. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/dl/reforma-politica-harvard-ministro-luis.pdf>. Acesso em: 19 nov. 2020.

4. A VIABILIDADE DA IMPLEMENTAÇÃO DA CANDIDATURA AVULSA NO BRASIL

Como foi demonstrado no último capítulo, existe, no Brasil, a necessidade da realização de uma reforma política capaz de aprimorar o sistema político-eleitoral quanto à criação de regras que possibilitem a formação de uma cidadania mais ativa e o aumento da legitimidade da representação política, pois, como visto, os partidos políticos passam por uma crise que os leva a um cenário de descrença e repugna por parte da sociedade.

Vale lembrar que a filiação partidária, prevista no artigo 14, § 3º, inciso V, da Constituição Federal de 1988, é uma das condições de elegibilidade, isto é, apenas cidadãos filiados a um partido político podem ser candidatos a cargos políticos eletivos.

Além disso, o país é caracterizado por ser uma democracia pluripartidária, contando, atualmente, com 33 partidos políticos devidamente registrados no Tribunal Superior Eleitoral⁷⁶. Desse número, 24 partidos possuem cadeiras no Congresso Nacional⁷⁷. Tal fato traz a ideia de que existe uma vasta opção de ideologias para que os cidadãos possam se identificar politicamente.

No entanto, conforme demonstrado anteriormente, os partidos políticos enfrentam uma crise de representatividade que vem gerando um distanciamento da população frente ao instituto, o que tem levado à discussão da viabilidade da implementação da candidatura avulsa no ordenamento jurídico brasileiro, inclusive no âmbito do Supremo Tribunal Federal.

Nesse ponto, é importante destacar que o candidato avulso pode ser definido como aquele cidadão que, sem filiação partidária e interessado em contribuir ativamente com a vida política, se candidata a um cargo eletivo em busca de representar a sociedade, ou parte dela, por meio de decisões ativas, diretas e responsáveis⁷⁸.

Vale ressaltar que a Constituição Federal de 1988 e o processo de redemocratização trouxeram um fortalecimento aos partidos políticos, o que dificulta a

⁷⁶ BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Partidos Políticos registrados no TSE*. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/partidos/partidos-politicos/registrados-no-tse>. Acesso em: 26 nov 2020.

⁷⁷ BRASIL. Câmara dos Deputados. *Bancada*. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/Internet/Deputado/bancada.asp>. Acesso em: 26 nov 2020.

⁷⁸ RODRIGUEZ, Teresa Magnolia Preciado. La razón pública de las candidaturas independientes em Jalisco. *Revista de Investigações Constitucionais*. Curitiba, vol. 4, n. 3, set/dez, 2017, p. 112.

aceitação das candidaturas independentes por parte da classe política. Assim, o Poder Legislativo tem dificuldade em aprovar mudanças significativas no atual sistema político, o que acaba levando discussões como a possibilidade da candidatura avulsa ao âmbito judiciário.

O tema ganhou destaque nos últimos anos após o Supremo Tribunal Federal decidir, em 2017, pelo reconhecimento da repercussão geral sobre a matéria no Recurso Extraordinário com Agravo 1.054.490⁷⁹, no qual se discute a constitucionalidade das candidaturas avulsas em eleições majoritárias. A questão será aprofundada neste tópico.

Dessa forma, o presente capítulo busca apresentar a candidatura avulsa como uma das pautas a serem inseridas em uma reforma política, a fim de viabilizar uma maior participação popular no meio político, sendo o principal objetivo do capítulo a demonstração, por meio das discussões jurídicas e políticas acerca do tema, bem como por meio do direito comparado, de que o país está na contramão da democracia contemporânea ao não permitir que um cidadão possa se candidatar a um cargo eletivo sem estar filiado a um partido político.

4.1 A candidatura avulsa no mundo

O ACE – *Electoral Knowledge Network*⁸⁰ realizou, em 2018, um estudo acerca das eleições em 222 países, no qual um dos temas abordados foi a possibilidade da candidatura avulsa.

A partir da pesquisa, infere-se que o Brasil é uma das exceções que não permitem a candidatura avulsa em nenhuma hipótese. De acordo com os dados levantados pelo projeto, apenas 21 países (9%) não admitem a candidatura avulsa nem em eleições presidenciais nem em eleições legislativas.

⁷⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). *ARE 1.054.490-RJ*. Ementa: Direito Eleitoral. Agravo em Recurso Extraordinário. Candidatura avulsa. Questão de ordem. Perda do objeto do caso concreto. Viabilidade da repercussão geral. [...]. Rel. Min. Roberto Barroso, 5 de outubro de 2017. Disponível em: <https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/770051935/questao-de-ordem-no-recurso-extraordinario-com-agravo-qo-are-1054490-rj-rio-de-janeiro>. Acesso: 31 mar. 2021.

⁸⁰ ACE PROJECT. *Can independent candidates compete in presidential or legislative elections?*. Disponível em: <http://aceproject.org/epic-en/CDMap?question=PC008&f>>. Acesso em: 26/11/2020.

Quanto ao dado apresentado, Bruno Ferreira De Oliveira⁸¹ expõe que:

Se, em apenas 9,68% dos 217 países do mundo, as candidaturas avulsas não são permitidas para o Legislativo nem para o Executivo, e o Brasil está contemplado nesse número, estamos na contramão de transformação para uma democracia moderna representativa. Os partidos políticos já não são suficientes para garantir a representação da sociedade.

Por outro lado, a candidatura avulsa é aceita tanto em pleitos presidenciais quanto em pleitos parlamentares em 89 países (44%). Já em 25 países (11%), a possibilidade é restrita às eleições presidenciais. Existem, ainda, 69 nações (31%) que admitem a candidatura avulsa apenas para cargos da Câmara alta e 15 (6%) que as consideram apenas para a Câmara baixa. Vale ressaltar que a porcentagem ultrapassa 100%, uma vez que alguns países se encontram em duas ou mais categorias.

Na América Latina, a candidatura avulsa não é permitida nos seguintes países: Argentina, Brasil, Suriname e Uruguai. Por sua vez, Bolívia, Chile, Colômbia, Equador, Guiana Francesa, Honduras, México, Panamá, Peru e República Dominicana permitem tanto em caso de eleições presidenciais quanto legislativas.

Outrossim, países como Estados Unidos, França, Índia, Portugal, Rússia, Suíça e Turquia são exemplos que admitem a possibilidade de o cidadão candidatar-se a cargo eletivo sem estar filiado a partido político.

Em relação à Europa, Roberto Carlos Martins Pontes⁸² afirma que:

“No contexto europeu, as candidaturas independentes podem ser consideradas marginais, embora estejam em crescimento. Cerca de metade dos países da União Europeia admitem candidaturas avulsas em eleições legislativas nacionais e apenas um quarto dos Estados-membros as permitem em eleições para o Parlamento Europeu”.

Nesse sentido, o estudo do ACE Project destaca que países como Alemanha, Dinamarca e Reino Unido permitem os apartidários apenas na Câmara baixa, enquanto outras nações, como Espanha, Itália e Países Baixos admitem em ambas as Câmaras.

É importante destacar que as regras que definem a candidatura avulsa são diferentes em cada país, pois cada um possui o seu sistema eleitoral. Assim, vale ressaltar que não existe um único modelo de candidaturas avulsas, ou seja, a possibilidade de

⁸¹ OLIVEIRA, Bruno Ferreira de. Candidatura independente no Brasil: uma proposta de aplicabilidade ao âmbito local para cargo de vereador. *Revista de estudos eleitorais do Tribunal Superior Eleitoral*, v. 12, n. 3, set/dez, Brasília, 2018, p. 69.

⁸² PONTES, Roberto Carlos Martins. A imposição judicial de candidaturas avulsas: mais um equívoco com boas intenções. *Estudo técnico da consultoria legislativa da Câmara dos Deputados*, 2018, p. 27.

implementação do instituto em determinado sistema eleitoral não significa sucesso, uma vez que cada um tem suas próprias características.

Pedro Arthur De Lucena⁸³ esclarece como funcionam os três principais modelos de candidaturas independentes que são encontrados ao redor do mundo, quais sejam: extrapartidários; movimentos e agrupamentos políticos; e individuais.

De acordo com o autor, extrapartidários realizam pactos eleitorais com um ou mais partidos políticos, no entanto “não quer dizer com isto que se torna filiado, mas que assume compromissos de representação com um ou mais partidos”.

