

ISSN 1982 - 2855

Revista Eleitoral

**Tribunal Regional Eleitoral
Rio Grande no Norte**

**Volume 33
Ano 2019**



CRISE DE REPRESENTATIVIDADE E CANDIDATURA AVULSA NO BRASIL

Elisianne Campos de Melo Soares¹
Leonardo Oliveira Freire²

RESUMO; A crise de representatividade que assola o país favorece o discurso da “antipolítica” e traz à tona o debate sobre alternativas ao regramento do sistema eleitoral posto. Nesse diapasão floresce a discussão acerca da possibilidade de candidaturas independentes, sem a necessidade de filiação a partidos políticos. Os críticos argumentam pela exigência expressa da filiação partidária, disposta no texto constitucional, o que impossibilitaria, de plano, a admissão da candidatura dita avulsa. Os defensores, por sua vez, afirmam que a Constituição já prevê essa possibilidade no caso do militar-candidato, e argumentam que a candidatura independente ajudaria a abrandar o mal aportado pela crise de representatividade. Da análise de nosso arcabouço legal, evidencia-se, por diversas perspectivas, seu descabimento e inviabilidade. O presente trabalho tem como finalidade propor a reflexão acerca das controvérsias que envolvem o tema, por meio de discussão histórica e doutrinária.

PALAVRAS-CHAVE: Candidaturas avulsas. Direito Constitucional. Direito Eleitoral. Filiação partidária.

INTRODUÇÃO

A sensação de colapso dos sistemas políticos do pós-guerra é uma realidade perceptível não apenas na América Latina, mas em todo o mundo. Uma profunda crise de representatividade política eclode da descrença da população nos eleitos e, ao que parece, as instituições políticas já não estão à altura das exigências dos cidadãos.

O clima geral de desconfiança dos brasileiros em relação a seus representantes fomenta um discurso antipolítico manejado até mesmo por quadros antigos das casas legislativas, com larga experiência de vida pública. As respostas das instituições políticas às demandas da população parecem chegar de forma tardia, na contramão da inquietude nacional, que requer soluções urgentes.

Um dos caminhos que despontam como alternativa à crise é a possibilidade de candidaturas ditas “avulsas”, ou seja, independentes de partidos políticos. Tal autonomia desenha uma alternativa plausível às dificuldades enfrentadas pelos partidos políticos, que lutam para agrupar demandas e interesses da cidadania, dificuldade que se agrava pela burocracia e falta de inovação institucional.

1. Jornalista (Unifor, 2010; JP 2460/CE) e advogada (UFRN, 2019; OAB/RN 17.502). Mestre em Comunicação e Cultura (Universidade de Lisboa, 2012). Mestranda em Direito Constitucional pela UFRN. Ex-estagiária do TRE-RN, com atuação na SAD e SPF. Contato: elisianne@campus.ul.pt

2. Mestre (UFRN) e Doutor (UFPE) em Filosofia. Pós-doutorando em Direito (UFRN). Professor do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFRN. Contato: freiredireitos@gmail.com

No entanto, no Brasil, a possibilidade de candidaturas avulsas entra em choque com o texto constitucional, que põe a filiação partidária como umas das condições de elegibilidade. Nesse diapasão, impõe-se o questionamento: que fazer? Seria a possibilidade de candidaturas avulsas benéfica à democracia, na medida em que os políticos não mais se reuniriam em torno de interesses e identidades comuns e passariam a viver em “ilhas”? Como proceder às articulações políticas próprias do jogo democrático diante desse contexto?

Ademais, impõe-se o debate à luz do Pacto de San José da Costa Rica, diploma legal que não lista a filiação partidária como condição de elegibilidade, do qual o Brasil é signatário. Como conciliar essa aparente antinomia? São questionamentos que buscamos suscitar e debater aqui (sem, no entanto, esgotá-los), por meio de algumas reflexões acerca do contexto político de crise das instituições.

1 CONTEXTO HISTÓRICO E POLÍTICO

1.1 HISTÓRIA DO PLURIPARTIDARISMO NO BRASIL: UM BREVE PANORAMA

A democracia representativa é a forma hegemônica de regime nos países de maior renda e escolaridade do mundo. Mesmo em regiões onde sempre foram relativamente raras e instáveis, como na América Latina, no Leste Europeu e na Ásia, o número de democracias que contam com algum tipo de competição partidária e que possibilitam a transmissão de poder entre governo e oposição com alguma periodicidade aumentou significativamente entre 1950 e 1990 (Przeworski et al., 2000, p. 39). Como afirma o clássico doutrinador Hans Kelsen em sua obra “A democracia”, sem partidos políticos não é possível fazer a democracia representativa (KELSEN, 2000).

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. Como afirma Erick Wilson Pereira (2004, p. 20), os partidos políticos mostram-se, por excelência, como instrumentos designadores de representantes do povo. Em outras palavras, os partidos viabilizam a obtenção do exercício individual e dos benefícios do poder. Não há, com efeito, representação popular e exercício do poder estatal sem a intermediação partidária.

