

# ESTUDOS ELEITORAIS

---

VOLUME 12 – NÚMERO 3  
SETEMBRO/DEZEMBRO 2017  
BRASÍLIA – 2018



**EJE**  
Escola Judiciária Eleitoral  
Tribunal Superior Eleitoral

# CANDIDATURA INDEPENDENTE NO BRASIL: UMA PROPOSTA DE APLICABILIDADE AO ÂMBITO LOCAL PARA O CARGO DE VEREADOR<sup>1</sup>

## INDEPENDENT CANDIDATES IN BRAZIL: A PROPOSAL OF APPLICABILITY TO THE LOCAL SCOPE FOR THE POSITION OF COUNCILMAN

BRUNO FERREIRA DE OLIVEIRA<sup>2</sup>

### RESUMO

A candidatura independente, que tem como fundamento abranger ao máximo a participação efetiva dos cidadãos na política, é realidade em diversos países. No Brasil, apesar de haver propostas de emenda à Constituição, as opiniões a respeito dessa medida estão bem divididas. O presente artigo visa trazer à tona os argumentos dados pelos defensores e opositores com base na análise das propostas de emenda à Constituição (PEC nº 21/2006 e PEC nº 6/2015), além de demonstrar como se estrutura tal forma de participação em países vizinhos (Chile, Paraguai, Venezuela e Bolívia). Recomenda-se sua implantação aos cargos municipais (vereadores) no Brasil como modelo para que, futuramente, seja estabelecida para outros cargos.

**Palavras-Chave:** Candidatura independente. Filiação partidária. Partido político.

### ABSTRACT

The independent candidacies are reality in several countries as an argument to maximize the effective participation of citizens in

<sup>1</sup> Artigo recebido em 12 de abril de 2017 e aprovado para publicação em 5 de outubro de 2017.

<sup>2</sup> Graduado em Letras e graduando em Direito pela Universidade Federal de Uberlândia. Pós-graduado em Direito Eleitoral pelo Centro Universitário Claretiano. Professor de Língua Portuguesa e de Direito Eleitoral para concursos públicos. Membro-colaborador da Comissão de Direito Eleitoral da OAB de Uberlândia/MG.

politics. In Brazil, despite proposed amendments to the constitution, opinions are well divided. This article aims to bring to light the arguments put forward by defenders and opponents, based on the analysis of the proposed amendments to the constitution (PEC 21/2006 and PEC 6/2015), as well as to demonstrate how this form of participation is structured in some Neighboring countries (Chile, Paraguay, Venezuela and Bolivia), without, of course, exhausting this clash. It is recommended that municipal positions (councilmen) be implemented in Brazil as a model so that, in the future, it can be applied to other positions.

**Keywords:** Independent candidates. Party Membership. Political party.

# 1 Introdução

Consoante a Constituição Federal de 1988, a filiação partidária é condição para o exercício da capacidade eleitoral passiva, ou seja, o direito de ser votado. Sem o preenchimento dessa condição, ao eleitor não se permite representar a sociedade no campo político, seja no Legislativo, seja no Executivo.

A democracia, em conceito clássico, parte das ideias de *demos* (povo) e de *kratein* (governo): ao povo é dado exercer o governo do alcance dos seus fins (Schumpeter, 1988, p. 313). Com base nesse pressuposto, amarrar o cidadão a um partido político para exercer “o governo do alcance dos seus fins” é um ataque à democracia.

É necessário fortalecer o direito fundamental ao sufrágio passivo, e umas das formas é a implantação da candidatura independente ou avulsa no Brasil, como ocorre na maioria das democracias modernas no mundo.

Corroboram Medina e Gilas (2014, p. 312):

Las candidaturas tienen el propósito de abrir el sistema de partidos y dotar a los ciudadanos de una *alternativa legal*, distinta a las que ofrecen las fuerzas políticas. Al mismo tiempo, son una expresión o *fortalecimiento del derecho fundamental al sufragio pasivo*, al terminar con el monopolio de los partidos políticos en la materia de registro de candidatos, misma que resultaba ser una limitación al derecho a ser votado de los ciudadanos, al obligarlos necesariamente a afiliarse a un partido político para presentarse en las elecciones. Por el otro lado, el sentido de la representación proporcional es reflejar la composición social en el órgano colegiado, a fin de que los grupos minoritarios puedan ser escuchados y exista representatividad social en la instancia que toma decisiones imperativas para todo el cuerpo electoral. Si los dos propósitos anteriores son correctos, entonces, no existe justificación alguna para que las candidaturas sin partido no obtengan espacios en la pista proporcional. Tales candidaturas buscan ser una opción para que los ciudadanos diferencien sus votos y, de llegar a integrarse a un órgano colegiado, ser las voces que representen a grupos minoritarios (grifo nosso).

