

CANDIDATURAS INDEPENDENTES E O JUDICIÁRIO COMO ESPAÇO DA DISCUSSÃO POLÍTICA

INDEPENDENT CANDIDATURES AND THE JUDICIARY AS A PLACE FOR POLITICAL DEBATE

Cecília Romano¹

RESUMO

O sistema político brasileiro atual admite apenas o registro de candidaturas apresentadas pelos partidos políticos para concorrer às eleições. Apesar de a filiação partidária ser uma condição de elegibilidade, cresce a demanda pela possibilidade de candidaturas avulsas ou independentes, o que tem sido objeto de discussão nos ambientes políticos e jurídicos. Entre o respeito às regras democráticas e a proteção de direitos políticos fundamentais, questiona-se se o Poder Judiciário é o lugar adequado para atender à demanda popular pelas candidaturas independentes. O objetivo do presente trabalho é trazer as reflexões sobre essa questão, que, ao fim, evidenciam que a dificuldade ao tratar do assunto deve-se antes de tudo às fronteiras pouco definidas que existem entre o direito e a política.

Palavras-chave: candidaturas independentes, partidos políticos, Poder Judiciário, Poder Legislativo, competência, democracia.

ABSTRACT

The current Brazilian political system only admits the registration of candidacies presented by political parties to run for election. Although party affiliation is an eligibility condition, the demand for the possibility of separate or independent candidacies is growing, which has been the subject of discussion in the political and legal environments. Between respect for democratic rules and the protection of fundamental political rights, it is questioned whether the Judiciary is the right place to meet the popular demand for independent candidacies. The objective of the present work is to show that the difficulty in dealing with the subject is due, above all, to the poorly defined boundaries that exist between law and politics.

Keywords: independent candidacies, political parties, Judiciary Power, Legislative Power, competence, democracy.

1 INTRODUÇÃO

As candidaturas avulsas ou independentes são uma possibilidade que tem sido aventada como possível resposta à chamada “crise de representatividade” que acomete o sistema partidário brasileiro. O desencanto com o sistema partidário ganhou, na última década, volume e expressão inéditos, se considerarmos as manifestações do ano de 2013 como um marco para a intensificação do interesse popular na participação política, que cresceu fora dos ambientes partidários e ganhou força no território sem controle da internet. Ainda que alguns desses movimentos tenham aderido ao sistema partidário, as candidaturas independentes são apresentadas pelos seus defensores como uma maneira de se contornar os problemas evidentes dos partidos políticos.

¹ Analista Judiciário – Área Judiciária do Tribunal Regional Eleitoral de São Paulo desde 2001, atuando junto ao gabinete de Juiz Membro do TRE/SP – Classe Jurista desde janeiro de 2020, prestando assessoria jurídica. Especialista em Direito Público pela Escola Paulista da Magistratura em 2003. Pós-graduanda em Direito Eleitoral pela Escola Judiciária Eleitoral Paulista - 6º Curso – 2021/2022.

A atual demanda pelo registro de candidatos que não estejam necessariamente associados à política partidária não é efeito de nostalgia política de uma possibilidade que existiu até o Código Eleitoral de 1950, mas está associada à nítida insatisfação popular com o atual modelo, e busca fundamentar nos princípios da liberdade individual a independência desejada para a participação na vida política.

A despeito da exigência constitucional quanto à filiação partidária para o registro de candidatos, o Congresso Nacional, no ano de 2017, fez o esforço de reafirmar o princípio de vinculação das candidaturas aos partidos políticos, ao acrescentar o § 14 ao art. 11 da Lei nº 9.504/1997, asseverando que “é vedado o registro de candidatura avulsa, ainda que o requerente tenha filiação partidária”, esclarecendo, desse modo, que a candidatura passa necessariamente pela aprovação dos partidos. Este entendimento de que somente os filiados escolhidos em convenção partidária podem concorrer a cargos eletivos também está assentado pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE)². Não obstante, já foram propostos vários projetos de emenda constitucional, cujo desenrolar nos permite observar o grau de interesse no âmbito parlamentar quanto à abertura do sistema a candidatos independentes.

