

FILIAÇÃO PARTIDÁRIA OU CANDIDATURA AVULSA/INDEPENDENTE? UMA ABORDAGEM BRASIL E ESTADOS UNIDOS¹

PARTY AFFILIATION OR INDEPENDENT/INDEPENDENT CANDIDACY? A BRAZIL AND UNITED STATES APPROACH

Karina de Paula Kufa²
Marisa Amaro dos Reis³
Autoras convidadas.

RESUMO

O artigo aborda a possível constitucionalidade das candidaturas independentes no Brasil, analisando implicações e comparando com o sistema dos Estados Unidos. Conclui que alterações na legislação eleitoral devem ser abrangentes, considerando financiamento, propaganda, prestação de contas e fortalecimento partidário.

Palavras-Chave: Candidaturas avulsas, legislação eleitoral, sistema político, financiamento de campanhas, fortalecimento partidário.

ABSTRACT

The article addresses the possible constitutionality of independent candidacies

¹ Artigo revisado em 2023. Publicado originalmente em: CARVALHO NETO, Tarcísio Vieira de Costa, Daniel Castro Gomes da; FONSECA, Leonardo Campos Soares da; MIRANDA, Jorge. Direito Eleitoral Comparado. 1. ed. 2018. Belo Horizonte: Forum, 2018.

² Advogada pós-graduada em Direito Eleitoral e Processual Eleitoral pela Escola Judiciária Eleitoral Paulista - EJEP/TRESP. Pós-graduada (*lato sensu*) em Direito Administrativo pela PUC-SP. Presidente da comissão de compliance eleitoral e partidário do CFOAB (2018-2020). Idealizadora da Eleita - Plataforma Suprapartidária de candidaturas femininas. Presidente do Instituto Paulista de Direito Eleitoral - IPADE (2012-2016). Membro do Instituto Brasileiro de Direito Eleitoral - IBRADE. Professora e palestrante.

³ Advogada pós-graduada em Direito Eleitoral e Processual Eleitoral pela Escola Judiciária Eleitoral Paulista - EJEP/TRESP. Editora jurídica e consultora editorial e acadêmica. Membro da Comissão Especial de Direito Eleitoral da OAB-SP (2020-2022 e 2023-2025). Vice-Presidente da Comissão de Direito Eleitoral da Subseção Butantã (OAB-SP). Professora e palestrante.

in Brazil, analyzing implications and comparing with the United States system. It concludes that changes to electoral legislation must be comprehensive, considering financing, propaganda, accountability and party strengthening.

Keywords: Single candidates, electoral legislation, political system, campaign financing, party strengthening.

Sumário: Introdução; 1. Breve panorama da candidatura avulsa no mundo; 2. O sistema brasileiro; 2.1. Sobre as propostas de alteração constitucional; 2.1.1. Propostas de emenda à Constituição nº 21/2006 e nº 350/2017; 2.1.2. Supremo Tribunal Federal: recurso extraordinário; 3. Sistema norte-americano; 4. Argumentos favoráveis e contrários às candidaturas avulsas; 5. Possíveis impactos de eventual alteração normativa no Brasil; 6. Considerações Finais; Referências.

INTRODUÇÃO

Encontra-se pendente⁴ de análise pelo Supremo Tribunal Federal questão relativa à constitucionalidade da proibição de candidaturas sem filiação partidária nas eleições no Brasil. A discussão, antes restrita aos meios acadêmicos, ganhou força em virtude de um caso concreto, em que um cidadão tentou se candidatar ao cargo de prefeito do Rio de Janeiro/RJ de forma independente nas eleições de 2016. Tendo tido o registro de sua candidatura negado pela Justiça Eleitoral em todas as instâncias, recorreu à mais alta Corte do país, na qual foi reconhecida a repercussão geral e a possibilidade de julgamento do recurso extraordinário, superando, desse modo, a prejudicialidade gerada pelo fato de as eleições já terem ocorrido.

O reconhecimento da relevância constitucional da matéria veiculada nesse recurso trouxe à tona a discussão quanto à possibilidade de alteração legislativa e constitucional para que o sistema político e eleitoral brasileiro passe a adotar a candidatura independente ou avulsa, como já ocorre em vários países⁵.

Estudar essa possibilidade, assim como abordar as possíveis consequências da adoção dessa modalidade de candidatura a cargos eletivos, é o objeto do pre-

⁴ STF, Tema 974. Recurso extraordinário em que se discute, à luz dos arts. 1º, incs. I, III e V, 4º, inc. II, e 5º, inc. II e §§ 1º e 2º, da Constituição da República a possibilidade do registro de candidatura para pleito majoritário desvinculada de filiação a partido político. Em novembro de 2023, data da atualização deste artigo.

⁵ ACE PROJECT. [The electoral knowledge network](#). Disponível em: Acesso em: 5 dez. 2017.

sente estudo. Para tanto, serão abordadas regras de conteúdos consideravelmente distintos aplicadas no Brasil, onde a candidatura avulsa não é permitida até o momento, e nos Estados Unidos da América, país que permite a candidatura sem filiação partidária e cujas regras, como o sistema de listas cívicas, pode eventualmente servir de modelo ao legislador constituinte brasileiro.

1. BREVE PANORAMA DA CANDIDATURA AVULSA NO MUNDO

O direito comparado se mostra favorável à candidatura avulsa, garantida na maioria dos países (193 de 205)⁶, onde os cidadãos podem disputar eleições independentemente de filiação a partidos políticos, os quais, embora figurem como instituições extremamente relevantes, ali não detêm o monopólio da representação política.

Alguns países abrem a possibilidade desse tipo de candidatura não apenas para os mandatos parlamentares, mas para o cargo de presidente, como é o caso do Chile, França, Rússia e Estados Unidos, este, objeto do presente estudo. Em alguns deles, isso ocorre apenas nas eleições legislativas; em outros, apenas para cargos no Executivo.

Mas 43% dos países pesquisados permitem candidaturas independentes em ambas as eleições. Alguns exemplos são: Estados Unidos, Portugal, França e Chile. Por outro lado, apenas 9% dos países proíbem totalmente a candidatura avulsa (em azul claro no mapa)⁷⁻⁸.

Nos locais onde a filiação partidária não é obrigatória, a maior parte (71,32%) permite candidaturas independentes nas eleições legislativas (Câmara Baixa) e 15,6% as permitem nas eleições legislativas para a Câmara Alta que, no Brasil, equivaleria aos cargos de senador. Para os cargos do Poder Executivo, 26,11% dos países as permitem nas eleições presidenciais.

Conforme levantamento feito pelo ACE Project, em alguns a candidatura independente pode ocorrer somente para cargos na Câmara Baixa, enquanto em outros

⁶ Levantamento indica que em 193 de 205 das nações com informações a respeito são permitidos candidatos sem partidos. São Paulo, 13 dez. 2019. Acesso em: 14 nov. 2023. O Senado Federal brasileiro noticia que 4 em cada 10 nações permitem que pessoas sem filiação partidária disputem pelo menos cadeiras legislativas em nível local ou nacional, casos da Alemanha, Japão, Itália e Reino Unido. Em 37,79% dos países, as candidaturas avulsas valem até mesmo para presidente da República, como nos EUA, França, Chile, Irã e a superpopulosa democracia da Índia” *Maioria dos países já adota o sistema*. Agência Senado. Acesso em: 23 nov. 2017)

⁷ BLUME, Bruno André. *Candidaturas avulsas: por que são proibidas?* Politize!, 31 ago. 2016. Acesso em: 20 nov. 2017.

⁸ Ao lado do Brasil, nesse grupo, estão países como Argentina, Uruguai, Suécia e África do Sul.

esse tipo de candidatura é possível para cargos na Câmara Alta e, ainda, para ambas em algumas nações. Noutros países, as pessoas podem se candidatar sem partido apenas para os cargos do Poder Executivo municipal, estadual ou federal/nacional⁹.

