# A possibilidade de liberação das candidaturas independentes pelo STF: uma análise a partir do RE 1.238.853/RJ


## LEANDRO SOUZA DOS SANTOS GOMES

***Sobre o autor:***

***Leandro Souza dos Santos Gomes.*** *Analista Judiciário do Tribunal Regional Eleitoral do Rio de Janeiro. Especialista em Direito Processual Civil pela LFG/Anhanguera-Uniderp. Mestrando em Direito pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), área de concentração Teorias Jurídicas Contemporâneas*



## RESUMO

A discussão sobre candidaturas independentes (ou avulsas) ganhou novo fôlego no Brasil a partir da decisão na qual o Supremo Tribunal Federal admitiu o Recurso Extraordinário nº 1.238.853/RJ (anteriormente Agravo em Recurso Extraordinário nº 1.054.490/RJ), no qual dois cidadãos pleiteiam o reconhecimento do direito de se candidatar a cargos eletivos sem vinculação a um partido político, insurgindo-se contra o modelo vigente no país desde 1945. A decisão final, caso seja favorável aos recorrentes, representará uma virada jurisprudencial e uma mudança muito significativa no sistema eleitoral e político desenhado no texto original da Constituição de 1988. No presente artigo, a matéria será analisada a partir das principais questões e argumentos suscitados no RE nº 1.238.853/RJ, relacionando-os com bibliografia referente às candidaturas independentes e à crise da democracia representativa. Serão examinados os possíveis caminhos e obstáculos para a liberação das candidaturas independentes pelo STF, bem como questões práticas e implicações jurídicas decorrentes da admissão dessa espécie de candidatura no ordenamento jurídico brasileiro, considerando-se, em especial, que as candidaturas avulsas podem ser instrumentos de fortalecimento da democracia frente à crise de representatividade política.



**Palavras chave:** candidaturas avulsas, filiação partidária, partidos políticos, crise de representatividade, crise da democracia.



## ABSTRACT

The discussion on independent (or single) candidacies gained new impetus in Brazil with the decision in which the Supreme Federal Court admitted Extraordinary Appeal No. 1,238,853/RJ (formerly Appeal in Extraordinary Appeal No. 1,054,490/RJ), in which two citizens are claiming the recognition of the right to run for elected office without being linked to a political party, protesting against the model existing in Brazil since 1945. The final decision, if it is favorable to the appelants, will represent a turning point in jurisprudence and a very significant change in the electoral and political system designed in the original text of the 1988 Constitution. In this paper, the subject will be analyzed from the main questions and arguments raised in RE nº 1,238,853/RJ, relating them to bibliography referring to independent candidacies and to the crisis of representative democracy. The possible paths and obstacles for the liberation of independent candidacies by the Supreme Court will be examined, as well as practical issues and legal implications arising from the admission of this kind of candidacy in the Brazilian legal system, considering, in particular, that single candidacies can be instruments for strengthening democracy in face of the crisis of political representation.



**Keywords:** : independent candidacies, party affiliation, political parties, crisis of political representation, crisis of democracy.

## 1. INTRODUÇÃO

A discussão sobre candidaturas independentes ganhou novo fôlego no Brasil a partir da decisão na qual o Supremo Tribunal Federal (STF) admitiu o Recurso Extraordinário (RE) nº 1.238.853/RJ (anteriormente Agravo em Recurso Extraordinário nº 1.054.490/RJ), reconhecendo a repercussão geral da questão constitucional nele debatida. No referido recurso, dois cidadãos pleiteiam o reconhecimento do direito de se candidatar a cargos eletivos sem vinculação a um partido político, insurgindo-se contra o modelo vigente no país desde 1945. A decisão final, caso seja favorável aos recorrentes, representará uma virada jurisprudencial e uma mudança muito significativa no sistema eleitoral e político desenhado no texto original da Constituição de 1988.

Por candidatura independente ou avulsa deve-se entender aquela apresentada diretamente pelo próprio candidato, sem intermédio de partido político, isto é, sem exigências como filiação partidária e escolha do candidato pelo partido. Os termos "independente" e "avulsa" são comumente utilizados como sinônimos, mas é possível fazer a distinção segundo a qual a candidatura independente é um gênero que comporta a candidatura avulsa como espécie, ao lado da candidatura em lista cívica (lista formada pelos próprios candidatos para somatório dos votos a eles atribuídos em eleição realizada pelo sistema proporcional, como é o caso da eleição para deputados e vereadores). No presente artigo, essa distinção não é relevante, de modo que ambos os termos serão utilizados com o mesmo significado.

Esse debate ganha especial relevância no momento atual de crise de representatividade política. Um de seus principais sintomas é a falta de confiança dos cidadãos nas instituições democráticas, em especial os partidos políticos, com os quais a maioria das pessoas não se identifica.

No presente artigo, a matéria será analisada a partir das principais questões e argumentos suscitados nas decisões judiciais e nas manifestações das partes e do

Ministério Público no RE nº 1.238.853/RJ, relacionando-os com bibliografia referente às candidaturas independentes e à crise da democracia representativa, a fim de contribuir para as respostas a serem dadas às seguintes perguntas: as candidaturas avulsas podem ser instrumentos de fortalecimento da democracia frente à crise de representatividade política? Qual a possibilidade de que sejam liberadas pelo STF? Quais seriam as implicações decorrentes da autorização das candidaturas avulsas pelo STF?