Há, também, a possibilidade de o candidato ser próximo ou apoiado por movimentos e agrupamentos políticos. Nesse caso, o autor explica que há a necessidade de verificação do que a Constituição do país aceita como movimento e agrupamento político.

O terceiro modelo seria a concorrência individualizada, na qual se aceita que o candidato participe do pleito com um simples registro ou ao conseguir um número mínimo de apoiadores à sua candidatura.

Nesse ponto, Dawn Brancati⁸⁴ desenvolveu um estudo nas eleições legislativas nacionais de 34 democracias, observando o período entre 1945 e 2003, para avaliar como as regras de cada modelo eleitoral influenciavam na performance dos candidatos independentes. Em resumo, o autor definiu três pontos cruciais que impactam na força eleitoral dos apartidários: as oportunidades para competir nas eleições; os procedimentos para a distribuição das cadeiras; e as regras do sistema eleitoral de cada Estado.

Dessa forma, percebe-se que a definição de determinado sistema eleitoral gera impactos na performance dos independentes. Um exemplo é o caso dos Estados Unidos, que apesar de admitirem candidatos avulsos, dificilmente terceiros partidos e independentes conseguem ter força eleitoral para vencer uma eleição presidencial. A

⁸³ LUCENA, Pedro Arthur Capelari de. *Estudos sobre a viabilidade de permissão de candidatura desvinculada de filiação partidária no Brasil*. 2017. Dissertação (Mestrado em Direito Constitucional) – Faculdade de Direito, Universidade de Lisboa, Lisboa, 2018, p. 40.

⁸⁴ BRANCATI, Dawn. Winning alone: the electoral fate of independent candidates worldwide. *The Journal of Politics*: The University of Chicago Press on behalf of the Southern Political Science Association, vol. 70, n. 3 2008, p. 648-662.

única exceção foi o caso de George Washington, que foi eleito, em dois mandatos, entre 1789 e 1797, sem estar filiado a nenhum partido político⁸⁵.

Por outro lado, em Portugal, no ano de 2013, o candidato Rui Moreira conquistou o cargo de prefeito da cidade de Porto sem ser filiado a nenhum partido político. O candidato teve cerca de 35% dos votos e se tornou o primeiro prefeito independente em uma grande cidade da Europa Ocidental. Os seus adversários, partidários, obtiveram em segundo e terceiro lugares cerca de 22% e 21%, respectivamente⁸⁶.

Outro estudo realizado pela revista *The Economist*, conhecido como Democracy Index⁸⁷, que analisa pontos que cruciais para uma democracia forte e plena, como o processo eleitoral, o pluralismo, as liberdades civis, o funcionamento do governo, a participação e a cultura política, constatou que 80% das dez melhores nações classificadas no *ranking* admitem a candidatura avulsa em sua legislação.

Por fim, a partir dos estudos e dados apresentados, tendo como base o direito comparado, cumpre destacar que a candidatura avulsa viabiliza um processo eleitoral mais democrático, inclusivo e participativo ao aceitar cidadãos apartidários, ressaltando que a presença deles não exclui os candidatos filiados a partidos políticos.

No entanto, é importante mencionar que o instituto da candidatura avulsa varia de acordo com cada sistema eleitoral, não sendo a única saída para a crise dos partidos políticos, que demanda uma ampla reforma política-eleitoral. Dessa forma, como visto nos outros países, a candidatura avulsa se apresenta como uma das alternativas para a aproximação entre a classe de representantes e representados.

4.2 As Propostas de Emenda à Constituição no Congresso Nacional

No Brasil, a Constituição Federal é classificada como rígida, ou seja, é considerada imutável, permitindo alterações e supressões do texto desde que não entrem

⁸⁵ ABRAMSON, Paul R; ALDIRCH, John H; PAOLINO, Phil; ROHDE, David W. Third-Party and Independent Candidates in American Politics: Wallace, Anderson and Perot. *Political Science Quarterly*: Published by The Academy of Political Science, vol. 110, n. 3, 1995, p. 349.

⁸⁶ LUCENA, Pedro Arthur Capelari de. *Estudos sobre a viabilidade de permissão de candidatura desvinculada de filiação partidária no Brasil*. 2017. 153 p. Dissertação (Mestrado em Direito Constitucional) – Faculdade de Direito, Universidade de Lisboa, Lisboa, 2018, p. 49.

⁸⁷ FRANCO, Augusto de. *Democracy Index 2016*. DAGOBAH – Inteligência Democrática, 2017. Disponível em: <http://dagobah.com.br/4405-2/>. Acesso em: 31 mar. 2020.

em conflito com os princípios constitucionais e não impossibilitem a garantia dos direitos fundamentais.

Dessa forma, salvo uma nova constituinte, a forma para tais alterações na Constituição se dá por meio de Proposta de Emenda à Constituição (PEC), conforme o artigo 60 da Carta Magna⁸⁸. O dispositivo prevê que ela pode ser apresentada pelo presidente da República, por um terço dos deputados ou dos senadores, e por mais da metade das Assembleias Legislativas das unidades federativas. Além disso, para ser aprovada, a proposta deve passar por dois turnos de votação em cada casa do Congresso e depende da aprovação de três quintos dos votos dos respectivos membros.

Atualmente, existem PECs em tramitação no Congresso Nacional a respeito da admissibilidade de candidaturas independentes. Na Câmara dos Deputados, encontram-se em tramitação as seguintes propostas: PEC 229/2008; PEC 407/2009; PEC 350/2017; e PEC 378/2017. No Senado tramitam as PECs 6/2015 e 16/2015.

A primeira proposta acerca das candidaturas avulsa foi a PEC 229/2008⁸⁹, apresentada pelo Deputado Léo Alcântara, em 2008, com o intuito de alterar o inciso V do § 3º do artigo 14 da Constituição Federal para permitir a candidatura de pessoas sem filiação partidária, mediante apoio de um número mínimo de eleitores, que deveria ser regulamentado por lei ordinária. A proposta encontra-se hoje aguardando o parecer do relator na Comissão de Constituição e Justiça e Cidadania (CCJC).

Na justificativa da proposta, o autor apresentou que:

⁸⁸ Art. 60, CF: A Constituição poderá ser emendada mediante proposta: I - de um terço, no mínimo, dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal; II - do Presidente da República; III - de mais da metade das Assembleias Legislativas das unidades da Federação, manifestando-se, cada uma delas, pela maioria relativa de seus membros. § 1º A Constituição não poderá ser emendada na vigência de intervenção federal, de estado de defesa ou de estado de sítio. § 2º A proposta será discutida e votada em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, considerando-se aprovada se obtiver, em ambos, três quintos dos votos dos respectivos membros. § 3º A emenda à Constituição será promulgada pelas Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, com o respectivo número de ordem. § 4º Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir: I - a forma federativa de Estado; II - o voto direto, secreto, universal e periódico; III - a separação dos Poderes; IV - os direitos e garantias individuais. § 5º A matéria constante de proposta de emenda rejeitada ou havida por prejudicada não pode ser objeto de nova proposta na mesma sessão legislativa. BRASIL. [Constituição (1998)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 31 mar. 2021.

⁸⁹ BRASIL. Câmara dos Deputados. PEC 229/2008. Ementa: Altera o inciso V do § 3º do art. 14 da Constituição Federal para permitir a candidatura de pessoas sem filiação partidária, mediante apoio de um número mínimo de eleitores. Autor: Leo Alcântara, 21 de fevereiro de 2008. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=384232>. Acesso em: 27 nov. 2020.

A proposição ora apresentada elimina a formalidade da filiação obrigatória para reconhecer as relações espontâneas e legítimas entre representantes e representados, ao mesmo tempo em que cria espaço para o estabelecimento de partidos realmente organizados em torno de programas. Parece-nos mais sábio confiar no produto do exercício da liberdade política do que tentar produzir essa liberdade a partir de restrições meramente burocráticas.

No ano seguinte, o Deputado Lincoln Portela apresentou a PEC 407/2009⁹⁰, que foi apensada à proposta anterior. O intuito da PEC também era inserir a candidatura sem filiação partidária ao ordenamento jurídico. A proposta se diferencia da apresentada pelo Deputado Léo Alcântara pelo fato de não estabelecer o apoio popular como pressuposto da candidatura avulsa, além de determinar o quociente mínimo de votação a ser alcançado pelos avulsos nos pleitos legislativos.

