

O debate sobre as candidaturas independentes na perspectiva de movimentos sociais e acadêmicos brasileiros

Thiago Coelho Sacchetto

Resumo

Apesar de o constituinte originário de 1988 ter optado por alçar a filiação partidária à condição de elegibilidade da República Federativa do Brasil (art. 14, § 3º, V, CF), recentes discussões hermenêuticas e propostas de emenda à Constituição têm aventado a possibilidade de mitigar o âmbito de abrangência dessa exigência ao entendimento de que ela não consagraria a melhor sistemática de sufrágio para assegurar-se direitos políticos fundamentais. No artigo, explanam-se os argumentos favoráveis e desfavoráveis à incorporação das candidaturas independentes, pela perspectiva de representantes de Movimentos Sociais como a Bancada Ativista, o Movimento Livres, Vem pra Rua, Renova BR, Frente pela Renovação, Brasil 21, Transparência Brasil, Frente Favela Brasil, Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral e pela perspectiva de acadêmicos oriundos de diferentes institutos e universidades, suscitados no âmbito da Audiência Pública realizada pelo Supremo Tribunal Federal no Recurso Extraordinário 1238853/RJ. Metodologicamente, faz uso da investigação jurídico-interpretativa oriunda das ciências sociais aplicadas¹, e conclui que as exposições, apesar de enriquecerem o debate, são insuficientes ao propósito de sistematizar todos os possíveis benefícios e malefícios do instituto em um esquema teórico integrador, apresentando simplesmente topoi argumentativos.

Palavras-chaves: Candidaturas independentes. Candidaturas apartidárias. Candidaturas avulsas. Candidaturas cidadãs. Candidaturas comunitárias.

Sobre os autores

Thiago Coelho Sacchetto, filiação institucional: Universidade Federal de Minas Gerais. Qualificação acadêmica: Doutor em Direito Político. E-mail: tcsacchetto@gmail.com

-
1. GUSTIN, Miracy Barbosa de Souza; DIAS, Maria Tereza Fonseca. (Re)pensando a pesquisa jurídica: teoria e prática. 4ª Ed., Belo Horizonte: Del Rey, 2015, pp. 28-29.

Abstract

Despite the fact that the constituent in 1988 chose to raise party affiliation as an eligibility condition of the Federative Republic of Brazil (art. 14, § 3, V, CF), recent hermeneutical discussions and proposed amendments to the Constitution have raised the possibility of mitigating the scope of this requirement to the understanding that it would not enshrine the best system of suffrage to ensure fundamental political rights. The article explains the favorable and unfavorable arguments for the incorporation of independent candidacies, from the perspective of representatives of Social Movements such as Bancada Ativista, Movimento Livres, Vem pra Rua, Renova BR, Frente pela Renovação, Brasil 21, Transparência Brasil, Favela Brasil Front, Movement to Combat Electoral Corruption and from the perspective of academics from different institutes and universities, raised in the scope of the Public Hearing held by the Federal Supreme Court in Extraordinary Appeal 1238853/RJ. Methodologically, it makes use of legal-interpretative research from applied social sciences, and concludes that the expositions, despite enriching the debate, are insufficient for the purpose of systematizing all the possible benefits and harms of the institute in an integrative theoretical scheme, simply presenting topoi argumentative.

Keywords: Independent candidacies. Nonpartisan candidacies. Single candidacies. Citizen candidacies. Community candidacies.

Artigo recebido em 19 de setembro de 2022 e aprovado pelo Conselho Editorial em 10 de novembro de 2023

Introdução

Nos termos do art. 21, inciso XVII, do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal (RISTF), compete ao Relator convocar audiência pública para ouvir o depoimento de pessoas com experiência e autoridade em determinada matéria, sempre que entender necessário o esclarecimento de questões, ou circunstâncias de fato, com repercussão geral ou de interesse público relevante (BRASIL, 2020).

Em decisão proferida em 30 de setembro de 2019, o Ministro Luís Roberto Barroso reconheceu que a celeuma das candidaturas avulsas suscitada no RE n.º 1.238.853 envolvia possíveis impactos no princípio da igualdade de chances, no sistema partidário e no regime democrático, e abrangia, também, questões relativas a dificuldades práticas, normativas e políticas em sua implementação.

Nessa conjuntura, manifestou que os quesitos envolvidos no litígio “extrapolam os limites do estritamente jurídico” e demandam “conhecimento interdisciplinar a respeito de aspectos políticos, eleitorais e administrativos” a ele relacionados (BRASIL, 2019a).

Por conseguinte, determinou a convocação de audiência pública para que os representantes dos Poderes, de instituições políticas, partidos, movimentos sociais, associações de direito eleitoral, acadêmicos e *experts* aportaram “ao Tribunal informação e pontos de vista diferenciados sobre a questão” (BRASIL, *ibidem*). Designada para o dia 09 de dezembro de 2019, foi oportunizado aos interessados a participação consoante os critérios de: (i) representatividade; (ii) especialização técnica e; (iii) garantia da pluralidade².

Iniciada a audiência, dois pontos nevrálgicos foram delimitados pelo Ministro Relator como de recomendável enfrentamento pelos expositores: (i) a legitimidade ou ilegitimidade do Supremo Tribunal Federal para se pronunciar sobre as candidaturas avulsas; e (ii) a dispensabilidade, ou não, da exigência de filiação partidária atrelada à capacidade da inovação de fortalecer (ou enfraquecer) a democracia (BRASIL, 2019b, p. 1).

Doravante, os principais argumentos suscitados no evento foram compilados, na ordem em que apresentados, e com a supressão de fundamentos repetidos ou com conteúdo marginal ao tema³.

Os argumentos preeminente e disruptivos dos representantes dos movimentos sociais⁴

Inaugurando a terceira seção, pronunciou-se a ex-Senadora e ex-candidata à Presidência da República Marina Silva. Em sua exposição, sobleva a importância das candidaturas independentes como instituto de fomento a processos de mobilidade

2. Edital de convocação disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/audienciasPublicas/anexo/RE1238853EDITALDECONVOCAAO.pdf>. Acesso em: 04 jun. 2021.

3. Documento com seleção de convocados disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/audiencia.pdf>. Acesso em: 04 jun. 2021.

4. Referente à sessão de 15h às 20h. Na ocasião, foi concedido o tempo de até 15 minutos para a manifestação dos expositores. Quanto a estes, foram organizados conforme sua vinculação: Bancada Ativista (expositor: Dr. Pedro Telles); Movimento Livres e Renova BR (expositor: Dr. Gabriel Sousa Marques de Azevedo); Movimento Vem pra Rua/ Frente pela Renovação (expositora: Dra. Adelaide de Oliveira); Transparência Brasil (expositor: Dr. Manoel Galdino); Frente Favela Brasil (expositora: Dra. Anna Karla da Silva Pereira); Brasil 21 (expositor: Dr. Pedro Henrique de Cristo); Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral - MCCE (expositor: Dr. Luciano Caparroz Pereira dos Santos).

político-partidária, visto que, com a quebra do monopólio, os partidos políticos se veriam obrigados a debater mais sobre temas coletivamente relevantes, extrapolando-se os esforços fisiológicos (BRASIL, 2019b, p. 136).

Declarou existir hodiernamente uma grande demanda por mais participação política, sobretudo autoral, em que os indivíduos se sintam parte dos processos decisórios e não apenas como meros expectadores coadjuvantes, de modo que essa demanda reivindica fórmulas novas de participação (BRASIL, 2019b, p. 136-137)⁵. Reconheceu que a implementação das candidaturas avulsas exige a superação de grandes desafios, como, por exemplo, não permitir que elas levem o sistema político a uma excessiva fragmentação inviabilizadora da construção de um projeto de comunidade (BRASIL, 2019b, p. 138). Como saída, sugeriu ser imprescindível que se exija dos candidatos apartidários a apresentação de plataformas políticas voltadas à busca de interesses coletivos, e que tenham o apoio mínimo de um determinado número pessoas, a fim de que não venham a se legitimar como representantes de si mesmos ou do poder econômico (BRASIL, 2019b, p. 138-139).

Asseverou que, em uma conjuntura tecnológica na qual é possibilitada à maioria das pessoas do mundo se conectar em tempo real é inaceitável que novos mecanismos capazes de concretizar

5. Nas suas palavras: “Está surgindo no mundo - já surgiu - um novo sujeito político. Esse novo sujeito político tem uma nova forma de atuação. Ele não se contempla mais nas velhas fórmulas de ter como a sua alavanca o sindicato, o partido, a ONG, o grupo religioso a que se pertence, o grupo empresarial ou até mesmo o líder carismático. Há uma demanda das pessoas por serem autoras, mobilizadoras e protagonistas do seu próprio destino. Há uma demanda por muita gente no mundo - isso é muito bom na minha opinião - por ter um lugar de autoria, um lugar de realização, um lugar de reconhecimento. Esse novo sujeito político e esse novo ativismo é uma realidade, e o Brasil vive essa realidade, o mundo inteiro vive essa realidade. Eu costumo dizer que esse novo ativismo é o que eu chamo de ativismo autoral, o ativismo das pessoas, que é muito mais do que uma ideologia. É uma vivência, é uma experiência. Ainda que tenha também ideologia, ainda que tenha um ideal, ainda que tenha propostas, as pessoas querem dar uma contribuição. E nós temos que compreender que as fórmulas que já foram feitas, e que deram certo, elas não são eternas. Nós estamos aqui para quebrar paradigmas, porque insistir neles, quando, na prática, eles já estão quebrados, é fazer com que a realidade seja prisioneira dos nossos conceitos e dos nossos preconceitos.” BRASIL, *ibidem*, p. 140-141.

uma participação política mais direta do cidadão não sejam criados (BRASIL, 2019b, p. 139). Concluiu que ao apartar a sociedade das questões públicas, a ela não é concedida a oportunidade de se constituir como um sujeito político ativo, levando à terceirização da política e deve ser evitado com e por meio das candidaturas independentes (BRASIL, 2019b, p. 140-141).

Em seguida, pela Bancada Ativista falou Pedro Telles. Inicialmente, asseverou que o movimento tem por objetivo a promoção de novas práticas políticas capazes de fortalecer a democracia e ampliar a participação de pessoas historicamente alijadas de espaços de poder (BRASIL, 2019b, p. 144). Após, afirmou que as candidaturas cívicas (terminologia preferível a candidaturas avulsas ou independentes) já foram implementadas em 95% dos países democráticos do mundo e não se tratam de instrumentos afetos a vontades de aventureiros políticos (BRASIL, 2019b, p. 144-145). Doravante, elucidou que, ao contrário de ameaças aos partidos – considerados as principais instituições intermediadoras na democracia – as candidaturas cidadãs tratam-se de canais complementares para o desenvolvimento do sistema (BRASIL, 2019b, p. 145-146).

Nesse sentido, ressaltou que em nenhum país do globo em que o instituto foi implementado houve qualquer ameaça a manutenção do regime democrático, ao passo que a inovação otimizaria a garantia de direitos fundamentais, como por exemplo, a proteção contra a exigência de se manter associado (art. 5º, XX, da CF). Aduziu que as atuais barreiras de entrada do sistema político desfavorecem os grupos vulneráveis, sendo certo que a inovação impele os partidos políticos, por meio da concorrência, a reformular as práticas iníquas utilizadas no processo eleitoral, pois – tal como são delineadas – não conferem justas oportunidades competitivas entre candidatos (BRASIL, 2019b, p. 146-147). Por fim, sustentou que a estipulação de um percentual mínimo de apoio popular, ou a criação de listas cívicas, atende ao escopo de barrar candidaturas sem qualquer respaldo coletivo, o que já é feito noutros ordenamentos estatais⁶.