Aqueles que defendem a possibilidade de candidaturas avulsas o fazem baseado na hierarquia dos tratados internacionais sobre direitos humanos, buscando demonstrar a viabilidade jurídica de candidatos independentes, procurando resolver a questão de forma coerente com o ordenamento jurídico-constitucional, deixando em segundo plano os impactos sobre o resto do ordenamento que está solidamente fundamentado nos partidos políticos como intermediários do processo democrático, não apenas para o acesso aos mandatos, mas também durante o exercício das atividades parlamentares e outras questões estruturais não menos importantes. Desse modo, a discussão atual está centrada na possibilidade de candidaturas avulsas para os cargos majoritários, cujo acesso depende menos dos votos dados ao partido do que os demais cargos que dependem de uma equação que considera os votos dados ao partido para a determinação dos eleitos.

A partir de seus aspectos teóricos, a questão evidencia no aspecto prático o tensionamento entre os poderes Judiciário e Legislativo: a admissão de candidaturas avulsas no Brasil é uma questão a se resolver na esfera jurídica ou na esfera política? Essa questão está posta no âmbito do Recurso Extraordinário nº 1.238.853 (BRASIL, 2019), no qual se discute a viabilidade das candidaturas avulsas aos cargos majoritários, ainda pendente de julgamento. O tema foi objeto de audiência pública promovida pelo Ministro Luís Roberto Barroso, e o seu enfrentamento no tribunal constitucional coloca em tela ainda outras discussões relativas aos limites do ativismo judicial.

² Acórdão de 20.11.2018, no AgR-Pet nº 060061420.

Segue-se, então, um rápido panorama sobre a movimentação política e jurídica sobre o tema, para então procuramos trazer a lume o que nos parece ser o cerne da questão sobre as candidaturas avulsas: qual o *locus* adequado para a sua discussão?

2 A INSATISFAÇÃO COM O SISTEMA VIGENTE

A Constituição Federal, em seu art. 14, § 3º, V, dispõe como condição de elegibilidade a filiação partidária, regulamentada pela Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995 - o Estatuto dos Partidos Políticos. Consolidou-se no sistema brasileiro a democracia partidária, na qual o partido político é peça essencial, mas uma peça que jamais esteve isenta de críticas. Manoel Gonçalves Ferreira Filho (2015) elenca os vícios do sistema partidário brasileiro, reunindo, de forma pontual, as razões que têm justificado o esforço de algumas lideranças populares na promoção da independência das candidaturas em relação às agremiações partidárias.

Em resumo, os vícios do sistema partidário brasileiro são principalmente o seu número excessivo, a inautenticidade e o individualismo brasileiro. Essas características negativas têm por efeito o desestímulo à participação ativa dos cidadãos na vida partidária, que tende a dar aos partidos não somente um caráter oligárquico, mas de transformá-los, eles mesmos, em instrumento de oligarquias. Outra consequência é a excessiva personalização, que acarreta o despreço por programas ideologicamente definidos (FERREIRA FILHO, 2015, p. 155-156).

O resultado é que existe aquilo que se chama de “crise de representatividade”, manifesta na insatisfação popular que se expressa a partir da desconfiança nas instituições e, de forma mais significativa, em um movimento que pretende o desprendimento das amarras partidárias para o acesso ao poder político institucionalizado. Essa perspectiva revela a existência de um interesse de maior participação política, sem, no entanto, ficar à mercê de grupos que são considerados por muitos como não confiáveis.

Quanto a esse tema, Rachel Meneguello e Fabíola Porto apontam a persistência de um déficit histórico no que se refere à confiança institucional:

A democracia brasileira foi exitosa na construção de seu arcabouço institucional, nas regras e procedimentos da vida democrática. Entretanto, os dados do período pós-1985 indicam que, ao final de mais de 30 anos do início da democratização e apesar de períodos que acolheram mudanças positivas e importantes na ampliação dos direitos e na organização da política democrática, não tivemos êxito em construir a conexão necessária entre os cidadãos e o sistema representativo, de forma que os partidos e o Congresso Nacional fossem percebidos pela maioria da população como o lugar da canalização de demandas, da política deliberativa legítima e das respostas aos interesses

organizados dos variados setores sociais. (MENEGUELLO; PORTO, 2022, p. 194)

Por um lado, o parlamento parece ouvir essas demandas e procura responder a elas. Evidência disso são as sucessivas propostas de emenda constitucional que foram apresentadas nos últimos anos, sem que tivessem resultado em modificação efetiva das condições de elegibilidade. Por outro, cidadãos interessados pleiteiam o registro de suas candidaturas perante a Justiça Eleitoral, ou acorrem diretamente ao Supremo Tribunal Federal, via mandado de injunção, no intuito de exercer o direito fundamental à participação política sem a imposição do vínculo partidário.