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 prescindisse da sua intermediação, sendo excepcional e mesmo até exótica a candidatura individual a cargo eletivo fora do abrigo de um partido político.

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

Da instalação da República até os dias atuais, a história dos partidos políticos brasileiros tem sido tumultuada e repleta de acidentes. Lembra Motta (2008) que, desde a independência (durante cerca de dois séculos), houve seis diferentes sistemas partidários no Brasil. As diversas alterações sofridas pelos partidos, com extinção e formação de novas organizações, sempre coincidiram com grandes mudanças nas estruturas do Estado, geradas por revoluções e golpes políticos. E arremata: “Comparado a outros países, principalmente EUA e nações da Europa ocidental, onde os sistemas partidários invariavelmente duram muitas décadas, o Brasil tem tido uma trajetória de marcante instabilidade” (MOTA, 2008, p. 116).

Nunca é demais lembrarmos que o ineditismo da filiação partidária como requisito de elegibilidade justifica-se em nosso contexto político em virtude da pouca idade de nossa democracia. Não se pode esquecer que, por muitos anos, o povo brasileiro foi privado do voto direto e viveu em um contexto de restrição de direitos que cassou e perseguiu partidos políticos e seus correligionários pelo simples fato de irem de encontro às ideias impostas por uma ditadura de cunho militar.

Note-se que, após a instituição do Golpe de 1964, mais precisamente na época do regime militar, em 1966, foi implantado o bipartidarismo no Brasil, devido às muitas exigências legais para se criarem partidos políticos. Assim, de 1966 até 1979,

existiram somente a ARENA (Aliança Renovadora Nacional) e o PMDB (Partido do Movimento Democrático Brasileiro).

Atualmente vigora no Brasil o pluripartidarismo, isto é, a coexistência de várias instituições representativas de ideologias; vários partidos políticos. Nesse passo, a atual Constituição Brasileira prevê, em seu artigo 17, ampla liberdade partidária, mas há limitações legais, como, por exemplo, a vedação à manutenção de organização paramilitar.

Frise-se que, se fosse permitido em nosso ordenamento político e jurídico a legalização dos partidos autoritários, fascistas ou nazistas, eles representariam uma ameaça à soberania nacional e ao regime democrático, violando previsão legal, conforme disposto, também, nos artigos 1º e 2º da Lei nº 9.096/1995.

Ainda somos como crianças quando o assunto é democracia, em comparação com boa parte dos regimes democráticos existentes na atualidade. Segundo o Index Democracy 2016 (THE ECONOMIST, 2016) – indexador das democracias em categorias como “plena”, “imperfeita”, “regime híbrido” e “regime autoritário” –, o Brasil ocupa a 51ª posição no ranking: é considerado uma democracia imperfeita.

No entanto, apesar de nossa incipiente e jovem democracia, desfrutamos, atualmente, de liberdade na criação de partidos políticos. A livre organização partidária é prevista no artigo 2º da Lei 9.096/95³. Em realidade, não se trata de liberdade partidária absoluta, já que se depreende da leitura dos incisos do artigo 17 da CF/88 que deverão ser observados alguns preceitos, tais como: caráter nacional, proibição de recebimento de recursos de procedência estrangeira, prestação de contas à Justiça Eleitoral, vedação da utilização de organização paramilitar, bem como funcionamento parlamentar de acordo com a lei.

1.2 TENDÊNCIAS DA LEGITIMIDADE PARTIDÁRIA

Existe um certo consenso na literatura sobre cultura política no Brasil de que o apoio dos cidadãos às instituições representativas – partidos políticos e Congresso Nacional – encontra-se em um nível acentuadamente baixo quando comparado ao apoio manifestado pelo público de países de democracias consolidadas ou mesmo de outros países da América Latina. Uma visão rápida de alguns dados do Latinobarômetro de 1995 a 2011 revela que grande parte do público no Brasil confia ainda menos nos partidos políticos do que no Congresso Nacional ao longo dos anos.

Na América Latina, muitos autores têm associado as ondas recentes de neopopulismo à debilidade dos partidos políticos na região (Weyland, 1999; Roberts, 2003; Mainwaring e Torçal, 2005)⁴, indicando a existência de uma crise de legitimidade do sistema partidário nesses países. Segundo estes autores, em sistemas onde os partidos políticos

3. Artigo 2º, da Lei 9.096/1995: “É livre a criação, fusão, incorporação e extinção dos partidos políticos cujos programas respeitem a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo e os direitos fundamentais da pessoa humana” (BRASIL, 1995).