Para tanto, será exposta, em primeiro lugar, a regulação atual da matéria no ordenamento jurídico brasileiro. Em seguida, será analisado o RE nº 1.238.853/RJ, com uma breve exposição dos principais fundamentos das decisões já proferidas e dos principais argumentos dos recorrentes. No tópico seguinte, a discussão é inserida no contexto da crise de representatividade política, a fim de examinar se as candidaturas independentes podem ser instrumentos de fortalecimento da democracia nesse cenário. Por fim, são apontadas as questões práticas e implicações jurídicas que terão de ser consideradas caso as candidaturas independentes passem a ser permitidas.

## 2. A REGULAÇÃO ATUAL DA MATÉRIA

No atual sistema eleitoral brasileiro, os partidos políticos detêm o monopólio das candidaturas a cargos eletivos, uma vez que todos os candidatos devem ser filiados a um partido político e escolhidos em convenção partidária.[1]

A Constituição de 1988 elencou a filiação partidária como uma das condições de elegibilidade (art. 14, § 3º, V), o que vem sendo interpretado, até agora de forma pacífica, como proibição ao registro de candidaturas desvinculadas de partidos políticos. Além disso, o art. 77, § 2º, da Constituição é expresso ao exigir que o

1 A obrigatoriedade de apresentação das candidaturas por intermédio dos partidos políticos foi introduzida em nosso ordenamento com o Decreto-Lei nº 7.586/1945, conhecido como Lei Agamenon, e se manteve até os dias atuais. Antes disso, as candidaturas avulsas eram permitidas (cabe lembrar apenas que durante o Estado Novo, de 1937 a 1945, não houve eleições). Para um histórico das candidaturas avulsas desde o Império, ver Barreto (2018).

candidato à Presidência da República seja registrado por partido político, norma que se estende aos candidatos ao cargo de governador, em razão do disposto no art. 28 da Constituição.

Em âmbito infraconstitucional, tratam da matéria o Código Eleitoral (Lei nº 4.737/1965) e a Lei das Eleições (Lei nº 9.504/97). O primeiro dispõe, em seu art. 87, que "somente podem concorrer às eleições candidatos registrados por partidos". Na Lei das Eleições, a exigência de filiação a partido político consta nos arts. 9º e 11, § 1º, III, enquanto a obrigatoriedade de escolha do candidato em convenção partidária encontra-se nos arts. 8º e 11, § 1º, I. Além disso, a Lei nº 13.488/2017 acrescentou o § 14 ao art. 11 da Lei nº 9.504/97, para fazer constar expressamente nesta última a vedação à candidatura avulsa, ainda que o requerente tenha filiação partidária.

Diante desse quadro normativo, o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) vem reiteradamente decidindo pela inadmissibilidade de candidaturas avulsas,[2] e o STF também possui decisões, colegiadas e monocráticas, no sentido da obrigatoriedade de vinculação das candidaturas a partido político.[3] Assim, a decisão que admitiu o RE nº 1.238.853/RJ sinaliza o possível rompimento com o entendimento jurisprudencial consolidado sobre o tema.

Vale destacar que a discussão sobre a liberação das candidaturas avulsas também está posta no âmbito do Poder Legislativo. No Senado, encontra-se em tramitação a Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 06/2015, que permite as candidaturas avulsas que contem com o apoio de pelo menos 1% dos eleitores da circunscrição. As PEC's nº 07/2012 e 21/2006 também tratavam do tema no Senado, mas foram arquivadas ao término das respectivas legislaturas. Na Câmara dos Deputados, tramitam em conjunto as PEC's nº 229/2008, 407/2009, 350/2017 e

2 Recurso Especial Eleitoral nº 1655-68, em 29/11/2016; Embargos de Declaração no Recurso Ordinário nº 445-45, em 03/10/2014; Agravo Regimental em Recurso Especial Eleitoral nº 2243-58, em 22/09/2010; Consulta nº 1425, em 19/06/2007; Agravo Regimental em Recurso Ordinário nº 1285, em 25/09/2006; Registro de Candidatos à Presidência e Vice nº 139, em 03/08/2006; entre outras.

3 Mandado de Injunção nº 6.977, em 05/10/2018; Mandado de Injunção nº 6.900, em 29/06/2018; Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.817, em 28/05/2014; Mandado de Segurança nº 26.603, em 04/10/2007.

378/2017, que também possibilitam a apresentação de candidaturas desvinculadas de partidos políticos, mediante o apoiamento de certo número de eleitores.[4]

## 3. O RE 1.238.853/RJ

O caso em questão iniciou-se com o requerimento de registro das candidaturas de Rodrigo Sobrosa Mezzomo e Rodrigo Rocha Barbosa aos cargos de Prefeito e Vice-Prefeito do Município do Rio de Janeiro nas eleições de 2016. O registro foi indeferido pelo juízo de primeiro grau devido à ausência de filiação partidária dos requerentes, bem como por não terem sido escolhidos em convenção partidária, e também porque o requerimento não foi apresentado por partido político. Na sentença, o juiz eleitoral destacou que a discussão a respeito da candidatura avulsa é legítima, mas deve ser travada no âmbito do Congresso Nacional, já que, por se tratar de norma constitucional expressa (art. 14, § 3º, V, da CRFB), a exigência de filiação partidária só poderia ser afastada por meio de emenda constitucional.[5]