Embora a maior parte dos países em que não se exige a filiação partidária para concorrer aos cargos eletivos tenha legislações e sistemas políticos diferentes, um ponto comum à maioria das normas estrangeiras é a obrigatoriedade de o futuro candidato conquistar uma rede de apoio¹⁰. A lei francesa, por exemplo, exige a obtenção de uma lista com 500 assinaturas de políticos eleitos.

Pode-se dizer, com segurança, que são candidaturas independentes, mas o interessado não alcança solitariamente a condição de candidato, sendo necessário angariar certo apoio do eleitorado e, algumas vezes, de políticos já ocupantes de mandatos eletivos.

O sistema francês, embora não exija a filiação partidária, não permite que qualquer um se inscreva livremente para concorrer. Para ser candidato à presidência, é preciso o apoio formal de ao menos 500 lideranças políticas (prefeitos, senadores, deputados, etc)¹¹.

É, de fato, deveras salutar – além de necessário –, o estabelecimento de alguns critérios para admissão de candidatos e requisitos para as candidaturas avulsas.

A dispensa de qualquer tipo de apoio do eleitorado ou de determinados movimentos ou setores da sociedade sujeitaria a candidatura, quase invariável e exclusivamente, ao poder econômico do candidato, além de criar o risco de se eleger alguém sem projeto ou ideologia divulgada e aceita por parte da população em momento anterior ao pleito, bem como sem base política minimamente apta à governabilidade.

Ainda, sob o aspecto prático, a inexistência desses e de outros requisitos sobrecarregaria demasiadamente a Justiça Eleitoral e os órgãos encarregados do

⁹ ACE Project. Acesso em: 11 nov. 2023.

¹⁰ “Todo mundo gosta dessa história de independente, achando que eu saí sozinho candidato, mas foi um movimento de uma cidade inteira, que naquela época não se identificava com nenhum partido, e eu acabei por ser o representante”, comenta Sergio Fajardo, ex-prefeito de Medellín, Colômbia, eleito sem filiação partidária (SCHREIBER, Mariana. Competição saudável ou personalismo excessivo: o impacto das candidaturas independentes que o STF pode aprovar. BBC Brasil, 05 out. 2017).

¹¹ MONTEIRO, Geraldo Tadeu. Professor da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ): Entrevista à agência de notícias BBC Brasil (SCHREIBER, Mariana. Competição saudável ou personalismo excessivo: o impacto das candidaturas independentes que o STF pode aprovar. BBC Brasil, 05 out. 2017).

processamento das eleições ao redor do mundo, tornando impraticável a candidatura sem filiação.

Diferenças com o sistema eleitoral brasileiro à parte, a opção na maioria das nações é no sentido da inexigibilidade de vínculo partidário para a candidatura aos cargos eletivos.

Também não pode ser ignorado o elevado número de pessoas que não se identificam com um partido político, mas que, nem por isso, estão desinteressadas de participar das disputas eleitorais, seja como candidatos independentes, seja como possíveis eleitores desses candidatos. Por outro lado, a admissão da candidatura sem vínculo com partido político não é um processo simples e sua inserção no ordenamento jurídico brasileiro não prescindiria de uma reforma de vários pontos do sistema político-eleitoral.

2. O SISTEMA BRASILEIRO

A Constituição Federal proíbe expressamente a candidatura avulsa ao indicar, em seu art. 14, §3º, inc. V, a filiação partidária como uma condição de elegibilidade. Do mesmo modo, a Lei nº 9.504/97 (art. 11, § 14)¹² veda a candidatura avulsa e deixa claro que o pedido de registro da candidatura deve ser feito pelo partido político, não bastando que o interessado esteja a ele filiado e¹³ a mesma exigência está expressa no Código Eleitoral (art. 87)¹⁴.

Portanto, para se candidatar aos cargos eletivos o cidadão brasileiro deve, necessariamente, estar filiado a um partido político, adotando oficialmente, desse modo, seu programa e ideologia. Para tanto, deve estar no gozo dos direitos políticos (art. 16, Lei nº 9.069/95) e, para concorrer, essa filiação deve ter sido efetivada pelo menos 6 meses antes da data fixada para a realização eleições (art. 9º, Lei nº 9.504/97).

A imposição desse vínculo entre o cidadão eleitor e o partido político, embora seja objeto de discussão em alguns aspectos, tem sua razão de ser. O sistema político-eleitoral brasileiro é fundado na existência dos partidos políticos como

¹² Lei nº 9.504/97, art. 11, Art. 11. Os partidos e coligações solicitarão à Justiça Eleitoral o registro de seus candidatos até as dezenove horas do dia 15 de agosto do ano em que se realizarem as eleições. § 14. É vedado o registro de candidatura avulsa, ainda que o requerente tenha filiação partidária.

¹³ O art. 11 da Lei nº 9.504/97, permite que, conforme § 4º: Na hipótese de o partido ou coligação não requerer o registro de seus candidatos, estes poderão fazê-lo perante a Justiça Eleitoral, observado o prazo máximo de quarenta e oito horas seguintes à publicação da lista dos candidatos pela Justiça Eleitoral.

¹⁴ Art. 87. Somente podem concorrer às eleições candidatos registrados por partidos.

mediadores entre o povo e o poder político exercido pelos representantes eleitos, papel essencial numa democracia.

Projeto do International Institute for Democracy and Electoral Assistance realizou levantamento de dados que demonstraram que 9% dos países, entre eles o Brasil, proíbem as candidaturas avulsas para qualquer cargo eletivo. Outros 57% dos países pesquisados tem alguma restrição legal às candidaturas avulsas. Algumas nações as permitem somente para cargos legislativos (37%); outras, apenas nas eleições presidenciais (11%).

Parece-nos que que essa opção pela proibição ou permissão (ampla ou restrita) dessas candidaturas tem mais a ver com a realidade política, social e com o regime adotado no país, do que necessariamente com seu desenvolvimento econômico ou predisposição à modernidade no que diz respeito às novas tendências no campo político-eleitoral.

O debate sobre a adoção do sistema de candidaturas avulsas, por sua vez, tem como origem a descrença nos partidos políticos e a busca por novas formas de exercício da democracia. Para os favoráveis à mudança, uma das causas da crise política e ética pela qual passa o país é o monopólio da representação popular e política nas mãos das agremiações partidárias, hoje vistas como simples mediadores de candidaturas, sem identidade ideológica definida e redutos de maquinações políticas ilícitas. Para os que são contrários, no entanto, destaca-se a importância – histórica e contemporânea – dessas entidades na implementação e desenvolvimento da democracia, as quais, estando fortalecidas, são o melhor instrumento de organização da política.

2.1. Sobre as propostas de alteração constitucional

Além da discussão doutrinária e social a respeito da obrigatoriedade de filiação partidária para concorrer a cargos eletivos, o Brasil tem hoje essa discussão em duas instâncias relevantes: uma no âmbito do Poder Legislativo e uma na esfera judicial.

Em algumas oportunidades, o Congresso Nacional buscou pautar a aprovação de candidaturas avulsas com a apresentação de proposta de emenda constitucional. Foram algumas tentativas significativas, com as mais deferentes propostas.

2.1.1. Propostas de emenda à Constituição nº 21/2006 e nº 350/2017

A PEC nº 6/2015 tramita em conjunto com a PEC nº 7/2012, que poderá resultar na supressão e no acréscimo de dispositivos à Constituição Federal, possibilitando no Brasil o lançamento de candidaturas avulsas, independentemente de filiação partidária.

Além dessas, o Senado apresentou nos últimos anos as PECs nºs 21/2006, 229/08, 41/2011, e, mais recentemente, a 350/17.

Além dessas principais tentativas de alteração de iniciativa do Senado Federal, o Relatório de Proposições da Câmara dos Deputados registra outros projetos de emenda:

- PEC nº 407/2009, que propõe acrescentar novo parágrafo ao art. 14 da Constituição e revogar o inc. V do §3º do mesmo artigo, dispondo sobre a possibilidade de candidatura a cargo eletivo sem filiação partidária.