Ao justificar a proposta, o autor expôs que:

[..] com a medida, haverá maior oxigenação e democratização da atividade política, que sairá do ambiente restrito dos quadros partidários para se estender por todo o tecido social, podendo vir a atrair, quem sabe, novas lideranças e novas formas de representação dos interesses da população brasileira.

Outrossim, em 2017, a PEC 378/2017⁹¹, criada pela Deputada Renata Abreu, propôs a alteração do artigo 14 da Constituição, para permitir a apresentação de candidaturas a cargo eletivo independentemente de filiação partidária, desde que haja o apoio de, no mínimo, um por cento dos eleitores da respectiva circunscrição eleitoral.

A autora da proposta, ao justificar a PEC, defendeu que:

De fato, a autorização às candidaturas sem o intermédio de partidos políticos só contribuiria para reforçar o envolvimento do cidadão com as questões políticas e administrativas de sua comunidade, removendo empecilhos e burocracias. As candidaturas independentes colocam fim ao monopólio das cúpulas partidárias sobre a escolha dos postulantes, possibilitando a participação do cidadão comum na disputa eleitoral, o que favorece, por conseguinte, a renovação da classe política e a

⁹⁰ BRASIL. Câmara dos Deputados. *PEC 407/2009*. Ementa: Acrescenta novo parágrafo ao art. 14 e revoga o inciso V do § 3º do mesmo artigo da Constituição Federal, dispondo sobre a possibilidade de candidatura a cargo eletivo sem filiação partidária. Autor: Lincoln Portela, 17 de setembro de 2009. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=451074>. Acesso em: 27 nov. 2020.

⁹¹ BRASIL. Câmara dos Deputados. *PEC 378/2017*. Ementa: Altera o art. 14 da Constituição Federal, para permitir a apresentação de candidaturas a cargo eletivo independentemente de filiação partidária, desde que haja o apoio de, no mínimo, um por cento dos eleitores da respectiva circunscrição eleitoral. Autora: Renata Abreu, 9 de novembro de 202017. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2162013>. Acesso em: 27 nov. 2020.

participação de integrantes dos movimentos sociais e das minorias no processo eleitoral.

No mesmo ano, a PEC 350/2017⁹², de autoria do Deputado João Derly, propôs a alteração dos artigos 14 e 77, e a criação do artigo 17-A, todos da Constituição Federal, para permitir a apresentação de candidaturas a cargo eletivo independentemente de filiação partidária, desde que haja o apoio mínimo de eleitores na circunscrição, e para possibilitar a associação de candidatos independentes em listas cívicas, nas eleições proporcionais.

Em sua justifica, o deputado argumentou que:

A candidatura independente favorece a renovação da classe política e a participação de integrantes dos movimentos sociais e das minorias no processo eleitoral. A proposta apresentada exige, todavia, um mínimo de apoio para que um cidadão se lance como candidato, de modo a garantir que o postulante, que irá se beneficiar de recursos públicos para sua campanha, possua algum respaldo social. Nesse sentido, estabeleceu-se o requisito de apoio mínimo de cinco décimos por cento para cargos executivos e dois décimos por cento para cargos legislativos dos eleitores da respectiva circunscrição, comprovados perante a Justiça Eleitoral competente até 30 dias antes do período estabelecido em lei para a realização das convenções eleitorais partidárias, para possibilitar o registro da candidatura independente.

Propomos, pois, a substituição de um sistema de base partidária por outro que, alternativamente aos candidatos lançados pelas legendas políticas, autorize a candidatura sem lastro partidário. Por meio dessa alteração constitucional, pretendemos democratizar o acesso aos cargos eletivos no País, elidindo o monopólio do sistema eleitoral por parte das cúpulas partidárias e promovendo a participação, no jogo político, do cidadão comum.

Enquanto isso, no Senado Federal, o Senador Reguffe apresentou a PEC 6/2015⁹³, na qual busca a alteração da Constituição Federal para possibilitar o lançamento de candidaturas avulsas, independentemente de filiação partidária.

Para o autor da proposta, “a filiação partidária não pode ser impedimento ao cidadão de bem que deseja lançar-se candidato e, em caso de êxito no pleito, desempenhar

⁹² BRASIL. Câmara dos Deputados. *PEC 350/2017*. Ementa: Altera os art. 14 e 77, e cria o art. 17-A, todos da Constituição Federal, para permitir a apresentação de candidaturas a cargo eletivo independentemente de filiação partidária, desde que haja o apoio mínimo de eleitores na circunscrição, e para possibilitar a associação de candidatos independentes em listas cívicas, nas eleições proporcionais. Autor: João Derly, 13 de julho de 2017. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2145346>. Acesso: em 27 nov. 2020.

⁹³ BRASIL. Senado Federal. *PEC 6/2015*. Ementa: Suprime e acrescenta dispositivos à Constituição Federal, possibilitando o lançamento de candidaturas avulsas, independentemente de filiação partidária. Autor: Reguffe, 5 de fevereiro de 2015. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/119631>. Acesso em: 27 nov. 2020.

um mandato parlamentar ou mesmo no Poder Executivo”. Ademais, o senador destaca que:

Uma reforma política séria passa pelo respeito e valorização do eleitor e das pessoas de bem deste País, e não pelo fortalecimento de máquinas partidárias, que nem sempre estão a serviço, mas, em muitos casos, operam em defesas de interesses privados, nem sempre legítimos. Da forma como é hoje, a política causa repulsa, afasta a pessoa de bem da política.

Outro projeto foi exposto pelo Senador Paulo Paim, em 2015. A PEC 16/2015⁹⁴ também trata da mesma matéria e sua justificativa traz como ponto crucial a crise de representatividade dos partidos políticos. Nesse sentido o autor coloca que:

A recente crise política e ética do Brasil expõe as mazelas de um sistema político que, além de inúmeras outras dificuldades e restrições, a exigir, cada qual, o seu enfrentamento específico, conta com o monopólio da representação política nas mãos dos partidos políticos, vale dizer, dos grupos que dominam as máquinas partidárias, grupos oligárquicos que se tem formado em todos os partidos, quaisquer que sejam suas inclinações políticas ou ideológicas.

[...]

No Brasil, se o movimento feminista quiser lançar candidatos, não pode fazê-lo assim como não podem fazê-lo o movimento negro, ou o movimento dos trabalhadores sem-terra, o movimento dos aposentados; dos indígenas, dos homossexuais, a não ser que se filiem a um dos partidos políticos registrados e submetam-se à regra do jogo deste partido, sua correlação de forças interna, suas dificuldades e suas limitações.

[...]

Infelizmente, no Brasil, as liberdades da Constituição de 1988 assustaram a muitos, e vemos hoje um movimento regressivo, tendente a engessar o sistema partidário e político, em evidente desfavor da renovação democrática do Estado brasileiro e da facilitação necessária a que os cidadãos tomem parte da vida política.

Vale ressaltar que outras propostas acerca do tema já estiveram em pauta no Congresso Nacional, no entanto foram arquivadas. Isso demonstra que existem parlamentares favoráveis à mudança constitucional quanto à filiação partidária como condição de elegibilidade.

⁹⁴ BRASIL. Senado Federal. *PEC 16/2015*. Ementa: Dá nova redação ao inciso V do § 3º do art. 14 da Constituição, para dispor sobre a candidatura de pessoas não filiadas a partidos políticos. Autor: Paulo Paim, 5 de fevereiro de 2015. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/119858>. Acesso em: 27 nov. 2020.

Contudo, conforme já colocado anteriormente⁹⁵, o fato dos arquivamentos, bem como a demora na análise das propostas em tramitação evidencia a falta de interesse do Poder Legislativo, em sua maioria, em implementar a candidatura avulsa no ordenamento jurídico brasileiro.

Diante disso, o que se tem visto é uma forte atuação do Poder Judiciário em temáticas que deveriam ser discutidas no âmbito legislativo. Nesse ponto, o Poder Judiciário tem decidido sobre diversas questões políticas, tais como: o fim do financiamento privado de campanhas eleitorais e a inconstitucionalidade da denominada cláusula de barreira. Nessa linha, não tem sido diferente com a temática das candidaturas avulsas, pois conforme se demonstrará no tópico seguinte, o Supremo Tribunal Federal reconheceu, em 2017, a repercussão geral à questão constitucional do ARE 1.054.490, sobre a possibilidade de admissibilidade das candidaturas avulsas em eleições majoritárias.