4. WEYLAND, Kurt. Neoliberal Populism in Latin America and Eastern Europe. *Comparative Politics* 31(4): 379-401, 1999; ROBERTS, Kenneth M. Social Correlates of Party System Demise and Populist Resurgence in Venezuela. *Latin American Politics and Society* 45(3), p. 35-57, 2003; MAINWARING, Scott; TORÇAL, Mariano. Teoria e Institucionalização dos Sistemas Partidários Após a Terceira Onda de Democratização. *Opinião Pública* 11(2), p. 249-86, 2005.

não conseguem cumprir sua função representativa, existe uma grande propensão do público em apoiar líderes *outsiders*, que entram na política com um discurso antipolítico, de denúncia das instituições “corruptas” do *establishment*, incluindo aí os partidos políticos tradicionais. Soma-se à adoção dessa estratégia política, a qual pode ser caracterizada como populista, a presença de demandas eleitorais que muitas vezes não são carreadas pelos partidários tradicionais e que podem até mesmo se converter em fatores de desestabilização institucional (Carneiro, 2009).

No entanto, a despeito da crise, os partidos políticos ainda constituem canais legítimos de atuação política e social; captam e assimilam rapidamente a opinião pública; catalisam, organizam e transformam em bandeiras de luta as díspares aspirações surgidas no meio social sem que isso implique ruptura no funcionamento do governo legitimamente constituído.

Ressalta Caggiano (2004, p. 105) que, “no mundo atual, assume o partido posição fortalecida de mecanismo de comunicação e de participação do processo decisional; mais até, de instrumento destinado ao recrutamento dos governantes e à socialização política”. Assim sendo, não é exagero supor que a normalidade democrática depende da existência de tais “mecanismos de comunicação e de participação”. A ausência deles pode induzir uma resposta violenta de setores da sociedade que se sentirem prejudicados e excluídos.

A gênese dos partidos políticos encontra-se associada aos países que adotaram formas de governo representativo e progressiva ampliação do sufrágio. Consoante salientam Bobbio, Matteucci e Pasquino (2009, p. 899), os processos civis e sociais que levaram a tal forma de governo tornavam necessária a gestão do poder por parte dos representantes do povo, o que teria conduzido a uma progressiva democratização da vida política e à integração de setores mais amplos da sociedade civil no sistema político.

1.3 TENTATIVAS PRETÉRITAS DE IMPLEMENTAÇÃO DE CANDIDATURAS INDEPENDENTES NO BRASIL

Cumprе ressaltar que 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 (BRASIL, 2006), que recebeu parecer contrário do relator na Comissão de Constituição e Justiça.

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

Em 2017 surgiu uma nova proposta, a PEC nº 350/2017, de autoria do deputado João Derly (REDE-RS). O objetivo era permitir as candidaturas avulsas desde que houvesse um apoio mínimo de eleitores na circunscrição (área em que um candidato concorre). A proposta também foi rejeitada pelo Congresso Nacional.

A PEC nº 41/11, conhecida como PEC da Reforma Política, derrubada pela Comissão de Constituição e Justiça do Senado Federal em 01/06/2011, exemplifica outra tentativa frus-

trada de implementação de candidaturas independentes em nosso país. Ela tinha dentre seus objetos a previsão de candidatura avulsa, mas foi repelida pela maioria dos Senadores presentes naquela reunião.

Disponha a emenda que a candidatura avulsa seria possível no âmbito municipal, para o Executivo e o Legislativo. Serviria como uma espécie de laboratório, para vivenciar a experiência e amadurecer a ideia, passível de generalização posterior. Esse projeto não vingou, assim como toda a reforma política que ele propunha.

Vê-se, portanto, que nenhuma tentativa anterior de mudança foi próspera.

O TSE (Tribunal Superior Eleitoral) tem entendimento consolidado de que as candidaturas avulsas ferem a Constituição Federal, e em várias oportunidades se manifestou sobre o assunto, afastando a possibilidade de candidaturas desvinculadas de agremiações eleitorais, afirmando: “O sistema eleitoral vigente não prevê candidaturas avulsas desvinculadas de partido, sendo possível concorrer aos cargos somente os filiados que tiverem sido escolhidos em convenção partidária, nos termos dos arts. 7º ao 9º da Lei n. 9.504/97” (Ag Reg no Resp 2243-58.2010.6.18.0000, Rel. Ministra Carmen Lúcia).

1.4 OUTROS PAÍSES QUE, À SEMELHANÇA DO BRASIL, NÃO ADOTAM O MODELO DE CANDIDATURA AVULSA

Em estudo apresentado por Oliveira (2018, pg. 62), que originou o Index Democracy 2016, já apontado acima, vemos que, além do Brasil, Suécia e Noruega optam pelo modelo de filiação partidária obrigatória para candidatos – e estas sólidas democracias ocidentais figuram, respectivamente, nas posições 1 e 3 do ranking das melhores democracias do planeta.

Podemos citar, ainda, Argentina, Uruguai, Peru, África do Sul e México como exemplos de democracias que não adotam o modelo de candidaturas avulsas (ACE PROJECT, 2016).