2.2 AS PROPOSTAS DE EMENDA CONSTITUCIONAL

Os problemas acima citados descrevem sucintamente as razões da “crise das instituições políticas representativas”, nas palavras do Senador Paulo Paim, que foi autor da Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 21/2006, apresentada no Senado Federal. Seu texto propunha a alteração do inciso V, do §3º do art. 14, para exigir, como condição de elegibilidade, “a filiação partidária, ou, nos termos da lei, ao apoio do número de eleitores necessário à candidatura avulsa”.

Na sequência, a PEC nº 229/2008, de autoria do Deputado Leo Alcântara, apresentou redação semelhante à PEC nº 21/2006, apenas acrescentando a expressão “mínimo” ao número de eleitores que deveriam apoiar a candidatura avulsa. Abaixo, em rápida anotação, as propostas que tramitaram desde então, sem que nenhuma delas tivesse avançado além da votação do relatório pela Comissão de Constituição e Justiça.

A PEC nº 407/2009, cujo autor foi o Deputado Lincoln Portela, tinha como proposição revogar o inciso V, do §3º do artigo 14 e acrescentar o §4º, com a seguinte redação:

Art. 14. [...]

§4º Cidadãos não filiados a partido político poderão se candidatar a cargos eletivos, observando-se que, no caso de eleições proporcionais, só serão considerados eleitos se contarem com número de votos equivalente no mínimo ao quociente eleitoral da respectiva circunscrição.

A PEC nº 41/2011, de autoria do Senador José Sarney, propôs alteração do inciso V, do §3º do art. 14 da Constituição para o seguinte texto:

Art. 14. [...]

§3º São condições de elegibilidade, na forma da lei:

V - a filiação partidária, exceto para as eleições municipais, nas quais será admitida a inscrição de candidatos a Prefeito e a

Vereador não filiados a partido político, mediante o apoio de meio por cento do eleitorado da circunscrição, na forma da lei.

No ano seguinte, a PEC nº 7/2012, proposta pelo Senador Cristovam Buarque, propôs a seguinte redação para o mesmo inciso:

Art. 14. [...]

§3º São condições de elegibilidade, na forma da lei:

V - a filiação partidária, ou, na forma da lei, a subscrição do pedido de registro de candidatura por certo número de eleitores.

A PEC nº 6/2015, de autoria do Senador Reguffe, propõe a supressão desse inciso V e a inclusão do art. 17-A no texto constitucional, com a seguinte redação:

Art. 17-A. A filiação a partido político é direito de todo cidadão brasileiro, vedada a exigência de filiação partidária como condição de elegibilidade ou requisito de qualquer espécie para o pleno exercício dos direitos políticos.

Parágrafo único. A candidatura avulsa deverá contar com o apoio e assinatura de um por cento dos eleitores da circunscrição, na forma da lei, para ser registrada pela Justiça Eleitoral.

O Senador Paulo Paim e outros propuseram a PEC nº 16/2015, com o mesmo texto da PEC 21/2006, agora reforçada pelos movimentos apartidários de 2013. O que se depreende desse grupo de propostas foi comentado no trabalho de Tatiana Penharrubia Fagundes e Marcelo Mazotti (2017), que analisaram cuidadosamente as propostas acima e observaram que nenhuma delas atinge diretamente o funcionamento dos partidos políticos, mas apenas buscam incluir a possibilidade de alguém que não tenha filiação partidária participar das eleições. As propostas variam pouco, sendo a diferença referente ao apoio mínimo por certo número de eleitores. O que parece variar são os argumentos, que os autores sintetizam da seguinte forma:

5. Os argumentos para embasar as propostas são vários, mas giram em torno do mesmo eixo: a crise ética e de representatividade que atinge os partidos políticos, em contraposição à soberania popular e ao direito do cidadão de exercer sua cidadania ativamente.

6. Os contra-argumentos, por seu turno, não negam a situação crítica em que se encontram os partidos. Porém, a maioria acredita que a solução é fortalecê-los, e não permitir a atuação eleitoral fora deles, o que levaria a desvios personalistas e problemas de governabilidade. Para estes, a conclusão foi pela rejeição das Propostas de Emenda Constitucional apresentadas (FAGUNDES e MAZOTTI, 2017, p. 389).

A discussão no parlamento passa pela mudança do texto constitucional, removendo o obstáculo consistente na exigência expressa de filiação partidária dos candidatos. Já no âmbito jurisdicional, as demandas se baseiam em argumentos de outra natureza.