6. “Como falei no começo de minha fala, ao defender candidaturas cívicas, não estamos defendendo a ideia de que o indivíduo possa sair candidato sem

Na sequência, em nome do Movimento Livres e do Renova BR, falou o advogado e vereador de Belo Horizonte, Gabriel Sousa Marques de Azevedo. Parafrazeando Hannah Arendt, aduziu ser o sentido da política a liberdade, e o seu objetivo, o cuidado com a coisa pública, pois, para haver política é necessária a existência de uma rede social⁷. Em continuidade, asseverou serem as políticas partidárias espécies de políticas privadas – o que em si não é ilegítimo – mas que, do ponto de vista da democracia, circunscrever as possibilidades de atuação política apenas ao âmbito do que é privado, é, sim, ilegítimo (BRASIL, 2019b, p. 151-152).

Após sintetizar em breve relato a evolução histórica do sufrágio no Brasil e asseverar que a partidocracia é uma via de auto cratização da democracia, criticou o fato de as agremiações partidárias no

nenhum tipo de respaldo ou construção coletiva. Há duas formas de garantir e fomentar isso, que já foram implementadas com sucesso em outros países onde candidaturas assim são permitidas. A primeira forma é exigir um número mínimo de assinaturas de apoio para que uma candidatura seja homologada. Na Colômbia, por exemplo, podem-se lançar candidatos ao Poder Legislativo todos os chamados grupos significativos de cidadãos - esse é um termo previsto na lei colombiana - que juntarem assinaturas equivalentes a 20% do coeficiente eleitoral, ou seja, equivalentes a 20% do número de votos necessários para eleger alguém. A segunda forma é permitir a criação de listas cívicas, em que diversos candidatos cívicos se juntam em torno de um projeto comum e somam votos para o atingimento do coeficiente eleitoral e definição do número de eleitos, da mesma forma como já acontece para partidos. Com essas medidas, garante-se a coletividade, característica central da boa política.” BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Transcrição de Audiência Pública do Recurso Extraordinário 1238853/RJ**. Relator: Min. Luís Roberto Barroso, 09 dez. 2019. Audiência Pública sobre Viabilidade das Campanhas Avulsas. p. 147-148. Disponível em: http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/audienciasPublicas/anexo/Audiencia_Publica_Viabilidade_Candidaturas_Avulsas_RE_1238853.pdf. Acesso em: 20 maio 2021.

7. “Para minha argumentação, é necessária a devida compreensão do que é política, gênero de primeira necessidade em uma democracia. A palavra vem da expressão grega que dá nome a um livro de Aristóteles. Política deriva do substantivo pólis, cujo significado denominava o que hoje chamamos de cidade. Cuidar dela é ser político. O sentido da política, bem definiu Hannah Arendt, é a liberdade. A liberdade de não ser conduzido, a liberdade é existir como realidade social. Para haver política, é preciso que exista uma rede social. Se não se tivesse conformado uma rede social com significativo grau de distribuição na Ágora Ateniense, a democracia não teria tido local público para o seu nascimento.” BRASIL, *ibidem*, p. 150.

país nunca terem funcionado de um jeito ideal e, no entanto, continuarem a manter um monopólio jurídico para a apresentação de candidatos⁸. A propósito, condenou o expediente propalado pelos adversários da inovação de que o instituto é capaz de colapsar a democracia, pois aumento de participação e pluralidade de ideias não são capazes de submeter o regime democrático a risco⁹. Depois de apresentar dados sobre o baixíssimo grau de confiabilidade ostentado pelas agremiações partidárias junto ao cidadão, defendeu a necessidade de a mutação constitucional ser reconhecida, adequando-se a interpretação do texto constitucional ao atual contexto de descrença nos partidos, no qual apenas 10% da população brasileira é filiada a algum deles (BRASIL, 2019b, p. 153-156)¹⁰.

Caminhando para o final da exposição, asseverou que os partidos políticos não são organizações públicas e, enquanto entidades privadas, tendem a privatizar partidariamente a esfera pública. A rigor, aduziu que a competição entre eles não é hábil, per se, a desenvolver um sentido publicístico no corpo social, enfatizando que a fundação de novos partidos é insuficiente para a renovação da política porquanto os seus padrões organizacionais obsoletos são incapazes de dar conta das complexas e dinâmicas interações sociais (BRASIL, 2019b, p. 158). Na mesma linha, ressaltou ser uma ilusão

8. BRASIL, *ibidem*, p. 151-152.

9. “Para jogar por terra esses argumentos, basta voltar os olhos a outros cantos do mundo. Ou alguém me aponta um lugar que seja onde as candidaturas independentes solaparam a democracia. É preciso discutir com evidências, Senhoras e Senhores! Os argumentos dos representantes dos partidos aqui, hoje, poderiam ser resumidos numa frase: o poder é nosso e não vamos dividir! O Presidente da França, Emmanuel Macron, elegeu-se sem estar filiado e nem por isso houve qualquer ruptura no modelo democrático francês. Da mesma forma, Joachim Gauck, que presidiu a Alemanha até março de 2017, chegou ao poder sem filiação. Nos Estados Unidos da América, as eleições não partidárias são comuns no nível municipal e, por lá, há até senadores sem partido. Por outro lado, o Brasil se equipara, em termos de restrição eleitoral a candidaturas independentes, ao grupo que representa 11% dos países do Globo, por exemplo, Angola, Cambodia, Guatemala, Jordânia, Nicarágua, Nigéria, Suriname, Tanzânia, Ubesquistão e Zanzibar.” BRASIL, *ibidem*, p. 152-153.

10. “Entre a vontade de cuidar das cidades onde vivem há o obstáculo de partidos políticos que, sobretudo em âmbito local, são propriedades de pessoas que não desejam permitir a renovação. Ignorar o que as legendas fazem nas pequenas cidades deste Brasil é fechar os olhos aos adversários da nossa democracia no seu âmbito mais genuíno, o âmbito municipal.” BRASIL, *ibidem*, p. 157.

aguardar pelas prometidas reformas internas, visto que os arranjos partidários são intencionalmente planejados de modo hierárquico e autocrático para impedir mudanças¹¹, denominando de hipócrita, ou despegada da realidade, a crença na existência do papel de filtragem dos partidos, com a esperança de que se perceba, num futuro próximo, que a exigência de filiação partidária é tão desarrazoada quanto a obrigação de possuir alqueires de mandioca¹².

Logo após, pelo Movimento Vem pra Rua e em nome da Frente pela Renovação, pronunciou-se Adelaide de Oliveira. Exaltou, entre as qualidades desses movimentos, a defesa de ideias e não de pessoas ou partidos, modo de fazer política que tem recebido cada vez mais apoio da população¹³. Afirmou que desde as manifestações de 2013 tem se tornado consensual a demanda por representantes políticos não vinculados ao obscuro sistema das agremiações partidárias, permeado em seu histórico por eventos de Caixa 2, “rachadinha” e corrupção (BRASIL, 2019b, p. 161-162).

-
11. Disse ainda: “Quem quer os partidos políticos como uma única tecnologia política, me lembra o ludismo no Século XIX. Ser contra a inovação beira o ridículo. Recuso-me a utilizar o termo “avulso” para quem deseja se candidatar sem partido político. A enorme parcela da sociedade não é filiada a nenhuma legenda; avulsos mesmos, diante da esmagadora maioria, são aquelas pessoas filiadas.” BRASIL, *ibidem*, p. 158.
 12. “E vejam que, em um país em que se plantando tudo dá, até plantar aipim como condição de elegibilidade me parece mais democrático do que a burocracia partidária da atualidade que impede 9 a cada 10 brasileiros de ser parte da nossa democracia por inteiro.” BRASIL, *ibidem*, p. 159.
 13. “O Vem Pra Rua é um movimento suprapartidário; ele não defende pessoas e partidos; ele defende ideias e iniciativas. Temos mais de 2 milhões de seguidores e chegamos a 15 milhões de interações, por semana, nas nossas páginas, mais de 60 milhões por mês. Levamos para rua, juntamente com vários outros movimentos, em manifestações democráticas, pacíficas e ordeiras, milhões de pessoas. Em um só dia, levamos mais de 6 milhões e meio de pessoas em 450 cidades pelo Brasil e fora dele. Temos influência e um enorme apoio da sociedade, exatamente, porque não somos partidários. Há cinco anos, defendemos claramente os nossos propósitos e os nossos pilares definidos sob a batuta dos seus fundadores Colin Butterfield e Rogério Checker.” BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Transcrição de Audiência Pública do Recurso Extraordinário 1238853/RJ. Relator: Min. Luís Roberto Barroso, 09 dez. 2019. Audiência Pública sobre Viabilidade das Campanhas Avulsas. p. 159-160. Disponível em: http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/audienciasPublicas/anexo/Audiencia_Publica_Viabilidade_Candidaturas_Avulsas_RE_1238853.pdf. Acesso em: 20 maio 2021.

Nessa conjuntura, afirmou que a sociedade civil tem criado ferramentas capazes de aprimorar a experiência representativa, como sites e aplicativos de transparência ou mapeamento de opiniões, cuja publicização de dados contribui para a positiva renovação dos quadros políticos¹⁴. Nesse contexto, enquanto a mais pura expressão de liberdade da sociedade e do eleitor, exaltou as candidaturas independentes como instrumento de inovação necessário à democracia, porquanto capaz de assegurar aos indivíduos o poder de eleger governantes sem a imprescindibilidade de eles terem passado pelo crivo corporativista dos partidos (BRASIL, 2019b, p. 166-167).

Asseverou que é preciso pensar em novas formas de representação em consonância com a revolução comunicativa¹⁵. Nessa toada, ratificou o posicionamento de rejeição às práticas partidárias já habituais no país, em que mínimas condições de democracia interna não são garantidas e em que os partidos são transformados em máquinas financeiras de uso de recursos públicos, que a todo custo praticam barganhas por cargos, cotas, poder e dinheiro (BRASIL, 2019b, p. 164-165). Em conclusão, ressaltou ser a sociedade civil organizada brasileira muito mais atrativa para a participação política do que os partidos, e que, nesse cenário, é imperioso adotar candidaturas avulsas enquanto mecanismos de ampliação da concorrência e de alternativa representacional ao eleitorado (BRASIL, 2019b, p. 166).

Ato posterior, o Professor Doutor Manoel Galdino falou em nome da Transparência Brasil. Posicionou-se em sentido contrário às candidaturas avulsas por três motivos: (i) por entender que o

14. Cita como exemplos: o Ranking dos Políticos, o Atlas Político, o Meu Congresso Nacional, o Vigie Aqui, o Contas Abertas, o mapa do Congresso, da Câmara e do Senado, o mapa de gastos dos parlamentares, o mapa de opinião e intenção de votos de assuntos relevantes e até mesmo o mapa do STF, aos quais atribui significativo impacto sobre a maior renovação política da histórica democrática brasileira. BRASIL, *ibidem*, p. 162-163.

