

**CENTRO DE ENSINO SUPERIOR REINALDO RAMOS – CESREI
FACULDADE REINALDO RAMOS – FARR
CURSO DE BACHERELADO EM DIREITO**

LENILDO DA SILVA FERREIRA

**CANDIDATURA AVULSA NO BRASIL:
UMA ANÁLISE À LUZ DO DIREITO COMPARADO E DO PACTO DE SÃO JOSÉ
DA COSTA RICA**

Campina Grande – PB

2020

LENILDO DA SILVA FERREIRA

**CANDIDATURA AVULSA NO BRASIL:
UMA ANÁLISE À LUZ DO DIREITO COMPARADO E DO PACTO DE SÃO JOSÉ
DA COSTA RICA**

Trabalho monográfico apresentado à Coordenação do Curso de Direito da Faculdade Reinaldo Ramos - FARR, como requisito parcial para a obtenção do grau de Bacharel em Direito.

Orientador: Prof. Me. Alberto Jorge Santos
Lima Carvalho

Campina Grande – PB

2018

F383c Ferreira, Lenildo da Silva.
Candidatura avulsa no brasil: uma análise à luz do direito comparado e do Pacto de São José da Costa Rica / Lenildo da Silva Ferreira. – Campina Grande, 2020.
79 f. : il. color.

Monografia (Graduação em Direito) – Faculdade Reinaldo Ramos-FAAR, Centro de Educação Superior Reinaldo Ramos-CESREI, 2020.
"Orientação: Prof. Me. Alberto Jorge Santos Lima Carvalho".

1. Candidatura Avulsa. 2. Filiação Partidária. 3. Direitos Políticos.
I. Carvalho, Alberto Jorge Santos Lima. II. Título.

CDU 342.8(043)

LENILDO DA SILVA FERREIRA

**CANDIDATURA AVULSA NO BRASIL:
UMA ANÁLISE À LUZ DO DIREITO COMPARADO E DO PACTO DE SÃO JOSÉ
DA COSTA RICA**

Aprovada em: 17 dezembro de 2020

BANCA EXAMINADORA

Prof. Me. Alberto Jorge Santos Lima Carvalho
Faculdade Reinaldo Ramos – FARR
(Orientador)

Prof. Rodrigo Araújo Reul
Faculdade Reinaldo Ramos – FARR
(1º examinador)

Prof. Rodrigo Silveira Rabello de Araújo
Faculdade Reinaldo Ramos – FARR
(2º examinador)

Para
Dona Lourdes (mãe)
Victória (esposa)
Marina (filha)
Levi (filho)

AGRADECIMENTOS

Impossível citar todos, impossível não citar alguns.

A Adriano e Araújo pela parceria e amizade que aliviaram a jornada. Aos bons mestres da faculdade, em nome de Valdeci Feliciano, pelo conhecimento compartilhado com dedicação que vai muito além do dever.

Aos coordenadores do curso, os dois Rodrigues – Rabello e Reul – pelo empenho sempre evidente em ajudar, animar e resolver toda e qualquer pendência com um sorriso no rosto.

A Alberto Jorge, orientador, menor somente que o próprio coração – coração que, aliás, deveria pulsar à direita.

A minha família, em nome da mulher (Victória) e dos filhos (Marina e Levi), que suportaram e ajudaram na luta destes cinco anos e compreenderam a ausência. A dona Lourdes, minha mãe. Fiz por vocês.

Ao meu Senhor, meu Rei e meu Deus, cuja graça e misericórdia transformaram a minha vida.

“Veni, vidi, vici.”
(*Júlio César*)

RESUMO

A discussão sobre a liberação ou não da chamada candidatura avulsa no Brasil aguarda julgamento, em sede de repercussão geral, pelo Supremo Tribunal Federal, provocado a partir de recurso resultante de ação que pedia a liberação do registro de um candidato a prefeito do Rio de Janeiro em 2016 sem filiação partidária. No trabalho em tela, analisamos o tema, a partir da contraposição dos principais posicionamentos da doutrina e da jurisprudência a respeito da temática, levando em consideração, como deverá ponderar a própria corte suprema do país, as nuances vinculadas principalmente aos ditames do Pacto de São José da Costa Rica, do direito comparado internacional e da principiologia da Constituição da República. Para esse fim, elenca-se o panorama histórico do voto no Brasil e da exigibilidade de vínculo partidário, o perfil dos partidos, o quadro mundial relacionado à aceitação das candidaturas avulsas, considerações essenciais sobre os tratados internacionais e sua aplicabilidade no ordenamento jurídico nacional, assim como no tocante aos direitos políticos como matéria de direitos humanos. As mudanças, por parte do Tribunal Superior Eleitoral e do Supremo Tribunal Federal, inerentes à interpretação dada quanto à dimensão do poder das agremiações partidárias sobre os mandatos e a quem pertence de fato os mandatos, se ao eleito ou às legendas, também são levadas em consideração e delineadas no corpo do trabalho. Todo esse apanhado se mostra de valia elementar para que, antes de ingressar no cerne do debate, no mérito da questão, seja possível formar uma compreensão acurada e ampla de todo o arcabouço da problemática exposta, que não pode ser devidamente tratada a partir de bases superficiais, posto que qualquer encaminhamento que se proponha a modificar aspectos dos sistemas eleitorais resulta em um desafio e, certamente, um projeto que se cercará de múltiplas interpretações e cuja eventual aplicação produz impactos sobre a vida da democracia da nação. Com essa consciência muito clara, postos os fundamentos para a adequada leitura da pauta proposta, empreende-se, na sequência, a aplicação da confrontação entre as principais teses contrárias e favoráveis ao instituto da candidatura sem vinculação partidária permite cotejar os argumentos mais destacados, a fim de extrair, deste processo, conclusões que são expostas em linha de posicionamento quanto à controvérsia. Posições tais que, finalmente, mostram-se favoráveis à adoção da candidatura avulsa por nosso país.