- PEC nº 350/2017, que propõe alterar os arts. 14 e 77, e criar o art. 17-A, 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.

- PEC nº 378/2017, que propõe alterar 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, 1% dos eleitores da respectiva circunscrição eleitoral.

- PEC nº 229/2008, que propõe alterar o inc. 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. Esta aguarda, até o momento, parecer do relator na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania.

Já a PEC nº 41/2011 foi rejeitada no mesmo ano pela Comissão por decisão não terminativa e visava alterar o art. 14 da Constituição Federal, para abrir uma exceção à filiação partidária como condição de elegibilidade: as eleições municipais, nas quais seria admitida a inscrição de candidatos a prefeito e a vereador não filiados a partido político. Para tanto, a proposta condicionava a candidatura ao apoio de 0,5% do eleitorado da circunscrição.

A Proposta de Emenda à Constituição nº 21, de autoria do Senador Paulo Paim e relatoria do então Senador Marco Maciel, propunha dar nova redação ao inc. V do §3º do art. 14 da Constituição, para dispor sobre a candidatura de pessoas não filiadas a partidos políticos.

Embora tenha obtido na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania parecer favorável quanto à constitucionalidade, juridicidade, obediência às normas regimentais e à boa técnica legislativa, a proposta não avançou. Foi ali mesmo rejeitada

sob fundamento de que a importância dos partidos políticos como mediadores da vontade popular não permitiria a eleição de candidatos sem vínculo partidário:

Ao determinar a filiação a partido político como condição para o cidadão postular uma candidatura a qualquer cargo eletivo, além de outros requisitos (nacionalidade brasileira, pleno exercício dos direitos políticos, alistamento eleitoral e idade mínima definida para os diversos cargos), a Constituição Federal está afirmando a importância dos partidos políticos para a atividade político-partidária. Assim, para se candidatar, o cidadão deve estar filiado a um partido político, cuja disciplina deverá orientar seu desempenho parlamentar, depois de eleito¹⁵.

Já em 2017, a proposta de Emenda à Constituição nº 350/2017, oriunda da Câmara dos Deputados, propôs alterar o art. 14 e criar o art. 17-A, ambos da Constituição Federal, para permitir a apresentação de candidaturas a cargo eletivo independentemente de filiação partidária.

A redação proposta é um pouco confusa, mas, lida em conjunto com a justificativa ao projeto, é possível sua interpretação.

O projeto propõe alterar os art. 14 e 77, e cria o art. 17-A da Constituição Federal, para “permitir a apresentação de candidaturas a cargo eletivo independentemente de filiação partidária” e condiciona as candidaturas avulsas à obtenção de “apoio mínimo de eleitores na circunscrição”. A proposta visa, também, “possibilitar a associação de candidatos independentes em listas cívicas, nas eleições proporcionais”.

Se aprovada a alteração, preenchidos os demais requisitos previstos na Constituição Federal e nas normas infraconstitucionais, as candidaturas para os cargos eletivos serão permitidas:

a) com filiação partidária, como atualmente;

b) sem filiação partidária:

– para candidatos independentes: com apoio mínimo de eleitores na circunscrição em que o interessado for concorrer a qualquer cargo, seja na disputa em eleições proporcionais (cargos do Poder Legislativo) ou em eleições majoritárias (cargos do Poder Executivo);

¹⁵ COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA. Parecer de 2009. Acesso em: 19 mai. 2018.

– para candidatos independentes reunidos em lista cívica: nas eleições proporcionais.

É o que se extrai do texto. No entanto, não fica claro se os candidatos independentes, ao se reunirem em lista cívica, teriam que conquistar previamente o apoio dos eleitores da circunscrição ou se bastaria a formação da lista e o respectivo registro.

E, na formação da lista cívica, haveria necessidade de um número mínimo de candidatos, já que o projeto só prevê número máximo de integrantes¹⁶? Ou bastariam dois ou três candidatos?

A discussão quanto a essas perguntas parece ser relevante, pois a colocação em lista é uma forma interessante de dar ao jogo político seu devido caráter coletivo e ajudar a alcançar o quociente eleitoral, garantindo certa isonomia entre os candidatos independentes e os filiados. Esse mecanismo não pode, no entanto, ser uma forma de burlar o sistema, permitindo a candidatura sem filiação partidária e sem apoio mínimo.

Nesse tocante, o texto que prevê a alteração do §3º do art. 14 não é específico, prevendo que são condições de elegibilidade: a filiação partidária ou “apoio mínimo de cinco décimos por cento dos eleitores da respectiva circunscrição, para candidatos ao executivo” e “dois décimos por cento dos eleitores da respectiva circunscrição *quando se tratar de candidatura independente*” ou “lista cívica para o legislativo” (grifos nossos)¹⁷.

Fica claro – e não poderia ser diferente –, que a formação de listas cívicas só será permitida para os cargos em disputa ao poder; e que os candidatos independentes poderão optar por concorrer a esses cargos sozinhos ou em conjunto.

E não há dúvidas quanto à obrigatoriedade do apoio de 5 décimos por cento para os cargos do Poder Executivo (prefeito, governador e presidente da República) e de 2 décimos por cento para os cargos do Poder Legislativo (deputado federal e estadual, vereador e senador). No entanto, o texto é ambíguo: a obrigatoriedade de apoio de 2 décimos por cento se aplicaria, de algum modo, também às listas cívicas?

¹⁶ O projeto remete ao art. 10 da Lei nº 9.504/97 (Lei das Eleições), norma aplicada aos partidos políticos.

¹⁷ Art. 14, §3º, inc. V, são condições de elegibilidade: “a filiação partidária ou o apoio mínimo de cinco décimos por cento dos eleitores da respectiva circunscrição, para candidatos ao executivo e dois décimos por cento dos eleitores da respectiva circunscrição *quando se tratar de candidatura independente ou lista cívica para o legislativo*”.

Essas questões certamente serão alvo de discussão e solução caso o projeto avance nas Casas Legislativas. Fato é que essa proposta de emenda à Constituição representa enorme salto no tocante à alteração do sistema brasileiro ao retirar a obrigatoriedade de filiação partidária.

Ressalvado o questionamento quanto às listas, o interessado poderá, se aprovada a alteração, se candidatar aos cargos eletivos sem filiação, preenchendo dois requisitos com números mínimos distintos:

a) para os cargos de chefia do Poder Executivo: o interessado deverá conquistar, pelo menos, o apoio de 0,5% dos eleitores da circunscrição onde pretenda concorrer;

b) para os cargos do Poder Legislativo (eleições realizadas pelo sistema proporcional): o interessado deverá conquistar, pelo menos, o apoio de 0,2% dos eleitores da circunscrição pretenda concorrer.

Como no Brasil a circunscrição é definida pelo tipo de eleição, será admitido, por exemplo, o registro do candidato ao cargo de governador se este obtiver previamente o necessário apoio de 0,5% dos eleitores de seu estado ou dos eleitores de seu município, se pretender concorrer ao cargo de prefeito.

O projeto prevê (§12) que, na candidatura independente, o apoio mínimo deverá ser coletado em, no máximo, 8 meses e apresentado perante a Justiça Eleitoral competente em até 30 dias antes do início do período estabelecido para a realização das convenções eleitorais partidárias.

Ainda segundo a proposição, caberá à Justiça Eleitoral fazer a verificação do apoio apresentado por candidaturas independentes ou listas cívicas e também da documentação necessária para o registro das candidaturas. A essa justiça especializada caberá deferir ou indeferir, justificadamente, o pedido de registro até o final do período estabelecido para a realização das convenções eleitorais partidárias.

Objetivando facilitar o alcance do quociente eleitoral, o texto da proposta segue a mesma lógica aplicada aos partidos políticos, trazendo regra específica no proposto art. 17-A quanto às listas cívicas.