Este artigo objetiva trazer à tona argumentos favoráveis e contrários à tal implantação de participação política – sem esgotar a discussão –, apresentando exemplos dos vizinhos sul-americanos e proposta para adoção, no Brasil, de um sistema de representação para candidaturas avulsas no âmbito local (municipal).

## 2 Filiação Partidária na Constituição Federal de 1988

Hodiernamente, são registrados, no Tribunal Superior Eleitoral, 35 partidos políticos<sup>3</sup>; no entanto, nem sempre foi assim. Antes da Constituição Federal de 1988, havia apenas 5 partidos com registros deferidos perante a Justiça Eleitoral (PMDB, PTB, PDT, PT e DEM).

Percebe-se que a “corrida partidária” é fruto da carta cidadã embasada no pluralismo político e no pluripartidarismo. O primeiro, registrado na Constituição do Brasil como fundamento da República, e este último, inerente a qualquer sistema eleitoral democrático, para que se atenda à evidência de que as sociedades são pluralistas e ideologicamente múltiplas.

Segundo Maurice Duverger (1978),

[...] 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 prescindir de sua intermediação, sendo excepcional e mesmo até exótica a candidatura individual a cargo eletivo fora do abrigo de um partido político* (grifo nosso).

Essa afirmação leva a crer, de acordo com Erick Wilson Pereira (2004, p.20), que os partidos políticos parecem ser muito mais instrumentos designadores de representantes do que condutores de ideias e de disciplina internas entre os seus filiados. Em outras

<sup>3</sup> Partidos Políticos – Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/partidos/partidos-politicos/registrados-no-tse>>. Acesso em: 29 mar. 2017.

palavras, os partidos viabilizam a obtenção do exercício individual e dos benefícios do poder.

No contexto atual, a força de uma agremiação partidária é medida conforme o número de filiados que consegue agregar: quanto maior o número de admissões, maior a possibilidade de representação no âmbito político, social e econômico.

A filiação associa-se a manifestações do ativismo político em organizações partidárias que compreendem, entre outras atividades, o engajamento em campanhas eleitorais, a participação em mobilizações do partido ou a disputa de cargos em nome do partido. Esta última é a mais presente no cenário jurídico eleitoral atual – a *possibilidade de disputa de cargos*.

A chamada Lei Agamenon, assim intitulado o Decreto-Lei nº 7.586, de 28 de maio de 1945, foi a primeira aparição no ordenamento jurídico brasileiro da previsão de condição de elegibilidade – a *filiação partidária*. O finado art. 39 do mesmo decreto previa que somente poderiam concorrer às eleições candidatos registrados por partidos ou por alianças de partidos. Conforme preleciona Savio Chalita (2014, p.44), a filiação estabelece o vínculo entre o cidadão e o partido político, teoricamente, por razões de afeição de ideias e bandeiras defendidas.

No âmbito constitucional, ao longo da história, nenhuma Constituição havia consagrado a filiação partidária como requisito de elegibilidade – salvo a de 1988, no art. 14 –, o qual o Brasil adota como condição de elegibilidade<sup>4</sup> visando ao exercício da capacidade eleitoral passiva. Desse modo, para o cidadão pleitear um cargo eletivo, é necessário que um partido político seja intermediário dessa relação.

Afasta-se, assim, do cenário brasileiro a possibilidade da chamada *candidatura avulsa* ou *independente* (terminologia adotada nos Estados Unidos da América). Exige-se do indivíduo que esteja filiado

<sup>4</sup> Constituição Federal de 1988, art. 14, § 3º.

a um partido há no mínimo seis meses<sup>5</sup> antes das eleições, prazo este alterado pela Lei nº 13.165/2015.

O que parece ser a regra é, na verdade, a exceção. A filiação partidária como requisito para o exercício da capacidade eleitoral ativa representa a minoria nas democracias modernas. De acordo com dados da Rede de Informações Eleitorais<sup>6</sup> (ACE Project), o Brasil, em conjunto com África do Sul, Argentina e Suécia, entre outros, encontra-se no grupo de 9% dos países do mundo que não adotam nenhum tipo de candidatura avulsa em seus pleitos (federais, estaduais ou municipais).