15. “E é inegável que a sociedade mudou em seus relacionamentos e forma de expressão e comunicação. A tecnologia trouxe os meios e instrumentos que dão voz àqueles que se manifestavam somente a cada quatro anos. A política passou a fazer parte do nosso cotidiano. Pelas redes sociais, todos os acompanham, todos têm opinião. Mesmo isolando um certo comportamento embriagado por essa liberdade de expressão tão à mão, não podemos negar que a população se interessa, sim, por política e quer a participação.” BRASIL, *ibidem*, p. 164.

instituto não contribui para aumentar a pluralidade representativa no Estado; (ii) porque os partidos políticos são entidades que precisam ser fortalecidas ao invés de enfraquecidas; e (iii) devido ao fato de a inovação ser incapaz de solucionar os reais problemas do sistema (BRASIL, 2019b, p. 169).

Em relação ao primeiro ponto, afirmou que a hipotética admissão das candidaturas independentes no ordenamento se desdobraria em dois cenários: em um deles, a despeito da inclusão, a realidade eleitoral se manteria praticamente igual; no outro, uma explosão de candidaturas partidárias ocorreria em prejuízo da equânime distribuição de recursos escassos. Asseverou que a primeira projeção é provável na conjuntura em que não se confira às candidaturas avulsas acesso ao fundo partidário e ao fundo eleitoral; e em que lhes seja dada ínfima presença nos meios de comunicação. Nesse contexto de competição profundamente desigual, pouquíssimos candidatos independentes conseguiram ser eleitos e, ainda que tenham êxito, poucas condições terão para influenciar a realidade das casas legislativas, já que a sua ascendência sobre a dinâmica dos blocos parlamentares será diminuta¹⁶.

16. Diz: “Que resultado podemos, então, esperar de tal cenário? Em primeiro lugar, poucos candidatos avulsos conseguiram ser eleitos, posto que a competição será extremamente desigual. Apenas candidatos com nome e acesso a muitos recursos terão sucesso. Dada a desigualdade de classe, de gênero e de raça do Brasil, o perfil dos eleitos dificilmente ampliará a diversidade dos políticos brasileiros. Na verdade, é de se esperar que aumente o percentual de homens brancos e ricos eleitos. Podem, pelo menos, forçar uma mudança nos comportamentos partidários? O que terá um líder partidário a temer? Nesse cenário, não diminuirá o acesso a recursos públicos, não diminuirá seu poder nas Casas Legislativas. Na verdade, no Parlamento, o poder das lideranças partidárias poderá até aumentar, pois os candidatos avulsos precisarão pedir, às bancadas parlamentares, para serem indicados para Mesas e comissões. Em vez de democratizar os partidos, podemos acabar concentrando o poder nas lideranças. É importante lembrar também que os partidos poderão lançar candidatos laranjas como avulsos, que, uma vez eleitos, migrarão para esses mesmos partidos. Não imaginem que as lideranças partidárias reagirão mantendo o padrão de comportamento atual. Partidos são estratégicos”, e ainda complementa: “Uma vez eleitos, situação similar ocorrerá na arena legislativa. O Regimento Interno das Casas continuará a privilegiar partidos. Assim, eleitos avulsos terão peso ínfimo nos blocos parlamentares, que determinam, como sabemos, a composição das Mesas e comissões permanentes. Não terão poder de pedir urgência na tramitação de projetos de lei, nem poderão usufruir dos demais poderes concedidos aos líderes partidários.” BRASIL, *ibidem*, p. 170-171.

Na segunda projeção – em que maiores condições para a igualdade de disputa sejam concedidas – visualiza um cenário de desarrazoado florescimento do número de candidaturas independentes, situação na qual antevê o desenvolvimento de preocupantes patologias, como o crescimento de lavagem de dinheiro em campanhas ou a alocação de tempo de comunicação em candidatos cuja única função seja atacar adversários competitivos¹⁷.

No que diz respeito ao segundo ponto, reconheceu ser um fato a constatação de que a democracia moderna nasceu sem a obrigatoriedade de que a representação ocorresse imprescindivelmente por intermédio dos partidos, mas que, na prática, essas instituições sempre emergem nos sistemas por serem essenciais, entre outras funções, a resolverem o intitulado *problema da ação coletiva*¹⁸. Quanto ao Brasil, asseverou que as agremiações partidárias desempenham um exitoso papel de coordenação do trabalho dos congressistas, cujos votos se dão – em sua maioria – com altos índices de correlação com aqueles indicados pelas lideranças (BRASIL, 2019b, p. 173).

Ato seguinte, aduziu que, na prática, as candidaturas independentes não são capazes de compelir os partidos políticos a serem mais responsivos com a vontade dos eleitores, uma vez que eles já

17. “Sem maiores restrições, que exploda o número de candidatos. Afinal, será destinado recurso público para cada cidadão que se der ao trabalho apenas de registrar o nome no Tribunal Eleitoral. Com o dinheiro, poderá ser montada uma grande lavanderia, em que os recursos serão destinados não para a campanha, mas para encher o bolso dos candidatos. O tempo em rádio e TV poderá ser alugado para atacar adversários mais competitivos.” BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Transcrição de Audiência Pública do Recurso Extraordinário 1238853/RJ. Relator: Min. Luís Roberto Barroso, 09 dez. 2019. Audiência Pública sobre Viabilidade das Campanhas Avulsas. p. 171. Disponível em: http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/audienciasPublicas/anexo/Audiencia_Publica_Viabilidade_Candidaturas_Avulsas_RE_1238853.pdf. Acesso em: 20 maio 2021.

18. “A explicação tradicional é a de que eles ajudam a resolver o chamado problema da ação coletiva. De acordo com o trabalho de Olson, a ação coletiva sofre do chamado problema do carona. Se uma ação coletiva atinge seu objetivo, seus beneficiários incluem também quem não se esforçou ou pagou o custo da empreitada coletiva. Outra dificuldade da ação coletiva é o custo de coordenação quando o número de agentes é muito grande. Os partidos políticos surgem, de acordo com essa visão, porque permitem aos políticos resolverem o problema do carona e coordenar suas ações.” BRASIL, *ibidem*, p. 172-173.

possuem acesso a numerosos recursos públicos, independentemente do seu desempenho eleitoral. Por isso mesmo, sem trazer benefícios, o novel instituto apenas aumentaria a já significativa dificuldade cognitiva do eleitor brasileiro em escolher o seu voto, num ambiente político marcado por excessiva oferta de candidaturas e pouca diferenciação ideológica (BRASIL, 2019b, p. 173-174).

No que se refere ao terceiro e último ponto, com esteio nas ideias desenvolvidas pelo cientista político estadunidense Seth Masket, asseverou que reformas legislativas destinadas a alterar a importância dos partidos políticos, em muitos casos, apenas pioram o problema que pretendiam solucionar (MASKET, 2016). Seguindo esse raciocínio, aduz que a inovação não soluciona os principais problemas do sistema: a distribuição de recursos públicos nas campanhas, o alto custo cognitivo para se exercer o voto e a ineficácia punitiva em relação aos desvios de políticos e partidos¹⁹.

Subsequentemente, falou a historiadora Anna Karla da Silva Pereira pela Frente Favela Brasil. Destacou a percepção dos seus integrantes acerca da necessidade inadiável de se organizarem com o propósito de participar do debate público no país (BRASIL, 2019b, p. 179-180). Ressaltou a existência de um cenário político nacional de evidente descrédito das instituições partidárias junto à população, no que emendou crítica à propalada ideia de haver sim renovação política no país, considerada falsa quando dados revelam que apenas 4% dos senadores, deputados federais, estaduais e distritais são autodeclarados negros (BRASIL, 2019b, p. 181).

A propósito, ressaltou a iniquidade do processo eleitoral no Brasil, em que negros dificilmente conseguem furar as bolhas

19. “Se pudesse apontar uma direção para achar o problema certo, perguntaria: o que os políticos precisam? O que os bons políticos precisam que maus políticos não precisam? Com certeza não é candidaturas avulsas. A candidatura avulsa parte da premissa de que os bons políticos usarão essa opção para barganhar melhores arranjos com os partidos, mas não há nada nela que não valha para políticos ruins. É um mal designer para o poema errado.” BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Transcrição de Audiência Pública do Recurso Extraordinário 1238853/RJ. Relator: Min. Luís Roberto Barroso, 09 dez. 2019. Audiência Pública sobre Viabilidade das Campanhas Avulsas. p. 176-177. Disponível em: http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/audienciasPublicas/anexo/Audiencia_Publica_Viabilidade_Candidaturas_Avulsas_RE_1238853.pdf. Acesso em: 20 maio 2021.

estruturais para se elegerem, na medida em que a eles é imposta toda ordem de empecilhos na disputa por recursos financeiros, tempo de mídia e apoio das estruturas partidárias (BRASIL, 2019b, p. 181-182). Para ilustrar, enfatizou a baixa representatividade, em 2018, de candidatos negros nas eleições para governador, e diante esse cenário exaltou posicionamento favorável à criação de novos mecanismos institucionais, como as candidaturas independentes, hábeis a garantir mais oportunidades na disputa eleitoral a todos os brasileiros e brasileiras²⁰.

Pelo Brasil 21, grupo de inovação tecnológica formado por lideranças sociais, alunos e professores, falou o professor e mestre Pedro Henrique de Cristo. Aduziu que o Estado moderno, desde o seu nascimento, surgiu para servir às elites, e até os dias de hoje, mantém um perfil aristocrático (BRASIL, 2019b, p. 184). Citando movimentos populares globais de insurgência contra o status quo (v.g: Primavera Árabe, *Occupy*, *Santiagoço*, Hong Kong) destacou que a revolução tecnológica – não obstante tenha majorado o acesso da população à informação – trouxe consigo um sentimento de decepção por tornar as massas mais conscientes de que as decisões públicas são construídas sem a sua efetiva participação²¹.

A propósito, asseverou que a democracia brasileira é quase toda representativa, prevendo pouquíssimos instrumentos de participação direta e, nessa conjuntura, entende ser necessário superar a falsa dicotomia de que partidos políticos e candidaturas partidárias

20. “Estamos cientes que novas dificuldades econômicas continuarão existindo e que, em todas as situações, esse mesmo grupo social de homens brancos e ricos saem a 100 metros na nossa frente em uma corrida; mas é preciso que não nos impeçam também de participar da prova. Não é possível aceitar que, além de competir com calçado inadequado, ainda nos amarrem as pernas.” BRASIL, *ibidem*, p. 182-183.

21. “Ou seja, não existe somente uma simetria de conhecimento, agência e engajamento, como definiu Joseph Stiglitz, outro Prêmio Nobel, mas também existe uma desvinculação total entre cidadão e a ação direta na decisão pública que lhe concerne.” BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Transcrição de Audiência Pública do Recurso Extraordinário 1238853/RJ. Relator: Min. Luís Roberto Barroso, 09 dez. 2019. Audiência Pública sobre Viabilidade das Campanhas Avulsas. p. 188. Disponível em: http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/audienciasPublicas/anexo/Audiencia_Publica_Viabilidade_Candidaturas_Avulsas_RE_1238853.pdf. Acesso em: 20 maio 2021.

são entidades incoexistíveis²². Caracterizou como kafkiana uma considerável parte dos argumentos contrários à implementação das candidaturas avulsas, como a objeção de que mudanças nas linhas de código das urnas, efetivamente, possa tratar-se de um real empecilho à sua incorporação (BRASIL, 2019b, p. 190). Noutro viés, para garantir mais participação e aprimorar a qualidade representativa na democracia brasileira, asseverou ser imprescindível quebrar o monopólio partidário em novas práticas de disrupção criativa²³.