2.3 O OLHAR JURÍDICO SOBRE AS CANDIDATURAS AVULSAS

Os tribunais eleitorais são unânimes em reconhecer a inviabilidade das candidaturas que não atendam à condição de filiação partidária para a elegibilidade. Já no tribunal constitucional, dos vários acórdãos que abordaram o assunto, o julgado referido abaixo representa a posição prevalente e indica as balizas jurídicas do tema.

Em 5 de outubro de 2018, 30º aniversário da Constituição Federal, o Ministro Celso de Mello apreciou o Mandado de Injunção nº 6.977-DF, impetrado por interessado em concorrer de forma independente ao cargo de deputado federal, isto é, sem filiação partidária. O impetrante sustentava que, por meio do Pacto de São José da Costa Rica (Convenção Americana de Direitos Humanos), o disposto no seu art. 23, transcrito abaixo, tornava-se norma constitucional:

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

Para o impetrante, a omissão dos partidos políticos na segunda parte foi entendida como a impossibilidade de se impedir a participação nas eleições de quem não tenha filiação partidária, já que não integra o rol exaustivo de motivos que podem servir de critérios para regulamentação daquele direito.

Em sede de conhecimento, ao analisar a presença dos pressupostos de admissibilidade, o relator demonstrou a inocorrência da lacuna técnica exigida pelo inciso LXXI do art. 5º da Constituição, isto é, a falta de norma regulamentadora que “torne inviável o exercício dos direitos e liberdades

constitucionais e das prerrogativas inerentes à nacionalidade, à soberania e à cidadania". Isso porque não existe no ordenamento positivo

norma de índole constitucional que imponha ao Estado o dever de assegurar, em sede legal, ao cidadão o direito de disputar mandatos eletivos, quer pelo sistema majoritário, quer pelo sistema proporcional, sem que, para tanto, tenha necessidade de submeter-se à exigência de filiação partidária

não sendo, portanto, o mandado de injunção o instrumento adequado para o fim pretendido.

A ressalva de caráter pessoal feita pelo Ministro Celso de Mello acerca da posição dos tratados internacionais de direitos humanos em relação à Constituição Federal não impediu que sua decisão respeitasse o princípio da colegialidade, e a decisão foi no sentido de reconhecer que, apesar do seu status supralegal, a regra do tratado não pode se sobrepor à regra constitucional. Sobre esse tópico, concluiu o relator:

Desse modo, a exigência constitucional de filiação partidária – que se projeta no âmbito do ordenamento positivo doméstico (Código Eleitoral, art. 87; Lei nº 9.504/97, art. 11, § 14, na redação dada pela Lei nº 13.488/2017) – não pode ser contrariada pelo que dispõe o Pacto de São José da Costa Rica (CADH), que configura instrumento normativo qualificado, juridicamente, como diploma de caráter supralegal, porém de natureza infraconstitucional, segundo a jurisprudência predominante nesta Corte, de que respeitosa e dissinto, por entender, em votos vencidos, que tais convenções ou tratados internacionais de direitos humanos possuem hierarquia constitucional.

Esse acórdão deu ensejo à análise feita por Renato Ribeiro de Almeida e Rubens Beçak (2019), que destacaram que o problema estava resolvido do ponto de vista dogmático, com a solução construída a partir dos pontos de partida estabelecidos: o caráter supralegal do tratado internacional de direitos humanos face ao comando constitucional direto e específico - a elegibilidade condicionada à filiação partidária -, mas ressaltando que essa solução não esgota os demais aspectos do problema posto, os quais também interessam à ciência jurídica³.

³ "À ciência jurídica, todavia, não interessa apenas a dogmática, mas também a zetética, ou seja, os aspectos determinantes da norma no "mundo do ser". A zetética cuida de premissas descritivas, das perguntas sobre o instituto, sobre a norma, sobre os códigos. Sem abrir mão de lidar com uma norma, lança sobre ela olhares de outros ramos do conhecimento, como a história, a sociologia, a ciência política, a economia, etc. Sem se confundir com a dogmática, a zetética a complementa na medida em que esclarece os pressupostos e antecipa consequências do mundo do ser (FERRAZ JR, 1991, p. 45)" (ALMEIDA e BEÇAK, 2019, p. 39).