Palavras-chave: Candidatura avulsa. Filiação partidária. Direitos políticos.

ABSTRACT

The discussion on whether or not to release the so-called separate candidacy in Brazil is awaiting judgment, with general repercussions, by the Federal Supreme Court, caused by an appeal resulting from an action that requested the release of the registration of a candidate for mayor of Rio de Janeiro in 2016 without party affiliation. In the work on screen, we analyzed the theme, based on the opposition of the main positions of doctrine and jurisprudence regarding the theme, taking into account, as the country's supreme court should consider, the nuances linked mainly to the dictates of the São Paulo Pact. José da Costa Rica, international comparative law and the principle of the Constitution of the Republic. To this end, the historical panorama of voting in Brazil and the demand for party ties, the profile of the parties, the global framework related to the acceptance of individual candidacies, essential considerations on international treaties and their applicability in the national legal system are listed, as well as regarding political rights as a matter of human rights. The changes, on the part of the Superior Electoral Court and the Supreme Federal Court, inherent to the interpretation given as to the dimension of the power of the party associations over the mandates and to whom the mandates actually belong, whether to the elected or to the legends, are also taken into account. consideration and outlined in the body of the work. All this information is of elementary value so that, before entering the heart of the debate, on the merits of the question, it is possible to form an accurate and broad understanding of the entire framework of the exposed problem, which cannot be properly dealt with on the basis of superficial, since any approach that proposes to modify aspects of the electoral systems results in a challenge and, certainly, a project that will be surrounded by multiple interpretations and whose eventual application impacts on the life of the nation's democracy. With this very clear conscience, having laid the foundations for the proper reading of the proposed agenda, the application of the confrontation between the main opposing and favorable theses to the institute of candidacy without party support is then made possible to compare the most prominent arguments, the in order to extract, from this process, conclusions that are exposed in line of position regarding the controversy. Positions such that, finally, are favorable to the adoption of the loose candidacy by our country.

Keywords: Separate application. Party affiliation. Political rights.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	10
1 SÍNTESE HISTÓRICA DA CANDIDATURA AVULSA	16
1.1 A candidatura avulsa na história	16
1.2 A candidatura avulsa no mundo	20
2 OS PARTIDOS POLÍTICOS: BASE JURÍDICA E PERFIL INSTITUCIONAL.....	27
2.1 Perfil dos partidos.....	27
2.2 As teorias do mandato: visão geral	29
2.3 A teoria do mandato e a virada judisprudencial.....	32
2.4 Minirreforma de 2015 e nova questão de direito	35
3. O PACTO DE SÃO JOSÉ DA COSTA RICA E A FILIAÇÃO PARTIDÁRIA.....	38
3.1 Pano de fundo histórico.....	38
3.2 Status normativo dos tratados internacionais.....	40
3.3 Capacidade eleitoral passiva e o Pacto de São José.....	44
4 CANDIDATURA AVULSA NA JURISPRUDÊNCIA E NA DOUTRINA	48
4.1 A matéria nos tribunais.....	48
4.2 Posições contrárias na doutrina	52
4.3 Posições favoráveis na doutrina.....	55
4.4 Síntese da contradição posta	58
5 POR UMA DEFESA DA CANDIDATURA AVULSA.....	60
5.1 Dificuldades de ordem prática	60
5.2 A essencialidade dos partidos para a democracia	62
5.3 O pacto não determina a candidatura avulsa	67
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	72
REFERÊNCIAS.....	75

INTRODUÇÃO

Uma pesquisa da Rede de Informações Eleitorais e do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud) divulgada há uma década apontou que apenas 10% das democracias do Mundo não admitem nenhuma modalidade de candidatura avulsa, aquela que dispensa a filiação do postulante a algum partido político. Nessa restrita lista encontra-se o Brasil, onde a Constituição da República estabelece a exigência do vínculo partidário como requisito essencial para a disputa eleitoral. Tal exigência, contraposta à realidade de como funcionam as agremiações partidárias no país, cria uma barreira na prática intransponível para aqueles pretensos postulantes a cargos eletivos que não frequentem o seleto rol dos círculos do poder. Por essa razão, volta e meia a Justiça recebe pedidos de autorização de registro de candidatos que não figuram em legendas. Um destes casos, das eleições municipais de 2016 no Rio de Janeiro, chegou ao Supremo Tribunal Federal e, embora tendo perdido seu objeto pelo transcurso do pleito sem seu julgamento, acabou tendo a temática reconhecida como de repercussão geral, aguardando apreciação do pleno do STF para que a corte máxima possa fixar entendimento sobre a controvérsia, definindo se as candidaturas avulsas deverão ou não ser admitidas no Brasil.

A consideração da matéria reveste-se de grande significância porque insere-se num debate necessário sobre a própria maturidade da democracia brasileira e a realidade de suas instituições – caso dos partidos –, assim como da problemática em relação ao significado e a extensão do acesso do cidadão ao direito de não apenas votar, mas ser votado. Aqui reside não só mais uma minúcia jurídica-legal ou mero debate doutrinário e acadêmico, posto que a eventual vedação prática desse acesso pode representar, efetivamente, uma afronta a direito de caráter fundamental, conforme depreendem aqueles que postulam a autorização do registro de candidaturas sem necessidade do vínculo partidário. Falando em termos práticos, é forçoso admitir que, no contexto do modelo atual, cidadãos em pleno gozo de seus direitos políticos fatalmente são impedidos de se apresentarem ao escrutínio popular simplesmente porque não conseguem uma indicação partidária. Esse processo seletivo promovido pleito após pleito pelos partidos políticos é visto por alguns como natural e até mesmo positivo, mas a vida real brasileira aponta que os critérios que balizam as escolhas podem se mostrar bem pouco democráticos. E é nesse pano de

fundo que a propositura de desvinculação partidária ganha força e que sua discussão apresenta-se como oportuna e relevante – como, de resto, admite o próprio STF ao alçar a controvérsia à condição de matéria de repercussão geral.