Nesse sentido, sem ignorar as particularidades de cada caso em concreto – mas saindo de um ponto de partida em comum, em que é vedado pela Constituição o acesso desigual a direitos –, aduziu haver similitude entre o precedente do casamento homoafetivo e o impasse sobre as candidaturas avulsas, pois naquele, como pano de fundo, a Constituição (literalmente) permitia apenas aos homens e mulheres se casar e, nesse, a mesma Constituição apenas garante (literalmente) aos afiliados a partidos o direito de ser candidato (BRASIL, 2019b, p. 191)²⁴.

Especificamente em relação às candidaturas independentes, asseverou que elas forcem indiretamente a oxigenação dos partidos a partir da quebra de uma reserva de mercado. Com isso, geram mais democracia interna, porquanto criam um modelo alternativo de

22. “A democracia, no Brasil, é completamente representativa, como o Estado moderno clássico, inspirado no romano. Temos alguns instrumentos pontuais de democracia direta muito importantes, como o orçamento participativo; a possibilidade de os cidadãos apresentarem leis. Entretanto, os dados não negam: nossa população total é de 209 milhões, dos quais 135 milhões podem votar. Tivemos abstenções, votos nulos ou brancos de 42 milhões nas últimas eleições. Ou seja, votam 93 milhões, que são 68% da população, dos quais apenas 13 milhões são filiados, isto é, só 9,62% da população nacional pode participar, em seus plenos direitos, da nossa democracia. Esse monopólio partidário tem graves incentivos para a manutenção do poder, barreiras de entrada institucionais, que geram uma falência competitiva e de diversidade, quando a diversidade e tamanho amostral.” BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Transcrição de Audiência Pública do Recurso Extraordinário 1238853/RJ**. Relator: Min. Luís Roberto Barroso, 09 dez. 2019. Audiência Pública sobre Viabilidade das Campanhas Avulsas. p. 188. Disponível em: http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/audienciasPublicas/anexo/Audiencia_Publica_Viabilidade_Candidaturas_Avulsas_RE_1238853.pdf. Acesso em: 20 maio 2021.

23. Em alusão a Joseph Schumpeter. BRASIL, *ibidem*, p. 190.

24. Para além do interpretativismo e do não-interpretativismo Cfr. FERNANDES, 2012.

competição pelo engajamento político do cidadão (BRASIL, 2019b, p. 191)²⁵. Em seguida, afirmou que além de adequadas sob o ponto de vista normativo, elas também o são na perspectiva consequencialista, visto que efetivamente materializam um exemplo de política pública de Pareto (em que não há troca de eficiência para ganho de equidade)²⁶. Ressaltou, outrossim, ser possível e legítima a criação de diferentes arranjos do instituto adaptado às eleições majoritárias e proporcionais²⁷. Por fim, sustentou que é nas falhas mais graves do Poder Legislativo que se justifica a representação supletiva do STF, sendo urgente que a Corte atue para arbitrar esse conflito de interesses, imperfeitamente institucionalizado na Constituição (BRASIL, 2019b, p. 193)²⁸.

Em penúltimo, pelo Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral falou o advogado Luciano Caparroz Pereira dos Santos. Explicitou que o movimento é composto por 72 organizações, entre elas a OAB, a Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB) e Conselhos de Classe, não possuindo posição fechada sobre o tema (BRASIL, 2019b, p. 196-197). Em que pesem as disfuncionalidades

25. BRASIL, *ibidem*, p. 191.

26. “É com o aumento da equidade [que] se aumenta a eficiência do sistema. Esse mecanismo pode funcionar para oxigenação e resiliência contra a degradação e limites do sistema representativo e partidário.” BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Transcrição de Audiência Pública do Recurso Extraordinário 1238853/RJ*. Relator: Min. Luís Roberto Barroso, 09 dez. 2019. Audiência Pública sobre Viabilidade das Campanhas Avulsas. p. 192. Disponível em: http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/audienciasPublicas/anexo/Audiencia_Publica_Viabilidade_Candidaturas_Avulsas_RE_1238853.pdf. Acesso em: 20 maio 2021.

27. “Para possibilitar isso nas proporcionais, devemos realizar a criação de coalisões de candidaturas avulsas ou independentes para essas campanhas que respeitem regras existentes para grupos sociais, como 30% dos espaços de recursos para as mulheres, entre outros. E, para justamente dar um bom exemplo aos partidos, devemos obrigar essas coalisões a realizarem primárias e a terem mecanismos de transparência e de prestação de contas para a população e o Estado, inexistentes nos partidos.” BRASIL, *ibidem*, p. 192-193.

28. “Dessa forma, a conclusão lógica, neste caso, é que o STF deve reconhecer o direito do postulante, pois a maior inovação para a nossa democracia hoje é democratizar essa mesma democracia, e o primeiro e urgente passo nessa direção é a institucionalização das candidaturas avulsas independentes ou cívicas, tanto proporcionais como majoritárias.” BRASIL, *ibidem*, p. 194.

dos partidos, advertiu que é necessário cuidado nas críticas que lhe são endereçadas, sob pena de que a política seja percebida, ainda mais, como algo sujo e, por consequência, a população tenha menos interesse em participar (BRASIL, 2019b, p. 198).

Especialmente no que diz respeito às candidaturas independentes, asseverou que elas trazem maior risco de fragmentação ao sistema político, mas, ao mesmo tempo, aduziu ser necessário se adaptar às inovações de um mundo em transformação: de modo que o legislador, na busca de legislação e sistema de governo perfeitos, não pode se paralisar²⁹. Criticou o fato de que as agremiações partidárias não formam efetivos quadros, que os seus recursos financeiros não são transparentes, e que essas instituições muito pouco contribuem para a inclusão de mulheres, negros e de grupos vulneráveis (BRASIL, 2019b, p. 200).

Chamou atenção para a realidade estrutural dos parlamentos do país, em que, paradoxalmente – apesar de as candidaturas avulsas serem criticadas como instituto personalista – organizam-se os parlamentares em gabinetes individuais, sem qualquer arranjo voltado ao trabalho coletivo. Por fim, arrematou ser necessária a utilização, mais frequente, dos instrumentos de plebiscito e referendo, que poderiam ser empregados no caso para que a decisão sobre o tema fosse diretamente tomada pelo povo (BRASIL, 2019b, p. 201-202).

Encerrando a terceira seção, o engenheiro José Frederico Lyra Netto falou inicialmente pelo Movimento Acredito. Explicou que a entidade é um movimento suprapartidário, criado em 2017 com o intuito de renovar a política nacional³⁰. Exaltou que em 2018, vinte e nove dos seus membros saíram candidatos por nove agremiações diferentes, e atualmente três (dos quatro eleitos) compartilham um gabinete no Congresso³¹. Em seguida, passou a palavra ao membro Renan Freitas Rodrigues da Silva, que, em breve

29. “Nos debates da reforma política, o que fica muito claro é isto: não existe sistema que funcione de maneira perfeita quando discutimos sistema de governo ou legislação eleitoral. O aperfeiçoamento é constante e aprendemos com isso dia a dia”. BRASIL, *ibidem*, p. 199-200.

30. BRASIL, *ibidem*, p. 203

31. BRASIL, *ibidem*, p. 203.-204.

exposição, sintetizou a evolução histórica do direito à candidatura no país³².

Destacou que a condição de elegibilidade da filiação partidária é uma constitucionalização do Decreto-Lei nº 7.586/1945, criado na Ditadura-Vargas com o objetivo de inviabilizar candidaturas não submetidas aos mandonismos de líderes partidários³³. Asseverou que na Ditadura-Militar a vedação às candidaturas avulsas se manteve como método de limitação à concorrência eleitoral, utilizada como instrumento de manutenção do *status quo* patrimonialista pelos detentores do poder³⁴. Pontuou que a jurisprudência do STF caminha no sentido de que os tratados internacionais de Direitos Humanos devem prevalecer sobre a Constituição nas situações de norma mais favorável à pessoa humana (RE 466.343), e que

32. “No histórico brasileiro, durante o Império, os partidos políticos eram identificados pela população em geral como facções locais, sem qualquer compromisso com o interesse público. Essa visão é resultado de integrantes provenientes de uma elite patrimonialista, cujo principal objetivo era a apropriação privada da vida pública que, em maior ou menor grau, almejavam concentração de poder político em suas mãos. Com a transição para a República Velha, há uma relativa repartição do poder entre as oligarquias rurais regionais e uma rejeição a qualquer espécie de agremiação partidária em âmbito nacional, para a manutenção local dos mandonismos e uma política altamente controlada pela estrutura coronelista e clientelista. O primeiro Código Eleitoral brasileiro, de 1932, garantia a possibilidade de candidatura avulsa no processo eleitoral. Entretanto, após a implementação do Regime Ditatorial, a Lei Agamenon apresentou, como uma de suas principais modificações, a proibição da candidatura avulsa. Daí deriva o dispositivo que hoje se apresenta no art. 14 da Constituição da República.” BRASIL, *ibidem*, p. 206.

33. “Queria salientar, também, que a Lei Agamenon se apresentou como ferramenta de manutenção de dominação do espaço político brasileiro pela mesma elite política, que era capaz, por meio da instrumentalização dos partidos, de controlar quais os indivíduos que poderiam se candidatar, ou não. Com isso, a proibição das candidaturas avulsas era um método pelo qual se inviabilizava com que alguém não submetesse aos mandonismos das grandes lideranças políticas tradicionais que dominavam as máquinas das agremiações partidárias.” BRASIL, *ibidem*, p. 207.

34. “Em ambos os momentos, seja na Ditadura Vargasista, seja durante a Ditadura Militar, a proibição das candidaturas avulsas sempre esteve ligada ao processo de limitação da concorrência eleitoral e como instrumento de dominação das estruturas partidárias nacionais por elites assentadas em uma noção dominante de patrimonialismo.” BRASIL, *ibidem*, p. 207.

as candidaturas independentes teriam capacidade para fomentar a quebra, nas cúpulas partidárias, de suas estruturas oligárquicas (BRASIL, 2019b, p. 209).

Passada a palavra para a cientista política Mariana Lopes, foi concluído que os Partidos Políticos não têm desempenhado satisfatoriamente as clássicas funções que deles se esperam – nas lições de Giovanni Sartori – de servirem como canais de expressão, de representação, e também de implementarem um governo sensível às demandas populares (BRASIL, 2019b, p. 211). Com esteio em Robert Michels, asseverou que a oligarquização dos partidos é uma realidade no Brasil, estando patente a: (i) falta de critérios transparentes para a seleção dos seus candidatos; (ii) a ausência de regras objetivas para a distribuição de recursos; e (iii) a pequena abertura do sistema para candidaturas femininas (BRASIL, 2019b, p. 212). Derradeiramente, asseverou que, embora as candidaturas avulsas não sejam capazes de solucionar todos os problemas do sistema representativo, certamente contribuirão para diminuir a sensação de distância entre os cidadãos e a política institucionalizada (BRASIL, 2019b, p. 212-213).