A necessidade de uma compreensão mais ampla dessa demanda culminou no reconhecimento do assunto como tema de repercussão geral no STF, e deu origem ao Tema 974 (possibilidade de candidaturas avulsas para pleitos majoritários), a partir do *leading case* contido no Recurso Extraordinário nº 1.238.853, no qual se discute, “à luz dos arts. 1º, incs. I, III e V, 4º, inc. II, e 5º, inc. II e §§ 1º e 2º, da Constituição da República a possibilidade do registro de candidatura para pleito majoritário desvinculada de filiação a partido político”. O relator convocou audiência pública (realizada em 9/12/2019) para discutir a viabilidade das candidaturas avulsas, em certo sentido dando espaço à exploração do tema sob os aspectos extrajurídicos cuja importância para o entendimento do problema Almeida e Beçak (2019) assinalaram. Houve participação de representantes do Senado Federal, da Câmara dos Deputados, da Advocacia-Geral da União, da Procuradoria-Geral da República, dos partidos políticos, dos movimentos sociais e da academia, que manifestaram suas posições. Quase todos os partidos políticos, assim como os representantes do Senado e da Câmara, e membros da academia são contrários à candidatura avulsa, enquanto a maioria dos movimentos sociais pronunciou-se a favor.

Na conclusão da audiência pública, o Min. Luís Roberto Barroso indica que é preciso definir qual a natureza do problema que se está a enfrentar:

Penso que houve duas grandes questões postas no nosso debate. A primeira: saber se deve, ou não, o Supremo se pronunciar sobre o mérito desta questão. A segunda: saber se a introdução de candidaturas avulsas é positiva ou se é mudança que teria impacto negativo.

(...)

Não é banal a fronteira entre Direito e Política no mundo contemporâneo, como todos sabem. No mundo real, em minha experiência de observador atento do Direito Constitucional, o que se pode dizer é que, depois da decisão, os que concordam dizem que foi boa interpretação constitucional e os que discordam dizem que houve invasão da competência do Poder Legislativo. (BRASIL, 2019)

Assim, é evidente que há dúvida sobre o lugar adequado para a solução da demanda por candidaturas independentes, e, para se encontrar essa resposta, afirma o relator, a questão é identificar esse problema como questão que envolve preservação de regras democráticas e proteção de direitos políticos fundamentais ou saber se se trata de escolha política, essa, sim, a cargo do Congresso.

A esse respeito, Ana Cláudia Santano (2019) critica a condução do recurso extraordinário, que perdeu o objeto já em 2016, uma vez que o pedido referia-se à candidatura avulsa aos cargos de prefeito e vice-prefeito da cidade do Rio de Janeiro já que, apesar disso, o relator considerou necessário discutir se a interpretação da norma constitucional em questão contraria o Pacto de

São José. A decisão do Min. Gilmar Mendes, então presidente do TSE, de não admitir o recurso, visto que na decisão recorrida não havia contrariedade ao disposto na Constituição Federal, nos termos do seu art. 102, III, "a"⁴ e art. 121, §3^o, deu ensejo ao recorrente para apresentar o Agravo sobre o Recurso Extraordinário a partir dessa decisão. Santano prossegue:

Já no STF, o Min. Barroso alegou uma questão de ordem sobre a perda do objeto do Recurso Extraordinário, em sede do ARE, arguindo que, ainda que o recorrente já não possa mais concorrer às eleições por elas já terem se realizado em 2016, o tema é relevante e deveria ser enfrentado, sugerindo que se superasse a prejudicialidade do objeto da demanda, tendo uma postura que vai de encontro com o disposto no Regimento Interno do STF, em seu art. 21, IX, que diz que é uma das atribuições do relator julgar prejudicado o recurso que tenha perdido seu objeto. No entanto, além de não ter sido aplicado o critério técnico de admissibilidade do recurso - já que o Recurso Extraordinário não traz situação de violação ao texto constitucional, pelo contrário -, utilizou-se de uma discricionariedade que não poderia ser acatada, sob pena de nulidade processual absoluta.

Vale também mencionar que esse artifício para superar a prejudicialidade do objeto do Recurso Extraordinário, conferindo-lhe repercussão geral torna, na prática, um recurso em uma ação de controle de constitucionalidade abstrata, aplicando uma fungibilidade estranha e sem precedentes.

Nessas condições, como indica a autora, qualquer decisão nesse recurso será nula, sem efeito prático sobre o pedido já exaurido no tempo e, se convertida em controle de constitucionalidade em abstrato, extrapolará em grande medida as funções do STF.

O julgamento do mérito do Recurso Extraordinário nº 1.238.853 ainda não aconteceu, havendo-se apenas decidido pela negativa do pedido de liminar⁶

⁴ CF, art. 102. Compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição, cabendo-lhe: (...)