Segundo o referido artigo, candidatos não filiados que atenderem ao requisito do inc. V do §3º do art. 14 desta Constituição poderão, *para fins de cálculo do quociente eleitoral nas eleições proporcionais*, associar-se em lista cívica, desde que postulantes do mesmo cargo eletivo na mesma circunscrição eleitoral.

Quanto ao número de integrantes que poderão figurar em lista cívica, o §1º proposto determina o mesmo limite estabelecido para os partidos políticos quanto ao registro de candidatos para a Câmara dos Deputados, a Câmara Legislativa, as Assembleias Legislativas e as Câmaras Municipais.

Desse modo, se aprovado o projeto, valeria o disposto no art. 10 da Lei nº 9.504/97 e cada partido poderia registrar candidatos para a Câmara dos Deputados, a Câmara Legislativa, as Assembleias Legislativas e as Câmaras Municipais no total de até 100% (cem por cento) do número de lugares a preencher mais 1 (um).

A redação proposta ao §2º prevê a aplicabilidade, ao registro da candidatura independente e da lista cívica, das normas aplicáveis ao registro de candidatos filiados a partido político, inclusive quanto aos prazos.

Nos termos do que foi proposto, seria aplicável o disposto no §3º da Lei das Eleições, que traz a cota de gênero: “Do número de vagas resultante das regras previstas neste artigo, cada partido ou coligação preencherá o mínimo de 30% e o máximo de 70% para candidaturas de cada sexo”. O mesmo se diz quanto à obrigatoriedade de prestação de contas à Justiça Eleitoral.

O projeto garante aos candidatos independentes e aos integrantes de listas cívicas, no proposto §3º, a participação no horário eleitoral gratuito, bem como nos recursos financeiros públicos *na forma da lei*. Não especifica, no entanto, a forma de distribuição das cotas dessas garantias. Ficaria, portanto, em aberto essa questão até que legislação específica viesse a regulamentar a norma.

Por fim, propõe-se alterar o §2º art. 77: “Será considerado eleito Presidente o candidato que obtiver a maioria absoluta de votos, não computados os em branco e os nulos”¹⁸, dele retirando, por razões óbvias, a expressão *candidato registrado por partido político*.

2.1.2. Supremo Tribunal Federal: recurso extraordinário¹⁹

A discussão a respeito da constitucionalidade da candidatura avulsa no Brasil chegou à mais alta Corte do país em 2017, em razão do Recurso Extraordinário com Agravo (ARE) nº 1.054.490, interposto por um cidadão contra decisão que indeferiu o seu registro de candidatura, sem filiação partidária, ao cargo de prefeito do Rio de Janeiro no pleito municipal de 2016.

¹⁸ Redação atual: “Art. 77. [...] §2º Será considerado eleito Presidente o candidato que, registrado por partido político, obtiver a maioria absoluta de votos, não computados os em branco e os nulos”.

¹⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. [Acompanhamento processual](#). Acesso em: 29 nov. 2017.

Na discussão sobre o registro de candidatura, o pedido do interessado foi fundamentado com base na interpretação da norma eleitoral brasileira conforme a Convenção de Direitos Humanos, o *Pacto de San Jose da Costa Rica*, que inscreve entre os direitos dos cidadãos o direito de votar e de ser votado: “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”.

No caso em questão, a candidatura foi indeferida pela Justiça Eleitoral em primeira e em segunda instâncias²⁰, sob fundamento de que o art. 14, §3º, inc. V da Constituição Federal proíbe expressamente as candidaturas avulsas (ou independentes) ao estabelecer, entre as condições de elegibilidade, a filiação partidária.

O Supremo Tribunal Federal decidiu pela relevância da matéria constitucional levantada, superando, assim, a prejudicialidade que impediria o julgamento pelo fato de as eleições já terem acabado.

A esse respeito, foi salientado pelo Ministro Luís Roberto Barroso, ao votar pelo julgamento do recurso extraordinário, que “a prejudicialidade deveria ser superada porque o tema jamais chegaria à corte com um recurso apto a gerar efeitos, devido ao período entre o registro da candidatura e o dia da eleição ser muito curto”²¹.

No tocante à sua aplicação ou não, vale dizer que esse tratado internacional já foi aplicado ao sistema brasileiro no caso da prisão de depositário infiel (RE nº 349.703, RE nº 466.343 e HC nº 87.585) – norma suspensa em virtude do Pacto, reconhecido no caso como de caráter suprallegal – e esse argumento serviu de base, não para sinalizar pela procedência do pedido veiculado no recurso contra o indeferimento do registro de candidatura avulsa, mas para reconhecer a importância da discussão da matéria também com base nesse precedente.

A Procuradoria-Geral da República discorreu a respeito da posição inferior à Constituição dos Tratados Internacionais sobre Direitos Humanos incorporados ao direito brasileiro. Seriam inaptos, portanto, a derogar o disposto no art. 14, §3º:

²⁰ O TRE/RJ assim desproveu o recurso dos particulares (f. 386): “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”.

²¹ ARE nº 1.054.490, do STF.

O art. 5º, §3º, da CR não elevou os tratados de direitos humanos incorporados ao direito brasileiro antes da EC 45/2004 à estatura de emenda constitucional: a recepção de normas não é fenômeno inexoravelmente resultante da substituição de normas constitucionais; trata-se, antes, de opção normativa de constituinte que decide criar abreviadamente normas novas com o conteúdo das antigas, para evitar o vácuo legislativo decorrente da perda de validade de todo o direito infraconstitucional pela substituição da íntegra de seu fundamento jurídico – a constituição sobre a qual se apoiava.

O art. 23, inc. 1, b, e o inc. 2, do Pacto de São José veda a restrição da capacidade eleitoral passiva por motivos diversos dos ali estabelecidos, entre os quais não se inclui a filiação partidária, de sorte que o art. 14, §3º, da CR foi por ele privado de eficácia: licitude das candidaturas avulsas no direito brasileiro.

De fato, a afirmação de que a exigência de filiação partidária contraria “outros princípios da própria Constituição, como o da cidadania, dignidade da pessoa humana e pluralismo político” não parece razoável. O legislador constituinte originário optou por exigir essa condição e eleger os partidos políticos como mediadores das candidaturas e não se trata, portanto, de regra discriminatória, mas de opção pela mediação dos partidos em relação às candidaturas.

Por outro lado, a permissão desse tipo de candidatura na maioria dos países leva a refletir se não seria uma alternativa válida a ser implementada no jogo democrático brasileiro, sem que isso suprimisse a atuação político-partidária ou gerasse algum tipo de instabilidade institucional²².

Entretanto, apesar da equivocada decisão de superar a prejudicialidade – já que houve efetiva perda do objeto e restaria apenas ao Poder Legislativo a iniciativa de discutir a matéria –, o sistema eleitoral brasileiro há de acatar o que for decidido, restando saber se o Supremo Tribunal Federal decidirá se essa interpretação da norma constitucional é compatível ou não com o *Pacto de San Jose da Costa Rica* e demais tratados invocados pelo recorrente. E mais: cabe à Corte decidir, nesse novo caso concreto submetido à análise, se no tocante às condições de elegibilidade os tratados internacionais podem ser ou não colocados hierarquicamente acima do texto constitucional.

²² Modesto Carvalhosa chama a atenção para o fato de o STF já ter aceitado que, em matéria de direitos humanos, pactos internacionais podem prevalecer sobre a Constituição, ressaltando que a própria Carta Magna prevê que convenções internacionais sobre direitos humanos aprovadas pelo Congresso Brasileiro equivalem a emendas constitucionais (SCHREIBER, Mariana. Competição saudável ou personalismo excessivo: o impacto das candidaturas independentes que o STF pode aprovar. BBC Brasil, 5 out. 2017. Acesso em: 29 nov. 2017.