Os argumentos hegemonicamente especulativos dos representantes da academia³⁵

Iniciando a sessão dos órgãos e professores representativos da academia, pronunciou-se em nome do Instituto Não Aceito

35. Na última sessão, os expositores foram organizados conforme a sua vinculação institucional-acadêmica ou em razão de sua expertise pessoal sobre os temas abordados: Academia Brasileira de Direito Eleitoral e Político - ABRADep (expositor: Dr. Joelson Costa Dias); Instituto Gaúcho de Direito Eleitoral IGADep (expositor: Dr. Caetano Cuervo Lo Pumo, Presidente); Instituto Brasileiro de Direito Eleitoral IBRADE (expositor: Dr. Henrique Neves da Silva, Presidente); Escola Judiciária Eleitoral do Tribunal Superior Eleitoral (expositor: Dr. Flávio Pansieri, Diretor); Instituto Paranaense de Direito Eleitoral IPRADE (expositora: Dra. Ana Carolina de Camargo Clève, Presidente); Dr. Luis Felipe Miguel (UNB); Dr. Amâncio Jorge Silva Nunes de Oliveira (USP); Dra. Ana Cláudia Santana (UniBRASIL e Transparencia Electoral); Dra. Argelina Cheibub Figueiredo (UERJ); Dr. Carlos Melo (INSPER); Dr. Carlos Pereira (FGV); Carlos Ranulfo F. Melo (UFMG); Dr. Daniel Gustavo Falcão Pimentel dos Reis (IDP); Dr. George Avelino (FGV); e Dr. Lucas M. Novaes (INSPER).

Corrupção o Doutor em direito Roberto Livianu. Com fundamento nos trabalhos de Robert Klitgaard, asseverou tratarem-se os monopólios de ambientes altamente propícios para práticas de corrupção ao mesmo tempo em que, para aproximadamente 80% dos eleitores brasileiros, é indiferente saber quais são os partidos de origem dos candidatos (BRASIL, 2019b, p. 214-215).

A propósito, defendeu a admissão das candidaturas avulsas como necessário instrumento de oxigenação de um decadente sistema político em que, sem nenhum pudor, os partidos anistia multas em seu interesse, fazem *lobby* para prestação de contas despadronizadas, perseguem mandatários, concedem legenda a fichas suja e aprovam dispositivos para minorar sua democracia interna (BRASIL, 2019b, p. 217-218).

Em crítica à concepção de que os partidos supostamente funcionam como filtros equânimes para a seleção de candidaturas, apresentou dados do Movimento Transparência Partidária no sentido de que as agremiações políticas destinariam dez vezes mais dinheiro dos fundos públicos aos candidatos à reeleição (BRASIL, 2019b, p. 221). Após reiterar algumas das críticas já endereçadas aos partidos, concluiu-se que a incorporação das candidaturas independentes ao ordenamento materializada uma subida no degrau civilizatório do país (BRASIL, 2019b, p. 222-223).

Em seguida, pela Academia Brasileira de Direito Eleitoral e Político (ABRADEP) falou o ex-ministro do Tribunal Superior Eleitoral Joelson Costa Dias. De início, sublinhou inexistirem quaisquer dados concretos a respeito da capacidade de as candidaturas avulsas revitalizar as agremiações políticas, e tampouco de serem hábeis a assegurar (na hipótese de a tese ser acolhida) que os eventualmente eleitos não irão incorrer nas mesmas práticas hoje tão criticadas em relação aos partidos (BRASIL, 2019b, p. 225).

Ao mesmo tempo, sublinhou não haver na ABRADEP consenso sobre a complexa temática, razão pela qual diferentes pontos de vista dos seus associados seriam expostos. No que concerne ao impasse sobre o Poder competente para deliberar sobre o instituto, de um lado, diante a taxatividade expressa no art. 14, §3º, V, da CF, destacou ser ele o Legislativo, mas em sentido contrário, sublinhou haver possibilidade para que o Judiciário aja acaso entenda-se configurada uma omissão legislativa – fazendo uma reserva ao fato de

não estar explicitamente assegurado na carta um direito fundamental à candidatura independente (BRASIL, 2019b, p. 226).

Adentrando nas chamadas questões práticas, relativas aos aspectos materiais e procedimentais necessários à implementação e adequação do instituto no ordenamento, apresentou o posicionamento de Ângelo Soares Castilhos (CASTILHOS, 2019), no sentido de que o STF não seria o foro constitucionalmente adequado para a função, eis que ao Congresso Nacional – no exercício do duplo papel constitucional – competiria reformar o dispositivo constitucional e, cumulativamente, realizar as adaptações na legislação infraconstitucional (BRASIL, 2019b, p. 229). Em outra perspectiva, citou o entendimento de Rodrigo Cyrineu (CYRINEU, 2019, p. 46-59) de que o Judiciário já atuou noutras em outras situações envolvendo o Direito Eleitoral e se mostrou legitimamente competente para regulamentar temas sensíveis em casos de inércia do Poder Legislativo, como na questão das fraudes às cotas de gênero, da definição dos Fundos Partidário e Eleitoral e na celeuma atinente à equidade nas campanhas de mulheres (BRASIL, 2019b, p. 230).

Em nome do Instituto Gaúcho de Direito Eleitoral (IGADE), pronunciou-se o advogado Caetano Cuervo Lo Pumo. Inicialmente, asseverou que no contexto de setenta anos de candidaturas monopolizadas pelos partidos políticos, e diante cristalino dispositivo constitucional originário, o impasse sobre a admissão das candidaturas avulsas no Brasil é tema que deve ser enfrentado no âmbito político (BRASIL, 2019b, p. 234-235). Com esteio no estudo comparativo realizado por Arend Lijphart em 36 países (LIJPHART, 2019), aduziu ser inevitável que os partidos políticos ocupem um lócus central no funcionamento do debate político – admitam-se ou não candidaturas independentes – justamente porque a disputa política, por sua natureza, exige organização em torno de ideias e interesses (BRASIL, 2019b, p. 234-235). A propósito, considerou ser temerária a incorporação fragmentada à realidade nacional de institutos eleitorais de outros sistemas internacionais sem a devida reflexão (BRASIL, 2019b, p. 231).

Especialmente em relação à candidatura avulsa, aduziu ser inviável em conformidade ao sistema proporcional brasileiro, erigido sobre listas partidárias, pois, na prática, apenas agrava a distorcida percepção do eleitor de que nele se votam em pessoas, e não em

partidos³⁶. Asseverou que a lógica da proporcionalidade pode ser prejudicada com a inovação pela via judicial e, que uma adaptação coerente do sistema precisa passar por deliberações legislativas (BRASIL, 2019b, p. 238). No que se refere à incorporação do instituto nas majoritárias, reiterou críticas quanto à legitimidade do Judiciário para estabelecer critérios operacionais para a sua concretização, como a definição percentual de um apoio eleitoral mínimo para que indivíduos sejam lançados candidatos³⁷. Igualmente, suscitou dificuldades práticas para a regulamentação de aspectos atinentes a regras de financiamento, acesso aos meios de comunicação e prestação de contas, no que concluiu ser a democracia brasileira, apesar de todas as suas dificuldades, um sistema político com altos índices de plenitude (BRASIL, 2019b, p. 241), consoante diversas pesquisas divulgadas pela Freedom House, desde 2003³⁸.

Em seguida, manifestou-se em nome do Instituto Brasileiro de Direito Eleitoral (IBRADE) o também ex-ministro do TSE, senhor Henrique Neves. Com a ressalva de que não foi possível ouvir todos os filiados da instituição, explicitou que a exposição não seria centrada em argumentos favoráveis ou contrários às candidaturas avulsas, mas sim nos dispositivos da legislação que eventualmente

36. “Escolho, em primeiro lugar, o partido; depois, na lista partidária, apresento o parlamentar de minha preferência. A lista que votamos hoje é fechada. Votamos em lista fechada, que só é aberta quanto à ordem, mas é uma lista fechada, apresentada pelos partidos. Inclusive, entendo - e é um ponto extremamente pessoal - que esse voto deveria ser dividido. Eu deveria votar na dezena do partido e confirmar o voto para ter certeza que votei no partido, e, depois, votar na dezena ou na centena do parlamentar, porque os eleitores, até hoje, acham que votam em pessoas, quando votam em partidos. Essa é uma visão que, com a candidatura avulsa, vai-se tornar pior ainda. As pessoas vão começar, em um sistema proporcional em que se vota em partidos, a discutir nomes. O sistema, que deveria ser compreendido como é, como proporcional, vai, cada vez mais, tornar-se um sistema personalizado.” BRASIL, *ibidem*, p. 237.

37. “Quem vai estabelecer? O Judiciário, por resolução? Tenho que estabelecer um custo de entrada. É um por cento das candidaturas? É vinte por cento do coeficiente eleitoral? Esse custo de entrada tem que ser razoável, não pode permitir a banalização da candidatura, não pode ser impeditivo, tem que ser compatível com os prazos de análise da Justiça Eleitoral, que tem 45 dias para analisar o registro.” BRASIL, *ibidem*, 239.

38. Vide o estudo *Freedom in the World*, elaborado pela Freedom House. Disponível em: <https://freedomhouse.org/report/freedom-world>. Acesso em: 08 dez. 2021.

seriam impactados na hipótese de sua admissão (BRASIL, 2019b, p. 244), enfatizando a compreensão da entidade de que a matéria tanto pode ser regulamentada pelo Congresso Nacional, quanto pela Suprema Corte.

Como primeiro ponto, destacou ser importante que o ordenamento estabeleça requisitos de apoio eleitoral mínimo a fim de filtrar, minimamente, candidaturas independentes sem apoio popular³⁹. Nesse sentido, sublinhou como relevante a proibição legislativa existente no ordenamento jurídico paraguaio, a qual veda o acesso a candidaturas avulsas por indivíduos que ocuparam cargos de direção em partidos nos dois anos anteriores aos pleitos (BRASIL, 2019b, p. 244)⁴⁰. Ato seguinte, também destacou como digna de nota a vedação existente no ordenamento chileno, o qual proíbe a utilização do instituto por candidatos que tenham participado de eleições primárias durante o mesmo processo eleitoral⁴¹. Em segundo lugar, suscitou a problemática atinente à necessidade de determinar quem serão os suplentes de candidatos eleitos avulsamente, indicando como solução a resposta adotada em diversos países de exigir a indicação do nome no momento do registro da postulação (BRASIL, 2019b, p. 245).

Terceiramente, ressaltou como importante mecanismo democrático a prática realizada na República Dominicana de realizar, a

39. “Trouxemos aqui alguns exemplos e fizemos uma pesquisa rápida, mais dos países dentro do Pacto de San José da Costa Rica. O México exige o apoio de um por cento dos eleitores para que alguém seja candidato a presidente da República, dois por cento para senador, dois por cento para deputados federais, e há prazos diferenciados para conseguir esse apoio: para presidente, 120 dias; para senador, 90 dias; e, para deputado, 30 dias. No Panamá, basta um por cento para ser candidato a presidente da República. Estive, inclusive, nas últimas eleições, no primeiro semestre de abril, como observador da OEA e o candidato independente que concorreu precisou de 18.542 assinaturas para que seu pedido fosse apresentado. Ficou em terceiro lugar, com 368.000 votos.” BRASIL, *ibidem*, p. 243-244.