Ao julgar o recurso interposto pelos pretensos candidatos, o Tribunal Regional Eleitoral do Rio de Janeiro (TRE/RJ) confirmou a sentença, por unanimidade de votos. Da fundamentação do acórdão, pode-se destacar a afirmação de que o constituinte originário optou por conferir o monopólio das candidaturas aos partidos políticos, de modo que, por se tratar de uma decisão política fundamental, a admissão de candidaturas avulsas em nosso ordenamento jurídico caberia ao Poder Legislativo, no exercício do poder constituinte derivado, e não ao Poder Judiciário. O relator do recurso salientou, ainda, sua concordância com críticas feitas pelos recorrentes ao funcionamento da democracia brasileira nos tempos atuais, mas pontuou que a

4 A última movimentação da PEC nº 06/2015 foi a distribuição ao relator na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, em 12/03/2019. A PEC nº 229/2008, à qual se encontram apensadas as demais propostas sobre a matéria apresentadas na Câmara dos Deputados, encontra-se na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania da referida casa legislativa, aguardando a apreciação do parecer emitido pelo relator das propostas, que se manifestou favoravelmente à sua admissibilidade. Consultas efetuadas em 12/02/2020 nos portais eletrônicos do Senado Federal (https://www12.senado.leg.br/hpsenado) e da Câmara dos Deputados (https://www.camara.leg.br).

5 Registro de Candidatura nº 1655-68, julgado em 18/08/2016.

solução para os problemas mencionados pelos recorrentes não é tão simples e que as candidaturas avulsas também podem afetar negativamente a democracia. Ao serem enfrentados os argumentos de ordem constitucional aduzidos pelos recorrentes, consignou-se no acórdão que o "ordenamento jurídico está assentado na existência e mediação dos partidos políticos, ou seja, no seu papel primordial e fundamental para a democracia", e que a mudança de interpretação pretendida pelos recorrentes implicaria em subversão da ordem constitucional estabelecida, por contrariar os princípios estruturais (políticos e jurídicos) da Constituição.[6]

Interposto recurso especial eleitoral ao Tribunal Superior Eleitoral (TSE), foi mantida, também por unanimidade de votos, a decisão do TRE/RJ. O fundamento principal do acórdão do TSE foi a previsão constitucional da filiação partidária como condição de elegibilidade, consignando-se que os partidos políticos constituem um "elo imprescindível entre a sociedade e o estado" em nosso ordenamento jurídico. Foi destacada, ainda, a existência de decisões anteriores do TSE no mesmo sentido.[7]

Ao admitir o recurso extraordinário interposto contra a decisão do TSE, o Supremo Tribunal Federal superou a questão da prejudicialidade do recurso, decorrente do fato de que já foi ultrapassada a eleição na qual os recorrentes pretendiam concorrer, e reconheceu a repercussão geral da discussão relativa à admissibilidade de candidaturas avulsas.[8] Em 09/12/2019, foi realizada audiência pública com exposições de representantes do Senado, da Câmara dos Deputados, da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), da Advocacia-Geral da União (AGU), dos partidos políticos, de movimentos sociais e de instituições acadêmicas. Ainda não há data prevista para o julgamento do recurso.[9]

---

6 Recurso Eleitoral nº 1655-68, acórdão de 19/09/2016, Relator André Fontes.

7 Agravo Regimental em Recurso Especial Eleitoral nº 1655-68, acórdão de 29/11/2016, Relatora Min. Luciana Lóssio.

8 Recurso Extraordinário com Agravo nº 1.054.490/RJ (posteriormente reautuado para Recurso Extraordinário nº 1.238.853/RJ), acórdão de 05/10/2017, Relator Min. Luís Roberto Barroso.

9 No momento, os autos encontram-se conclusos com o relator para apreciação de petições juntadas aos autos após a audiência pública. Consulta efetuada em 29/02/2020 no portal eletrônico do STF (https://portal.stf.jus.br).

As decisões já proferidas no processo em análise deixam transparecer que está em jogo, no fundo, a visão sobre qual postura o STF deve tomar diante de decisões políticas fundamentais positivadas na Constituição ou que possam ser extraídas do texto constitucional. Aqueles que entendem que a Suprema Corte deve assumir o protagonismo quando é conclamada pela sociedade a dar resposta a esse tipo de questão estarão mais propensos a considerar que a discussão sobre as candidaturas independentes efetivamente possui natureza jurídico-constitucional, dependendo, assim, da interpretação que será dada pelo STF. Por outro lado, os que consideram que a Corte Constitucional deve adotar uma postura deferente aos demais Poderes no que se refere a essa espécie de decisão provavelmente tenderão a afirmar que a questão é de natureza exclusivamente política, estando, assim, fora da alçada do Poder Judiciário.[10]

### 3.1. Principais argumentos dos recorrentes

Os recorrentes utilizam-se de argumentos de natureza tanto fática quanto jurídica para sustentar seu pleito de admissão das candidaturas independentes.