III - julgar, mediante recurso extraordinário, as causas decididas em única ou última instância, quando a decisão recorrida: a) contrariar dispositivo desta Constituição; (...).

⁵ CF, art. 121. (...) § 3º São irrecorríveis as decisões do Tribunal Superior Eleitoral, salvo as que contrariarem esta Constituição e as denegatórias de habeas corpus ou mandado de segurança.

⁶ RE 1.238.853 "Direito Eleitoral. Recurso extraordinário com repercussão geral. Pedido de tutela antecipada para assegurar candidatura avulsa a poucos dias das eleições. 1. Verossimilhança do direito não demonstrada. Por ora, a jurisprudência consolidada nos tribunais é contrária à tese. (...) 2. Grave periculum in mora inverso. Medida de exequibilidade duvidosa, a poucos dias da eleição, que pode colocar em risco a sua segurança e viabilidade. 3. Cautelar indeferida. Decisão: 1. Trata-se de recurso extraordinário, com fundamento no art. 102, III, a, da Constituição, por meio do qual os

recorrentes discutem a viabilidade das candidaturas avulsas em eleições majoritárias, ao argumento de que sua vedação implicaria violação aos arts. 1º, II, III e V; 4º, II; e 5º, XX e §§ 1º e 2º, da CF/1988. Sustentam, em síntese, que: (i) a Constituição não vedou explicitamente a candidatura avulsa; (ii) o Pacto de São José da Costa Rica (Decreto nº 678/1992) rejeita o estabelecimento de qualquer condição de elegibilidade que não se funde em “motivo de idade, nacionalidade, residência, idioma, instrução, capacidade civil ou mental, ou condenação, por juiz competente, em processo penal; e (iii) o acórdão recorrido, ao exigir a filiação a partido político como condição para o registro de toda e qualquer candidatura, viola a jurisprudência do STF, que atribui status supralegal ao referido pacto. 2. O recurso teve sua repercussão geral reconhecida, seguiu-se a realização de audiência pública sobre o tema e, no momento atual, aguarda-se julgamento de mérito. 3. Os requerentes, Carlos Alexandre Klomfahs e Ciro Marcílio do Nascimento, que não são parte no feito, ingressaram com pleito de tutela antecipada incidental, narrando que tiveram seu pedido de registro de candidatura independente indeferido pela Justiça Eleitoral e que a decisão foi mantida pelo Tribunal Regional Federal (doc. 126). Segundo esclarecem, pretendiam concorrer aos cargos de Prefeito e Vice-Prefeito do Município de São Bernardo do Campo, Estado de São Paulo. 4. De acordo com os postulantes, a rejeição de sua candidatura viola seus direitos à igualdade e à participação política, bem como o Pacto de São José da Costa Rica, norma de caráter supralegal a que o Brasil deve dar cumprimento. Afirmam, ainda, que a jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos ampara a sua pretensão, destacando os casos *Yatama v. Nicarágua* (2005) e *Castañeda Gutman v. México* (2008). Com base em tais argumentos, afirmam a verossimilhança do direito postulado por meio da tutela provisória. No que respeita ao perigo na demora, alegam que a medida é imprescindível para assegurar que possam concorrer ao pleito de 2020. (...) 7. No que respeita à falta de verossimilhança do direito, como reconhecem os requerentes, toda a jurisprudência consolidada nos tribunais é contrária a seu pleito e reconhece a filiação partidária como uma condição de elegibilidade. Nesse sentido: ADI 1817, rel. Min. Dias Toffoli; AI 825.723 AgR, rel. Min. Joaquim Barbosa; MS 26.603, rel. Min. Celso de Mello. A repercussão geral reconhecida neste feito se propõe a rediscutir a matéria, mas a questão, por ora, é altamente controvertida e tem em seu desfavor tal jurisprudência. Ainda que o entendimento venha a ser alterado, há que se considerar os efeitos temporais a serem conferidos à decisão, à luz do princípio da segurança jurídica. Nesse sentido: RE 637.485, rel. Min. Gilmar Mendes. 8. Além disso e como já observei em decisão anterior proferida neste mesmo feito, acerca de pedido cautelar semelhante, há grave periculum in mora inverso no deferimento da medida. A sua implementação implicaria que, a poucos dias das eleições, se promovesse a adaptação de todo o sistema tecnológico da Justiça Eleitoral, que está projetado apenas para candidaturas por meio de partidos. A medida não é viável em tal prazo, quando as urnas já foram inseminadas. E ainda que se pudesse cogitar disso, providência de tal ordem poderia comprometer a segurança e a viabilidade da eleição. Confira-se: “[...] como se pode constatar dos debates da questão de ordem que teve por objeto o reconhecimento da repercussão geral nesse feito, os departamentos técnicos do Tribunal Superior Eleitoral teriam informado, em resposta à indagação da presidência, que não é possível instalar a candidatura avulsa de forma imediata justamente porque o sistema eletrônico está baseado na ideia de eleições

por razões de ordem prática, e, desde 17/01/2022, os autos estão conclusos com o Relator.