40. BRASIL, *ibidem*, p. 244.

41. “Por que isso? Porque a candidatura avulsa, a candidatura independente, não pode servir como válvula de escape para aquele político profissional filiado a partido político que vai a convenção partidária e é derrotado na convenção partidária porque o partido político resolve escolher outra pessoa. Ele não pode ter válvula de escape e falar “bom, então basta sair do partido e concorrer de forma independente”, porque aí sequer seriam necessárias as convenções partidárias. Os partidos ficariam completamente esvaziados.” BRASIL, *ibidem*, p. 244.

cada eleição, testes para verificar a representatividade dos partidos políticos, não se adstringindo o Estado a aferir o apoio popular tão somente no momento do registro estatutário (BRASIL, 2019b, p. 245-246). Salientou que o instituto novel das candidaturas independentes pode reforçar a exigência de fidelidade partidária, e não a enfraquecer, haja visto que a instituição da alternativa apartidária torna ainda mais justificável que os candidatos partidários se mantenham fiéis aos programas e às agremiações que lhes conduziram ao sucesso eleitoral (BRASIL, 2019b, p. 250). Conclusivamente, chamou atenção para as dificuldades de compatibilização do instituto com o princípio da isonomia, e com a garantia de mínimas oportunidades equânimes para competir⁴².

Posteriormente, para falar em nome da Escola Judiciária Eleitoral do Tribunal Superior Eleitoral foi dada a voz ao advogado e Professor Doutor Flávio Pansieri. Ab initio, salientou que a exposição seria feita em nome próprio, e não pela instituição (BRASIL, 2019b, p. 252). Destacou que o modelo político brasileiro está incrustado em estruturas institucionais patrimonialistas, tendentes à manutenção do *status quo*, e que nesse cenário as candidaturas avulsas surgem como válvulas de escape para que candidatos não alinhados às agremiações partidárias participem do processo eleitoral (BRASIL, 2019b, p. 254).

Asseverou que qualquer que seja a forma e o caminho utilizado para regulamentar o instituto, indubitavelmente, as candidaturas independentes não agridem a democracia, e muito menos os direitos fundamentais. Nesse sentido, afirmou que o art. 60, §4º, da CF enclausurou possibilidades de abolir ou restringir direitos fundamentais, mas não de se construir uma interpretação jurisdicional

42. “Hoje temos meio de comunicação - internet, WhatsApp, redes sociais - que, na última eleição, provaram ser meio eficaz para se chegar ao eleitor. O fato de se admitir candidatura independente não poderia ser invocado para que se admita candidatura independente viável, com o mínimo de chance, dentro do princípio de igualdade razoável e gradual da lei? Há sempre um mínimo necessário que deve ser reservado. Se esse mínimo for reservado para as candidaturas independentes, paralelamente, todos os partidos que não alcançaram a cláusula de barreira estabelecida pela Emenda Constitucional nº 97 teriam o mesmo direito de dizer: se os independentes têm mínimo acesso que seja à propaganda, nós também temos que tê-lo.” BRASIL, *ibidem*, p. 243-244.

emancipatória, apta e legitimamente capaz de autorizar inovadoras hipóteses para o exercício ampliativo desses direitos (BRASIL, 2019b, p. 254-256). A esse respeito, aduziu ter o Poder Judiciário competência para efetuar correções normativas no sistema em momentos de crises institucionais, visto que os limites e as possibilidades da Constituição derivam justamente da sua vinculação a uma dada realidade histórica⁴³. A propósito, classificou como legítima uma eventual intervenção do Supremo no sentido de enviar requisição ao TSE para regulamentação do tema, ou de encaminhar mensagem ao Congresso para que o faça em determinado prazo – a partir de uma interpretação calcada na ampliação dos princípios e direitos previstos no art. 14, §3º, da CF, na qual seja reconhecida a ocorrência de mutação⁴⁴.

Na sequência, pelo Instituto Paranaense de Direito Eleitoral (IPRADE) pronunciou-se a advogada e mestre Ana Carolina de

43. “Se a dimensão racional é ínsita a qualquer espécie de ordenamento jurídico, é somente por meio do reconhecimento e da observância das forças e das condições históricas existentes na realidade que a Constituição se habilita, ordena-lhe e lhe conforma, realizando assim uma pretensão de eficácia e com isso devolvendo e garantindo a sua perenidade da força normativa.” BRASIL, *ibidem*, p. 256-257.

44. “É inegável, portanto, que a possibilidade de este Supremo Tribunal julgar pela viabilidade das candidaturas avulsas, adotando uma interpretação ampliativa dos princípios e direitos previstos no nosso art. 14, § 3º, a partir de uma ideia de mutação constitucional, implica um importante aperfeiçoamento da democracia brasileira, constituindo-se um fortalecimento para cidadania nacional pela participação popular, em especial pela renovação dos modelos democráticos e mesmo dos modelos eleitorais, que certamente não se enquadram como cláusulas pétreas. Com isso, com fim do monopólio partidário das candidaturas, eu não tenho dúvida em afirmar que isso não será a solução dos problemas políticos brasileiros, mas certamente a luz do sol e a liberdade para as candidaturas avulsas são o melhor instrumento e um instrumento necessário para, quiçá, promover uma grande assepsia democrática, numa lógica de que o não monopólio trará uma concorrência que me parece benéfica às estruturas democráticas brasileiras e permitirão à sociedade, que por sua vez não se cansa de viver estratificada em monopólios e guetos, de participar de forma mais ativa nos processos eleitorais.” BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Transcrição de Audiência Pública do Recurso Extraordinário 1238853/RJ**. Relator: Min. Luís Roberto Barroso, 09 dez. 2019. Audiência Pública sobre Viabilidade das Campanhas Avulsas. p. 257-258. Disponível em: http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/audienciasPublicas/anexo/Audiencia_Publica_Viabilidade_Candidaturas_Avulsas_RE_1238853.pdf. Acesso em: 20 maio 2021.

Camargo Clève. Posicionando-se em sentido contrário ao expositor que lhe antecedeu, enfatizou que o constituinte originário brasileiro optou, deliberadamente, por inserir a filiação partidária como condição de elegibilidade do sistema político – concebido e arquitetado à luz de uma concepção institucionalista-partidária – justamente, para evitar a irrupção de lideranças individuais desprovidas de projetos coletivos de poder (BRASIL, 2019b, p. 260-261). Na mesma toada, asseverou causar excessiva insegurança jurídica debater no âmbito da jurisdição constitucional a interpretação de dispositivo cuja opção normativa foi expressamente positivada pelo legislador constituinte, e, posteriormente, regulamentada pelo legislador ordinário⁴⁵.

No que concerne à função representativa dos partidos políticos, vistos como intermediadores necessários entre Estado e sociedade, destacou que essas instituições cumprem o papel de propiciar à comunidade uma instância de deliberação real e aberta, voltada à promoção da igualdade (BRASIL, 2019b, p. 261-262). Nesse desiderato, ressaltou que toda forma de garantia de participação feminina, com exceção da reserva de cadeiras, se dá atualmente por meio da intermediação partidária, e que em um eventual cenário de admissão das candidaturas avulsas pela via judicial faltariam mecanismos mínimos necessários à garantia de uma política de cotas apta a assegurar igualdade de gênero na disputa eleitoral⁴⁶. Por conseguinte, manifestou-se no sentido de que o instituto retrocederia

45. “Aqui, refiro-me à segurança jurídica no sentido do consenso, da concordância intersubjetiva construída entre todos os envolvidos, acerca de determinado tema. Destaco que empresto esse sentido de segurança jurídica, essa concepção, do jurista Humberto Ávila e de uma amiga constitucionalista, Professora Ana Lúcia Pretto Pereira.” BRASIL, *ibidem*, p. 261.

46. “Mesmo com a reserva de cadeiras, ter-se-ia que estabelecer sistemática que acabaria por desconsiderar completamente os partidos políticos, pois seria partir de uma lógica de sistema majoritário, o que também - há inúmeros estudos que comprovam - não é o ideal de uma sociedade que se pretenda inclusiva e plural.” BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Transcrição de Audiência Pública do Recurso Extraordinário 1238853/RJ. Relator: Min. Luís Roberto Barroso, 09 dez. 2019. Audiência Pública sobre Viabilidade das Campanhas Avulsas. p. 263. Disponível em: http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/audienciasPublicas/anexo/Audiencia_Publica_Viabilidade_Candidaturas_Avulsas_RE_1238853.pdf. Acesso em: 20 maio 2021

a luta pela igualdade de gênero, agravando o risco de as mulheres serem colocadas, ainda mais, em um lócus de marginalidade (BRASIL, 2019b, p. 263).

Iniciando a fala em nome dos acadêmicos, pronunciou-se o cientista político e Professor da Universidade de São Paulo (USP) doutor Amâncio Jorge Silva Nunes de Oliveira. Defendeu não ser pertinente a implementação das candidaturas avulsas a partir do caso concreto *sub judice*, por considerar como provável o advento de diversas externalidades negativas (BRASIL, 2019b, p. 265). Nesse aspecto, reiterou os riscos sobre a fragmentação e personalização da política, além de asseverar, à luz das pesquisas desenvolvidas por Dawn Brancati (BRANCATI, 2008), ser necessário sopesar-se os diferentes impactos que o instituto pode causar nos sistemas proporcional e majoritário⁴⁷. Em conclusão, aduziu ser indispensável que a discussão ocorra a partir de uma compreensão comparativa de estudos internacionais, não sendo recomendável uma eventual adequação ao sistema normativo pela via do recurso extraordinário (BRASIL, 2019b, p. 267).

Em continuidade, participou da audiência pública o também cientista político, e Professor do INSPER, doutor Carlos Alberto F. de Melo. Salientou que o mundo se transforma em velocidade lancinante e que a democracia, como sustenta Robert Dahl, trata-se de um processo sempre inacabado (BRASIL, 2019b, p. 270). Nesse contexto, o desejo de transformação dos partidos políticos seria natural, em muito, por se tratarem de entidades oligárquicas,

47. “Outra discussão é a respeito do que foi dito dos sistemas proporcional e majoritário, o que também gera efeito importante. A ideia é que o efeito majoritário precisa de threshold ou de um mínimo muito mais alto do que o proporcional, porém o efeito da adoção no sistema proporcional vai favorecer muito os partidos. Já os sistemas majoritários de ampla magnitude - e essa é a conclusão do estudo - desfavorecem as candidaturas avulsas, ao passo que os sistemas majoritários de pequena magnitude ajudam as candidaturas independentes, porque criam vínculo entre eleitor e candidato, de reconhecimento de seu papel individual.” BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Transcrição de Audiência Pública do Recurso Extraordinário 1238853/RJ. Relator: Min. Luís Roberto Barroso, 09 dez. 2019. Audiência Pública sobre Viabilidade das Campanhas Avulsas. p. 267. Disponível em: http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/audienciasPublicas/anexo/Audiencia_Publica_Viabilidade_Candidaturas_Avulsas_RE_1238853.pdf. Acesso em: 20 maio 2021.

arcaicas e com pouca democracia interna, bastante apartadas hodiernamente dos anseios políticos e sociais das novas gerações (BRASIL, 2019b, p. 269-270). Especialmente em relação ao tema das candidaturas cívicas, nomenclatura que considera preferível à designação candidaturas avulsas, afirmou que nada garante que essas ferramentas também não se transformarão em estruturas burocratizadas no futuro (BRASIL, 2019b, p. 270).