Uma relevante questão deve ser avaliada nesse caso, uma vez que o *Pacto de San Jose da Costa Rica* prevê que o direito de se candidatar somente pode ser limitado “exclusivamente por motivos de idade, nacionalidade, residência, idioma, instrução, capacidade civil ou mental, ou condenação, por juiz competente, em processo penal” (art. 23, item 2). Como bem colocado por Marilda de Paula Silveira, seria de se perguntar se essa interpretação também não afastaria a aplicação de diversos dispositivos da Lei de Inelegibilidades (LC nº 64/90)²³.

Assim, o Supremo Tribunal Federal deverá analisar não somente a possibilidade das candidaturas avulsas, mas o reflexo que isso trará às inelegibilidades previstas na lei complementar e noutras normas eleitorais. Trata-se de consideração relevante e, vale afirmar, forte argumento contra a pretensão de se registrar candidaturas avulsas no Brasil sem que haja alteração constitucional nesse sentido.

A esse respeito, importante argumentação veiculada no parecer da Procuradoria Geral da República no referido recurso:

O direito internacional à democracia impõe uma diretriz política de gestão democrática da coisa pública e participação popular, mas tal diretriz não impõe um modelo determinado de democracia, a exemplo da observância de candidaturas avulsas, porque (i) trata-se de matéria afeta ao âmbito reservado dos Estados e, assim, a sua soberania, e (ii) um conceito internacional de democracia deve ser amplo o suficiente para abarcar as diversidades culturais existentes na comunidade internacional. Ao contrário do afirmado pelos recorrentes, o caso *YATAMA vs. NICARÁGUA* não permite concluir que a obrigatoriedade de filiação partidária cerceia os direitos humanos políticos de votar e ser votado. 11 – Ainda que se entenda que é possível se extrair dos tratados internacionais um determinado modelo de democracia, *in casu*, um modelo que abarque de forma cogente as candidaturas avulsas, deixam de considerar os recorrentes que os tratados internacionais que versam sobre direitos humanos, quando não aprovados na forma do art. 5º, §3º, da CRFB, possuem status de norma supralegal, ou seja, dentro de uma escala normativa se encontram abaixo da Constituição da República. [...] Nessa senda, entender pela prescindibilidade ou reduzir o papel dos partidos políticos implica em subversão da ordem constitucional estabelecida, motivo pelo qual a mutação constitucional defendida pelos ora recorrentes revela-se, *data maxima venia*, inconstitucional.

²³ SILVEIRA, Marilda de Paula. *Candidaturas sem partido, eleição sem ficha limpa*. Jota, 3 out. 2017. Acesso em: 15 jan. 2018.

[...] A implementação ou não de candidaturas avulsas no atual ordenamento jurídico vigente passa necessariamente por um debate político que foge a competência do Poder Judiciário [...]. O caso em apreciação não revela lacuna constitucional, mas clara opção do constituinte originário pela mediação dos partidos políticos no que tange as candidaturas para cargos eletivos.

De fato, é preciso reconhecer a impossibilidade de se impor, por tratados internacionais, determinado modelo político ou modelo democrático. A definição e adoção desse ou daquele regime político em cada país “é matéria afeta ao âmbito reservado dos Estados”, como bem salientado no parecer, restando a essas normas internacionais apenas o estabelecimento de regras de caráter geral destinadas ao aprimoramento da democracia nos países signatários.

3. SISTEMA NORTE-AMERICANO

Os Estados Unidos da América estão entre os 43% dos países que permitem a candidatura sem filiação partidária, *tanto na disputa por cargos eletivos no Poder Legislativo quanto para concorrer à Presidência da República*, ao lado de México, Colômbia, França e Rússia.

As eleições norte-americanas têm características bastante peculiares em virtude não só da significativa independência legislativa e regulamentar dos estados, mas da divisão desses estados em distritos e da realização de eleições diretas e indiretas, por intermédio de delegados dos partidos.

Para fins do presente estudo, foram tomadas como base as eleições para presidente da República. Há, nos Estados Unidos, três formas de candidatura a esse cargo eletivo:

- a) candidato inscrito em um partido político e por ele indicado como candidato;
- b) candidato sem vinculação ao partido (candidato independente), mas indicado por uma legenda;
- c) candidato sem vínculo partidário e sem indicação (candidato independente);
- d) candidato inscrito.

Nessas eleições gerais, a estimativa em 2016 girou em torno de 860 mil assinaturas em todos os 50 estados para que a petição fosse apresentada e o candidato disputasse eleições para a presidência do país de forma independente.

Quanto aos estados individualmente, na Califórnia os interessados deveriam obter 178.039 assinaturas, tendo sido o estado mais exigente quanto ao apoio mínimo do eleitorado em oposição ao Tennessee, estado menos rigoroso quanto a esse requisito e que exigiu 275 assinaturas²⁴. Aparecer nas cédulas de votação não é, portanto, tarefa simples e exige grande esforço, construção de uma rede de contatos e exaustiva busca pelo apoio necessário²⁵.

Mais incomuns e proibidas em alguns estados norte-americanos, são as candidaturas de inscritos, que, conforme o estado, devem fazer o requerimento conforme regras específicas. Os eleitores precisam escrever nas cédulas eleitorais os nomes desses candidatos, pois não aparecem impressos nesse tipo de candidatura avulsa.

Nas eleições presidenciais, por exemplo, o “pré-candidato” norte-americano deve requerer sua colocação nas cédulas e listas de votação das eleições gerais, em Washington (DC) e em todos os estados, sendo que em cada um deles há regras específicas quanto aos números que garantem o apoio necessário para o interessado ter seu nome inserido na cédula eleitoral.

Desse modo, como no país norte-americano os estados são dotados de ampla autonomia, inclusive em matéria eleitoral, a sua Constituição determina, no art. I, Seção 4, da famosa *Election Clause*, que são livres para regular as eleições, não só as locais, mas também as federais (que, no Brasil, equivaleriam às eleições gerais).

Essa regulamentação é feita pelas denominada *ballot access rules* – ou “regras de acesso às cédulas”, em tradução livre –, que são as normas que regulam as condições para que um candidato (independente) ou partido político e seus candidatos possam aparecer nas cédulas eleitorais.

Assim, os critérios de composição das listas cívicas ou regras quanto à obtenção de assinaturas para a petição são diferentes em cada estado, desde o número ou porcentagem de eleitores, até o prazo para apresentação ou “arquivamento” das listas pelos interessados, sendo que, em 2016, o prazo máximo foi setembro.

²⁴ [FILING deadlines and signature requirements for independent presidential candidates](#), 2016. BallotPedia. Acesso em: 29 nov. 2017.

²⁵ Em 2016, as cédulas apresentaram os nomes de três candidatos em todos os estados (Hillary Clinton, Donald Trump e Gary Johnson). Em 44 estados constou nas listas o nome de mais um candidato (Jill Stein) além de 3 inscritos e, portanto, sem nome nas cédulas. Noutros estados constaram outros nomes (Darrell Castle, pelo Partido Constitucional, Rocky De La Fuente, pelo Partido Reformista, Gloria Estela La Riva, do Partido pelo Socialismo e Liberação, bem como Evan McMullin, candidato independente) ([EUA têm centenas de candidatos além de Hillary e Trump; veja principais](#). G1, São Paulo, 2 nov. 2016. Acesso em: 9 dez. 2017).

Em dois estados, Colorado e Louisiana, é permitido que os candidatos independentes paguem taxas de depósito ao invés de enviar as petições²⁶. Todos os requisitos relativos às candidaturas avulsas, como o apoio do eleitorado²⁷ são publicados pelos responsáveis pelos administradores das eleições estaduais, disponibilizados no ano anterior à eleição.

As diferenças de regras entre os estados também existem quanto à quantidade de assinaturas necessária à petição.

Estados como Alabama, Colorado, Kansas, Michigan, Ohio e Massachusetts, entre outros, exigem a quantidade de assinaturas expressa em numeral fixo e não em porcentagem, e os números são os mais variados.