Em contrapartida, 43% dos países consagram as candidaturas independentes nas eleições presidenciais e legislativas, como os Estados Unidos e a Itália. A candidatura avulsa está presente somente nos cargos legislativos em quase 40%. Quando o olhar paira sobre a América Latina, o percentual de países que não consideram a candidatura avulsa sobe para 35%.

Ampliar a participação política, mediante a possibilidade de candidaturas independentes (avulsas), é um dos argumentos aduzidos pelos países que adotam a modalidade flexível de poder ao cidadão.

### 3 Candidatura independente nos países latinos

A cidadania se manifesta na possibilidade de votar, portanto na escolha dos melhores representantes, bem como na ampliação de ser votado, ao se exercer a capacidade eleitoral passiva. Hoje, a Constituição, em seu art. 14, estabelece condições cumulativas de elegibilidade, sendo uma delas a filiação partidária. Sem isso, o candidato, ainda que atenda todos os outros requisitos, não poderá participar da vida política concorrendo a um mandato eletivo: está configurada uma *quase-discriminação-à-vida-política*.

<sup>5</sup> Lei das Eleições (Lei nº 9.504/1997), Art. 9º.

<sup>6</sup> Parties and Candidates: Independent candidates. Disponível em: <<http://aceproject.org>>. Acesso em: 27 mar. 2017.

De forma diversa, podem-se observar condutas opostas em países latino-americanos. A tabela<sup>7</sup> a seguir mostra os países que adotam e os que não adotam a candidatura avulsa.

<b>Tabela 1 - Candidatos independentes nos países latinos</b>		
<b>País</b>	<b>Sistema de Governo</b>	<b>Candidatos independentes?</b>
Argentina	República	Não, em nenhum caso
Belize	Monarquia constitucional	Sim, em eleições legislativas
Bolívia	República	Sim, em ambas
Brasil	República	Não, em nenhum caso
Chile	República	Sim, em ambas
Colômbia	República	Sim, em ambas
Costa Rica	República	Não, em nenhum caso
Cuba	República	Sim, em eleições legislativas
El Salvador	República	Sim, em eleições legislativas
Equador	República	Sim, em ambas
Guiana Francesa	República	Não, em nenhum caso
Guatemala	República	Não, em nenhum caso
Haiti	República	Sim, em ambas
Honduras	República	Sim, em ambas
México	República	Sim, em ambas
Nicarágua	República	Não, em nenhum caso
Panamá	República	Sim, em ambas
Paraguai	República	Sim, em ambas
Peru	República	Sim, em ambas
República Dominicana	República	Sim, em ambas
Uruguai	República	Não, em nenhum caso
Venezuela	República	Sim, em ambas

<sup>7</sup> Disponível em: <<http://aceproject.org/epic-en/CDTable?view=country&question=PC008>>. Acesso em: 30 mar. 2017.

Constata-se assim que 55% dos 22 países latinos analisados adotam candidaturas independentes em seus moldes legais e constitucionais. Portanto, mais da metade já aplica, nas normas eleitorais, a abertura da democracia para candidatos que não querem ou que não podem filiar-se a partidos políticos. Desse grupo 32% não consideram a hipótese de candidatura avulsa nas respectivas legislações - Brasil, Argentina, Costa Rica, Guiana Francesa, Guatemala, Nicarágua e Uruguai.

Ademais, vale ressaltar que sete países, que correspondem a 32% do grupo, aderiram à candidatura independente de forma parcial, ou seja, somente no âmbito das casas legislativas, não atingindo os cargos eletivos presidenciais. Capta-se da análise da tabela ainda que 86% dos países latinos não exigem filiação partidária para participação na vida política.

A Constituição da República do Chile<sup>8</sup> (1980) posiciona em um mesmo patamar os candidatos independentes e os filiados a partidos políticos, conferindo, assim, certa igualdade na disputa política.

*Artículo 18.* Habrá un sistema electoral público. Una ley orgánica constitucional determinará su organización y funcionamiento, regulará la forma en que se realizarán los procesos electorales y plebiscitarios, en todo lo no previsto por esta Constitución y garantizará siempre *la plena igualdad entre los independientes y los miembros de partidos políticos* tanto en la presentación de candidaturas como en su participación en los señalados procesos. Dicha ley establecerá también un sistema de financiamiento, transparencia, límite y control del gasto electoral (grifo nosso).

O art. 10 da Lei Orgânica Constitucional<sup>9</sup> sobre votações populares e escrutínios (Lei nº 18.700) estabelece os requisitos para candidatura independente aos cargos de deputados e senadores: deve-se atingir apoio mínimo de cidadãos e, posteriormente, registrar no órgão eleitoral competente.