Quanto aos fatos, os recorrentes salientam, inicialmente, que 90% dos países que realizam eleições para cargos públicos permitem candidaturas independentes.[11] Em seguida, tecem severas críticas aos partidos políticos brasileiros, em especial quanto à ausência de democracia interna nos órgãos partidários, o controle despótico dos partidos por certas famílias ou por clãs partidários que se perpetuam no controle dessas agremiações e a falta de debate sério de ideias e propostas. Como isso se reflete na escolha dos candidatos e na distribuição do tempo de propaganda eleitoral gratuita e dos recursos financeiros destinados às campanhas eleitorais, afirmam que

10 Para uma análise sobre a legitimidade do STF para decidir sobre a admissibilidade das candidaturas avulsas, com conclusão positiva a esse respeito, ver Cyrineu (2019).

11 O dado foi retirado de um levantamento realizado pelo Ace Project, disponível em <http://aceproject.org/epic-en?question=PC008&f=>.

“os donos dos partidos políticos” são “os senhores supremos da política, ou seja, os verdadeiros donos do poder”, cuja mão precisa ser “beijada” para que se possa ser candidato no Brasil.

Ainda em relação aos partidos, mencionam o baixo índice de confiança da população brasileira nessas instituições; a existência das chamadas “legendas de aluguel”; e a inexistência de verdadeira orientação programática da maioria dos partidos, resultando de tudo isso a falta de identificação da maioria dos eleitores brasileiros com qualquer um dos mais de 30 partidos políticos existentes no país.

No tocante à argumentação jurídica, os recorrentes defendem a tese de que a candidatura independente deve ser entendida como um direito fundamental do cidadão, decorrente dos preceitos fundamentais da cidadania, da dignidade da pessoa humana e do pluralismo político. Diante disso, e considerando ainda que a própria Constituição de 1988 proíbe a associação compulsória (art. 5º, XX), afirmam que a previsão constitucional da filiação partidária como condição de elegibilidade não deveria ser interpretada como vedação às candidaturas avulsas, como vem ocorrendo até então, e sim como exigência direcionada apenas àqueles que optem por se candidatar por intermédio de um partido político. A interpretação sistemática seria suficiente para alcançar esse resultado hermenêutico, mas outros caminhos, como a mutação constitucional, também poderiam ser utilizados para chegar à mesma conclusão.

Em outra frente, os recorrentes aduzem que a obrigatoriedade de intermediação da candidatura por partido político viola normas internacionais subscritas pelo Brasil, em especial a Convenção Americana sobre Direitos Humanos, mais conhecida como Pacto de São José da Costa Rica, cujo art. 23 estabelece que os direitos de votar e ser votado, entre outros, podem ser regulados exclusivamente por motivos de idade, nacionalidade, residência, idioma, instrução, capacidade civil ou mental, ou condenação, por juiz competente, em processo penal. Os recorrentes invocam o efeito paralisante que, de acordo com a decisão do STF no RE 466.343, os

tratados internacionais sobre direitos humanos que não tenham sido incorporados na forma do art. 5º, § 3º, da Constituição, como é o caso do Pacto de São José da Costa Rica, possuem em relação à legislação infraconstitucional que os contrarie.[12] Dessa forma, como a filiação partidária e a escolha em convenção do partido não estão entre as limitações permitidas pela norma internacional, a legislação que disciplina tais exigências ficaria desprovida de eficácia, tornando, na prática, inaplicável o disposto no art. 14, § 3º, V, da Constituição.

Essa segunda linha de argumentação jurídica é a que teve a melhor acolhida até o momento. Foi com base nela que a Procuradoria-Geral da República (PGR) emitiu parecer favorável ao provimento do recurso extraordinário, caso fosse admitido pelo STF,[13] e a "invocação plausível do Pacto de São José da Costa Rica e do padrão democrático predominante no mundo" foi um dos fundamentos destacados na ementa do acórdão que admitiu o recurso.

## 4. AS CANDIDATURAS INDEPENDENTES COMO INSTRUMENTO DE FORTALECIMENTO DA DEMOCRACIA FRENTE À CRISE DE REPRESENTATIVIDADE POLÍTICA

12 O § 3º do art. 5º da Constituição dispõe que os "tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos que forem aprovados, em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros, serão equivalentes às emendas constitucionais". O referido dispositivo foi incluído pela Emenda Constitucional (EC) nº 45/2004, com o objetivo de pôr fim à discussão sobre a interpretação do § 2º do mesmo artigo, segundo o qual os "direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte". Discutia-se se os tratados internacionais sobre direitos humanos ratificados pelo Brasil eram incorporados ou não com estatura constitucional. Após a EC nº 45/2004, persistiu a dúvida quanto aos tratados incorporados ao ordenamento brasileiro antes dela. No RE 466.343, o STF decidiu que tais tratados possuem caráter supralegal, isto é, posicionam-se abaixo das normas constitucionais, mas acima da legislação infraconstitucional.

13 A PGR, porém, chegou a essa conclusão defendendo a mudança do entendimento do STF quanto aos pactos internacionais incorporados entre a data da promulgação da Constituição de 1988 e a data da entrada em vigor da EC nº 45/2004, e não pelo efeito paralisante das normas internacionais com estatura supralegal. Para a PGR, os tratados e convenções ratificados pelo Brasil nesse período, ainda que por maioria simples, possuem caráter constitucional, em decorrência do disposto no § 2º do art. 5º da Constituição, já que, à época, não havia a previsão do quórum qualificado posteriormente estabelecido pela EC nº 45/2004. Assim, a incorporação do Pacto de São José da Costa Rica teria resultado na revogação do inciso V do § 3º do art. 14 da Constituição, por ser incompatível com o art. 23 do tratado internacional e por não se tratar de cláusula pétrea.