Nessa perspectiva, asseverou ser imprescindível compreender, antes de tudo, que a política é uma força que se faz pela construção coletiva de projetos, e não pela individualização (BRASIL, 2019b, p. 271). A seu ver, a despeito de serem utilizadas em outros sistemas políticos, as candidaturas avulsas se revelariam mais adequadas em arranjos eleitorais formados por poucos partidos, onde se estabeleceriam de forma residual⁴⁸. Nesse sentido, afirmou que, não obstante seja necessário repensar as agremiações partidárias, há de se tomar cuidado para que as candidaturas independentes não sejam atropeladas pelo personalismo e populismo, afinal, os adversários das más práticas políticas devem combatê-las através de estruturas coletivas – de dentro do sistema – e não por meio das apostas em projetos individuais, visto que aqueles que não podem o menos não poderão o mais⁴⁹. Em conclusão, aduziu ser pouco pertinente, e até temerária, a instituição do instituto antes da realização de uma

48. “Confesso que, no passado, é possível que tenha externado alguma simpatia para as chamadas “candidaturas avulsas”. Muita coisa ainda não tinha nome e esse era o nome que me ocorria na época. Mas, há cerca de uma década e meia, o cenário era outro, tudo indicava que a cláusula de barreira seria estabelecida e que o número de partidos seria razoável. Quis o destino e, perdão, também o Supremo que isso não ocorresse. Imaginava também que - e vários de meus colegas cientistas políticos igualmente - no Brasil se pudesse estabelecer quadro de uns poucos partidos políticos efetivos. Isso não ocorreu, hoje o País possui dezesseis partidos efetivos. Em relação aos segundos colocados, é campeão em quase o dobro. A propósito, são nas democracias de poucos partidos efetivos que candidaturas avulsas se estabelecem e são residuais.” BRASIL, *ibidem*, p. 271.

49. “Temo que, ao contrário de candidaturas cívicas, coletivas ou partidárias - aglutinadoras de vários segmentos da sociedade -, essas candidaturas se transformem apenas na expressão e no reforço do personalismo, que, aliás, Sérgio Buarque de Holanda assinalava, em 1936, em *Raízes do Brasil*, capítulo 1, *Fronteiras da Europa*, fenômeno que o autor já localizava naquilo que chamou de iberismo.” BRASIL, *ibidem*, p. 273.

reforma sistêmica no regramento político-partidário e eleitoral do país (BRASIL, 2019b, p. 273-274).

No momento seguinte expôs em audiência o Professor doutor Carlos Pereira, docente da Fundação Getúlio Vargas (FGV). Inicialmente, ressaltou não possuir posição fechada sobre a temática, razão pela qual se limitaria a indicar vantagens e desvantagens potenciais do instituto (BRASIL, 2019b, p. 275). Destacou não existir, em lugar nenhum do mundo, sistema político perfeito: aos legisladores haveria sempre um espaço discricionário para optarem, em um *trade-off* fundamental, por arranjos mais ou menos prestigiadores dos elementos representação e governabilidade (BRASIL, 2019b, p. 276).

Asseverou que capacidade de governo e representatividade seriam dimensões complementares, e por esse motivo a pertinência da implementação das candidaturas avulsas no ordenamento deveria ser avaliada sob ambos os prismas (BRASIL, 2019b, p. 276). Destarte, aduziu que o constituinte no Brasil optou, originariamente, por combinar um sistema de hiper representação com presidencialismo forte, almejando a coexistência entre pluralidade representativa e capacidade governamental (BRASIL, 2019b, p. 276-277).

Nessa conjuntura, pontuou que a adição de um elemento potencializador à fragmentação, como as candidaturas avulsas, pode dificultar a capacidade do sistema para conciliar ambas as diretrizes⁵⁰. Em termos diagnósticos, afirmou que o arranjo do sistema político brasileiro produz partidos fracos e pouco ideológicos, com interesses predominantemente eleitoreiros, mas que, paradoxalmente, esses partidos têm se agregado no governo com altos índices de disciplina partidária (BRASIL, 2019b, p. 278). Destarte, a realidade revelaria que, apesar de fracos fora do parlamento, os partidos políticos são fortes dentro das

50. “O jogo de governabilidade iria ficar mais complexo; o jogo, para que o presidente construísse maioria dos postos eleitorais, iria se tornar muito mais difícil. Então, isso a gente precisa levar em consideração. Nenhum presidente brasileiro, com exceção de José Sarney, em 1986, teve maioria de cadeiras no Legislativo apenas com o seu partido. Quer dizer, no máximo, o partido do Presidente, desde a redemocratização, conseguiu 20% de cadeiras no Legislativo. Ele, se não quiser ser minoritário, tem que construir maiorias pós-eleitorais. Essa tarefa não é fácil; na realidade, é difícilíssima. Com candidaturas avulsas, essa tarefa se tornará mais difícil ainda, porque a negociação não se dará através das legendas partidárias.” BRASIL, *ibidem*, p. 277.

casas legislativas, e conseqüentemente essa coesão parlamentar garantiria o equilíbrio do sistema hiper representativo (BRASIL, 2019b, p. 278). Em alusão a estudo realizado por Kapoor e Margesan na Índia (KAPOOR; MAGESAN, 2018), destacou que a implementação das candidaturas avulsas naquele país aumentou substancialmente o índice de participação eleitoral, mas concomitantemente reduziu a governabilidade política do Estado, sendo importante pondera-se os riscos e as conseqüências que a inovação pode trazer para o funcionamento da vida democrática brasileira (BRASIL, 2019b, p. 278-280).

Subseqüentemente, pronunciou-se o cientista político e Professor da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), Doutor Carlos Ranulfo F. Melo. Manifestou-se contrariamente às candidaturas avulsas por considerar o instituto pouco produtivo e tendente a gerar resultados imprevisíveis (BRASIL, 2019b, p. 281). Nessa linha, criticou como ilusória, e até demagoga, a tentativa de separar os partidos políticos da sociedade, como se eles fossem constituídos por matéria outra que não o próprio substrato social (BRASIL, 2019b, p. 282). A propósito, asseverou que o sistema político brasileiro apresenta variadas opções ideológico-partidárias aos cidadãos, havendo em muitas dessas agremiações verdadeiros núcleos programáticos, diferentemente do que se propala. Ao contrário, as candidaturas independentes seriam vazias e desirmanadas de ideologias, a não ser que fossem reunidas em listas cívicas, o que, na prática, seria equipará-las a uma espécie de pré-partido (BRASIL, 2019b, p. 282-283).

Ato seguinte, aduziu que, a despeito de nove entre dez democracias no mundo admitirem candidaturas avulsas, nelas não se constata qualquer majoração de sua qualidade, justamente porque o instituto é irrelevante para o funcionamento do processo político⁵¹.

51. “O que faria um candidato avulso na Câmara dos Deputados brasileira? Quase nada, a não ser que, se forem muitos candidatos avulsos - mas, se forem muitos, vai haver o problema da fragmentação -, que eles se juntem, formando um partido de candidatos avulsos. Ué, que coisa engraçada! Então eles podem formar listas cívicas na eleição e partidos de candidatos avulsos no Congresso. Agora, por que não dá um nomezinho de partido a isso? Não dá, sabe por quê? Porque eles não têm programa, eles são só avulsos. Vai ter avulso para direita, para esquerda, ecológico, militar, miliciano, o diabo a quatro. Precisamos entender que não chegamos, por acaso, à democracia, no mundo. Chegamos às democracias porque os partidos se constituíram. É claro, alguém também disse: nenhuma candidatura avulsa nunca ameaçou a democracia. Nem poderia, nunca foi relevante.” BRASIL, *ibidem*, p. 283-284.

Em conclusão, asseverou que um dos principais problemas das democracias no mundo decorre da ausência, ou má filtragem, de candidaturas realizadas pelos partidos, mas que, a despeito de eles não serem perfeitos, precisam ser fortalecidos, não podendo levar a culpa por todas as vicissitudes do sistema político, sobretudo, em um país sem qualquer tradição partidária (BRASIL, 2019b, p. 284-285).

Caminhando para o final da audiência, ouviram-se as considerações feitas pelo advogado e Professor do Instituto Brasiliense de Direito Público (IDP), Doutor Daniel Falcão Pimentel dos Reis. Destacou que noutras oportunidades em que os Tribunais Superiores enfrentaram temas sensíveis ao sistema eleitoral, como a verticalização em 2002, a cláusula de barreira em 2006 e a fidelidade partidária a partir de 2007, na prática, as consequências das decisões proferidas pelos Ministros fugiram àquelas que eles haviam previsto no propósito de aprimorar o sistema⁵². Confidenciou não possuir opinião formada sobre o tema – se de fato as candidaturas independentes seriam boas ou ruins para o país – não obstante, o objetivo central em sua exposição seria enfatizar, prospectivamente, os desdobramentos normativos que a inovação demandaria do sistema político e eleitoral (BRASIL, 2019b, p. 288-289).

52. “Na verticalização - na qual o TSE, depois chancelado pelo STF - pensou-se que, fazendo a verticalização das coligações partidárias, haveria maior sinergia entre os partidos políticos, por se aliarem com quem pensasse de forma parecida. O que aconteceu foi um festival de coligações, nas quais havia alianças artificiais, no sentido ideológico. Quanto à fidelidade partidária, da mesma forma, pensou-se - por meio de consulta no Tribunal Superior Eleitoral, depois chancelada, diversas vezes, pelo Supremo Tribunal Federal, em mandados de segurança e em ações diretas de constitucionalidade - proibir, no final das contas, que candidatos eleitos pelo sistema proporcional pudessem mudar de partido, sob pena de perder o mandato, a não ser que apresentassem justa causa, faria com que os partidos ficassem mais fortes. Essa decisão tem mais de doze anos e isso não aconteceu. Além disso - ainda mais diante do fato de que isso veio por meio de resolução do TSE - houve aumento exponencial - não previsto - de pedidos de criação de partidos no Tribunal Superior Eleitoral, de registros no TSE, e de vários partidos que conseguiram registro.” BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Transcrição de Audiência Pública do Recurso Extraordinário 1238853/RJ. Relator: Min. Luís Roberto Barroso, 09 dez. 2019. Audiência Pública sobre Viabilidade das Campanhas Avulsas. p. 287-288. Disponível em: http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/audienciasPublicas/anexo/Audiencia_Publica_Viabilidade_Candidaturas_Avulsas_RE_1238853.pdf. Acesso em: 20 maio 2021.

Com essa finalidade, ressaltou que a participação nas Mesas Diretoras do parlamento se dá de modo proporcional ao número de Deputados ou Senadores eleitos pelos partidos (art. 58 da CF), assim como a participação nas comissões (BRASIL, 2019b, p. 289). Nesse sentido, não há previsão legal sobre como poderá se dar a participação dos avulsos nos blocos partidários, nas bancadas das casas legislativas, no recebimento de verbas do Fundo Especial de Financiamento de Campanha; de quais serão as consequências caso um deles venha a se filiar a um partido; sobre quem assumirá eventuais débitos de campanha ou qual destino será dado às suas sobras (BRASIL, 2019b, p. 290). Conclusivamente, ressaltou faltar consenso teórico e normativo, entre outros aspectos, acerca de como se daria a compatibilização do número de legendas com as particularidades dos independentes, de que modo seriam feitas eventuais substituições nas hipóteses de afastamento, ou, por último, de quanto tempo seria necessário, conforme os exíguos prazos eleitorais, para se conferir as assinaturas populares de apoio a candidatos apartidários (BRASIL, 2019b, p. 289-292).