3 O LUGAR DA DISCUSSÃO

Deste ponto em diante, o tema das candidaturas avulsas se desdobra nos limites da atuação do Poder Judiciário.

Como visto no trâmite das propostas de emenda constitucional, as discussões não avançaram no ambiente parlamentar. A inércia do Poder Legislativo denota o desinteresse da maioria dos parlamentares quanto à modificação do sistema atual, no qual os partidos políticos, mais do que serem participantes, integram a própria estrutura da democracia brasileira porque constituem o meio de acesso aos cargos eletivos. Exemplo disso foi a inserção do § 14 ao artigo 11 da Lei nº 9.504/97, pela Lei nº. 13.488 de 6 de outubro de 2017, que cuidou de tornar a exigência da filiação partidária ainda mais específica, ao vedar expressamente a candidatura avulsa.

Evidencia-se aí a clivagem entre o interesse popular e a atuação de seus representantes, o que redireciona esse tipo de demanda ao Poder Judiciário. Renato Almeida e Rubens Beçak (2019) afirmam que

[c]onforme o caso indica, a prevalência do teor constitucional afasta qualquer possibilidade de se escapar à regra da filiação. A transformação pode advir por meio de Emenda Constitucional ou por uma nova interpretação sobre a incorporação de tratados internacionais pelo STF. (ALMEIDA; BEÇAK 2019, p. 45)

A exigência de filiação partidária representa a opção feita pelo legislador constituinte em privilegiar os partidos políticos como sendo o ambiente no qual nascem as candidaturas. Assim, os partidos integram a organização política e são o caminho intermediário e necessário para o acesso dos cidadãos aos cargos eletivos. A mudança desse sistema exige alteração do texto constitucional, que, como vimos anteriormente, não parece ter ganhado força suficiente nos últimos anos. Quanto à mudança de interpretação do STF a respeito da hierarquia dos tratados internacionais de direitos humanos, seus efeitos também exigiriam intenso trabalho de revisão do ordenamento jurídico eleitoral.

ligadas a partidos, de forma que o sistema precisaria ser adaptado para implementar a mudança (ARE 1.054.490 QO, p. 59). Esta foi a informação prestada pelo então Presidente do TSE, na sessão do dia 05-10-2017. Afirma-se, ainda, que eventuais ajustes, em tempo tão exíguo, poderiam comprometer a segurança das eleições de 2018." (decisão de 29.06.2018, grifou-se) 9. Com base em tais fundamentos, indefiro a cautelar. Publique-se. Intime-se. Brasília, 06 de novembro de 2020."

Mas o que a admissão de candidatura avulsa pode significar para o atual sistema? Que efeitos a candidatura avulsa para cargos majoritários terá no sistema eleitoral e político? Essa investigação deve ser aprofundada por meio de debates públicos, é inquestionável, o que torna louvável a iniciativa do Min. Luís Roberto Barroso de promover a audiência pública, ainda que se discuta os limites de atuação do STF nessa questão.

Rodrigo Cyreneu (2019, p. 4) reconhece o ganho em legitimidade caso a aprovação das candidaturas avulsas partisse do Congresso Nacional, mas assevera que essa é uma possibilidade remota, tendo em vista que é “dominado pelas forças partidárias e absolutamente tendencioso a manter o *status quo*”. Ele prossegue na defesa do STF como o espaço adequado à discussão e potencial solução para o caso, e salienta que seria mesmo uma questão de integridade e coerência que aquele tribunal se pronunciasse sobre o assunto. Na sua ótica, seria juridicamente válida mas também necessária a possibilidade da candidatura avulsa, “ao menos no sistema majoritário, eis que, nesse tipo de escrutínio, como decidido pela Suprema Corte, a ênfase está na figura do candidato e não no partido” (p. 21). Refere-se à decisão que tratou da fidelidade partidária em relação aos cargos majoritários. Nela, entendeu-se que esse tipo de mandato fica desassociado do partido político pelo qual o titular se elegeu, no julgamento da ADI 5081, da relatoria do Min. Luís Roberto Barroso, em 27/5/2015.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

De todo o exposto, a defesa da possibilidade de candidaturas independentes baseia-se em justificativas que demonstram a sua viabilidade jurídica, mas, como visto, a mera aceitação de um registro independente de candidato não esgota o problema que consiste na existência de um arcabouço legal que foi construído e aperfeiçoado, há décadas, previsto para uma democracia partidária que, a não ser que fosse repensado desde suas bases, traria dificuldades ao próprio exercício do mandato. As dificuldades seriam de tal monta que tornariam inútil para os representados a eleição de um candidato nessas condições.