A discussão atual sobre as candidaturas independentes se insere num contexto maior, de crise de representatividade política, evidenciada pela insatisfação generalizada com o funcionamento da democracia, pela falta de confiança da população nas instituições democráticas, em especial os partidos políticos, e pela sensação dominante de que os eleitos não representam aqueles que os elegeram.[14] De acordo com diversos estudiosos do assunto, a crise de representatividade, por sua vez, é apenas um dos elementos de um fenômeno ainda mais amplo: a crise da democracia liberal.[15] Diante desse quadro, alguns defendem o aprofundamento ou a radicalização da democracia como única alternativa para fazer frente a essa conjuntura,[16] enquanto outros questionam se a democracia continua sendo viável ou se ainda é a melhor forma de governo.[17]

Analisando esse cenário a partir de dados estatísticos, o sociólogo espanhol Manuel Castells (2018, p. 7-10) afirma que a crise de representatividade política, que se verifica em quase todos os países democráticos, levou a uma ruptura na relação

---

14 Segundo pesquisa realizada pelo Pew Research Center em 2018, 83% dos brasileiros estão insatisfeitos com o funcionamento da democracia no país (disponível em https://www.pewresearch.org/fact-tank/2019/04/29/in-many-countries-dissatisfaction-with-democracy-is-tied-to-views-about-economic-conditions-personal-rights/>, acesso em 20/02/2020). De acordo com o Índice de Confiança Social (ICS) de 2019, do IBOPE, os partidos políticos e o Congresso Nacional são as instituições nas quais os brasileiros menos confiam, encontrando-se na faixa de "quase nenhuma confiança"; em terceira pior colocação estão os governos municipais (disponível em <http://177.47.5.246/arquivos/JOB%2019_0844_ICS_INDICE_CONFIANCA_SOCIAL_2019%20-%20Apresenta%C3%A7%C3%A3o%20(final).pdf>, acesso em 20/02/2020). Em pesquisa realizada pelo Datafolha em julho de 2019, 58% dos brasileiros não confiam nos partidos políticos e 45% não confiam no Congresso Nacional (disponível em <http://media.folha.uol.com.br/datafolha/2019/07/10/9b9d682bfe0f1c6f228717d59ce49fdfci.pdf>, acesso em 20/02/2020). Outra pesquisa, também do Datafolha, aponta que 65% dos brasileiros não se identificam com nenhum partido político em especial (disponível em <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2019/04/65-dos-brasileiros-nao-se-identificam-com-partidos-diz-pesquisa-datafolha.shtml>, acesso em 20/02/2020).

15 Nesse sentido, Avritzer e Santos (2002), Brown (2011), Rancière (2014), Dardot e Laval (2016, 2017), Castells (2018), Levitsky e Ziblatt (2018), Runciman (2018), Streeck (2018), Freedom House (2018, 2019) e The Economist Intelligence Unit (2018, 2019). Os relatórios *Democracy Index*, da The Economist Intelligence Unit, e *Freedom in the World*, da Freedom House, dos últimos dois anos falam expressamente em recessão democrática e crise da democracia em escala mundial, com base em dados que demonstram a queda de confiança nas instituições democráticas, a insatisfação com o funcionamento da democracia e o declínio de elementos tradicionais da democracia liberal, como as liberdades civis, os direitos políticos, o respeito às minorias e a realização de eleições livres e justas.

16 Nesse sentido, Boaventura de Sousa Santos em <http://www.ihu.unisinos.br/159-noticias/entrevistas/563035-a-dificil-reinvencao-da-democracia-frente-ao-fascismo-social-entrevista-especial-com-boaventura-de-sousa-santos> (acessado em 12/02/2020) e Dominique Rousseau em <http://www.ihu.unisinos.br/78-noticias/578598-a-crise-da-democracia-representativa-contemporanea-e-os-caminhos-para-a-renovacao-o-olhar-de-dominique-rousseau> (acessado em 12/02//2020).

17 Como Brown (2011) e Runciman (2018).

entre governantes e governados, provocando o colapso gradual da democracia liberal como modelo político de representação e governança. O autor salienta que "[m]ais de dois terços dos habitantes do planeta acham que os políticos não os representam, que os partidos (todos) priorizam os próprios interesses, que os parlamentos não são representativos e que os governos são corruptos, injustos, burocráticos e opressivos" (CASTELLS, 2018, p. 14). Em outro trecho, o sociólogo explica de forma mais detalhada como os partidos políticos se afastaram dos cidadãos em geral, que com isso se veem sem acesso ou com acesso muito limitado aos cargos de representação política (CASTELLS, 2018, p. 12-13):

> *Se for rompido o vínculo subjetivo entre o que os cidadãos pensam e querem e as ações daqueles a quem elegemos e pagamos, produz-se o que denominamos crise de legitimidade política; a saber, o sentimento majoritário de que os atores do sistema político não nos representam. Em teoria, esse desajuste se autocorrige na democracia liberal com a pluralidade de opções e as eleições periódicas para escolher entre essas opções. Na prática, a escolha se limita àquelas opções que já estão enraizadas nas instituições e nos interesses criados na sociedade, com obstáculos de todo tipo aos que tentam acessar uma corriola bem-delimitada. E pior, os atores políticos fundamentais, ou seja, os partidos, podem diferir em políticas, mas concordam em manter o monopólio do poder dentro de um quadro de possibilidades preestabelecidas por eles mesmos. A política se profissionaliza, e os políticos se tornam um grupo social que defende seus interesses comuns acima dos interesses daqueles que eles dizem representar: forma-se uma classe política, que, com honrosas exceções, transcende ideologias e cuida de seu oligopólio. Além disso, os partidos, como tais, experimentam um processo de burocratização interna, predito por Robert Michels desde a década de 1920, limitando a renovação à competição entre seus líderes e afastando-se do controle e da decisão de seus militantes. E mais, uma vez realizado o ato da eleição,*