2 ANÁLISE NORMATIVA

2.1 A EXIGÊNCIA CONSTITUCIONAL DE FILIAÇÃO PARTIDÁRIA

A Constituição Federal de 1988 impõe, em seu art. 14, condições de elegibilidade (CF, art. 14, § 3º) e estabelece as causas de inelegibilidade (CF, art. 14, §§ 4º, 5º, *in fine*, 6º, 7º e 9º). Preleciona a carta magna, em seu art. 14, § 3º, o seguinte: “§ 3º São condições de elegibilidade, na forma da lei: V – a filiação partidária;”.

Por filiação compreende-se o vínculo jurídico estabelecido entre um cidadão e a entidade partidária. É regulada nos artigos 16 a 22-A da Lei nº 9.096/1995, bem como no estatuto da agremiação política.

As condições de elegibilidade são “pressupostos” ou “requisitos positivos” que, portanto, devem ser preenchidos, de ordem a autorizar o exercício da capacidade política passiva (Canoilho, Mendes, Sarlet e Streck, 2013, pg. 250). Os pré-requisitos da condição de elegibilidade devem ser atendidos, ou seja, estar preenchidos, para que o cidadão possa se candidatar.

O partido político no Brasil, nas disputas eleitorais, detém o monopólio das candidaturas (CF, art. 14, § 3º, V, c/c art. 17). Não há, pois, em nosso País, atualmente, a possibilidade de

candidaturas avulsas ou independentes da filiação partidária. É essa realidade normativa, de fundo constitucional, que permitiu ao TSE, em decisão confirmada pelo colendo STF (Supremo Tribunal Federal), concluir que os mandatos eventualmente alcançados pelos candidatos são, na verdade, patrimônio político do partido ao qual estejam filiados à época da eleição, de tal sorte que o candidato eleito que, sem justa causa, desfiliar-se do seu partido, manifestando com isso infidelidade partidária, pode sofrer a sanção da perda do mandato político (BRASIL, 2007).

Adquirida a personalidade jurídica, na forma da lei civil, o estatuto do partido deve igualmente ser registrado no Tribunal Superior Eleitoral. Só é admitido o registro do estatuto de partido que tenha caráter nacional, considerando-se como tal aquele que comprove, no período de dois anos, o apoio de eleitores não filiados a partido político, correspondente a, pelo menos, 0,5% 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% do eleitorado que haja votado em cada um deles (CF/88, art. 17, I, e Lei nº 9.096/1995 - Lei dos Partidos Políticos, art. 7º, § 1º, com a redação da Lei nº 13.165/2015).

A exigência de expressão nacional visa afastar a estruturação de agremiações com caráter meramente local ou regional. Historicamente, como afirma José Jairo Gomes (2016, pg. 121), trata-se de reação às oligarquias estaduais e ao regionalismo político imperantes na República Velha.

Rememorando o fato de ser livre a organização partidária, prevista no artigo 2º da Lei nº 9.096/1995, o registro no TSE não significa interferência do Estado na organização e no funcionamento do partido. Já faz parte da história o tempo em que essas entidades eram convenientemente mantidas como apêndices do Estado. É esse registro que permite, por exemplo, que o partido participe do processo eleitoral, receba recursos do fundo partidário, tenha acesso gratuito ao rádio e à televisão. É também ele que assegura a exclusividade de sua denominação e sigla, bem como de seus símbolos, vedando a utilização, por outras agremiações, de variações que venham a induzir a erro ou confusão. Outrossim, só o partido registrado no TSE pode credenciar delegados perante os órgãos da Justiça Eleitoral (Lei dos Partidos Políticos, art. 7º, §§ 2º e 3º, e art. 11).

Cumpre salientar, ainda, que a filiação partidária, em tese, se presta ao objetivo de que o candidato eleito defenda um claro programa, ligado à ideologia do partido, o que não ocorre em contextos de permissibilidade da candidatura avulsa. Embora, em termos práticos, isto nem sempre ocorra, foi esse o desígnio do legislador constituinte.

A Constituição Federal é explícita quanto à exigência da filiação partidária aos que desejam ser eleitos. Diz o texto do art. 14, § 3º da CF/88: “§ 3º São condições de elegibilidade, na forma da lei: V - a filiação partidária;”. Condição é critério indispensável, característica ou aspecto essencial que determina algo ou alguém. Qualquer interpretação em sentido distinto gera, de pronto, debate acerca da inconstitucionalidade.

A mesma clareza está expressa no texto da Lei nº 4.737/1965, que instituiu nosso Código Eleitoral, que dispõe em seu art. 87: “Art. 87. Somente podem concorrer às eleições candidatos registrados por partidos”.

2.2 O ARGUMENTO A FAVOR DA CANDIDATURA AVULSA NO CASO DOS MILITARES COM MAIS DE DEZ ANOS DE SERVIÇO

No mês de outubro de 2017, o Congresso Nacional aprovou a Lei nº 13.488, lei esta que vedou expressamente a candidatura avulsa através da inclusão do §14 ao art. 11 na Lei 9.504 de 30 de setembro de 1997, popularmente conhecida como Lei das Eleições. Vejamos:

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 (BRASIL, 1997).