4.3 O Supremo Tribunal Federal e a candidatura avulsa: análise do *leading case* do Tema 974 – ARE 1.054.490

As discussões acerca da candidatura avulsa como forma de melhoria ao sistema político brasileiro ganharam visibilidade em 2017, quando o Supremo Tribunal Federal reconheceu a repercussão geral atinente ao ARE 1.054.490⁹⁶, que versa a respeito da possibilidade de admitir candidaturas avulsas em pleitos majoritários, com fulcro no Pacto de São José da Costa, bem como considerando padrão democrático de outros países.

Na origem, trata-se de requerimento de registro de candidatura independente aos cargos de prefeito e vice-prefeito da cidade do Rio de Janeiro para as eleições de 2016.

⁹⁵ “Em que pesem as inúmeras tentativas de se aprovar uma Reforma Política, o Legislativo se mostra paralisado por conta dos interesses paroquiais e dos caciques políticos. Apenas em um ambiente de grave crise ou de grande exuberância econômica e estabilidade política deveremos ter o Legislativo motivado para uma ampla Reforma”. ARAGÃO, Murilo de. *Reforma política, o debate inadiável*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2014, p. 55-56.

⁹⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). *ARE 1.054.490-RJ*. Ementa: Direito Eleitoral. Agravo em Recurso Extraordinário. Candidatura avulsa. Questão de ordem. Perda do objeto do caso concreto. Viabilidade da repercussão geral. [...]. Rel. Min. Roberto Barroso, 5 de outubro de 2017. Disponível em: <https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/770051935/questao-de-ordem-no-recurso-extraordinario-com-agravo-qq-are-1054490-rj-rio-de-janeiro>. Acesso: 31 mar. 2021.

O pedido foi julgado improcedente pelo juízo eleitoral de 1º grau, que alegou que “no atual sistema brasileiro, a filiação partidária é um dos requisitos de elegibilidade, nos termos do artigo 14 § 3º, V, da Constituição Federal”, bem como mencionou o acórdão do AgR-REspe 224.358⁹⁷, no qual o TSE alertou para a ausência de previsão das candidaturas avulsas no Brasil.

Diante da decisão, os recorrentes recorreram ao TRE-RJ, a fim de que a decisão fosse reformada. No entanto, o egrégio Tribunal assim se manifestou:

Requerimento de registro de Candidatura Autônoma, sem vinculação a partido político. Eleições 2016. Sentença indeferitória. Requerimento de participação de *amicus curiae* indeferido. Alegação de mutação constitucional afastada. Aplicação do pensamento jurídico do possível. Impossibilidade. Silêncio Eloquente. Não ocorrência de violação aos tratados internacionais. Ausência de vícios na sentença. Inexistência de candidaturas avulsas no ordenamento jurídico pátrio. Inteligência do art. 14, § 3º, inciso V, da Constituição da República. Ausência de condições de inelegibilidade. Não incidência do art. 16-A da Lei 9.504-97. Escalonamento de normas em perfeita harmonia. Desprovimento do recurso.

Adiante, foi interposto recurso extraordinário, o qual não foi admitido na origem. Os requerentes argumentaram, em suma, que: a Constituição não vedou explicitamente a candidatura avulsa; o Pacto de São José da Costa (Decreto nº 678/1992)⁹⁸ rejeita o estabelecimento de qualquer condição de elegibilidade que não se fundar em “motivo de idade, nacionalidade, residência, idioma, instrução, capacidade civil ou mental, ou condenação, por juiz competente, em processo penal”; o acórdão recorrido, ao exigir a filiação a partido político condição para o registro de toda e qualquer candidatura, viola a jurisprudência do STF, que atribui status supralegal ao Pacto de São José da Costa Rica.

Após a tentativa frustrada de reforma da decisão que rejeitou o recurso extraordinário por meio de embargos de declaração, os recorrentes interpuseram o ARE perante o Supremo Tribunal Federal.

⁹⁷ BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Ag-REspe 224.358*. Ementa: Eleições 2010. Agravo regimental em recurso especial. Registro de candidatura individual. Senador da República. Partido político que não lançou candidaturas em determinado Estado da Federação. Inaplicabilidade da ressalva contida no art. 22 da Resolução n. 23.22112010 do Tribunal Superior Eleitoral. Inexistência de candidatura avulsa. Precedentes. Agravo regimental ao qual se nega provimento. ” Relator: Min. CÁRMEN LÚCIA, 29/09/2010. Disponível em: <https://tse.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/17377663/agravo-regimental-em-recurso-especial-eleitoral-agr-respe-224358-pi/inteiro-teor-103706975>. Acesso em: 31 mar. 2021.

⁹⁸ BRASIL. *Decreto nº 678, de 6 de novembro de 1992*. Ementa: Promulga a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica), de 22 de novembro de 1969. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d0678.htm. Acesso em: 31 mar. 2021.

Ao julgar a Questão de Ordem 1.054.490⁹⁹, o Ministro Relator, Luís Roberto Barroso, afirmou que a repercussão geral da matéria era evidente, afastando a preliminar de prejudicialidade. Nesse ponto, o Ministro relator argumentou que:

Considerado o tempo exíguo entre o prazo final para o pedido de registro de candidatura (15.08.2016) e a realização das eleições (09.10.2016), o debate acerca da viabilidade da candidatura avulsa dificilmente chegaria a esta Corte antes do término do pleito eleitoral e, portanto, antes de estar prejudicado, de modo que, a se tratar de forma muito rigorosa a questão acerca da perda do objeto em casos como o presente, o Supremo Tribunal Federal acabaria impossibilitado de examinar discussões relevantes pertinentes aos requisitos de elegibilidade e ao registro de candidaturas.

Além de destacar o fato de que o Brasil passa por uma crise política que atinge principalmente os partidos políticos, o Ministro Relator Luís Roberto Barroso sustentou em seu voto que:

“As agremiações com maior expressão no cenário nacional tiveram membros citados em colaborações premiadas e denunciados em escândalos de corrupção. Pesquisas de opinião indicam que o grau de confiança dos cidadãos nos partidos políticos é atualmente baixíssimo. E levantamentos empíricos da ONG Transparência Brasil sugerem que o domínio familiar sobre os partidos se encontra em ascensão, tornando menos acessível ao cidadão comum a candidatura política por meio dessas instituições”.

Outrossim, o Ministro ressaltou que discutir a constitucionalidade das candidaturas avulsas é de suma importância para o país, uma vez que pode “desbloquear o acesso do cidadão comum à política, ampliar a concorrência eleitoral e, com isso, reforçar a legitimidade do sistema político e sua credibilidade aos olhos da população”. O Ministro citou, ainda, a razoabilidade dos argumentos acerca da invocação do Pacto de São José e do padrão democrático encontrado nos outros países, apresentados pelos requerentes.

O STF atribuiu, de forma unânime, a repercussão geral da possibilidade da candidatura avulsa para eleições majoritárias. No entanto, o processo está parado desde então.

⁹⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). *ARE 1.054.490-RJ*. Ementa: Direito Eleitoral. Agravo em Recurso Extraordinário. Candidatura avulsa. Questão de ordem. Perda do objeto do caso concreto. Viabilidade da repercussão geral. [...]. Rel. Min. Roberto Barroso, 5 de outubro de 2017. Disponível em: <https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/770051935/questao-de-ordem-no-recurso-extraordinario-com-agravo-qq-are-1054490-rj-rio-de-janeiro>. Acesso: 31 mar. 2021.

Em 2019, o Ministro Relator determinou a convocação de audiência pública, sob os argumentos de que “a candidatura avulsa constitui matéria que extrapola os limites do estritamente jurídico, demandando conhecimento interdisciplinar a respeito de aspectos políticos, eleitorais e administrativos relacionados à matéria”. Além disso, o eminente Ministro destacou a “importância de dar voz à sociedade civil, às instituições políticas e aos partidos políticos, entre outros, a fim de que possam aportar ao Supremo Tribunal Federal informação e pontos de vistas diferenciados sobre a questão”.

Na ocasião, foram ouvidos representantes de partidos políticos, da sociedade civil, de instituições e do meio acadêmico. Para o Ministro Luís Roberto Barroso “foi um debate verdadeiramente plural, com exposições extremamente bem fundamentadas, de pessoas que se prepararam e vieram contribuir para o país e para o Supremo”.