Enquanto alguns se valem de fórmulas simples, como a Flórida e Maryland, que requerem 1% do número total de eleitores registrados no estado (assinatura plana), outros utilizam fórmulas mais complexas, como uma porcentagem que pode ter como base o número de eleitores, como na Califórnia: 1% dos eleitores registrados no estado até o encerramento do registro antes das eleições gerais anteriores.

Nova York, por sua vez, parece ser um dos poucos a exigir a distribuição do número de eleitores entre os vários distritos do estado: são necessárias cerca de 15.000,00 assinaturas, com pelo menos 100 de cada um dos distritos parlamentares do estado. Na Virgínia se observa também um requisito de proporcionalidade nos distritos estaduais: 5.000 dos eleitores registrados, com pelo menos 200 de cada distrito.

Outros estados têm por base, não o número de eleitores, *mas a quantidade de votos na eleição para o Poder Executivo* (Dakota do Sul, 1% dos votos combinados para governador na última eleição; Texas, 1% do total de votos emitidos para todos os candidatos na eleição presidencial anterior; Novo México, 3% do total de votos emitidos para governador na última eleição) *ou para composição das casas legislativas* (Nevada, 1% do total de votos emitidos para todos os representantes no Congresso nas últimas eleições)²⁸.

²⁶ [FILING deadlines and signature requirements for independent presidential candidates](#), 2016. BallotPedia. Acesso em: 29 nov. 2017.

²⁷ Lista essa que pode ser denominada List of Petition Signing Requirements.

²⁸ “Em alguns estados, um possível candidato presidencial independente pode acessar mais facilmente a cédula, formando uma nova menor de um único estado ou afiliando-se a uma já existente. Se um candidato optar por esse método híbrido de acesso à cédula, o número total de assinaturas necessárias cairá. De acordo com o especialista em acesso a cédulas, Richard Winger, é mais fácil para um candidato concorrer com um novo partido de um

4. ARGUMENTOS FAVORÁVEIS E CONTRÁRIOS ÀS CANDIDATURAS AVULSAS

As diferenças entre os dois países, Brasil e Estados Unidos, são incontáveis. No que diz respeito às relativas ao sistema eleitoral, a mais importante para o presente estudo é a possibilidade de candidaturas avulsas naquele país.

Tratando-se de sistemas distintos, fato é que a experiência norte-americana demonstra que a manutenção de um regime de partidos pode coexistir harmoniosamente com as candidaturas avulsas ou candidaturas “cidadãs”, nomenclatura utilizada por alguns autores nacionais.

Pode-se afirmar que não é o desenvolvimento social e econômico, ou maior ou menor “atraso” ou “desenvolvimento” de um país – e isso pode ser observado nas diferentes nações que permitem ou não a candidatura sem partido –, que determina a opção por manter o monopólio da representação política nas mãos das agremiações partidárias.

As normas de elegibilidade, nesse caso, têm mais a ver com a opção do constituinte originário, que entendeu, no momento político e social em que a norma foi escrita, que a mediação dos partidos políticos nas candidaturas para eleições – e exercício – dos cargos eletivos é imprescindível.

Independentemente disso, o debate existe e nada impede que sejam, futuramente, adotados pelo Congresso Nacional brasileiro, em emenda constitucional, os argumentos favoráveis às candidaturas avulsas como ocorreu nos Estados Unidos.

A proposta de emenda à Constituição resume bem as razões invocadas pelos que defendem a alteração:

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. A sociedade vem passando por mudanças profundas ao longo dos anos e cabe a este Congresso

único estado do que como um candidato independente nos seguintes estados: Arizona, Delaware, Flórida, Havaí, Maryland, Mississippi, Novo México, Oklahoma, Texas e Vermont” ([FILING deadlines and signature requirements for independent presidential candidates](#), 2016. BallotPedia. Acesso em: 29 nov. 2017. Tradução Livre.

Nacional repensar os pilares do sistema eleitoral, de modo a garantir tanto maior participação popular quanto maior oxigenação da vida política, no sentido da promoção da diversidade do quadro de representantes, em consonância com a multiplicidade de interesses e vozes que integram a complexa sociedade brasileira.

Como se vê, as razões levantadas a favor do fim da obrigatoriedade de filiação partidária são muitas e o mesmo ocorre com os argumentos contrários. Ambos têm fundamentos bastante razoáveis:

1. *A favor*: A exigência de filiação partidária para candidatura a cargos eletivos seria um obstáculo para o surgimento de candidaturas de grupos representativos e, para esses defensores da mudança, “o Brasil vive uma contradição, porque necessita de maior participação política, para consolidar a democracia, mas cerca o processo político de restrições legais e burocráticas que acabam por limitar essa participação”²⁹.

Contra: O papel de dar voz às mais variadas ideologias e segmentos sociais já é desempenhado pelos partidos, que podem abrigar – e abrigam –, cidadãos representantes das variadas ideologias. Essa necessidade também é atendida pelo próprio sistema pluripartidarista brasileiro. Quanto mais partidos, mais acesso.

2. *A favor*: O Brasil andaria em sentido contrário à maioria dos países democráticos, onde os cidadãos podem disputar cargos eletivos sem filiação partidária e, com isso, garante maior participação da sociedade.

Contra: O fato de outros países optarem pela candidatura avulsa pouco acrescenta ao debate porque a realidade social e política brasileira tem peculiaridades muito diversas de outros países.

3. *A favor*: A renovação da classe política, bem como a participação de integrantes dos movimentos sociais e das minorias no processo político e eleitoral seriam favorecidas, e seria benéfica ao princípio da soberania popular.

Contra: um dos problemas da classe política é o enfraquecimento dos próprios partidos políticos, e isso requer seu fortalecimento; não o contrário. Os partidos políticos não são simples mediadores de candidaturas, mas peças essenciais e indispensáveis em todos os âmbitos do processo político e eleitoral e não podem ter seu papel reduzido por alteração que pouco ou nenhum efeito prático terá sobre os problemas éticos e políticos pelos quais passa o país.

²⁹ Argumentos compilados no parecer na Procuradoria Geral da República, proferido na proposta de emenda à Constituição.

Partidos fracos geram problemas de governabilidade, na proporção em que, para o Poder Executivo, fica mais difícil construir uma base de apoio no Congresso, o que gera a necessidade de confirmação em acordos individuais com parlamentares, muitas vezes envolvendo instrumentos necessários a campanhas eleitorais, como nomeações e a aprovação de emendas ao orçamento³⁰.

Esse também é o entendimento expresso no parecer do Procurador-Geral da República no ARE nº 1.054.490-STF:

Nessa senda, entender pela prescindibilidade ou reduzir o papel dos partidos políticos implica em subversão da ordem constitucional estabelecida, motivo pelo qual a mutação constitucional defendida pelos ora recorrentes revela-se, *data maxima venia*, inconstitucional.

Há, realmente, possibilidade de instituição de mecanismos, além dos existentes, de maior participação popular, entre eles as candidaturas sem filiação partidária.

Mas isso não se daria por aplicação de um tratado eventualmente superior à norma constitucional, mas, sim, por nova opção, desta vez do legislador constituinte reformador.

Levando em conta as razões apontadas pelos defensores e os que se colocam contrários à alteração, uma participação mais ativa dos cidadãos no processo eleitoral, independentemente da burocracia partidária, é uma realidade em vários países e resta saber se o será também no Brasil.

Vale insistir, entretanto, que mudança nesse sentido não pode ocorrer de sobressalto, sem que sejam pensadas as formas de adaptação do atual sistema às novas regras. Sem isso, de nada adiantará permitir candidaturas que, ou não tenham chance de alcançar efeitos práticos salutareis ou, no pior caso, sirvam como mais um entrave à governabilidade e à efetiva representação popular.