Portanto, estamos diante de uma discussão relevante para o debate democrático, a qual, no presente trabalho, será analisada com um enfoque objetivo: responder se deve a candidatura avulsa ser permitida no Brasil. Tal abordagem considerará um amplo arcabouço que circunda a matéria, desde as implicações em termos jurídicos, considerações quanto aos efeitos sobre o processo eleitoral, abrangência de uma eventual alteração, até as ponderações de ordem prática à sua implementação. Ou seja, para debater a real possibilidade de alteração no sistema – quer por meio de eventual posição nesse sentido adotada pela Corte Suprema até uma mudança no texto constitucional (já que diversos projetos de emendas tramitam no Congresso Nacional para permitir a candidatura avulsa) – é preciso e indispensável traçar uma linha de raciocínio ampla e aprofundada, no mínimo considerando os vetores essenciais ao exercício de uma problematização que se mostre válida.

Por tal escopo, a pesquisa em tela tem por objetivo geral apontar se e por que deve a candidatura avulsa ser liberada no Brasil. Já como objetivos específicos podemos fixar: a) num exercício de direito comparado, identificar como outras nações democráticas tratam a candidatura sem registro partidário; b) considerar o disposto sobre a matéria no Pacto de São José da Costa Rica e o status do tratado no âmbito do direito nacional, a fim de identificar sua imperatividade ou não; c) ponderar as consequências da exigência de filiação partidária como requisito para candidatura sobre o direito a ser votado previsto na Constituição e no Pacto de São José da Costa Rica, assim como se a realidade nacional vigente fere direito de caráter fundamental; d) considerar os argumentos contrários à liberação da candidatura avulsa no Brasil, incluindo a viabilidade prática da alteração, e se há respostas para tais óbices.

Para esse fim, consideraremos na metodologia do presente trabalho os pilares inerentes ao tema, desde a disposição constitucional pertinente, ou seja, o artigo 14, §3 da Carta Magna, contraposta ao item 5 do artigo 23 da Convenção Americana de Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica), evocado pelos defensores da desvinculação partidária por não mencionar a exigência de filiação entre os fatores de elegibilidade. Perpassaremos o debate sobre o status dos tratados internacionais no ordenamento jurídico pátrio e, perquirindo as discussões doutrinárias e jurisprudenciais, analisaremos desde os aspectos mais ontológicos da discussão –

como, sobretudo, se o direito a candidatar-se deve ser considerado de caráter fundamental e, portanto, inerente à pessoa humana – até o debate sobre quesitos de ordem prática à admissão da candidatura avulsa no Brasil.

Nessa esteira, no primeiro capítulo, traçamos um panorama histórico da exigência de filiação partidária no Brasil como requisito essencial à candidatura, além de apontarmos uma amostragem, em sede de direito comparado, de como as nações democráticas lidam com a candidatura avulsa; no segundo capítulo, por sua vez, abordamos a base jurídica dos partidos e entraremos nos aspectos que envolvem as teorias do mandato; no terceiro capítulo, o disposto no Pacto de São José da Costa Rica e a questão do seu status no ordenamento jurídico brasileiro estarão em discussão; no quarto capítulo, o enfoque se dá no enfrentamento do tema pela jurisprudência e pela doutrina, relacionando as principais teses divergentes; no quinto, por seu turno, forjamos o contraponto às principais críticas à instituição no Brasil da candidatura avulsa, discutindo a crise da representação partidária, a chamada "ditadura dos partidos" e o problema da obstacularização da candidatura pela barreira do vínculo partidário como contrariedade aos princípios de direitos humanos fundamentais, para traçar uma tese favorável à candidatura sem filiação.

Parte-se da hipótese de que as chamadas candidaturas avulsas devem ser liberadas no Brasil em homenagem à devida observância dos preceitos fundamentais dispostos na Carta Magna da República, ao paradigma principiológico do Pacto de São José da Costa Rica e ao direito comparado, assim como por representar um avanço importante no amadurecimento da democracia brasileira. Após conjugar as diferentes perspectivas no tocante ao problema suscitado, notadamente posições contrárias e favoráveis à liberação das candidaturas avulsas no ordenamento jurídico pátrio, pretende-se demonstrar, ao fim, que o próprio espírito constitucional vigente, as premissas de direitos fundamentais e a experiência internacional aconselham firmemente a adoção do instituto pelo Brasil, a reafirmar que a hipertrofia dos partidos não pode permanecer posta como óbice praticamente insuperável ao exercício pleno da cidadania e, portanto, em afronta à democracia e aos direitos humanos.

A proposta é desenvolver uma metodologia que, conforme o perfil e os objetivos do trabalho, será de natureza básica; de abordagem qualitativa; de objetivo descritivo; de procedimento bibliográfico e documental; com método dialético. Após apresentarmos o pano de fundo da matéria e delineararmos uma exposição panorâmica de como as principais democracias do mundo tratam a questão-chave da pesquisa (a

possibilidade de candidatura para pessoa não filiada a partido político), será traçada a controvérsia por meio da reunião em subcapítulos da matéria de direito, do prisma doutrinário e da jurisprudência, com enfoque nos principais aspectos que sustentam cada uma das duas premissas conflitantes. Em seguida, analisando os polos divergentes e contrapondo suas teses, haveremos de chegar a uma proposta de alternativa lastreada nos fundamentos extraídos e reavaliados da discussão encetada.