> *dominado pelo marketing eleitoral e pelas estratégias de comunicação, com escasso debate e pouca participação de militantes e eleitores, o sistema funciona autonomamente em relação aos cidadãos.*

No Brasil, há amplo consenso no tocante à situação fática narrada no RE 1.238.853/RJ a respeito dos partidos políticos, como demonstram as decisões judiciais já proferidas no referido processo. No acórdão proferido pelo TRE/RJ, o relator do recurso assinalou que "não há como discordar dos recorrentes quando afirmam que passamos por um momento de profunda crise política, de representatividade, de descrença nos poderes constituídos e de subversão da democracia partidária" (p. 12). No acórdão em que o STF reconheceu a repercussão geral da questão discutida no RE 1.238.853/RJ, o relator, Ministro Luís Roberto Barroso, menciona a "profunda crise de credibilidade do sistema político", agravada pelo impasse na aprovação da reforma política pelo Congresso Nacional (p. 6), e o "relevante e preocupante descolamento entre a classe política e a sociedade civil" (p. 19), resumindo da seguinte forma a situação em que se encontram os partidos políticos brasileiros (p. 10):

> *A crise de confiança que se instalou atinge inclusive os partidos políticos. As agremiações com maior expressão no cenário nacional tiveram membros citados em colaborações premiadas e denunciados em escândalos de corrupção. Pesquisas de opinião indicam que o grau de confiança dos cidadãos nos partidos políticos é atualmente baixíssimo. E levantamentos empíricos da ONG Transparência Brasil sugerem que o domínio familiar sobre os partidos se encontra em ascensão, tornando menos acessível ao cidadão comum a candidatura política por meio dessas instituições.*

As justificações das PEC's em tramitação no Congresso Nacional também corroboram o suporte fático do recurso extraordinário em questão. Na PEC nº 6/2015, subscrita por 26 senadores (aproximadamente 1/3 do total), a exigência de filiação partidária é apontada como um impedimento ao exercício pleno da cidadania e uma

forma de fortalecimento de "máquinas partidárias que nem sempre estão ao serviço do bem comum, mas, em muitos casos, operam em defesa de interesses privados, nem sempre legítimos", contribuindo para que a política cause repulsa aos cidadãos bem-intencionados. E tanto na referida PEC como nas outras já citadas neste artigo, a autorização das candidaturas independentes é defendida como medida que, ao permitir a participação de todo cidadão na disputa eleitoral, contribuiria para reforçar o envolvimento dos cidadãos com as questões políticas e administrativas da sociedade, além de favorecer a renovação da classe política e a participação de integrantes de movimentos sociais e de minorias.

Por outro lado, várias são as críticas feitas às candidaturas avulsas. A principal delas é de que admiti-las favoreceria o personalismo e o individualismo na política. Hoje, porém, a escolha pelos eleitores já se dá principalmente pelas características pessoais de cada candidato e não pelo programa partidário, já que a maioria dos partidos não tem consistência ideológica. Além disso, as candidaturas desvinculadas de partidos políticos não significam, necessariamente, que os candidatos independentes não estejam inseridos em um grupo de representação política. Como destaca Peza (2007, p. 618), a atividade política não se desenvolve apenas no seio dos partidos políticos, mas também em outros agrupamentos da sociedade civil. Atualmente, cresce cada vez mais a quantidade e a importância de movimentos sociais com atuação política que não são organizados na forma partidária e não são vinculados a nenhum partido.

Outra crítica muito comum é de que as candidaturas independentes enfraqueceriam os partidos e, assim, a própria democracia, já que a institucionalização da política, levada a efeito por meio dos partidos políticos, é um dos elementos mais importantes para o sucesso e a sobrevivência do regime democrático. O objetivo da admissão das candidaturas independentes é, no entanto, justamente o oposto: o fortalecimento dos partidos que se dedicarem a robustecer seu caráter programático e sua relação com as bases e os eleitores em geral, em razão da necessidade de atrair filiados para se candidatarem.

Percebe-se, assim, que o pleito de admissão das candidaturas independentes se insere na busca por novas formas de tornar efetiva a participação popular no poder, como meio de revitalizar e fazer avançar o regime democrático, o que é especialmente importante diante do cenário atual de esvaziamento e retrocesso da democracia. As candidaturas independentes são uma forma de possibilitar que o cidadão tenha acesso aos cargos políticos sem ter de se submeter a "regras e ordens hierárquicas favoráveis à perpetuação do poder, as quais são inevitáveis nos partidos, como bem o atestou, há mais de um século, Michels" (BARRETO, 2018, p. 215).

## 5. QUESTÕES PRÁTICAS E IMPLICAÇÕES JURÍDICAS DECORRENTES DA ADMISSÃO DAS CANDIDATURAS AVULSAS

Caso as candidaturas independentes passem a ser permitidas, uma série de questões práticas e implicações jurídicas deverão ser levadas em consideração.