Portanto, ainda que o STF se apresente como tribuna para a discussão, será inevitável que o assunto transite e ganhe os contornos mais específicos a partir do Congresso Nacional, a quem competirá rever a legislação vigente para tornar a possibilidade das candidaturas avulsas uma realidade. Neste ponto, é inevitável admitir que o assunto seria mais bem tratado em nível de debate parlamentar, sendo inegável o acréscimo de legitimidade que um resultado favorável à implementação das candidaturas avulsas teria no sistema político nacional, como pontua Rodrigo Cyreneu (2019), se esta mudança viesse pela via do Poder Legislativo.

Por fim, a considerar-se a definição de Paulo Bonavides (2011, p. 372), de que o partido político é “uma organização de pessoas que, inspiradas por ideias ou movidas por interesses, buscam tomar o poder, normalmente pelo emprego de meios legais, e nele conservar-se para realização dos fins propugnados”, é forçoso admitir que é improvável que venham a formar maioria favorável a uma medida que vá interferir diretamente no seu papel central na estrutura democrática, de modo a abrir mão do poder de filtrar quem terá a oportunidade de também acessar o poder.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Renato Ribeiro de; BEÇAK, Rubens. Candidaturas avulsas: uma análise do problema da representação e o papel dos partidos políticos nas democracias. *Revista Eletrônica de Direito Eleitoral e Sistema Político*, Vol. 3 n° 2, jul. a dez. 2019. Disponível em: <https://apps.tre-sp.jus.br/ojs/index.php/revistaEJEP/article/view/104/109>. Último acesso em 20 nov. 2022.

BONAVIDES, Paulo. *Ciência Política*. Rio de Janeiro: Malheiros Editora, 2011.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Acórdão no Mandado de Injunção nº 6977. Publicado em Disponível em: <https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/MI6.977DFDeciso.pdf> Último acesso em 20 nov. 2022.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Transcrição da Audiência Pública sobre a Viabilidade de Candidaturas Avulsas. RE 1.238.853. Relator Min. Roberto Barroso. Data: 9 dez. 2019. Disponível em: https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/audienciasPublicas/anexo/Audiencia_Publica_Viabilidade_Candidaturas_Avulsas_RE_1238853.pdf. Acesso em 3/12/2022.

CYRINEU, Rodrigo. A candidatura independente é uma necessidade inadiável. Disponível em <https://www.conjur.com.br/2019-out-25/cyrineu-candidatura-independente-necessidade-inadiavel>. Acesso em 5 nov. 2022)

CYRINEU, Rodrigo. AS CANDIDATURAS AVULSAS NO CONTEXTO BRASILEIRO: PRIMEIRAS IMPRESSÕES TOCANTES AO AGRAVO EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO N ° 1.054.490. *Revista Ballot - Rio de Janeiro*, V. 5 N. 1, 2019, pp. 82-103. Disponível em: <http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/ballot>. Acesso em 5 nov. 2022.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de Direito Constitucional*. 40ª edição. São Paulo: Editora Saraiva, 2015.

MENEGUELLO, R.; PORTO, F. B. del. A desconfiança política dos eleitores em face do Congresso Nacional e dos partidos políticos: o déficit de nossa história representativa. *Revista USP*, [S. l.], v. 1, n. 134, p. 179-196, 2022. DOI: 10.11606/issn.2316-9036.i134p179-196. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/revusp/article/view/202415>. Acesso em: 5 dez. 2022.

MOITA, Susana. *Candidatura independente – uma tendência jurídica eleitoral de representatividade política*. Belo Horizonte: Editora Dialética, 2020.

MORI, Celso Cintra. Parecer para o Instituto dos Advogados de São Paulo – IASP, disponível em <https://www.migalhas.com.br/depeso/267657/candidato-sem-partido> (acessado em novembro de 2022)

SANTANO, Ana Claudia. *Candidaturas independentes*. Curitiba: Íthala, 2018.