<sup>8</sup> Constitución Política de la República de Chile, 1980. Disponível em: <<http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=242302>>. Acesso em: 30 mar. 2017.

<sup>9</sup> Ley Organica Constitucional sobre Votaciones Populares y Escrutinios. Disponível em: <<http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=30082&idParte=0>>. Acesso em: 30 mar. 2017.

*Artículo 10.* Las candidaturas independientes a Diputados o Senadores requerirán del *patrocinio de un número de ciudadanos* igual o superior al 0,5 por ciento de los que hubieren sufragado en el distrito electoral o en la circunscripción senatorial, según se trate de candidaturas a Diputados o Senadores, respectivamente, en la anterior elección periódica de Diputados, de *acuerdo con el escrutinio general realizado por el Tribunal Calificador de Elecciones* (grifo nosso).

Além dos requisitos numéricos, a lei chilena determina ainda que o apoio a candidatos independentes seja de eleitores não filiados a nenhum partido político deferido ou em formação. Esse requisito é compatível com as novas exigências de apoio mínimo para formação de partidos políticos no Brasil, estabelecidas pelo § 1º do art. 7º da Lei dos Partidos Políticos.

Só é admitido o registro do estatuto de partido político que tenha caráter nacional, considerando-se como tal aquele que comprove, no período de dois anos, o *apoiamento de eleitores não filiados a partido político*, correspondente a, pelo menos, 0,5% (cinco décimos por cento) dos votos dados na última eleição geral para a Câmara dos Deputados, não computados os votos em branco e os nulos, distribuídos por um terço, ou mais, dos Estados, com um mínimo de 0,1% (um décimo por cento) do eleitorado que haja votado em cada um deles (grifo nosso).

Diferentemente de países como Belize, Cuba e El Salvador, a República Chilena aplica a candidatura avulsa aos cargos presidenciais, conforme estatui o art. 13 da Lei nº 18.700.

*Artículo 13.* El *patrocinio de las candidaturas independientes a Presidente de la República* deberá suscribirse ante cualquier notario por un número de ciudadanos, habilitados para ejercer el derecho a sufragio, no inferior al 0,5 por ciento de los que hubieren sufragado en la anterior elección periódica de Diputados, de acuerdo con el escrutinio general practicado por el Tribunal Calificador de Elecciones (grifo nosso).

Se comparada à situação do Chile, a permissão à candidatura independente está bem mais avançada no Paraguai, onde é possível aos cidadãos legalmente registrados perante a Justiça Eleitoral se apresentar

como candidatos de movimentos políticos para todos os cargos eletivos, segundo estabelece o art. 85 do Código Eleitoral paraguaio<sup>10</sup>.

*Artículo 85.* Todos los ciudadanos legalmente habilitados tienen el derecho a presentarse como *candidatos de movimientos políticos*, para los distintos cargos electivos nacionales, departamentales o municipales, nominales y pluripersonales (grifo nosso).

Ademais, o Código Eleitoral paraguaio estabelece requisitos técnicos para candidatura oriunda de movimentos políticos: (i) não ter participado como postulante em eleições partidárias para o cargo em questão; (ii) não integrar ou ter integrado partido político nos últimos dois anos; (iii) apoio mínimo de eleitores, correspondente a pelo menos 0,5% de votos válidos emitidos nas últimas eleições.

Caberá, também, ao Tribunal Eleitoral paraguaio realizar de ofício investigações contábeis. Se comprovadas irregularidades graves na contabilidade dos movimentos políticos, pode-se cancelar a inscrição da candidatura.

Do cenário paraguaio depreende-se a ampliação da participação política, esvaziando o poder partidário e conferindo poder aos movimentos sociais.

Assim como o Chile e o Paraguai, a Venezuela confere aos candidatos independentes o direito de concorrer às eleições, mas vai além. Consoante o art. 47 da Lei Orgânica dos Processos Eleitorais<sup>11</sup>, grupos de eleitores, cidadãos por iniciativa própria, comunidades e organizações indígenas têm direito a postular candidaturas requerentes que pertençam às organizações com fins políticos. Para isso, assim como nos países já citados, precisam atender alguns requisitos, como o respaldo de assinaturas de apoio da sociedade, conforme descreve o art. 53 da mesma lei.

<sup>10</sup> Código Electoral Paraguayo. Disponível em: <<http://pdba.georgetown.edu/Parties/Paraguay/Leyes/codigoelectoral.pdf>>. Acesso em: 30 mar. 2017.