A primeira delas diz respeito à existência ou não de algum requisito específico para a apresentação da candidatura, sendo o mais comum a exigência de apoio mínimo de uma certa quantidade de eleitores. Essa condição é uma maneira de atenuar o personalismo e reduzir o risco de candidaturas desprovidas de seriedade. Além disso, tem como efeito natural a redução da quantidade de candidaturas apresentadas, o que pode, no aspecto prático, ser importante para viabilizar a análise dos requerimentos de registro de candidatura com maior cuidado e em tempo hábil, mas, por outro lado, também pode ser vista como uma restrição indevida ao direito de se candidatar, especialmente se for elevado o número de eleitores cujo apoio seja necessário. Um dado importante é que essa limitação também não está prevista no art. 23 do Pacto de São José da Costa Rica, o que constitui possível obstáculo à sua implementação. A maioria das PEC's em tramitação no Congresso Nacional exige o apoiamento mínimo, estabelecido em patamares que variam de 0,1% até 1% dos eleitores da circunscrição eleitoral, de acordo com cada PEC.

Além da quantidade de eleitores, outros pontos precisarão ser delimitados caso seja exigido o apoiamento mínimo para o registro das candidaturas independentes. Por exemplo: em qual período será permitida a coleta de assinaturas (ou outras formas de manifestação do apoio)? De que meios de divulgação quem pretende se candidatar poderá dispor para buscar o apoio dos eleitores? Serão aceitas apenas assinaturas em papel, ou também poderão ser utilizados meios eletrônicos? Será exigida a autenticação das assinaturas? A resposta a cada uma dessas questões terá considerável impacto no procedimento a ser adotado por todos os envolvidos, como os pretensos candidatos, a Justiça Eleitoral e o Ministério Público. Uma complicação que já se pode prever é a definição do limite entre a divulgação lícita da pré-candidatura com a finalidade de obter o apoiamento mínimo necessário e a realização de propaganda eleitoral antecipada.

Outra questão de suma importância consiste no acesso dos candidatos independentes a recursos públicos para financiamento das campanhas eleitorais e à propaganda eleitoral gratuita no rádio e na televisão, já que, hoje, a divisão é feita com base nos partidos (arts. 16-D e 47, § 2º, da Lei nº 9.504/1997). Privá-los completamente desse acesso poderá ensejar um grande desequilíbrio na disputa em seu desfavor, mas incluí-los nessa distribuição demandará alterações na legislação, com a criação de algum critério específico para essa espécie de candidatos. A exigência de apoio mínimo para o registro das candidaturas independentes também pode ter influência aqui, já que uma quantidade muito grande de candidatos desse tipo significará menos recursos públicos e menos tempo de propaganda para cada um. Além disso, o número de eleitores que apoiam a candidatura poderia ser um dos critérios utilizados na definição do montante ao qual cada candidato terá direito.

Será necessário, ainda, fazer ajustes no tocante ao funcionamento das casas legislativas, uma vez que as respectivas mesas e comissões são atualmente preenchidas de forma proporcional à quantidade de parlamentares de cada partido ou bloco parlamentar em cada casa, em atendimento ao disposto no art. 58, § 1º, da

Constituição (arts. 8º e 27 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados e arts. 59, § 1º, e 78 do Regimento Interno do Senado Federal).

Mais uma questão prática que deverá ser considerada é o processamento dos requerimentos de registros de candidatura e das prestações de contas dos candidatos, já que a permissão das candidaturas independentes terá como consequência muitíssimo provável um grande aumento do número de candidaturas apresentadas à Justiça Eleitoral. Sem ajustes relativos ao prazo de julgamento dos registros de candidatura, por exemplo, será quase impossível que os julgamentos ocorram em tempo hábil, e provavelmente será necessário reforçar a quantidade de pessoal nos órgãos da Justiça Eleitoral e do Ministério Público envolvidos nessas tarefas.

## 6. CONCLUSÃO

A liberação das candidaturas independentes pelo STF esbarra em uma série de obstáculos. O primeiro e mais importante deles é a nítida decisão do constituinte de 1988 de estabelecer os partidos políticos como atores indispensáveis do sistema eleitoral e político. A princípio, são dois os caminhos que podem levar à superação desse obstáculo: a revisão do entendimento do STF a respeito do *status* dos tratados internacionais sobre direitos humanos incorporados ao ordenamento brasileiro antes da EC nº 45/2004, como defende a PGR; ou a aplicação do efeito paralisante dos tratados internacionais com estatura supralegal sobre a legislação infraconstitucional, de forma análoga ao que ocorreu em relação à prisão do depositário infiel no RE 466.343.

O primeiro desses caminhos enfrenta a dificuldade de alteração da jurisprudência do STF seguida há mais de 10 anos, mas, por outro lado, é o que mais facilmente se justificaria em termos jurídicos, já que a incorporação do Pacto de São José da Costa Rica teria, neste caso, o mesmo efeito da promulgação de uma emenda

constitucional. A segunda opção conta com a vantagem de não modificar o entendimento jurisprudencial existente, mas as diferenças em relação ao caso paradigma (o RE 466.343) podem inviabilizar a aplicação desse entendimento às candidaturas independentes. A mais importante delas é que a possibilidade de prisão do depositário infiel evidentemente não era uma decisão política fundamental, mas apenas uma exceção à vedação da prisão civil por dívida. A apresentação da candidatura por meio dos partidos políticos é, ao contrário, uma exigência constitucional que está em consonância com todo o sistema eleitoral e político desenhado pelo constituinte originário.