Do ponto de vista da natureza da pesquisa, esta será básica, a qual, segundo Prodanov e Freitas (2013, p.51), é aquela que “objetiva gerar conhecimentos novos úteis para o avanço da ciência sem aplicação prática prevista. Envolve verdades e interesses universais”. Ao contrário, a chamada pesquisa aplicada não serve aos nossos propósitos porque “objetiva gerar conhecimentos para aplicação prática dirigidos à solução de problemas específicos. Envolve verdades e interesses locais”. A controvérsia tema do trabalho em curso, conforme já delineado, busca contrapor duas teses a respeito do instituto da candidatura avulsa, pretendendo não o resultado de uma resposta aplicável a demandas específicas, mas um postulado que se volte para matéria de interesse universal na amplitude do ambiente jurídico brasileiro.

A abordagem será qualitativa, que, ainda segundo Prodanov e Freitas (obra citada, p. 70), “considera que há uma relação dinâmica entre o mundo real e o sujeito, isto é, um vínculo indissociável entre o mundo objetivo e a subjetividade do sujeito que não pode ser traduzido em números”. É uma pesquisa descritiva, na fonte das informações, não tendo, como na pesquisa quantitativa, a conduta de colacionar dados, promover tabulações, elaborar estatísticas com a visão voltada para uma quantificação, mensuração precisa e análise matemática do problema. Na abordagem qualitativa, por seu turno, não há o intuito de tratar dados coletados de maneira a comprovar hipóteses prévias a partir de resultados precisos e definitivos.

Em relação ao objetivo, a pesquisa será descritiva, aquela em que o pesquisador registra e descreve os fatos sem manipulá-los de maneira direta, visando a classificar, explicar e interpretar as informações levantadas. Gil (2002, p. 48), ao tratar desse tipo de objetivo, assevera que “as pesquisas descritivas têm como objetivo primordial a descrição das características de determinada população ou fenômeno ou, então, o estabelecimento de relações entre variáveis”.

Quanto ao procedimento, teremos uma pesquisa bibliográfica, que Marconi e Lakatos (2003, p. 183) também denominam pesquisa de fontes secundárias, a qual, conforme é de nítida compreensão, vem a ser aquela desenvolvida sobre conteúdo já

produzido e publicado, textos em geral, ou seja, periódicos, artigos científicos, trabalhos acadêmicos, livros, revistas, internet e afins, ou, conforme os autores, “abrange toda bibliografia já tornada pública em relação ao tema de estudo”. Todavia, será também uma pesquisa documental, posto que empregaremos de maneira ampla a análise de documentos jurídicos, como sentenças, acórdãos, decisões monocráticas, decisões interlocutórias, recursos, ações, pareceres, além da lei. A este respeito também tratam Marconi e Lakatos (obra citada, p. 174) quando ensinam que “a característica da pesquisa documental é que a fonte de coleta de dados está restrita a documentos, escritos ou não, constituindo o que se denomina de fontes primárias”.

No que tange ao método dialético, este mostrou-se, de longe e nitidamente o mais adequado por que a pesquisa a ser desenvolvida pretende tomar a tese vigente e dominante da necessidade indispensável do registro de filiação partidária como requisito indispensável para que o cidadão possa ser candidato a um cargo eletivo, para contrapô-la à antítese de que a filiação deve ser completamente dispensada, podendo o indivíduo exercer o direito de concorrer nas eleições sem limitações de tal natureza. O fim de tal processo de contraposição de tese e antítese é chegar a uma síntese, que vem a ser a candidatura avulsa condicionada, a qual não seria um meio-termo, mas, em verdade, um terceiro elemento advindo da colisão de pressupostos relevantes e acomodáveis dos dois primeiros posicionamentos.

Sobre o método dialético, Gil (2008, p. 13) apresenta uma bem acabada e clara síntese histórica, ressaltando que “o conceito de dialética é bastante antigo”, lembrando que “Platão utilizou-o no sentido de arte do diálogo” e ainda que “na Antigüidade e na Idade Média, o termo era utilizado para significar simplesmente lógica”. Não é, por óbvio, missão das mais fáceis conceituar o método em tela da maneira objetiva necessária ao presente estudo, mas, considerando tal adversidade e por isso mesmo compreendendo-se possível inexatidão, Jesus et al. (2016, p. 09) sintetizam: “A dialética é uma forma de analisar a realidade a partir da confrontação de teses, hipóteses ou teorias e tem origem na Grécia antiga, com filósofos clássicos como Sócrates, Platão, Aristóteles e Heráclito”.

Quanto à escolha do método, conforme já exposto, lastreia-se no fato de que este é o que melhor atende ao desiderato da pesquisa proposta. Conforme Lakatos e Marconi (2003), ao tratarem das leis da dialética, este é um método pelo qual nada é analisado como objeto fixo, mas em movimento. Logo, “nenhuma coisa está ‘acabada’, encontrando-se sempre em vias de se transformar, desenvolver; o fim de

um processo é sempre o começo de outro”. Eis uma assertiva que vai firmemente ao encontro do próprio sentido do direito não apenas enquanto uma ciência altamente dinâmica, mas como um fenômeno humano permanentemente em “vias de se transformar, desenvolver”, e no qual, nessa esteira, “o fim de um processo é sempre o começo de outro”. Exatamente o que se dá em relação ao objeto do estudo em curso: a história do direito de votar e ser votado é marcada por intenso movimento, um processo de transformação, o fim e recomeço de processos novos.