Esse sistema parece ser bem aceito nos Estados Unidos, país com legislação eleitoral bastante diversa. Como tem servido de modelo para alguns idealizadores das propostas de mudança, essas discrepâncias não podem ser ignoradas.

Um ponto interessante é que ambos os países contam com dezenas de partidos políticos, não sendo os Estados Unidos um país bipartidarista. No entanto, diferentemente do que acontece no Brasil, mesmo com o pluralismo existente

³⁰ Relatório da PEC nº 21/2006.

nos dois sistemas político-partidários, naquele país apenas dois partidos, Republicano e Democrata, têm chances reais de sucesso nas disputas eleitorais e se revezam nos altos cargos governamentais e no Congresso norte-americano desde a segunda metade dos anos 1800.

O que é relevante no tocante à comparação é que, garantidas as condições mínimas de igualdade, atendidos estão os princípios do pluralismo político e partidário pela autorização de existência de várias agremiações partidárias.

Teoricamente, poder-se-ia aplicar o mesmo raciocínio à existência das candidaturas avulsas. No entanto, qual o efeito prático que teriam no aprimoramento do sistema democrático brasileiro?

Nos Estados Unidos a participação independente, ainda que muitos não alcancem os cargos eletivos, é considerável; e milhares de norte-americanos se candidatam, ganhando certo destaque local ou regional, posteriormente direcionado à ação social e política, ou fortalecendo a ação comunitária e política já existente. Da mesma forma, a correta utilização desse tipo de candidatura poderia auxiliar no surgimento dessas lideranças no Brasil, que poderiam, algum dia, conquistar relevância na política brasileira ou em projetos não governamentais, mas de cunho social e político.

Mas há que se considerar, por outro lado, que o fortalecimento dos partidos políticos – e não o contrário – é uma das vias mais adequadas às inúmeras imperfeições do sistema brasileiro. Nos Estados Unidos, cujo sistema de candidaturas parece estar servindo de modelo para algumas propostas de alteração no Brasil, há permissão de candidaturas avulsas, mas não se pode negar que naquele país há partidos fortes e isso no sentido adequado do termo: dotados de ideologia bem definida, atuantes segundo essas convicções e com adeptos, ao menos em boa parte, cientes de seu papel na política norte-americana.

5. POSSÍVEIS IMPACTOS DE EVENTUAL ALTERAÇÃO NORMATIVA NO BRASIL

Uma eventual mudança no ordenamento jurídico brasileiro poderá ocorrer por vias judiciais com eventual decisão favorável do Supremo Tribunal Federal quanto às candidaturas avulsas ou independentes no julgamento do mérito do recurso extraordinário posto sob análise.

No entanto, na hipótese de o Brasil adotar essa modalidade de acesso às urnas, independente de partidos políticos, mais provável será que isso se dê por emenda constitucional, pelo Congresso Nacional.

Advindo tanto uma decisão da mais alta Corte quanto eventual alteração na Constituição Federal, não se pode negar que seria um importante passo no sentido de maior participação popular no sistema democrático brasileiro.

Entretanto, a adoção desse modelo de candidaturas nada tem de simples e traria impacto considerável no atual sistema eleitoral e político brasileiro que, inegavelmente, gira em torno dos partidos políticos, não apenas como intermediários para a candidatura, mas como intermediários entre o povo e o poder, exercido em seu nome pelos representantes eleitos vinculados às agremiações partidárias.

As consequências da adoção desse modelo passam, certamente, por aspectos positivos. Não se pode dizer que haja, por outro lado, aspectos puramente negativos, mas consequências ligadas, de modo geral, ao contexto prático do regramento e do controle dessas candidaturas, sua realização, prestação de contas. E, ainda, consequências políticas, como possível aumento – da já bastante grave – fragmentação no Poder Legislativo³¹ e necessidade de modificação das regras parlamentares.

Por mais que seja louvável e reconhecida a adoção desse modelo na maioria dos países, temos que considerar a realidade política brasileira, bem como o sistema adotado, o qual não comportaria candidaturas avulsas.

1. *Eleições para vereadores, deputados federais e vereadores. Cálculo do quociente eleitoral e partidário.* A eleição realizada pelo sistema proporcional no Brasil traz regras bastante complexas que determinam, de modo geral, a soma dos votos em um mesmo partido e posterior distribuição entre os respectivos candidatos.

Esse sistema garante razoável representatividade das minorias e maior possibilidade de os partidos e candidatos alcançarem o quociente eleitoral mínimo necessário para conquistar uma vaga. O desempenho dos partidos é, nesse caso, determinante do resultado das eleições.

Embora o projeto em trâmite no Congresso Nacional preveja a aplicação de regras atinentes aos partidos políticos, candidatos independentes teriam grande dificuldade em somar os votos necessários, embora isso não seja impossível, devido ao histórico de tendência do eleitorado, não só no Brasil, de eleger figuras com grande popularidade. Maior probabilidade de sucesso, entretanto,

³¹ “É tanto que, quanto maior a divisão de forças políticas menor será a possibilidade de um partido único conseguir mais da metade das cadeiras do órgão parlamentar que permitiria constituir um governo politicamente homogêneo”. (VIANA, Severino Coelho. *A saga dos partidos políticos*. Acesso em: 19 nov. 2017).

talvez se fizesse presente nas eleições para a chefia do Poder Executivo, devido ao maior foco direcionado à pessoa do candidato nas eleições majoritárias.

As listas cívicas como as existentes nos Estados Unidos podem solucionar parte do problema inerente às eleições realizadas pelo sistema proporcional, com um conjunto de representantes de ideais e projetos políticos comuns e programas de governo semelhantes.

É uma forma de reconhecer a política como algo coletivo e não individual. Essas pessoas entrariam na disputa em conjunto e os votos conquistados por todos seriam o parâmetro para o número de vagas destinada ao grupo. Seriam as vagas ocupadas pelos mais votados ou, ainda, pelos primeiros da lista, a depender da forma determinada em lei, como se daria com a lista fechada, por exemplo.

2. *Distribuição dos recursos do Fundo Partidário e do recém-criado Fundo Especial de Financiamento de Campanhas Eleitorais.* O rateio dos recursos públicos no sistema atual – e nada sinaliza mudança nesse sentido – é feito aos partidos, não aos candidatos ou políticos eleitos, e de acordo com o tamanho da bancada de cada legenda na Câmara dos Deputados.

Questão relevante seria a forma como esses recursos seriam distribuídos entre os candidatos sem filiação ou em listas cívicas. Do mesmo modo, como seria feita a prestação de contas relativa a esses recursos?

3. *Representatividade e funcionamento parlamentar.* Mais um aspecto a ser considerado se refere às incontáveis regras de funcionamento parlamentar e composição das bancadas, sistemas dependentes da participação das agremiações partidárias. Ficariam pendentes de nova regulamentação não só a forma e a proporção da representatividade dos candidatos eleitos sem filiação partidária, mas, também, os regimentos internos das casas legislativas quanto ao funcionamento parlamentar, participação em comissões, entre as mais diversas questões.

4. *A alta fragmentação no Congresso Nacional e governabilidade.* O Brasil conta atualmente com altíssima dispersão ideológica e programática dentro do Poder Legislativo, que leva a dificuldades quanto à discussão e votação de projetos, além de incontáveis problemas de governabilidade.

Esse quadro político poderia se tornar ainda mais instável com a necessidade de negociação, não apenas com as lideranças partidárias, mas com parlamentares de forma individual, já que eleitos sem filiação. Vale dizer que essa dificuldade já existe devido ao individualismo presente na política brasileira, mas, mesmo assim, esses indivíduos atualmente pertencem a uma legenda, a um grupo com

programas minimamente definidos, o que torna a negociação de projetos um pouco menos engessada.

5. *Igualdade na disputa*. Deve ser garantida a todos em disputa eleitoral a igualdade mínima de chances e de competição justa. A adaptação das normas eleitorais seria necessária para aplicação desses princípios aos independentes.