Em nosso país o ordenamento pátrio acolhe uma hipótese de candidatura avulsa, no caso da possibilidade de militares com mais de 10 (dez) anos de serviço se candidatarem, independentemente de filiação partidária. Até o resultado das eleições, o militar-candidato não é filiado a nenhum partido – o seu nome é apenas escolhido pela agremiação partidária. Sendo eleito, será agregado pela autoridade superior e passará automaticamente, no ato da diplomação, para a inatividade, conforme disposto no art. 14, § 8º, inciso II da CF/88. Assim, a candidatura é feita sem a filiação – expressando um caso de possibilidade de candidatura independente em nosso contexto legal.

Observe-se, porém, que tal hipótese constitui uma situação atípica dos militares, inclusive descrita como um tópico autônomo, sob uma série de outras condições a serem atendidas. No caso supra, a filiação partidária não é condição obrigatória a princípio, no momento de registro de candidatura perante a Justiça Eleitoral; no entanto, é indispensável a escolha e aprovação do nome do militar-candidato pela agremiação partidária, e a filiação torna-se indispensável se o mesmo for eleito – com a vitória no pleito, deverá ser agregado e passará, a partir da diplomação, à reserva.

A não filiação em período de campanha garante que o militar, se não eleito, possa retornar às atividades nas Forças Armadas. Esse preceito viabiliza o exercício da capacidade eleitoral passiva para um maior número de titulares. Mas é importante notar que o militar-candidato não faz uma campanha solitária, isolada, independente. Está intimamente associado a um partido político; inclusive, tem que ter seu nome aprovado em convenção partidária, e necessariamente ser agregado quando eleito. Evidencia-se, assim, que essa candidatura a princípio atípica acaba por resvalar no caminho da tradição do sistema político-partidário.

Entre os argumentos favoráveis a esse modelo alternativo, há o que diz que a restrição à candidatura avulsa mitiga a efetividade do direito à liberdade de associação e ao pluralismo político. No entanto, faz-se necessário observar que o ato em si de criação de partidos políticos no Brasil envolve diretamente a participação popular. Só é admitido pelo TSE o registro do estatuto de partido que tenha caráter nacional, considerando-se como tal aquele que comprove, no período de dois anos, o apoio de eleitores não filiados a partido político, correspondente a, pelo menos, 0,5% 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% do eleitorado que haja votado em cada um deles (CF/88, art. 17, I, e Lei dos Partidos Políticos, art. 7º, § 1º – com a redação da Lei nº 13.165/2015). Assim, a gênese dos partidos políticos no Brasil obrigatoriamente envolve o livre apoio de cidadãos não filiados.

Outro aspecto a ser considerado é que as entidades partidárias submetem-se aos financiamentos público e privado, feitos sob regras e controle do TSE e TCU (Tribunal de Contas da União), o que favorece a transparência no uso e gestão de recursos, e dá aos cidadãos ferramentas de acompanhamento do destino desses fundos por meio das prestações de contas obrigatórias. Os partidos têm também acesso aos meios de comunicação social na proporção de sua representação nas casas legislativas e executivas. Como essas questões seriam resolvidas diante da existência de candidaturas avulsas? Tais temas serão expostos mais detalhadamente nos tópicos seguintes.

2.3 FUNDO PARTIDÁRIO E PROPAGANDA EM TELEVISÃO E RÁDIO

Os partidos políticos constituídos e com registro no TSE têm direito a recursos do fundo partidário e, assim, são obrigados a prestar contas ao TCU. O Fundo Especial de Assistência Financeira aos Partidos Políticos, denominado Fundo Partidário, é constituído por dotações orçamentárias da União, multas, penalidades, doações e outros recursos financeiros que lhes forem atribuídos por lei e sua forma de recolhimento e cobrança é regulada pela Resolução nº 21.975/2004 – DF.

São publicados mensalmente no Diário de Justiça Eletrônico os valores repassados aos partidos políticos referentes aos duodécimos e multas, discriminados por partido e relativos ao mês de distribuição. O acesso dá-se por meio do sítio eletrônico do TSE na internet.

Os valores do fundo partidário são recebidos pelos partidos políticos, sendo impositivo que os mesmos prestem contas à Justiça Eleitoral, na forma do § 6º do artigo 28 da Lei nº 9.096/1995). No entanto, de acordo com o § 3º do artigo 28 da Lei nº 9.096/1995, tal recebimento poderá vir a ser suspenso, mediante ausência de prestação de contas de órgão nacional.

Convém destacar que os partidos políticos estão obrigados a prestar contas e não podem receber recurso de procedência estrangeira, os quais comprometeriam a atuação voltada ao interesse do regime democrático e resguardo da soberania nacional. Ademais, mesmo que recebessem recursos exclusivamente privados, sem a prestação de contas não se poderia verificar se foi respeitada esta vedação de percepção de recursos de origem estrangeira.