<sup>11</sup> Ley Orgánica de Procesos Electorales. Disponível em: <[http://www.cne.gov.ve/web/normativa\\_electoral/ley\\_organica\\_procesos\\_electorales/titulo5.php](http://www.cne.gov.ve/web/normativa_electoral/ley_organica_procesos_electorales/titulo5.php)>. Acesso em: 30 mar. 2017.

*Artículo 53.* Para postularse por iniciativa propia, los electores o las electoras deberán presentar conjuntamente con los requisitos exigidos para optar al cargo de elección popular al cual aspiran, un respaldo de firmas de electores y electoras equivalentes al cinco por ciento (5%) del Registro Electoral que corresponda al ámbito territorial del cargo a elección popular (grifo nosso).

Da mesma forma que a Venezuela viabiliza a participação de grupos indígenas, a Bolívia também o faz, como precisa a Lei do Regime Eleitoral de 2010:

*Artículo 46.* (ELEGIBILIDAD). Son elegibles las bolivianas y los bolivianos que cumplan los requisitos establecidos en la Constitución Política del Estado y en la presente Ley. Para ser elegible es necesario ser postulado por *una organización política* o, cuando corresponda, por *una nación o pueblo indígena originario campesino* (grifo nosso).

Comparar o Brasil com democracias pouco sustentáveis, como as sul-americanas, é arriscado, constata-se, porém, que o país está, de fato, na contramão das democracias modernas.

Segundo o Index Democracy 2016<sup>12</sup> – indexador das democracias em plena, imperfeita, regime híbrido e regime autoritário –, o Brasil ocupa a 51ª posição no *ranking*: é considerado uma democracia imperfeita.

O índice analisa alguns dos pontos importantes que tornam uma democracia forte e plena: o processo eleitoral, o pluralismo, as liberdades civis, o funcionamento do governo, a participação e a cultura política.

Com base na primeira tabela apresentada, sobre os países que permitem a candidatura independente, e nos dados do Index Democracy 2016, chega-se aos dados a seguir:

<sup>12</sup> Index Democracy 2016. Disponível em: <<http://www.eiu.com/Handlers/WhitepaperHandler.ashx?fi=Democracy-Index-2016.pdf&mode=wp&campaignid=DemocracyIndex2016>>. Acesso em: 30 mar. 2017.

**Tabela 2 - Índice de democracia x Candidatos independentes**

<b>País</b>	<b>Candidatos independentes?</b>	<b>Pontuação: participação política</b>	<b>Ranking geral</b>
Noruega	Não, em nenhum caso	10	1º
Islândia	Sim, em eleições presidenciais	8,89	2º
Suécia	Não, em nenhum caso	8,33	3º
Nova Zelândia	Sim, em eleições legislativas	8,89	4º
Dinamarca	Sim, em eleições legislativas	8,33	5º
Canadá	Sim, em eleições legislativas	7,78	6º
Irlanda	Sim, em ambas	7,78	7º
Suíça	Sim, em ambas	7,78	8º
Finlândia	Sim, em ambas	7,78	9º
Austrália	Sim, em eleições legislativas	7,78	10º
Brasil	Não, em nenhum caso	5,56	51º

Como se pode constatar, 80% das dez democracias com melhores classificações no *ranking* asseguram a candidatura afastada da filiação partidária em sua legislação. Isoladamente, isso não é garantia de democracia plena, porém contribui para o aumento da participação política dos cidadãos, principalmente em um cenário marcado pela insatisfação com os partidos políticos da atualidade.

Associar diretamente o índice a uma característica exclusivamente formal do sistema representativo não é suficiente para inserir a candidatura independente como essencial para o fortalecimento de uma democracia. No entanto, como defende James Bohman (1996),

O necessário, além do próprio processo de legitimação, encontra-se na *abertura do processo a qualquer cidadão interessado*; na disponibilidade de razões publicamente acessíveis; e no consenso não acerca das decisões, mas sobre os métodos e substâncias indispensáveis que servem de fundamento para essas decisões” (grifo nosso).

## 4 Argumentos favoráveis e contrários à implantação da candidatura independente no Brasil

Apesar de haver posicionamentos divergentes, propostas de emenda constitucional sobre a temática “candidatura avulsa” não são novidade no Brasil. Em 2011, o Senador Paulo Paim (PT/RS) apresentou proposta de emenda constitucional (PEC nº 21/2006<sup>13</sup>) que recebeu parecer contrário do relator na Comissão de Constituição e Justiça. Na proposta em voga, ele justificou a adoção da nova modalidade de candidatura com os seguintes argumentos:

- (i) O sistema político democrático está em crise.
- (ii) O monopólio da representação política pertence aos partidos políticos - dos grupos que dominam as máquinas partidárias, oligarquias formadas em todos os partidos, quaisquer que sejam suas inclinações políticas ou ideológicas.
- (iii) A instituição da nova modalidade permitirá maior abertura à participação da sociedade e contribuirá para que a sociedade política e a sociedade civil se aproximem, pois o distanciamento traz complicações à legitimidade das instituições.