1 SÍNTESE HISTÓRICA DA CANDIDATURA AVULSA

A discussão do tema proposto, considerando sua relevância para o ambiente democrático brasileiro e todo o arcabouço de aspectos que acaba evocando ao suscitar o debate, exige inicialmente uma compreensão básica do contexto histórico e do panorama que o envolve, razão pela qual, no presente capítulo, serão considerados alguns destes aspectos introdutórios à matéria.

1.1 A CANDIDATURA AVULSA NA HISTÓRIA

A exigência da filiação partidária como requisito essencial para a candidatura no Brasil está configurada de maneira clara no texto da Constituição da República de 1988, em seu artigo 14, §3º, quando estabelece: “São condições de elegibilidade, na forma da lei: (...) V - a filiação partidária”. Já o Código Eleitoral vigente, a Lei nº 4.737/1965, determina em seu artigo 87 que “somente podem concorrer às eleições candidatos registrados por partidos”, texto original da norma mantido até a atualidade. O mesmo código, inclusive, ressalta no inciso I do §1º do artigo 94, ao tratar sobre o pedido de registro de candidatura, que o requerimento deverá ser instruído “com a cópia autêntica da ata da convenção que houver feito a escolha do candidato, a qual deverá ser conferida com o original na Secretaria do Tribunal ou no cartório eleitoral”. E, finalmente, a Lei 9.504, no §14 do artigo 11 (incluído pela Lei nº 13.488/2017), determina de maneira expressa e definitiva: “É vedado o registro de candidatura avulsa, ainda que o requerente tenha filiação partidária”.

Deste modo, do ponto de vista prático, os partidos políticos desempenham papel essencial no contexto da democracia brasileira, já que ninguém poderá sequer tentar eleger-se para um cargo público sem antes passar pelo crivo destas agremiações, precisando ser admitido e indicado por uma delas para concorrer. Tanto poder suscita discussões e debates, teses e questionamentos a respeito dos efeitos que produz para o desenvolvimento, consolidação e amadurecimento da democracia nacional, assim como quanto à necessidade ou não de indicar caminhos de flexibilização da capacidade – hoje plena – de controle por parte das legendas do acesso do cidadão ao direito de ser candidato.

Todavia, na história das eleições do Brasil, nem sempre foi assim. Na verdade, até a década de quarenta, a candidatura avulsa era admitida no país, não havendo disposições em sentido contrário. Como lembra Marra (2019), nossa primeira

Constituição, de 1824, “não trouxe disposições sobre o funcionamento de partidos políticos, tampouco sobre filiação partidária”. Logo, como ressalta, “as candidaturas avulsas eram a regra do sistema eleitoral no Império”. Na verdade, sob a monarquia, o exercício não apenas da capacidade eleitoral passiva, como também do próprio direito ao voto eram extremamente restritos e os partidos (representados pelos grupos antagonistas do Partido Liberal versus o Partido Conservador) não iam muito além de instituições incipientes, embora amoldadas à realidade e necessidades do momento.

Caiu o Império, mas a Carta da República de 1891 nada alterou em termos de exigência de filiação partidária, que permaneceu sem ser requisito obrigatório para a elegibilidade. Na verdade, a primeira constituição republicana em nada favoreceu ao intento do fortalecimento dos partidos. Pelo contrário, houve um retrocesso com a extinção dos partidos nacionais, fazendo explodir uma miríade de legendas regionais controladas por grupos familiares sem qualquer conexão programática ou ideológica e desprovidas de relevância no plano nacional.

Quatro décadas adiante, o país viveu nova revolução, e o movimento de 1930 estabeleceu mudanças drásticas no ordenamento jurídico político-eleitoral brasileiro, inclusive instituindo o Código Eleitoral de 1932, que estabeleceu um sistema eleitoral no país, inaugurando o modelo de representação proporcional. Com isso, a norma finalmente promoveu um certo fortalecimento dos partidos dentro da realidade política do país, mas, ainda assim, a candidatura avulsa continuou permitida, conforme disposto no parágrafo único do art. 58 do código: “Considera-se avulso o candidato que não conste de lista registrada”. Já o artigo 59 do referido Código estabelecia as condições de elegibilidade, que eram apenas duas: “1º) ser eleitor; 2º) ter mais de quatro anos de cidadania”.

Em 1935, foi promulgada a Lei Federal nº 48, que modificava o Código Eleitoral acrescentando uma exigência para o pretense candidato avulso, que teria que apresentar uma lista de assinaturas de apoio para obtenção do registro. Era o que dizia o art. 84. “Somente poderão concorrer às eleições candidatos registrados por partidos ou alianças de partidos, ou mediante requerimento de eleitores: cinquenta, nas eleições municipais, e duzentos nas estaduais ou federais”. Ocorre que a mudança não chegou a sair do papel, tendo em vista o golpe de 1937, que estabeleceu a chamada ditadura do Estado Novo.

Entretanto, em 1945, ano em que ocorreria a queda do regime, Getúlio Vargas sancionou a Lei nº 7.586, conhecida como “Lei Agamenon”, que pôs fim ao instituto

da candidatura avulsa no Brasil, consignando o registro partidário como requisito indispensável para as disputas eleitorais, conforme insculpido em seu artigo 39 de maneira enfática: “Somente podem concorrer às eleições candidatos registrados por partidos ou alianças de partidos”. Em relação a essa mudança, Nascimento (2014, p.14) ressalta:

No período de 1937 a 1945, todos os partidos políticos foram extintos no Brasil, inclusive o partido de extrema direita, Ação Integralista, até então única agremiação política permitida pelo governo. (...) A democratização de 1945 restaurou as eleições e os partidos políticos, foram fundados os primeiros partidos políticos nacionais: o partido social democrático (PSD); a união democrática nacional (UDN); o partido trabalhista brasileiro (PTB); e o partido social progressista (PSP) (...).