Dentre os argumentos favoráveis à mudança apresentados na audiência, pode-se destacar que: a candidatura avulsa reduziria a abstenção dos eleitores nas eleições; a falta de credibilidade das organizações partidárias daria lugar a candidatos que não estão presos às práticas ultrapassadas e corruptas dos partidos políticos; possibilidade do cidadão, mesmo contrário às ideologias partidárias, candidatar-se; mudanças significativas nas estruturas internas dos partidos, tendo em vista que estes buscariam melhorias no desempenho; redução de custos com organizações partidárias.

Há de se destacar o posicionamento da Procuradoria-Geral da República, representada pelo sub-procurador geral Brasilino Pereira dos Santos, que leu trechos do parecer do procurador-geral Augusto Aras no sentido de que adoção das candidaturas independentes não traria qualquer prejuízo à democracia representativa, pois os independentes podem coexistir com os candidatos partidários.

Por sua vez, o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, representado pela presidente da Comissão de Estudos da Reforma Política da instituição, Luciana Diniz Nepomuceno, se demonstrou contrário à implementação das candidaturas avulsas. A representante explicou que a atuação dos partidos admite a participação da sociedade nas tomadas de decisões, não sendo essa função substituível pelas candidaturas independentes. Além disso, ressaltou que a legislação eleitoral seria bastante afetada, como normas referentes à distribuição de fundo partidário, cotas de gêneros, tempo de propaganda política, entre outros.

Outros argumentos contrários à mudança constitucional também foram expostos na audiência pública, como: a implementação da candidatura avulsa violaria o pluripartidarismo político; os candidatos independentes ficariam em situação favorável quanto às exigências legais impostas aos partidos políticos; o número de candidatos avulsos que tem sucesso nos países que adotam a candidatura avulsa é insignificante; os candidatos independentes com alto poder econômico marginalizariam a parcela da sociedade que não possui alto poder aquisitivo; entre outros.

Ao final da audiência pública, o Ministro Relator Luís Roberto Barroso afirmou¹⁰⁰ que, apesar das opiniões contrárias, existe um consenso de que há, atualmente, no Brasil, um distanciamento entre a classe política e a sociedade civil. Ademais, quanto às conclusões favoráveis à aceitação da candidatura avulsa, salientou o fato de que a maior parte dos países admite a possibilidade, que monopólios, de forma geral, são ruins, inclusive o dos partidos políticos, e que aparentemente há uma demanda social nesse sentido.

Diante de todo o exposto, para que se tenha maiores conclusões acerca do processo que julga o ARE 1.054.490, é necessário aguardar o julgamento do mérito da questão. No entanto, a pluralidade de ideias e bons argumentos, tanto pró quanto contra à admissibilidade, demonstram que a questão é complexa. Nesse sentido, o papel do STF deve ser o de analisar a preservação das regras e princípios democráticos, bem como resguardar os direitos políticos fundamentais.

Entretanto, não se demonstra razoável que a implementação das candidaturas avulsas seja feita pelo Poder Judiciário, uma vez que o debate recai em uma escolha política acerca de uma alteração no sistema eleitoral. Dessa forma, entende-se que, apesar do Supremo buscar o aperfeiçoamento da democracia brasileira, tal questão deve ser dirimida pelo Poder Legislativo, tendo em vista que, apesar de todas as suas falhas já comentadas neste trabalho, é o poder que detém legitimidade do povo para decidir a implementação ou não das candidaturas avulsas.

¹⁰⁰ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. *Ministro Barroso ressalta pluralidade dos debates e dos argumentos pró e contra as candidaturas avulsas*. 2019. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=432113&caixaBusca=N>>. Acesso em: 28/11/2020. Acesso em: 28 nov. 2020.

4.4 A viabilidade jurídica da implementação da candidatura avulsa

Apesar da via judicial não ser a mais apropriada para a implementação da candidatura avulsa no Brasil, existe um debate acerca do conflito entre a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica)¹⁰¹ e a Constituição Federal no que diz respeito à filiação partidária.

Em 22 de novembro de 1969, realizou-se a Convenção em São José, capital da Costa Rica, por países-membros da Organização dos Estados Americanos, durante a Conferência Especializada Interamericana de Direitos Humanos, a fim de firmar um plano de liberdades pessoais e de justiça social com fundamento na proteção de direitos essenciais à dignidade humana.

Em resumo, o acordo traz, em seus 81 artigos, os direitos fundamentais ao ser humano e à sua dignidade, tais como, o direito à vida, à liberdade, à integridade pessoal e moral e à educação.

Ademais, o artigo 23 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos¹⁰², sobre os direitos políticos, faz referência à capacidade eleitoral ativa e passiva como direitos fundamentais que possibilitam a participação da vida pública de maneira isonômica. O artigo estabelece que os países signatários não podem criar vedações desproporcionais ao exercício de tais direitos, sendo incisivo ao determinar que a regulação dos direitos políticos deve se dar “exclusivamente por motivos de idade, nacionalidade, residência, idioma, instrução, capacidade civil ou mental, ou condenação, por juiz competente, em processo penal”.

¹⁰¹ COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. *Convenção Americana sobre Direitos Humanos*. Disponível em: https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao_americana.htm. Acesso em: 29 nov. 2020.

¹⁰² Artigo 23. Direitos políticos. 1. Todos os cidadãos devem gozar dos seguintes direitos e oportunidades: a. de participar na direção dos assuntos públicos, diretamente ou por meio de representantes livremente eleitos; b. de votar e ser eleitos em eleições periódicas autênticas, realizadas por sufrágio universal e igual e por voto secreto que garanta a livre expressão da vontade dos eleitores; e c. de ter acesso, em condições gerais de igualdade, às funções públicas de seu país. 2. A lei pode regular o exercício dos direitos e oportunidades a que se refere o inciso anterior, *exclusivamente* por motivos de idade, nacionalidade, residência, idioma, instrução, capacidade civil ou mental, ou condenação, por juiz competente, em processo penal. *Ibidem*.

Nesse sentido, a Convenção não cita, em nenhum momento, a filiação partidária como uma condição de elegibilidade. Marcelo Ferreira¹⁰³ compactua com este entendimento e aduz que:

Esse diploma, em razão da gravidade dos direitos políticos, *ab ovo*, enuncia as possibilidades específicas de sua restrição, devendo tal cláusula ser lida *numerus clausus* [...]. Essas são as únicas restrições aos direitos e oportunidades de participação política acolhidas pela norma convencional, dada a repercussão desses direitos fundamentais.

Na mesma linha, a Procuradoria-Geral da República se manifestou a respeito do ARE 1.054.490¹⁰⁴. O parecer expressava que:

Os recorrentes parecem ter razão aqui, ao defenderem o ponto de vista de que o conflito entre o art. 14, § 3º, v, da CR e o art. 23, inc. 1, b, c/c o inc. 2, do Pacto de São José deve ser resolvido em favor da norma de direito internacional. Em especial quando se lê o inc. 2, percebe-se que a filiação partidária não consta dos motivos pelos quais se pode restringir a participação de candidatos em eleições americanas.

A partir daí, conclui-se que a Convenção Americana sobre os Direitos Humanos não permite que os Estados signatários exijam filiação partidária como condição de elegibilidade, uma vez que o tratado busca possibilitar o acesso a cargos eletivos de forma isonômica e sem grandes restrições.

Entretanto, conforme já analisado, a Constituição Federal de 1988, impõe, em seu artigo 14, § 3º, inciso V, a filiação partidária como um dos requisitos de elegibilidade. Dessa forma, é evidente a existência de um conflito entre as normas.

Diante disso, deve-se analisar um dos princípios fundamentais dos direitos humanos no plano internacional, conhecido como princípio *pro homine*. De acordo com os ensinamentos de Valério de Oliveira Mazzuoli¹⁰⁵, vale dizer que:

[...] no que tange aos tratados de direitos humanos, cabe destacar a necessidade de interpretação que leve em conta sempre a norma mais favorável ao ser humano. Ou seja, os tratados de direitos humanos devem ser interpretados tendo sempre como paradigma o princípio *pro*

¹⁰³ FERREIRA, Marcelo Ramos Peregrino. Candidaturas Avulsas e o Sistema Interamericano de Direitos Humanos. *Consultor Jurídico*, 2017. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2017-jul-12/marceloperegrino-candidaturas-avulsas-sistema-interamericano-direitoshumanos>. Acesso em: 29/11/2020.