Poucos anos depois, o Senador Reguffe (PDT/DF), por meio da PEC nº 6/2015<sup>14</sup>, propôs novamente a matéria, considerando que, para ser registrada pela Justiça Eleitoral, a candidatura avulsa deveria

<sup>13</sup> PEC nº 21/2016. Disponível em: <<http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/matéria/77650>>. Acesso em: 4 abril 2017.

<sup>14</sup> PEC nº 6/2015. Disponível em: <<http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/matéria/119631>>. Acesso em: 4 abr. 2017.

contar com o apoio e a assinatura de pelo menos 1% dos eleitores aptos a votar na região (município, estado ou país, conforme o caso) em que o concorrente disputará o pleito.

Propunha-se nessa emenda constitucional a inserção do art. 17-A, que trazia o seguinte texto: “A filiação ao partido político é direito de todo cidadão brasileiro, vedada a exigência de filiação partidária como condição de elegibilidade ou requisito de qualquer espécie para o pleno exercício dos direitos políticos”. Essa proposta de emenda girava em torno dos seguintes argumentos:

- (i) Filiação partidária não deveria ser impedimento ao cidadão de bem que desejasse lançar-se candidato;
- (ii) Respeito e valorização do eleitor e das pessoas de bem, em vez do fortalecimento das máquinas partidárias.
- (iii) Chamamento dos cidadãos de bem para a política.

Ambas as PECs foram negadas.

Os grupos defensores e contrários à candidatura independente no Brasil se dividem, traçando inúmeras justificativas. Os favoráveis argumentam que (i) a implantação da candidatura avulsa reduziria a abstenção dos eleitores nas eleições municipais e gerais no Brasil. Em 2016, o número de abstenções chegou a 25 milhões de eleitores. Os motivos são diversos, mas os principais são a desconfiança do eleitor para com a classe política e os inúmeros casos de corrupção dos partidos políticos. Então, a incredibilidade das organizações partidárias daria lugar a um candidato isento das amarras ideológicas e corruptas de partidos políticos, (ii) que, ao longo do tempo, vem perdendo forças para representar uma sociedade cada dia mais exigente.

Defendem, ainda, que a candidatura independente permitiria ao cidadão a alternativa de, mesmo contrário a todas as ideologias partidárias, candidatar-se, pois essa modalidade de candidatura (iii) não reivindica vinculação ao estatuto partidário. Isso poderia gerar

uma (iv) mudança significativa nas estruturas internas dos partidos políticos, uma vez que eles se empenhariam nas campanhas eleitorais para ganhar o eleitorado.

Outro argumento relevante para os defensores é a (v) redução de custos na organização partidária. A adoção de um sistema independente de filiação partidária possibilitaria redução nos gastos de campanha eleitoral no Brasil.

Além disso, a possibilidade de se candidatar sem se filiar a um partido político é vista como um estímulo à maior participação do cidadão na política, principalmente ao possibilitar o ingresso de jovens e fortalecer o sistema representativo. A cidadania não pode ser mediada pelos partidos políticos, pois fere a dignidade da pessoa humana exigir a filiação para cumprir um desejo de representação popular: é uma violência à consciência do cidadão, um atentado à liberdade de consciência.

Contrários à implantação afirmam que a candidatura sem filiação (i) fere o pluripartidarismo constitucional<sup>15</sup>, enfraquecendo os partidos políticos, devido à concorrência que seria implantada. Os partidos políticos perderiam filiados e, por sua vez, reduziriam a participação no acesso ao Fundo de Assistência aos Partidos Políticos, mais conhecido como Fundo Partidário. Consideram, também, que (ii) os candidatos independentes estariam em um patamar de supremacia quanto às restrições legais de acesso aos cargos eletivos, comparadas com as cláusulas de acesso implantadas pela legislação eleitoral aos partidos políticos.

Não haveria justificativa para eleger candidatos de listas independentes, pois, (iii) nos países implantados, o número dos que acessam o poder é irrisório e insignificante perante os eleitos mediante filiação partidária. Além disso, (iv) aqueles que conseguem possuem alto poder aquisitivo, deixando à margem da sociedade os que não dispõem de poderio econômico.