Portanto, curioso notar nesse breve apanhado histórico que a candidatura sem vinculação partidária era admitida no Brasil durante o Império e a Velha República, vindo a ser proibida nos estertores de um governo ditatorial em crise.

A obrigatoriedade da filiação seguiria como norma infraconstitucional no curso da vigência das Cartas de 1946 e 1967. Desta forma, seria a Constituição Cidadã de 1988 aquela que, superado o período do regime militar no país e da restrição à atividade partidária, viria a dar o maior prestígio a estas instituições, inclusive no sentido de fixar como regra objetiva o requisito indispensável da filiação partidária como exigência para o exercício da capacidade eleitoral passiva pelo cidadão.

Contudo, além dos casos em que cidadãos tentaram assegurar o acesso ao registro de candidatura sem filiação por meio da via judicial, questionando, portanto, a determinação constitucional, inúmeras propostas já foram apresentadas no Congresso Nacional buscando voltar a instituir no país a figura do concorrente avulso. Em 2006, a Proposta de Emenda à Constituição nº21, encabeçada pelo senador Paulo Paim (PT/RS), tinha como emenda dar “nova redação ao inciso V do § 3º do art. 14 da Constituição, para dispor sobre a candidatura de pessoas não filiadas a partidos políticos”. Pela PEC, o dispositivo, que atualmente estabelece como um dos requisitos de candidatura a “filiação partidária”, passaria a vigorar com o seguinte texto: “a filiação partidária ou, nos termos da lei, o apoio do número de eleitores necessário à candidatura avulsa”.

Na sua justificativa à proposta, pugnou Paim, mencionando as restrições impostas atualmente ao acesso de boa parte da massa dos nacionais a uma candidatura, que a medida representaria a “ampliação da participação cidadã na ainda nascente democracia brasileira”. O senador Antônio Carlos Valadares (SE) apresentou emenda para que a candidatura avulsa fosse permitida apenas no caso das eleições para o legislativo. A matéria teve como relator o senador Marco Maciel (PE), que apresentou parecer confirmando a “constitucionalidade, juridicidade, regimentalidade e boa técnica legislativa da Proposta”, mas, “quanto ao mérito, pela sua rejeição”, o que acabou ocorrendo. Ressalte-se que, na sequência do presente trabalho, analisaremos os argumentos favoráveis e contrários relacionados ao à matéria e à controvérsia que encerra.

Já a mais recente proposta da Câmara Alta do Congresso é encabeçada pelo senador José Antônio Machado Reguffe (DF), a PEC nº06/2015. O projeto, segundo sua ementa, “suprime e acrescenta dispositivos à Constituição Federal, possibilitando o lançamento de candidaturas avulsas, independentemente de filiação partidária”. Pelo texto, o inciso V do art. 3º, que estabelece a exigibilidade de filiação, é suprimido, recebendo a redação constitucional o art. 17-A, o qual fixaria que “a filiação a partido político é direito de todo cidadão brasileiro”, sendo, entretanto, “vedada a exigência de filiação partidária como condição de elegibilidade ou requisito de qualquer espécie para o pleno exercício dos direitos políticos”. A PEC inclui um parágrafo ao artigo, para determinar que o candidato avulso precisará reunir o apoio de “um por cento dos eleitores da circunscrição, na forma da lei”, para obtenção do registro junto à justiça eleitoral.

Na Câmara Federal, a última proposta de emenda à Constituição referente ao assunto foi apresentada pela deputada Renata Abreu (SP), a PEC 378/2017, que, todavia, foi apensada a outro projeto que já então se encontrava tramitando há nove anos – e assim está até o momento. Trata-se da PEC 229/2008, de autoria do deputado Léo Alcântara, que, de acordo com a ementa, “altera o inciso V do § 3º do art. 14 da Constituição Federal para permitir a candidatura de pessoas sem filiação partidária, mediante apoio de um número mínimo de eleitores”, e que tem redação praticamente idêntica à da PEC do senador Paulo Paim.

No momento de desenvolvimento do trabalho em curso, setembro/outubro de 2020, a proposta mais recente do Senado e o projeto em andamento na Câmara Federal encontram-se em tramitação, aguardando parecer da Comissão de

Constituição, Justiça e Redação das respectivas casas legislativas. Ao mesmo tempo e na mesma data, a possibilidade de liberação das candidaturas avulsas pela via do Supremo Tribunal Federal segue aguardando apreciação do plenário na condição de matéria reconhecida como de repercussão geral.

1.2 A CANDIDATURA AVULSA NO MUNDO

Entre os dois argumentos que fundamentaram a decisão do Supremo Tribunal Federal de reconhecer a apreciação da matéria quanto às candidaturas avulsas como questão de repercussão geral, está o exercício do direito comparado mostrando que o Brasil encontra-se entre as minorias em termos de democracias que não admitem a figura do postulante desprovido de filiação partidária. Na redação do recurso em que requereu o registro de candidatura avulsa a prefeito do Rio de Janeiro em 2016 para o advogado Rodrigo Mezzomo (p. 4), a defesa asseverou, diante de um apanhado de informações da realidade quanto ao tema no mundo, que “as candidaturas avulsas são a regra, não a exceção”. Na ação, Mezzomo cita levantamento realizado pela Rede de Informações Eleitorais publicado em uma reportagem especial do Jornal do Senado, edição de 15 a 21 de junho de 2009, pesquisa a respeito da qual Bruno Ferreira de Oliveira (2017, p.70) pondera:

Se, em apenas 9,68% dos 217 países do mundo, as candidaturas avulsas não são permitidas para o Legislativo nem para o Executivo, e o Brasil está contemplado nesse número, estamos na contramão de transformação para uma democracia moderna representativa. Os partidos políticos já não são suficientes para garantir a representação da sociedade.