Vale salientar que vige no Brasil um sistema misto de financiamento partidário. Os partidos recebem recursos tanto do Estado quanto de particulares. Atualmente, é vedado o financiamento partidário por pessoa jurídica. A vedação decorre da decisão do Supremo Tribunal Federal na ADI nº 4.650/DF, julgada pelo Plenário em 19 de setembro de 2015. As doações privadas efetuadas diretamente ao partido por pessoas físicas (e não ao fundo partidário, como previsto no artigo 38, III, da LPP) são contempladas no artigo 39 da Lei dos Partidos Políticos.

Os partidos políticos constituídos têm, ainda, acesso gratuito ao rádio e à televisão, na forma da lei⁵, sendo beneficiados pela imunidade tributária, prevista no artigo 150, VI, “c”

5. Artigo 17, parágrafo 3º, CF/88: “Os partidos políticos têm direito a recursos do fundo partidário e acesso gratuito ao rádio e à televisão, na forma da lei” (BRASIL, 1988).

da CF/88⁶, bem como estão obrigados a prestar contas mesmo que recebam exclusivamente recursos privados, uma vez que, sem a prestação de contas, não se poderia verificar se foi respeitada a vedação de percepção de recursos de origem estrangeira.

Este é o popularmente conhecido por “direito de antena”, previsto no artigo 17, § 3º, da Constituição Federal e regulado nos artigos 45 a 49 da Lei dos Partidos Políticos. Por ele, aos partidos é assegurado o acesso gratuito ao rádio e à televisão. Em verdade, a gratuidade é apenas para as agremiações, pois a propaganda partidária é custeada pela União, já que às emissoras é assegurado direito à compensação fiscal pela cessão do horário (Lei dos Partidos Políticos, art. 45 c.c. 52, parágrafo único).

O tempo da propaganda partidária varia em função da representação parlamentar do partido. Quanto maior o número de votos obtidos na eleição para a Câmara de Deputados, maior será o tempo disponibilizado. A frequência e duração das inserções de propagandas partidárias estão detalhadas no art. 49 da Lei nº 9.096/1995 (com a redação da Lei nº 13.165/2015).

Diante desse quadro, vislumbram-se algumas dificuldades que se impõem quando da possível adoção de candidaturas avulsas: algumas delas são referentes ao financiamento de campanha e demais atividades políticas, e aquelas concernentes à distribuição do tempo de propaganda eleitoral gratuita. Ora, vale lembrar que a gratuidade é relativa. Nos termos do artigo 52, parágrafo único da Lei dos Partidos Políticos (Lei nº 9.096/1995), o veículo emissor é sempre ressarcido pelos cofres públicos por meio do mecanismo de compensação tributária. Como tais instrumentos funcionariam em um contexto que admite candidaturas independentes? Haveria a mesma transparência e obrigatoriedade da prestação de contas eleitorais, tais como há, atualmente, sob o rigoroso controle do TSE e Tribunais de Contas?

E ainda: como que, individualmente, os candidatos responderiam à exigência da destinação de parte dos recursos do fundo de financiamento para a promoção da participação da mulher na política (conforme preleciona a Lei nº 13.165/2015, art. 44, V, § 7º e art. 45, IV), ou, ainda, da porcentagem reservada para a formação e pesquisa política, como é feito pelas fundações dos partidos (disposta na Lei nº 9.096/1995, art. 44, IV)?⁷

A discussão aqui proposta suscita muito mais questões do que, de início, poderia aparentar. Há que apreciá-la de forma muito detalhada, a fim de evitar um verdadeiro caos jurídico e total desmonte de um arcabouço democrático que tanto nos custou implantar e aperfeiçoar.

2.4 SISTEMA PROPORCIONAL

O sistema proporcional foi concebido para refletir os diversos pensamentos e tendências existentes no meio social. Visa distribuir entre as múltiplas entidades políticas as vagas existentes nas Casas Legislativas, tornando equânime a disputa pelo poder e, principalmente, ensejando a representação de grupos minoritários.

6. Artigo 150, VI, “c”, da CF/88: “Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, instituir imposto sobre o patrimônio, renda ou serviços dos partidos políticos, inclusive duas fundações” (BRASIL, 1988).

7. “Art. 44. Os recursos oriundos do Fundo Partidário serão aplicados: IV - na criação e manutenção de instituto ou fundação de pesquisa e de doutrinação e educação política, sendo esta aplicação de, no mínimo, vinte por cento do total recebido” (BRASIL, 1995).

Nesse sistema, o voto pode ter caráter dúplice ou binário, de modo que votar no candidato significa igualmente votar no partido; também é possível votar tão somente na agremiação (“voto de legenda”), caso em que apenas para ela o voto será computado. Assim, tal sistema não considera somente o número de votos atribuídos ao candidato, como no majoritário, mas sobretudo os endereçados à agremiação. Pretende, antes, assegurar a presença no Parlamento do maior número de grupos e correntes que integram o eleitorado. Prestigia a minoria e objetiva fazer do Parlamento um espelho tão fiel quanto possível do colorido partidário nacional.