¹⁰⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). *ARE 1.054.490-RJ*. Ementa: Direito Eleitoral. Agravo em Recurso Extraordinário. Candidatura avulsa. Questão de ordem. Perda do objeto do caso concreto. Viabilidade da repercussão geral. [...]. Rel. Min. Roberto Barroso, 5 de outubro de 2017. Disponível em: <https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/770051935/questao-de-ordem-no-recurso-extraordinario-com-agravo-qo-are-1054490-rj-rio-de-janeiro>. Acesso: 31 mar. 2021.

¹⁰⁵ MAZZUOLI, Valério de Oliveira. *Curso de Direito Internacional Privado*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017, n.p.

homine, por meio do qual deve o intérprete (e o aplicador do direito) optar pela norma que, no caso concreto, mais projeta o ser humano sujeito de direitos. Tal é assim pelo fato de o ser o indivíduo (vítima da violação de direitos humanos) sempre a parte mais vulnerável na relação com o Estado, o que demanda, só por isso, uma interpretação mais favorável aos seus interesses.

Além disso, o artigo 29, alínea “b”, da Convenção Americana sobre Direitos Humanos¹⁰⁶ é claro ao prever que:

Nenhuma disposição desta Convenção pode ser interpretada no sentido de limitar o gozo e o exercício de qualquer direito ou liberdade que possam ser reconhecidos de acordo com as leis de qualquer dos Estados Partes ou de acordo com outra convenção em que seja parte um dos referidos Estados.

Há de se destacar que o Poder Judiciário já aplicou o princípio *pro homine* no HC 88.420/PR, ao julgar que a garantia do devido processo legal engloba o direito ao duplo grau de jurisdição, haja vista que o artigo 8, 2, “h”, da CADH é mais benéfico do que o artigo 594 do Código de Processo Penal.

Vale ressaltar que o STF atribui aos tratados e convenções internacionais assinados e incorporados pelo Brasil a natureza de norma supralegal. Portanto, infere-se que a CADH não poderia produzir efeitos sobre a Constituição Federal, em razão da sua natureza infraconstitucional. No entanto, a Suprema Corte entende que os tratados internacionais têm a capacidade de suspender a eficácia da legislação infraconstitucional que estiver em conflito. Nessa linha, é a decisão do RE 466373/SP¹⁰⁷, julgado pela Corte:

Em outros termos, os tratados sobre direitos humanos não poderiam afrontar a supremacia da Constituição, mas teriam lugar especial reservado no ordenamento jurídico. Equipará-los à legislação ordinária seria subestimar o seu valor especial no contexto do sistema de proteção dos direitos da pessoa humana. [...]

Portanto, diante do inequívoco caráter especial dos tratados internacionais que cuidam da proteção dos direitos humanos, não é difícil entender que a sua internalização no ordenamento jurídico, por meio do procedimento de ratificação previsto na Constituição, tem o condão de paralisar a eficácia jurídica de toda e qualquer disciplina normativa infraconstitucional com ela conflitante.

Nesse sentido, é possível concluir que, diante da supremacia da Constituição sobre os atos normativos internacionais, a previsão constitucional da prisão civil do depositário infiel (art. 5º, inciso LXVII)

¹⁰⁶ COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. *Convenção Americana sobre Direitos Humanos*. Disponível em:

https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao_americana.htm. Acesso em: 29 nov. 2020.

¹⁰⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). *RE 466373/SP*. Relator: Ministro Cezar Peluso, 3 de dezembro de 2008. Disponível em: <https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/7245194/recurso-extraordinario-re-466373-sp-stf>. Acesso em: 29/11/2020.

não foi revogada pelo ato de adesão do Brasil ao Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos (art. 11) e à Convenção Americana sobre Direitos Humanos – Pacto de San José da Costa Rica (art. 7º, 7), mas deixou de ter aplicabilidade diante do efeito paralisante desses tratados em relação à legislação infraconstitucional que disciplina a matéria, incluídos o art. 1287 do Código Civil de 1916 e o Decreto-Lei nº 911, de 1º de outubro de 1969.

Tendo em vista o caráter supralegal desses diplomas normativos internacionais, a legislação infraconstitucional posterior que com eles seja conflitante também tem sua eficácia paralisada.

Nesse ponto, é importante destacar que a filiação partidária como condição de elegibilidade permanece constitucional, uma vez que não é revogada, tendo em vista que, no conflito entre as normas em comento, a Constituição deve prevalecer.

Ocorre que, conforme entendimento aplicado pelo STF no julgado supracitado, o Pacto de São José é capaz de suspender a eficácia da legislação eleitoral infraconstitucional nos casos de conflito material. Danilo Nogueira Marra¹⁰⁸ tenta facilitar o raciocínio da seguinte forma:

Toda norma internacional sobre direitos humanos ratificada pelo Brasil e que conflite com dispositivo constitucional tem o condão de suspender a eficácia com efeito paralisante de toda a legislação infraconstitucional que regulamenta a matéria conflitante, tornando-a inaplicável; a CADH é norma internacional sobre direitos humanos ratificada pelo Brasil e conflita com o dispositivo constitucional que institui a filiação partidária como condição de elegibilidade; logo, a Convenção tem o condão de suspender a eficácia com efeito paralisante de toda a legislação infraconstitucional que regulamenta a obrigatoriedade de filiação partidária, tornando-a inaplicável.

Dessa forma, conclui-se que a partir do conflito entre a Convenção Americana sobre os Direitos Humanos e a Constituição Federal, no que diz respeito à filiação partidária como um dos requisitos de elegibilidade, deve ser aplicado o princípio *pro homine*, uma vez que a Convenção Americana sobre os Direitos Humanos é mais favorável ao ser humano, devendo prevalecer à Constituição, nesse caso.

¹⁰⁸ MARRA, Danilo Nogueira. A viabilidade jurídica das candidaturas avulsas no Brasil: um estudo à luz da Convenção Americana de Direitos Humanos. *Estudos eleitorais*: vol. 13, n. 3, set./dez. , 2019, p. 30.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Considerando todo o exposto, este trabalho buscou contribuir com a discussão acerca da implementação da candidatura avulsa no ordenamento jurídico brasileiro diante do cenário de crise de representatividade dos partidos políticos. Para isso, foi necessário fazer considerações relacionadas ao Estado Democrático de Direito e à democracia representativa; ao sistema eleitoral brasileiro; e ao funcionamento dos partidos políticos e a crise partidária.

Após todas as considerações feitas, volta-se ao questionamento que levou à realização desta pesquisa: diante da atual crise de representatividade dos partidos políticos, é viável a implementação da candidatura avulsa no Brasil?

Ora, a partir dos estudos realizados, algumas conclusões podem ser elucidadas a fim de responder à questão.

Os partidos políticos exercem um papel importante na democracia representativa brasileira, uma vez que são institutos que possibilitam a canalização das demandas sociais. Além disso, são elementos cruciais para a caracterização do Estado Democrático de Direito. Assim, vale ressaltar que a implementação da candidatura avulsa não impede o funcionamento dos partidos políticos, que podem coexistir com os representantes avulsos.

Nesse ponto, é importante lembrar que a implementação das candidaturas avulsas requer alterações e implementações na legislação eleitoral, como por exemplo em relação à sistemática para as eleições proporcionais, financiamento de campanhas, tempo de televisão e rádio, tributação, entre outros. Logo, o caminho para a implementação do instituto requer um longo processo legislativo, o que demonstra que a sua concretização se daria em médio ou longo prazo.

Ademais, é evidente que os partidos políticos e o atual modelo de democracia representativa enfrentam um momento de crise, pois não conseguem atender aos anseios da sociedade. Os partidos políticos não possuem condições de manter o monopólio das candidaturas a cargos eletivos, haja vista que o ambiente partidário não transmite credibilidade e é tratado com desdém por boa parcela da população.

Assim, percebe-se a necessidade de uma ampla reforma política-eleitoral, a fim de buscar melhorias no sistema eleitoral e político do Brasil. Por isso, a implementação da candidatura avulsa é uma das medidas a serem adotadas, com o intuito de ampliar a participação popular na vida política, conferindo um conceito de cidadania mais abrangente e reduzindo a falta de legitimidade dos atuais representantes.

Como visto, mais de 90% das democracias contemporâneas permitem, em algum grau, que os candidatos independentes participem dos pleitos. Apesar disso, é salutar ressaltar que cada país possui características próprias em seus sistemas eleitorais, ou seja, não é apenas pelo fato de a grande maioria dos países viabilizar a candidatura avulsa que o Brasil deve também adotar a candidatura avulsa, devendo ser analisada a conjuntura do país como um todo.