A reportagem do Jornal do Senado ainda mencionou como funcionam as candidaturas avulsas em algumas nações do mundo. Conforme mostrado, a Alemanha, por exemplo, “permite o lançamento de candidaturas avulsas nas eleições distritais sob a regra do voto majoritário, com exigência única do apoio, manifesto na forma de assinatura, de um número pequeno de eleitores”. No modelo alemão, “candidatos sem partido podem beneficiar-se do financiamento público das campanhas, em igualdade de condições com os candidatos partidários”. O texto cita os casos de outros três países, dentre eles o dos Estados Unidos, inclusive referindo-

se ao panorama das eleições do ano anterior à publicação para dimensionar que os postulantes sem vinculação partidária ainda representam uma minoria no quadro de eleitos.

Desde o século 19 permitem que os chamados independentes disputem de cargos municipais até a Casa Branca. Porém, é um sistema virtualmente bipartidário. Na eleição presidencial do ano passado (2008), independentes e partidos pequenos receberam menos de 3% dos votos. Atualmente, menos de 0,003% dos 7.300 legisladores estaduais são independentes. Há apenas dois entre os cem senadores e nenhum entre os 435 deputados.

Segundo o periódico, a Itália também admite candidaturas avulsas, porém dentro de um sistema progressivo distinguindo entre o legislativo local e o nacional. É mais um paradigma de quão diversas são as legislações de cada país no que tange à admissão do candidato sem filiação a partido, fato que também pode corroborar o entendimento de que esse sistema apresenta a viabilidade de ser amoldado e adequado à realidade e às necessidades de cada democracia.

Adota as chamadas listas cívicas para os legislativos locais, nas quais prevalece a regra do voto proporcional. Podem concorrer candidatos não filiados a partidos políticos, com exigência única do apoio de um percentual mínimo de eleitores. No entanto, os eleitos por meio dessas listas que venham a se lançar candidatos nas eleições nacionais futuras devem filiar-se previamente a um partido.

Por fim, a reportagem sintetiza como funciona o processo em uma nação com fortes vinculações históricas e culturais com o Brasil, Portugal, onde o candidato que pretende entrar na disputa sem ter filiação a legenda partidária precisa atender a uma série mais exigente de requisitos, dentre eles reunir não apenas assinaturas de apoio, como ocorre em diversos outros países, mas também assegurar a estrutura de suporte às custas da campanha eleitoral.

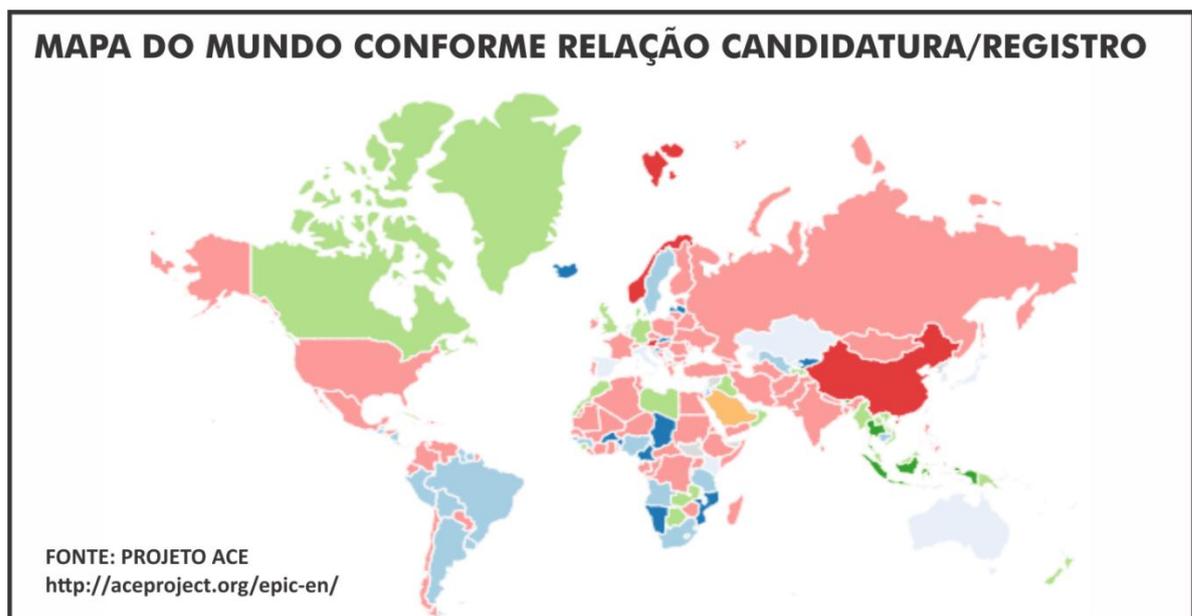
Exige do candidato avulso condições prévias mais complexas que as cobradas dos partidos, a começar por um número mínimo de assinaturas e uma especial capacidade financeira por parte da estrutura de apoio. O financiamento de uma candidatura independente é rigorosamente igual ao de uma partidária, inclusive podendo receber

doações, destinadas a entidade de associação devidamente registrada que apoie seu nome.