Ainda hoje o sistema proporcional é adotado nas eleições para Casas Legislativas, a saber: Câmara de Deputados, Assembleias Legislativas e Câmaras de Vereadores, conforme dispõem os artigos 27, §1º, 29, IV, 32, § 3º, e 45, todos da Constituição Federal.

A distribuição de cadeiras entre as legendas é feita em função da votação que obtiverem. A racionalidade presente nesse sistema impõe que cada partido com representação na Casa Legislativa receba certo número de votos. O número de vagas conquistadas liga-se diretamente ao número de votos obtidos nas urnas. Assim, para que um candidato seja eleito, é preciso que seu partido seja contemplado com um número mínimo de votos. Esse número mínimo – também chamado de uniforme – é denominado “quociente eleitoral”. Havendo coligação partidária, os votos conferidos às agremiações que a integram devem ser somados, porque a coligação é considerada uma entidade única, ou seja, um só partido.

Evidencia-se, portanto, o problema na contagem dos votos recebidos e sua conversão em cadeiras: como distribuir assentos entre os candidatos independentes dentro da regra atual? Como definir a situação das candidaturas avulsas em nosso sistema proporcional? Outro ponto está no cumprimento das cotas expressas na Lei nº 12.034/2009: como assegurar um mínimo de 30% de candidaturas de mulheres, se não houver ninguém para ser responsabilizado por essa representação?

Todos esses fatores implicam em uma gigantesca reforma em nosso ordenamento, de forma a gerar condições de igualdade entre candidatos de partidos e independentes, reforma esta que, feita às pressas e sem atenção aos detalhes e implicações que pode ocasionar, causaria instabilidade e fragilização do universo jurídico de uma democracia ainda tão vulnerável como é a nossa.

2.5 OUTROS PROBLEMAS SUSCITADOS PELA ADMISSÃO DE CANDIDATURAS AVULSAS. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Acolher em nosso ordenamento a possibilidade de candidaturas avulsas geraria uma série de transtornos em toda estrutura legal de financiamento de partidos e campanhas políticas, causando um desmonte e caos sistêmicos, bem como nos modelos de acesso gratuito ao rádio e à televisão atualmente em vigor – com tempos já tão exíguos para algumas das legendas existentes.

Um outro problema que surge com a possibilidade de candidaturas avulsas é a acentuação de uma questão que já nos assola – o abuso do poder econômico nas eleições. Isso nos leva a recordar que, durante a República Velha, o poder era repartido sobretudo pelas oligarquias rurais regionais, também elas avessas a partidos políticos nacionais, e que também praticavam

uma política ligada ao patrimonialismo, ao coronelismo e ao clientelismo, de uma maneira geral - uma fase narrada com grande propriedade numa obra clássica de Victor Nunes Leal, “Coronelismo: enxada e voto” (1948). Durante todo o período da República Velha, as candidaturas avulsas eram admitidas. Em alguns casos, até eram a regra. Os candidatos independentes, obviamente, advinham de famílias ricas e tradicionais, detentoras de grande patrimônio, capaz de lhes financiar candidaturas independentes, sustentadas por meio do poderio econômico, e não pelo apoio popular.

Ainda hoje não é diferente: custear de maneira independente uma candidatura pressupõe o acesso a meios econômicos somente disponíveis a pessoas muito abastadas. A ideia de democratização do acesso à política por meio da candidatura independente seria, assim, mera argumentação retórica, com pouca ou nenhuma consonância com a realidade fática, incapaz de gerar mudanças positivas em nosso contexto social.

Tal modificação provocaria, ainda, um problema de governabilidade. O Executivo teria de negociar com parlamentares individualmente, em um quadro de ausência de líderes partidários. Isso traria novas dificuldades ao diálogo institucional e à relação entre governo e Congresso, que já enfrenta inúmeros conflitos.

O antigo problema da representatividade não cessaria. Ao possibilitar a disputa baseada em concorrência exclusivamente individual, a candidatura avulsa tende a aumentar a já alta “hiperfragmentação” da representação. Há, ainda, uma forte tendência à personalização do poder: o candidato poderia apelar para o prestígio de sua imagem pública, e não de suas ideias, para atrair os eleitores.

Podemos apontar, ainda, outra dificuldade. Candidatos avulsos acabariam causando um problema nas eleições para Deputado e Vereador, como aponta a OSCIP Movimento Voto Consciente (MOVIMENTO VOTO CONSCIENTE, 2012). Como o sistema é proporcional e depende dos votos de cada partido, ele teria de ser totalmente reformulado para que os avulsos competissem em pé de igualdade com os candidatos filiados a partidos.

Não podemos deixar de mencionar o choque que as candidaturas avulsas teriam com o sistema de voto proporcional então vigente, considerando-se as eleições legislativas. Se implantadas, seria necessário adequar a distribuição de votos, pois os candidatos não teriam vínculo com agremiação partidária alguma.