Outra questão de extrema relevância a ser considerada é que toda a legislação eleitoral está baseada na intermediação dos partidos políticos. A permissão das candidaturas independentes traria consigo a necessidade de diversos ajustes, como visto acima, os quais, ao menos em tese, competem ao legislador, e não ao Poder Judiciário.

Por outro lado, apesar das PEC's que se encontram em tramitação no Congresso Nacional, é difícil imaginar que os partidos políticos abrirão mão, voluntariamente, do monopólio que detêm sobre as candidaturas e de todo o poder que conseguem obter a partir disso. Na audiência pública realizada pelo STF para instruir o RE 1.238.853/RJ, somente dois (Novo e Rede Sustentabilidade) dos doze partidos que participaram das exposições manifestaram-se favoravelmente às candidaturas independentes. Desse modo, é possível que o STF seja a única instância apta a enfrentar o problema com a amplitude e a isenção necessárias, como afirma Cyrineu (2019).

A liberação das candidaturas avulsas é passível de críticas e, por si só, não será capaz de retirar a democracia representativa da situação crítica em que ela se encontra hoje. Mas pode ser um instrumento valioso na recuperação da importância dos cidadãos na política democrática, e consequentemente no resgate do seu interesse por ela. Pode promover a oxigenação dos quadros representativos e

também incentivar mudanças nos partidos no sentido de uma maior abertura e aproximação com a sociedade e os cidadãos, além de uma orientação ideológica mais clara e bem definida.

Muito mais do que uma discussão meramente jurídica ou uma simples opção política, o que está em jogo é o futuro da democracia brasileira, que depende, em grande medida, da satisfação das expectativas dos cidadãos com o seu funcionamento, sem a qual dificilmente ocorrerá a retomada da confiança dos brasileiros em nosso regime político.

## 6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS


AVRITZER, Leonardo; SANTOS, Boaventura de Sousa. Para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (org.). *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa.* Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002, p. 39-82.

ALMEIDA, Renato Ribeiro; 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 - REDESP*, v. 5, 2019, p. 1-10.

BARRETO, Álvaro. Filiação partidária e elegibilidade: é possível avançarmos às candidaturas independentes? In: AGRA, Walber de Moura; FUX, Luiz; PEREIRA, Luiz Fernando Casagrande (Coord.); PECCININ, Luiz Eduardo (Org.). *Elegibilidade e inelegibilidades.* Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 197-220. (Tratado de Direito Eleitoral, v. 3).

BROWN, Wendy. "We are all democrats now..." In: AGAMBEN, Georgio (et al.). *Democracy in what state?* New York: Columbia University Press, 2011, p. 44-57.

CASTELLS, Manuel. *Ruptura: a crise da democracia liberal.* Rio de Janeiro: Zahar, 2018.

CYRINEU, Rodrigo Terra. As candidaturas avulsas no contexto brasileiro: primeiras impressões tocantes ao Agravo em Recurso Extraordinário nº 1.054.490. *Revista Justiça Eleitoral em Debate*, v. 9, n. 2, 2019, p. 46-59.

DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. *A nova razão do mundo: ensaio sobre a sociedade neoliberal.* São Paulo: Boitempo, 2016.

_____. *La pesadilla que no acaba nunca: el neoliberalismo contra la democracia.* Barcelona: Gedisa, 2017.

FREEDOM HOUSE. *Freedom in the world 2018: democracy in crisis.* Washington: 2018. Disponível em <https://freedomhouse.org/sites/default/files/FH_FITW_Report_2018_Final_ SinglePage.pdf>. Acessado em 16/09/2019.

_____. *Freedom in the world 2019: democracy in retreat.* Washington: 2019. Disponível em <https://freedomhouse.org/sit<https://freedomhouse.org/sites/default/files/Feb2019_FH_ FITW_2019_ Report_ForWeb-compressed.pdf>. Acessado em 16/09/2019.

LEVITSKY, Steven; ZIBLATT, Daniel. *Como as democracias morrem.* Rio de Janeiro: Zahar, 2018.16

PEZA, José Luis de la. Candidaturas independientes. In: *Treatise on Compared Electoral Law of Latin America.* Estocolmo: International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2007, p. 613-626.

RANCIÈRE, Jacques. *O ódio à democracia.* São Paulo: Boitempo, 2014.

RUNCIMAN, David. *Como a democracia chega ao fim.* São Paulo: Todavia, 2018.

STREECK, Wolfgang. *Tempo comprado: a crise adiada do capitalismo democrático.* São Paulo: Boitempo, 2018.

THE ECONOMIST INTELLIGENCE UNIT. *Democracy Index 2017: free speech under attack.* Londres: 2018. Disponível em <https://pages.eiu.com/rs/753-RIQ-438/images/ Democracy_Index_2017.pdf>. Acessado em 16/09/2019.

_____. *Democracy Index 2018: Me too? Political participation, protest and democracy.* Londres: 2019. Disponível em <https://www.prensa.com/politica/democracy-index_LPRFIL20190112_0001.pdf >. Acessado em 16/09/2019.