Tal conjuntura, como vista no trabalho, expõe fatores que reforçam que os candidatos independentes seriam bem recepcionados pela população. Entretanto, não é possível afirmar se os candidatos avulsos alterariam o quadro político brasileiro, tendo em vista que práticas como as dos “caciques políticos” e dos “clãs políticos” estão, aparentemente, enraizadas na cultura política brasileira e, provavelmente, dificultariam a alteração do atual cenário de crise política.

Além disso, o Poder Legislativo, que deve ser a via adequada para a implementação da candidatura avulsa, não se demonstra disposto a discutir a inovação constitucional, haja vista as inúmeras propostas que já foram apresentadas ao Congresso Nacional sem sucesso. A falta de vontade dos parlamentares em discutir a questão faz com que o Poder Judiciário acabe tendo que decidir questões políticas, como é o caso da implementação da candidatura avulsa.

Apesar de não ser o meio adequado para discutir a viabilidade da implementação do instituto, uma vez que a instituição não detém legitimidade do povo para enfrentar a questão, o Supremo Tribunal se apresentou como uma via capaz de aprimorar as discussões acerca do tema ao reconhecer a repercussão geral do ARE 1.504.490, no qual se discute a admissibilidade das candidaturas avulsas em pleitos majoritários, com fulcro no Pacto de São José da Costa, bem como considerando padrão democrático de outros países.

Dessa forma, demonstrou-se que há viabilidade jurídica para a implementação da candidatura avulsa, tendo em vista que conforme o princípio *pro homine*, a Convenção

Americana sobre os Direitos Humanos por ser mais favorável ao ser humano deve prevalecer à Constituição.

Por fim, é importante frisar que a implementação da candidatura avulsa é uma mudança complexa no ordenamento jurídico brasileiro e requer uma análise minuciosa por parte do Poder Legislativo ou do Poder Judiciário, a fim de que sejam ponderados os impactos que a mudança traria. Por isso, destaca-se a importância da união de esforços para tornar o processo político-eleitoral mais democrático.

REFERÊNCIAS

- ABRAMSON, Paul R; ALDIRCH, John H; PAOLINO, Phil; ROHDE, David W. Third-Party and Independent Candidates in American Politics: Wallace, Anderson and Perot. *Political Science Quarterly*: Published by The Academy of Political Science, vol. 110, n. 3, 1995.
- ACE PROJECT. *Can independent candidates compete in presidential or legislative elections?*. Disponível em: <http://aceproject.org/epic-en/CDMap?question=PC008&f>>. Acesso em: 26/11/2020.
- ARAGÃO, Murilo de. *Reforma política, o debate inadiável*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2014.
- BARROSO, Luís Roberto. *Reforma Política no Brasil: Os consensos possíveis e o caminho do meio*. 2015. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/dl/reforma-politica-harvard-ministro-luis.pdf>. Acesso em: 19 nov. 2020.
- BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Saraiva, 1989.
- BONAVIDES, Paulo A decadência da democracia representativa no Brasil. In: PINTO, Hélio Pinheiro *et al.* (coord.). *Constituição, direitos fundamentais e política: estudos em homenagem ao professor José Joaquim Gomes Canotilho*. Belo Horizonte: Fórum, 2017.
- _____, Paulo. *Ciência Política*. 10ª ed. São Paulo: Malheiros, 2000.
- _____, Paulo. *Ciência Política*. 25ª ed. São Paulo: Malheiros, 2018.
- BRANCATI, Dawn. Winning alone: the electoral fate of independent candidates worldwide. *The Journal of Politics*: The University of Chicago Press on behalf of the Southern Political Science Association, vol. 70, n. 3 2008.
- BRASIL. [Constituição (1998)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 31 mar. 2021.
- _____. Câmara dos Deputados. *Bancada*. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/Internet/Deputado/bancada.asp>. Acesso em: 26 nov 2020.
- BRASIL. Câmara dos Deputados. *PEC 350/2017*. Ementa: Altera os art. 14 e 77, e cria o art. 17-A, todos da Constituição Federal, para permitir a apresentação de candidaturas a cargo eletivo independentemente de filiação partidária, desde que haja o apoio mínimo de eleitores na circunscrição, e para possibilitar a associação de candidatos independentes em listas cívicas, nas eleições proporcionais. Autor: João Derly, 13 de julho de 2017. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2145346>. Acesso: em 27 nov. 2020.
- _____. Câmara dos Deputados. *PEC 378/2017*. Ementa: Altera o art. 14 da Constituição Federal, para permitir a apresentação de candidaturas a cargo eletivo independentemente de filiação partidária, desde que haja o apoio de, no mínimo, um por cento dos eleitores da respectiva circunscrição eleitoral. Autora: Renata Abreu, 9 de novembro de 2020. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2162013>. Acesso em: 27 nov. 2020.
- _____. Câmara dos Deputados. *PEC 407/2009*. Ementa: Acrescenta novo parágrafo ao art. 14 e revoga o inciso V do § 3º do mesmo artigo da Constituição Federal, dispondo sobre a possibilidade de candidatura a cargo eletivo sem filiação partidária. Autor: Lincoln Portela, 17 de setembro de 2009. Disponível em:

<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=451074>. Acesso em: 27 nov. 2020.

_____. *Decreto nº 678, de 6 de novembro de 1992*. Ementa: Promulga a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica), de 22 de novembro de 1969. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d0678.htm. Acesso em: 31 mar. 2021.

_____. *Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995*. Dispõe sobre partidos políticos [...]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19096.htm. Acesso em: 31 mar. 2021.

_____. *Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997*. Estabelece normas para as eleições. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19504.htm. Acesso em: 31 mar. 2021.

_____. Senado Federal. *PEC 16/2015*. Ementa: Dá nova redação ao inciso V do § 3º do art. 14 da Constituição, para dispor sobre a candidatura de pessoas não filiadas a partidos políticos. Autor: Paulo Paim, 5 de fevereiro de 2015. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/119858>. Acesso em: 27 nov. 2020.

_____. Senado Federal. *PEC 6/2015*. Ementa: Suprime e acrescenta dispositivos à Constituição Federal, possibilitando o lançamento de candidaturas avulsas, independentemente de filiação partidária. Autor: Reguffe, 5 de fevereiro de 2015. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/119631>. Acesso em: 27 nov. 2020.

_____. Supremo Tribunal Federal (Plenário). *ADI 1.465*. Ementa: Ação Direta de Inconstitucionalidade. Partidos políticos. Dupla filiação. Regulação legal da relação entre dois ou mais partidos. Princípio da fidelidade partidária. Improcedência. [...]. Rel. Min. Joaquim Barbosa, 24 de fevereiro de 2005. Disponível em: <https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/765897/acao-direta-de-inconstitucionalidade-adi-1465-df>. Acesso em: 31 mar. 2021.

_____. Supremo Tribunal Federal (Plenário). *ARE 1.054.490-RJ*. Ementa: Direito Eleitoral. Agravo em Recurso Extraordinário. Candidatura avulsa. Questão de ordem. Perda do objeto do caso concreto. Viabilidade da repercussão geral. [...]. Rel. Min. Roberto Barroso, 5 de outubro de 2017. Disponível em: <https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/770051935/questao-de-ordem-no-recurso-extraordinario-com-agravo-qo-are-1054490-rj-rio-de-janeiro>. Acesso: 31 mar. 2021.

_____. Supremo Tribunal Federal (Plenário). *RE 466373/SP*. Relator: Ministro Cezar Peluso, 3 de dezembro de 2008. Disponível em: <https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/7245194/recurso-extraordinario-re-466373-sp-stf>. Acesso em: 29/11/2020.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. *Ag-REspe 224.358*. Ementa: Eleições 2010. Agravo regimental em recurso especial. Registro de candidatura individual. Senador da República. Partido político que não lançou candidaturas em determinado Estado da Federação. Inaplicabilidade da ressalva contida no art. 22 da Resolução n. 23.221/2010 do Tribunal Superior Eleitoral. Inexistência de candidatura avulsa. Precedentes. Agravo regimental ao qual se nega provimento. ” Relator: Min. CÁRMEN LÚCIA, 29/09/2010. Disponível em: <https://tse.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/17377663/agravo-regimental-em-recurso-especial-eleitoral-agr-respe-224358-pi/inteiro-teor-103706975>. Acesso em: 31 mar. 2021.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. *Glossário Eleitoral*. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/eleitor/glossario/glossario-eleitoral>. Acesso em: 20 out. 2020.