Depreende-se, por todo o exposto até então, que o exame da viabilidade constitucional de candidaturas independentes (sem filiação partidária) parece ser uma das questões mais relevantes e de maior impacto político, social, econômico e jurídico para o país que se poderia examinar. Conclui-se, das situações apresentadas, que a adoção de candidaturas avulsas poderia ocasionar uma celeuma jurídica insuperável, trazendo sérios danos à ordem jurídica em vigor sobre a matéria.

É inegável a necessidade que temos de rediscutir nosso modelo democrático, no intuito de superar a crise de representatividade que vivemos. Tal rediscussão passará, inevitavelmente, pela realização de reformas legislativas. Mas é necessário, todavia, que a mesma prestigie formas que aprofundem nosso Estado democrático de Direito, e não recorra a respostas fáceis e desesperadas para uma crise profunda e antiga, sem repensar os mecanismos da representação em nosso sistema.

“CRISIS OF REPRESENTATIVITY AND INDEPENDENT CANDIDACY IN BRAZIL”

ABSTRACT: The crisis of representativeness that plagues the country favors the “anti-political” discourse and brings up the debate about alternatives to the regulation of the electoral system in place. In that pitch, the discussion about the possibility of independent candidacies flourishes, without the need for affiliation to political parties. Critics argue for the express requirement of party affiliation, set out in the constitutional text, which would make it impossible, to start off, the admission of the so-called candidacy. The defenders, on the other hand, claim that the Constitution already provides for this possibility in the case of the military candidate, and argue that the independent candidacy would help to alleviate the evil brought on by the crisis of representativeness. From the analysis of our legal framework, it is evident, from different perspectives, its misplacement and unfeasibility. This paper aims to propose a reflection on the controversies surrounding the theme, through historical and doctrinal discussion

KEYWORDS: Independent candidacy. Constitutional Law. Electoral Law. Party affiliation.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACE PROJECT. *Electoral Systems - Comparative Data*. 2016. Disponível em: <<http://aceproject.org/epic-en?question=PC008&cf>>. Acesso em: 23 abr. 2020.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de política*. Vol. 2. 13ª Ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2009.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 10 jan. 2020.

BRASIL. *Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995 – Dispõe sobre partidos políticos*. 1995. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19096.htm>. Acesso em: 02 mar. 2020.

BRASIL. *Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965 – Institui o Código Eleitoral*. 1965. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L4737.htm>. Acesso em: 14 mar. 2020.

BRASIL. *PEC nº 6/2015*. 2015. Disponível em: <<http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/119631>>. Acesso em: 17 abr. 2020.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *PEC nº 21/2016*. Disponível em: <<http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/77650>>. Acesso em: 17 abr. 2020.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Resolução nº 22.610, de 25 de outubro de 2007*.

Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/legislacao/codigo-eleitoral/normas-editadas-pe-lo-tse/resolucao-nb0-22.610-de-25-de-outubro-de-2007-brasilia-2013-df>>. Acesso em: 10 abr. 2020.

CAGGIANO, Mônica Herman Salem. **Direito parlamentar e direito eleitoral**. São Paulo: Manole, 2004.

CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W.; STRECK, Lenio L. (Coords.). **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013.

CARNEIRO, Gabriela de O. Piquet. **A Nova Maioria: determinantes do apoio aolítico ao neopopulismo na América Latina**. Tese de Doutorado, São Paulo: Universidade de São Paulo, 2009.

CHALITA, Sávio. **Manual completo de Direito Eleitoral**. Indaiatuba: Foco, 2014.

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

GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral**. 12ª Ed. São Paulo: Gen/Atlas, 2016.

KELSEN, Hans. **A democracia**. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto**. São Paulo: Forense Editora, 1948.

MOTTA, Rodrigo Patto Sá. **Introdução à história dos partidos políticos brasileiros**. 2ª Ed. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.

MOVIMENTO VOTO CONSCIENTE. **Candidaturas Avulsas**. 2012. Disponível em: <<http://www.votoconsciente.org.br/candidaturas-avulsas/>>. Acesso em: 25 jan. 2020.

OLIVEIRA, Bruno Ferreira de. **Candidatura independente no Brasil: uma proposta de aplicabilidade ao âmbito local para o cargo de vereador**. Revista Estudos Eleitorais. Volume 12, número 3, Setembro/Dezembro/2017. Brasília: Tribunal Superior Eleitoral, 2018.

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

PRZWORSKI, Adam; ALVAREZ, Michael E.; CHEIBUB, José Antônio; LIMONGI, Fernando. **Democracy and Development: Political Institutions and Well-Being in the World, 1950-1990**. Nova Iorque e Cambridge: Cambridge University Press, 2000.

THE ECONOMIST. **Index Democracy 2016**. Disponível em: <<http://www.eiu.com/Handlers/WhitepaperHandler.ashx?fi=Democracy-Index-2016.pdf&mode=wp&campaignid=DemocracyIndex>>. Acesso em: 17 jan. 2020.

Recebido: 30/04/2020

Aprovado: 29/05/2020