<sup>15</sup> Constituição Federal de 1988 - "Art. 17. É livre a criação, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos, resguardados a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo, os direitos fundamentais da pessoa humana."

## 5 Proposta de candidatura independente no âmbito local (municipal) para vereadores

No Brasil, como constatado, é inerente ao cidadão que quiser se candidatar a qualquer cargo eletivo ser filiado a um partido político registrado no Tribunal Superior Eleitoral. Ao longo deste artigo, citaram-se países que adotam a candidatura independente e, com base na análise feita, propõe-se um modelo de candidatura avulsa, no âmbito local (municipal), inicialmente, para as eleições ao cargo de vereador. Partindo desse âmbito como modelo experimental, avança-se, posteriormente, em uma discussão de aplicabilidade às outras circunscrições (estaduais, federais e nacionais).

À medida que se avança para os níveis estadual e nacional, a possibilidade de eleger-se com recursos próprios, disputando com os partidos políticos expressivos, torna-se praticamente impossível, o que justifica opção pelo âmbito municipal. Para vereança, a possibilidade de o nome do candidato independente ter peso expressivo é maior e mais palpável que nas circunscrições estaduais e nacionais.

O sistema adotado para essa proposta seria o Sistema Proporcional Independente, baseado na formação de uma única lista com todos os candidatos independentes da circunscrição. Ao se formar a lista de candidatos independentes, estes estariam sujeitos à distribuição de cadeiras pelo sistema proporcional tradicional (mediante quociente eleitoral e quociente partidário). Funcionariam como um único partido, denominado Lista Independente, e, a partir da formação dela, sujeitar-se-iam a todas as exigências presentes no sistema proporcional tradicional de distribuição de cadeiras.

A proposta de candidatura independente será dividida em cinco etapas:

1. O pretense candidato demonstra interesse perante o juiz eleitoral da circunscrição em que deseja concorrer. A manifestação de interesse se dará na forma escrita no período compreendido entre 20 e 25 de julho, período este dentro do

lapso para a realização de convenções partidárias eleitorais<sup>16</sup>, realizadas entre 20 de julho e 5 de agosto. Tal etapa será nominalmente configurada como *Manifestação de Interesse para Candidatura Independente*.

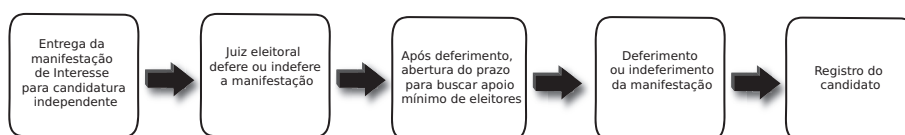
2. O juiz eleitoral terá 3 dias, no máximo, após a entrega da manifestação, para deferi-la ou indeferi-la, com base em requisitos de elegibilidade independente (nacionalidade brasileira, pleno gozo dos direitos políticos, idade mínima de 18 anos para o cargo de vereador, domicílio eleitoral na circunscrição há no mínimo 1 ano antes das eleições e alistamento eleitoral). Perceba-se que o único requisito de elegibilidade não previsto é a filiação partidária, por questões óbvias e factuais ao tema deste artigo.
3. Deferida a manifestação, o pretense candidato teria até 15 de agosto do ano eleitoral para apresentar um documento de apoio mínimo à candidatura (Comprovação de Apoio Mínimo para Candidatura Independente - CAMCI), exigindo, no mínimo, assinaturas de 5% do eleitorado municipal não filiado a partidos políticos. No documento constariam nome do eleitor, número do título eleitoral, número de zona eleitoral e assinatura. Não há previsão de inconstitucionalidade do percentual exigido para apoio mínimo, pois trata-se apenas de uma manifestação de interesse, não provocando a eleição do pré-candidato, como ocorre na manifestação de apoio mínimo para criação de partido político presente na Lei dos Partidos Políticos.
4. A entrega da documentação de apoio mínimo seria feita ao juiz eleitoral da circunscrição. Após averiguação das assinaturas, o juiz eleitoral terá no máximo 72 horas para decidir pelo deferimento ou indeferimento da candidatura independente, a partir de afixação do pedido de registro no cartório eleitoral de origem.

<sup>16</sup> Lei das Eleições - Art. 8º A escolha dos candidatos pelos partidos e a deliberação sobre coligações deverão ser feitas no período de 20 de julho a 5 de agosto do ano em que se realizarem as eleições, lavrando-se a respectiva ata em livro aberto, rubricado pela Justiça Eleitoral, publicada em vinte e quatro horas em qualquer meio de comunicação.