Não se pode dizer que quem opta por concorrer livremente conhece os riscos e dificuldades que enfrentará: uma vez autorizada por lei a candidatura sem filiação a partido político, a esses candidatos devem ser dadas, se não todas, ao menos algumas garantias essenciais concedidas aos demais.

Já no tocante aos aspectos práticos de eventual adoção das candidaturas avulsas no Brasil, a experiência norte-americana poderia servir de norte ao legislador brasileiro também em alguns pontos relativos à forma de registro e, principalmente, quanto às candidaturas independentes em listas cívicas.

Quanto à regulamentação, algo semelhante às *ballot access rules* (regras de acesso às cédulas) seria de fácil aplicabilidade no Brasil, tendo em vista o poder normativo do Tribunal Superior Eleitoral.

Desse modo, a regulamentação das condições para que um candidato independente e seus candidatos possam aparecer nas urnas e listas de votação seria feita, se não por lei, pelo Tribunal Superior Eleitoral, por resolução, no ano anterior às eleições, de forma semelhante às dos Estados Unidos e como já ocorre atualmente no Brasil quanto a inúmeros aspectos procedimentais e não procedimentais relativos ao período eleitoral.

Tanto num quanto noutro aspecto, seja prático ou político, eventual reforma demandará muitas outras, mais ou menos amplas, mas inevitáveis.

Do ponto de vista estritamente jurídico, no entanto, cabe anotar que tal modificação traria grande impacto ao sistema eleitoral previsto no ordenamento jurídico brasileiro, razão pela qual pouco adiantaria a simples supressão da exigência de filiação partidária como condição de elegibilidade prevista no 14, §3º, V da Constituição da República. É possível a previsão de candidaturas avulsas por meio de emenda constitucional, mas tal alteração deveria ser acompanhada de ampla reforma para adequar o sistema a essa nova realidade³².

³² Parecer proferido por - MPTAP Advogados, em resposta à Consulta do Instituto dos Advogados de São Paulo. 19 out.2017.

É preciso ter em mente – e nesse ponto vale insistir – que uma alteração na Constituição Federal que venha a retirar a permitir as candidaturas avulsas no Brasil dependerá de adaptações feitas por intermédio de reforma mais ampla para que tenha os efeitos desejados e possibilidade, efetivamente, de maior participação popular no processo democrático.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Considerando o atual sistema brasileiro e a história política nacional, as candidaturas avulsas não poderiam ser aprovadas de forma isolada, ou seja, sem qualquer revisão de toda a legislação eleitoral. Autorizar a medida sem um estudo aprofundado de propostas de mudança do arcabouço eleitoral traria insegurança jurídica e ineficácia quanto aos candidatos que pretendessem disputar eleições sem estarem filiados a partidos políticos.

Haveria de se pensar não somente na possibilidade de deferimento do registro de candidatura, mas na alteração das regras de participação do rateio de recursos públicos destinados às campanhas, participação em propaganda eleitoral e debates, procedimento de prestação de contas adequado a essas candidaturas, com a definição de regras específicas, e não menos importante, a avaliação da forma de governabilidade e participação no funcionamento parlamentar.

Importante destacar que na França, onde foi agora eleito um presidente como candidato independente, apoiado por um movimento social-popular, houve a necessidade de esse grupo formar um partido político, o que nos faz concluir que a existência de partidos políticos no sistema eleitoral é imprescindível.

A necessidade que se impõe no sistema político brasileiro é no sentido de criar mecanismos de fortalecimento dos partidos, seja com a garantia da autonomia e fidelidade partidária, ampliação do financiamento com recursos privados para a subsistência dos partidos e redistribuição menos desproporcional entre as legendas.

Em contrapartida, deve-se exigir condutas efetivas das agremiações no sentido de demonstrar a ideologia defendida e angariar adeptos legitimamente, além de submissão mais rigorosa no que diz respeito às regras de fiscalização e prestação de contas dos recursos recebidos e despendidos.

Partidos com ideologia minimamente definida no cenário político e atentos às regras de aplicação de recursos financeiros passam a ser, eles mesmos, instrumentos de organização e efetividade na aplicação de regras nas campanhas, além de caminharem gradativamente rumo à recuperação do apoio popu-

lar como instituições indispensáveis à democracia. Com partidos fortalecidos e com ideologias identificadas, pode-se garantir maior acesso da sociedade aos cargos políticos e renovação nas esferas do Poder.

Por fim, não se pode ignorar as pesquisas que afirmam que os brasileiros não se sentem representados por nenhuma das 29 legendas hoje existentes³³ e se perguntam se estas deveriam manter o monopólio dos registros de candidaturas.

Fato é que a política brasileira não necessita de profunda reconstrução de seu sistema, mas da busca da credibilidade perante a sociedade e isso é possível de ser realizado através do fortalecimento do espírito de cidadania, que impele a sociedade e os indivíduos a se organizarem politicamente.

REFERÊNCIAS

- ACE PROJECT. *The electoral knowledge network*. <http://aceproject.org>. Acesso em: 5 dez. 2017.
- BLUME, Bruno André. Candidaturas avulsas: por que são proibidas? *Politize!*, 31 ago. 2016. Disponível em: <http://www.politize.com.br/candidaturas-avulsas-por-que-sao-proibidas/>. Acesso em: 20 nov. 2017.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Acompanhamento processual*. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/processo>. Acesso em: 29 nov. 2017.
- COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA. *Parecer de 2009*. Disponível em: legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=4351488&disposition=inline.
- EUA têm centenas de candidatos além de Hillary e Trump; veja principais. *G1*, São Paulo, 2 nov. 2016. Disponível em: <http://g1.globo.com/mundo/eleicoes-nos-eua/2016/noticia/2016/11/eua-tem-centenas-de-candidatos-alem-de-hillary-e-trump-veja-principais.html>. Acesso em: 9 dez. 2017.
- FILING deadlines and signature requirements for independent presidential candidates, 2016. *BallotPedia*. Disponível em: https://ballotpedia.org/Filing_deadlines_and_signature_requirements_for_independent_presidential_candidates,2016#cite_note-staff-1. Acesso em: 29 nov. 2017.

³³ Para 94% dos eleitores, atuais políticos não os representam, aponta pesquisa. *Congresso em Foco*, 13 ago. 2017. Acesso em: 19 nov. 2017. No mesmo sentido: levantamento ainda mostra que 95% dos entrevistados afirmam que políticos não são transparentes; 94% acreditam que governantes não pensam na população para tomar decisões. Acesso em: 14 nov. 2023.

MAIORIA dos países já adota o sistema. *Agência Senado*. Disponível em: http://www.senado.gov.br/noticias/agencia/quadros/qd_053.html. Acesso em: 23 nov. 2017.

PARA 94% dos eleitores, atuais políticos não os representam, aponta pesquisa. *Congresso em Foco*, 13 ago. 2017. Disponível em: <http://congressoemfoco.uol.com.br/noticias/para-94-dos-eleitores-atuais-politicos-nao-os-representam-aponta-pesquisa/>.

SCHREIBER, Mariana. Competição saudável ou personalismo excessivo: o impacto das candidaturas independentes que o STF pode aprovar. *BBC Brasil*, 5 out. 2017. Disponível em: <http://www.bbc.com/portuguese/brasil-41505558>. Acesso em: 29 nov. 2017.

SILVEIRA, Marilda de Paula. Candidaturas sem partido, eleição sem ficha limpa. *Jota*, 3 out. 2017. Disponível em: <https://www.jota.info/colunas/e-leitor/candidaturas-sem-partido-eleicao-sem-ficha-limpa-03102017>. Acesso em: 15 jan. 2018.

VIANA, Severino Coelho. *A saga dos partidos políticos*. www.pgj.pb.gov.br/siteceaf/pecas/a_saga_dos_partidos_politicos.doc. Acesso em: 19 nov. 2017.