Em penúltimo lugar, pronunciou-se o cientista político e Professor do INSPER, Doutor Lucas Martins Novaes. Afirmou compreender que, apesar de os partidos políticos serem péssimos veículos de representação popular, as candidaturas avulsas precarizaram ainda mais essa função (BRASIL, 2019b, p. 293). Na sua percepção, a ferramenta confunde o eleitor na hora do voto, dificulta a coordenação entre representantes populares na aprovação de reformas, e, acima de tudo, coloca em risco a democracia em tempos de crise – marcados pela criminalização e desconfiança sobre a classe política (BRASIL, 2019b, p. 293).

Expôs que os partidos políticos são veículos criados pelas pessoas para ganhar eleições, justamente porque é mais fácil o sucesso eleitoral com o seu intermédio. No entanto, destacou que em períodos de crise democrática esses veículos mais atrapalham do que contribuem para o êxito eleitoral e, nessas conjunturas, abrem-se oportunidades para que líderes autoritários e outsiders sejam eleitos, tomando o poder (BRASIL, 2019b, p. 293-294). Como exemplo, citou a experiência peruana nos anos Fujimori, eleito por partido político artificial em momento seguinte ao país ser abalado por forte crise econômica, a qual levou ao descrédito os políticos tradicionais (BRASIL, 2019b, p. 294). Com esteio em trabalho de

Maxwell Cameron (CAMERON, 1994), relata que o Presidente eleito impulsionou as candidaturas independentes no país pouco após ganhar as eleições, e com isso viabilizou o autogolpe posteriormente perpetrado exatamente porque as agremiações políticas ficaram enfraquecidas, institucionalmente inaptas a combatê-lo em uma coalizão única⁵³.

Asseverou que a ausência de agremiações partidárias fortes, aliada à falta de cooperação parlamentar, impediu que o enfrentamento do Executivo se desse sem que os parlamentares tivessem que suportar, individualmente, os custos da empreitada (BRASIL, 2019b, p. 295-296). Essa conjuntura teria tornado impossível bloquear o golpe e a derrocada da democracia no país, evidenciando os riscos atinentes ao instituto⁵⁴. Por essas e outras razões, concluiu em tom de alerta que as candidaturas avulsas, em tempos de normalidade, apenas atrapalham o funcionamento do sistema, mas que, em tempos de crise, podem arruinar perigosamente todo o sistema democrático (BRASIL, 2019b, p. 296-297).

Encerrando a audiência, falou o Professor doutor, advogado e cientista político Murillo Aragão. Asseverou ser claro o fato de a

53. Nas suas palavras: “Ao invés de uma frente organizada contra o golpe e dado o sucesso de Fujimori no combate tanto à inflação quanto ao Sendero Luminoso, no Peru, na eleição seguinte, 85% dos candidatos eram independentes. De repente ficou melhor ganhar uma eleição sendo candidato independente. Aqueles políticos, estabelecidos em outros partidos, saíram de seus partidos e fizeram candidaturas independentes, porque, assim, ganhavam mais votos. A partir daí a derrocada da democracia foi completa. Foi o final de qualquer accountability horizontal, ou seja, qualquer capacidade de o Legislativo colocar o Executivo em xeque foi eliminada.” BRASIL, *ibidem*, p. 294-295.

54. “Nesse cenário, a melhor estratégia de políticos independentes era justamente se aliar ao governo. O que aconteceu? O fujimorismo cooptou completamente o sistema legislativo, e, sem o Legislativo, aí sim, a gente viu a grave crise da democracia no Peru. Sem organizações partidárias para coordenar uma frente democrática dentro da Casa Legislativa que fiscalize o Executivo e chancela suas escolhas, o contrapeso do Congresso desapareceu. Fica aqui o alerta: Fujimori conseguiu substituir toda a Corte Eleitoral e todo o Supremo por juízes amigos, porque não tinha ninguém que pudesse bloquear a investida do presidente peruano.” BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Transcrição de Audiência Pública do Recurso Extraordinário 1238853/RJ. Relator: Min. Luís Roberto Barroso, 09 dez. 2019. Audiência Pública sobre Viabilidade das Campanhas Avulsas. p. 295. Disponível em: http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/audienciasPublicas/anexo/Audiencia_Publica_Viabilidade_Candidaturas_Avulsas_RE_1238853.pdf. Acesso em: 20 maio 2021.

Constituição Federal e o Direito Eleitoral não possibilitarem candidaturas avulsas no país e, por conseguinte, não seria justificável que os limites institucionais fossem ultrapassados em razão dos Direitos Humanos⁵⁵. Em seguida, sustentou que o Brasil é um país absolutamente liberal em relação à participação partidária – nas suas palavras, patologicamente permissivo – e, nessa conjuntura, o tema das candidaturas avulsas deveria ser enfrentado no âmbito de uma reforma política ampla, não sendo recomendável apreciá-lo apartadamente, eis que assim não existem condições para solucionar os mais profundos problemas do sistema⁵⁶. Encerrando, aduziu que a vicissitude prioritária do sistema político a ser superada trata-se da falta de democracia interna dos partidos. Na mesma senda, outras importantes modificações imperativas seriam a redução dos valores do Fundo Eleitoral e o retorno da imposição da verticalização nas coligações partidárias (BRASIL, 2019b, p. 300-301).

Considerações finais

O denominado método tópico-problemático, associado em suas origens as orientações da retórica, decorre de uma abordagem interpretativa por meio da qual se busca interpretar a Constituição com foco na solução de um caso concreto. Por meio dele, tenta-se adaptar o conteúdo e os preceitos da norma constitucional a um problema concreto, e diante das possibilidades ou dos topoi interpretativos, fixa-se um sentido que melhor convenha a solução do caso.

Em que pese a originalidade dos raciocínios exteriorizados, as razões favoráveis e desfavoráveis às candidaturas avulsas não se articularam na audiência pública em narrativas metodologicamente

55. “A argumentação dos direitos humanos, entre outras, foi a mesma utilizada por Evo Morales para concorrer pela quinta vez. Devemos, como dever democrático, fortalecer as instituições. Vejo, primeiro, que não há nenhuma desarmonia com o Direito Constitucional a não permissão de candidaturas avulsas.” BRASIL, *ibidem*, p. 298.

56. “A questão da candidatura avulsa deve ser tratada no âmbito de uma reforma que mude o sistema eleitoral; trate da questão da representação e da representatividade; balanceie a distribuição de assentos no Congresso; elimine a distorção que existe entre a bancada de São Paulo em relação, por exemplo, à de Roraima. Existem temas tão profundos e, dentro de um contexto mais amplo, uma reforma política poderia tratar da questão da candidatura avulsa.” BRASIL, *ibidem*, p. 298.

estruturadas. Em linhas gerais, não obstante a qualidade das considerações, não se percebe a construção de posicionamentos teoricamente sistematizados, hábeis a encadear as diferentes dimensões do problema.

Isso se deu não pela ausência de riqueza qualitativa das exposições ou por falta de expertise dos oradores, mas em razão de os argumentos apresentados terem se intercalado em exposições curtas, de forma oral, sem coesão entre elas e realizadas por múltiplos agentes. Assim, a norma e o sistema perdem espaço para o primado do problema concreto.

Como resultado, as considerações proferidas em audiência e trazidas à lume, embora benfazejas ao debate, não alcançam o propósito de sistematizar todos os possíveis benefícios e malefícios do instituto em um esquema teórico integrador. Sem essa característica, assumem a natureza de topoi argumentativos: relevantes em uma análise tópica e singularizada, mas insuficientes a oferecerem respostas estruturais às indagações lançadas a respeito da legitimidade interventiva do Supremo e sobre a capacidade de as candidaturas avulsas melhorarem o grau de qualidade do regime democrático.

Referências

- BRANCATI, Dawn. *Winning Alone: The electoral fate of independent candidates worldwide*. The Journal of Politics, v. 70, n. 3, p. 648-662, jun. 2008.
- BRASIL, Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). Recurso Extraordinário com Agravo 1054490/RJ. Ementa: DIREITO ELEITORAL [...] 3. Determino a convocação de audiência pública a se realizar em 09.12.2019, com prazo para manifestação de interesse na participação até 01.11.2019 (candidaturaavulsa@stf.jus.br). Repercussão geral reconhecida. Relator: Min. Luís Roberto Barroso, 30 set. 2019. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/audienciasPublicas/anexo/ARE1054490.pdf>. Acesso em: 20 maio 2021.
- BRASIL, Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). Transcrição de Audiência Pública do Recurso Extraordinário 1238853/RJ. Relator: Min. Luís Roberto Barroso, 09 dez. 2019. Audiência Pública sobre Viabilidade das Campanhas Avulsas. p.1 Disponível em: http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/audienciasPublicas/anexo/Audiencia_Publica_Viabilidade_Candidaturas_Avulsas_RE_1238853.pdf. Acesso em: 20 maio 2021.

- BRASIL**, Supremo Tribunal Federal. Regimento interno do Supremo Tribunal Federal. Brasília: STF, Secretaria de Altos Estudos, Pesquisas e Gestão da Informação, 2020. 291 p. Disponível em: <https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/legislacaoRegimentoInterno/anexo/RISTF.pdf>. Acesso em: 04 jun. 2021.
- CAMERON**, Maxwell A. *Democracy and authoritarianism in Peru: Political coalitions and social change*. New York: St. Martin's Press, 1994.
- CASTILHOS**, Ângelo Soares. *Candidaturas avulsas: o STF não é o caminho: Compete ao Congresso Nacional tornar realidade a dispensa de vinculação partidária aos candidatos a mandatos eletivos*. GaúchaZH, 24 nov. 2019. Filiação Partidária. Disponível em: <https://gauchazh.clicrbs.com.br/opiniao/noticia/2019/11/candidaturas-avulsas-o-stf-nao-e-o-caminho-ck3aiu0d3041h01phy9wa781i.html>. Acesso em: 05 jun. 2021.
- CYRINEU**, PRodrigo Terra. *As candidaturas avulsas no contexto brasileiro: primeiras impressões tocantes ao Agravo em Recurso Extraordinário n.º 1.054.490*. Revista Justiça Eleitoral em Debate, v. 9. n. 2, p. 46-59, 2019. Disponível em: https://apps.tre-rj.jus.br/site/gecoi_arquivos/202001161525_arq_154266.pdf. Acesso em: 19 maio 2021.
- FERNANDES**, Bernardo Gonçalves. *A Teoria da interpretação judicial para além do interpretativismo e do não-interpretativismo*. In: XXI CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI, 21., 2012, Uberlândia. Anais do XXI Encontro Nacional do Conpedi: Tema Sistema Jurídico e Direitos Fundamentais Individuais e Coletivos. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2012. p. 10564-10582. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/publicacao/?evento=37>. Acesso em: 20 maio 2021.
- KAPOOR**, Sacha; **MAGESAN**. Arvind. Independent Candidates and Political Representation in India. *American Political Science Review*, v. 112, n. 3, p. 678-697, 2018. Disponível em: <https://www.cambridge.org/core/journals/american-political-science-review/article/abs/independent-candidates-and-political-representation-in-india/C9B1F4661FE5204D4C26309E79B66692>. Acesso em: 16 dez. 2021.
- LIJPHART**, Arendt. *Modelos de democracias: Desempenho e padrão de governo em 36 países*. 4. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2019. 292 p.
- MASKET**, Seth. *The Inevitable Party: Why attempts to kill the party system fail and how they weaken democracy*. Oxford: Oxford University Press, 2016. 206 p.