- _____. Tribunal Superior Eleitoral. *Partidos Políticos registrados no TSE*. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/partidos/partidos-politicos/registrados-no-tse>. Acesso em: 26 nov 2020.
- CINTRA, Antônio Octávio. Sistema eleitoral. In: ANASTASIA, Fátima; AVRITZER, Leonardo. (org.). *Reforma política no Brasil*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.
- COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. *Convenção Americana sobre Direitos Humanos*. Disponível em: https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao_america.htm. Acesso em: 29 nov. 2020.
- DAHL, Robert A. *Sobre a Democracia*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001.
- DUVERGER, Maurice. *As modernas tecnodemocracias*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978.
- _____, Maurice. *Instituciones politicas y derecho constitucional*. Barcelona: Ariel, 1962.
- _____, Maurice. *Os Partidos Políticos*. Rio de Janeiro, Zahar Editores, 1970.
- ELIZALDE, Antonio. Democracia Representativa y Democracia Participativa. *Revista Internacional de Desenvolvimento Local*, Santiago, Chile, vol. 1, n.2, mar. 2001.
- FARIA, Flávia. 65% dos brasileiros não se identificam com partidos, diz pesquisa Datafolha. *Folha de São Paulo*, 2019. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2019/04/65-dos-brasileiros-nao-se-identificam-com-partidos-diz-pesquisa-datafolha.shtml>. Acesso em: 18 nov. 2020.
- FERREIRA, Marcelo Ramos Peregrino. Candidaturas Avulsas e o Sistema Interamericano de Direitos Humanos. *Consultor Jurídico*, 2017. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2017-jul-12/marceloperegrino-candidaturas-avulsas-sistema-interamericano-direitoshumanos>. Acesso em: 29 nov. 2020.
- FILHO, Manoel Gonçalves Ferreira. *Curso de Direito Constitucional*. 40ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2015.
- FRANCO, Augusto de. *Democracy Index 2016. DAGOBÁH – Inteligência Democrática*, 2017. Disponível em: <http://dagobah.com.br/4405-2/>. Acesso em: 31 mar. 2020.
- FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. *Relatório ICJ Brasil*. Disponível em: http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/19034/Relatorio-ICJBrasil_1_sem_2017.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 18 nov. 2020.
- GALVÃO, Débora Gomes. *Crise de representação dos partidos políticos no Brasil (2000 a 2015): uma perspectiva comparada*. Jundiaí, SP. Paco Editorial, 2016.
- GOMES, José Jairo. *Direito eleitoral*. 11ª ed, São Paulo: Atlas, 2015.
- _____, José Jairo. *Direito Eleitoral*. 14 ed. São Paulo: Atlas, 2018.
- _____, José Jairo. *Direito Eleitoral*. 9. Ed. São Paulo: Atlas, 2013.
- _____, José Jairo. Direitos Políticos. *Revista Brasileira Estudos Políticos*, v. 100, 2010.
- INSTITUTO DA DEMOCRACIA E DA DEMOCRATIZAÇÃO DA COMUNICAÇÃO. *Confiança nos partidos políticos*. Disponível em: <https://www.institutodademocracia.org/single-post/confiancanospartidospoliticos>. Acesso em: 18 nov. 2020
- JOBIM, Alexandre Kruei. Capítulo 2: A influência dos meios de comunicação no processo eleitoral. In: NORONHA, João Otávio; KIM, Richard Pae. (coord.). *Sistema político e direito eleitoral brasileiros: estudos em homenagem ao Ministro Dias Toffoli*. São Paulo: Atlas, 2016.
- LOUREIRO, Maria Rita. Interpretações contemporâneas da representação. *Revista Brasileira de Ciência Política*, n. 1, jan/jun. 2009.

- LUCENA, Pedro Arthur Capelari de. *Estudos sobre a viabilidade de permissão de candidatura desvinculada de filiação partidária no Brasil*. 2017. Dissertação (Mestrado em Direito Constitucional) – Faculdade de Direito, Universidade de Lisboa, Lisboa, 2018.
- MARRA, Danilo Nogueira. A viabilidade jurídica das candidaturas avulsas no Brasil: um estudo à luz da Convenção Americana de Direitos Humanos. *Estudos eleitorais*: vol. 13, n. 3, set/dez, 2019.
- MAZZUOLI, Valério de Oliveira. *Curso de Direito Internacional Privado*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017.
- MENDES, Gilmar Ferreira. Reforma eleitoral: perspectivas atuais. In: NORONHA, João Otávio; KIM, Richard Pae. (coord.). *Sistema político e direito eleitoral brasileiros: estudos em homenagem ao Ministro Dias Toffoli*. São Paulo: Atlas, 2016.
- _____, Gilmar; GONET BRANCO, Paulo Gustavo. *Curso de Direito Constitucional*. 10ª ed. São Paulo: Saraiva, 2015.
- MORAES, Alexandre de. Presidencialismo. 2. Ed. São Paulo: Atlas, 2013.
- _____, Alexandre de. Reforma política do Estado e democratização. *Revista de Direito Constitucional e Internacional*, v. 8, n. 32, jul/ago, 2000.
- _____, Alexandre. *Jurisdição constitucional e tribunais constitucionais*. São Paulo: Atlas, 2000.
- NETO, Tarcísio Vieira de Carvalho. Partidos políticos. In: TOFFOLI, José Antônio Dias. (org.). *30 anos da constituição brasileira: democracia, direitos fundamentais e instituições*. Rio de Janeiro: Forense, 2018.
- NICOLAU, Jairo Marconi; SCHMITT, Rogério Augusto. Sistema eleitoral e sistema partidário. *Lua Nova*, São Paulo, n. 36, 1995. Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64451995000200008&lng=pt&nrm=iso. Acesso em 29 out. 2020.
- _____, Jairo Marconi. A reforma da representação proporcional no Brasil. In: BENEVIDES, M.; VANNUCHI, P.; KERCHÉ, F. (org). *Reforma política e cidadania*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2003.
- _____, Jairo Marconi. *Sistemas eleitorais*. 6. ed. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2012.
- OLIVEIRA, Bruno Ferreira de. Candidatura independente no Brasil: uma proposta de aplicabilidade ao âmbito local para cargo de vereador. *Revista de estudos eleitorais do Tribunal Superior Eleitoral*, Brasília, v. 12, n. 3, set/dez 2018.
- ONU. *Declaração Universal dos Direitos Humanos*. 1948. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos>. Acesso em: 31 mar. 2021.
- PAIXÃO, André. Abstenção atinge 20,3%, maior percentual desde 1998. *G1*, 2018. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/eleicoes/2018/eleicao-em-numeros/noticia/2018/10/08/abstencao-atinge-203-maior-percentual-desde-1998.ghtml>. Acesso em: 18 nov. 2020.
- PONTES, Roberto Carlos Martins. A imposição judicial de candidaturas avulsas: mais um equívoco com boas intenções. *Estudo técnico da consultoria legislativa da Câmara dos Deputados*, 2018.
- PUGLIESI, Mariza Castro. *Os Partidos Políticos nas Constituições Brasileiras*. Recife: Nossa Livraria, 2006.
- RODRIGUEZ, Teresa Magnolia Preciado. La razón pública de las candidaturas independientes em Jalisco. *Revista de Investigações Constitucionais*. Curitiba, vol. 4, n. 3, set/dez, 2017.
- SANTOS, B. S; AVRITZER, L. Para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, B. S. (org.). *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 25ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2005.

_____, José Afonso da. O Estado Democrático de Direito. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 173, jul./set. 1998, p. 22.

SILVEIRA, F.E. *A decisão do voto no Brasil*. Porto Alegre: EDIPUCRS, 1998.

SUNDFELD, Carlos Ari. *Fundamentos de direito público*. 5. Ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. *Ministro Barroso ressalta pluralidade dos debates e dos argumentos pró e contra as candidaturas avulsas*. 2019. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=432113&caixaBusca=N>>. Acesso em: 28/11/2020. Acesso em: 28 nov. 2020.

ZAVASCKI, Teori Albino. Direitos Políticos: perda suspensão e controle jurisdicional. *Revista de Processo*, n. 85, jan./mar. 1997.