5. Da publicação do deferimento, partido político, candidato, coligação e Ministério Público teriam até 5 dias para propor recurso, enquanto que, no caso de indeferimento, o pretendo candidato teria o mesmo prazo, o que se assemelha à Ação de Impugnação de Registro de Candidatura<sup>17</sup>.

Resumidamente, são estas as etapas:

**Figura 1**



O candidato independente estaria classificado no mesmo rol dos candidatos às eleições proporcionais, no que tange à prestação de contas de campanha eleitoral, portanto, será feita pelo próprio candidato<sup>18</sup>, com base nos limites estabelecidos por eleição.

Na distribuição das vagas pelo sistema proporcional, conforme o Código Eleitoral, o candidato independente estaria no mesmo patamar que um partido político. Apesar da maior dificuldade fática para preencher uma vaga, possibilitaria uma amplitude na participação democrática.

De fato, a discussão não se encerra, pois outros aspectos devem ser observados quanto às candidaturas independentes: barreiras legais constitucionais, formas de financiamento, acesso ao rádio e à televisão, representação perante as autoridades eleitorais, documentação eleitoral, fiscalização e sanções aplicáveis (Oropeza, 2014).

<sup>17</sup> Lei Complementar nº 64/90 - "Art. 3º Caberá a qualquer candidato, a partido político, coligação ou ao Ministério Público, no prazo de 5 (cinco) dias, contados da publicação do pedido de registro do candidato, impugná-lo em petição fundamentada."

<sup>18</sup> Lei das Eleições - Art. 28 - § 2º As prestações de contas dos candidatos às eleições proporcionais serão feitas pelo próprio candidato.

## 6 Conclusão

O processo de implantação das candidaturas independentes no Brasil, devido à divergência de opiniões entre os grupos políticos e sociais, não será fácil: dependerá de muitos debates e de análises dos prós e contras no sistema eleitoral brasileiro. É cediço que a regulação dessa modalidade de candidatura possui um elemento positivo no acréscimo de participação cidadã e, como afirmam Medina e Gilas (2014, 314),

La experiencia internacional demuestra que las candidaturas independientes no logran *dominar la escena política*, aunque se trate de un proceso para el funcionamiento de las democracias representativas: los partidos políticos siempre serán los canales principales de acceso al poder político (grifo nosso).

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.

Os desafios serão proeminentes. A alteração deverá perpassar o texto constitucional, que preconiza a filiação partidária como condição de elegibilidade. Sem ela, é impossível alguém pleitear um cargo eletivo. Só então, será possível alterar as normas infraconstitucionais, como a Lei das Eleições (Lei nº 9.504, de 1997) e a Lei dos Partidos Políticos (Lei nº 9.096, de 1995).

Como afirma Gilas (2014, p.28),

Ese reconocimiento constitucional del derecho ciudadano a ser candidato independiente obligó a cambiar las reglas de los procesos electorales para crear un nuevo marco legal que permita a tales candidatos *competir en pie de igualdad con los de los partidos políticos*, al regular su registro, las maneras de hacer campaña, posibilidades de financiamiento y reglas de fiscalización (grifo nosso).

De fato, reconhecer mais uma modalidade de participação cidadã, sem respaldo dos partidos políticos, será um dos maiores desafios da moderna legislação eleitoral brasileira, uma vez que o embate entre as forças partidárias e a força individual cidadã não poderá ser entrave para a renovação das normas eleitorais.

## Referências

BOHMAN, James. *Public deliberation: pluralism, complexity and democracy*. Cambridge: MIT Press, 1996.

DUVERGER, Maurice. *As modernas tecnodemocracias*. Trad. de Natanael Caixeiro. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978.

GILAS, Karolina M. Candidaturas independientes y justicia electoral. El impacto de las sentencias del tepjf. In: EGGLETON, Marcela Ávila; MARTÍNEZ, Angélica Cazarín; MENA Ricardo A. de la Peña; REYES, Rubén Ibarra (Coord.). *Federalismo electoral: experiencias locales*. México: Somee/ife, 2014.

OROPEZA, Manuel González. *Las Candidaturas independientes en Mexico: Escenarios y retos*, 2014.

PEREIRA, Erick Wilson. *Controle jurisdicional do abuso de poder no processo eleitoral*. São Paulo: LTr, 2004.

SCHUMPETER, Joseph A. *Capitalismo, socialismo y democracia*. Madrid: Aguillar, 1988.