Conforme mencionado, as informações da reportagem têm como base o projeto “ACE Electoral Knowledge Network”, considerado a maior comunidade online do mundo e repositório de conhecimento eleitoral, que mantém uma relação atualizada em sua página oficial de como todos os países do planeta lidam com a matéria da candidatura avulsa e é integrada por Estados Unidos, Canadá e México, além do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud).

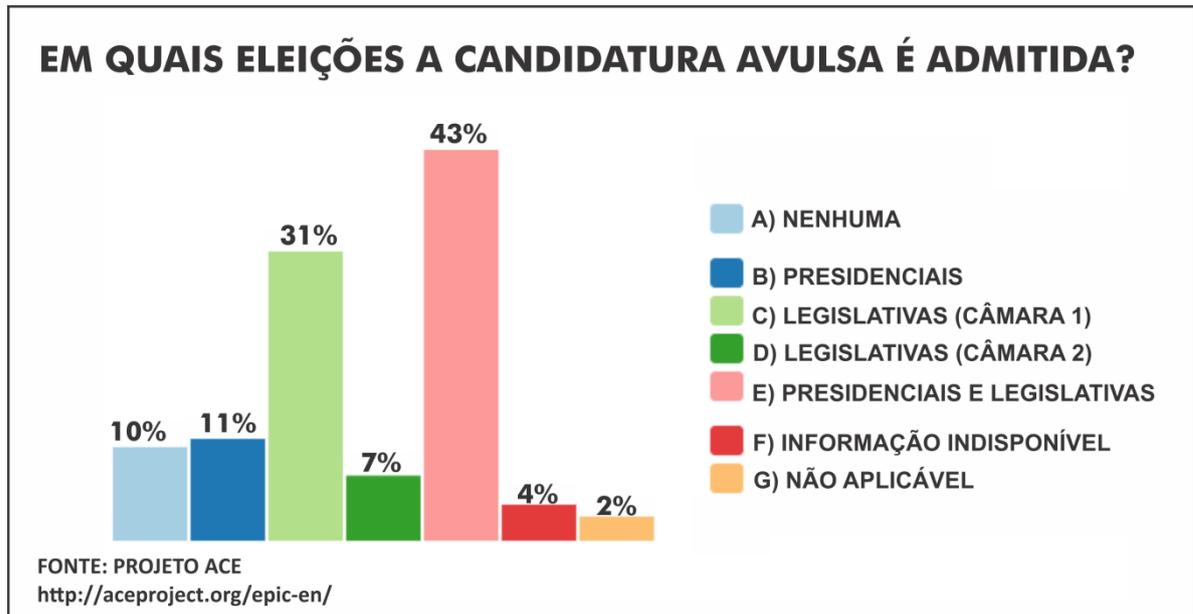
A página do projeto na internet traz os dados periodicamente atualizados no âmbito geral, mas as informações relativas a cada país são renovadas em prazos distintos, por serem fornecidas individualmente ao ACE. De qualquer forma, o apanhado que se verifica no momento atual reflete em geral os mesmos índices de uma década atrás. Segundo informa o portal oficial da organização (ACE PROJECT, online), os índices comparativos são provenientes de “uma coleção sistemática de estatísticas e dados relacionados a eleições”, que “são coletados pelo ACE através da colaboração com embaixadas em todo o mundo”.

QUADRO 1 – Candidatura avulsa no mundo: mapa



Fonte: adaptado do ACE Project (online)

QUADRO 2 – Candidatura avulsa no mundo: estatística



Fonte: adaptado do ACE Project (online)

Conforme mostram os gráficos, o cenário mais comum, em 43% das nações do mundo, admite a candidatura avulsa tanto para as eleições do executivo quanto para as do legislativo. Até 31% permitem somente no caso das eleições para o legislativo (há países, como o Brasil, com sistema bicameral) e 11% admitem apenas para o pleito presidencial. E o fato em destaque é que somente 10% das nações não admitem nenhuma modalidade de candidatura sem registro partidário.

Conforme pode-se observar do mapa, entre as nações que se enquadram na mesma condição do Brasil, estão vizinhos da América do Sul, como a Argentina, Uruguai, Suriname, Guiana e Peru; países da América Central, como Nicarágua, Costa Rica e Guatemala; a Suécia, na Europa; e nações do continente africano, como a Nigéria, Mali, Serra Leoa, Tanzânia, Angola e África do Sul. Entre os países que admitem a figura do candidato avulso tanto para as eleições presidenciais quanto para as legislativas estão Estados Unidos, México, Rússia, Índia, Polônia, Turquia, França, Portugal, Congo, Egito, Etiópia, Zimbábue e os vizinhos sul-americanos Colômbia, Venezuela, Equador, Chile e Paraguai.

Para efeitos comparativos, a partir dos dados do Projeto ACE é possível verificar a seguinte realidade da permissão de candidatura avulsa nos países integrantes da América do Sul:

Tabela 1 – Candidatura avulsa na América do Sul

PAÍS	A CANDIDATURA AVULSA É PERMITIDA?
Argentina	Não, em nenhum caso
Bolívia	Sim, tanto para as eleições legislativas quanto do executivo
Brasil	Não, em nenhum caso
Chile	Sim, tanto para as eleições legislativas quanto do executivo
Colômbia	Sim, tanto para as eleições legislativas quanto do executivo
Equador	Sim, tanto para as eleições legislativas quanto do executivo
Paraguai	Sim, tanto para as eleições legislativas quanto do executivo
Peru	Sim, tanto para as eleições legislativas quanto do executivo
Uruguai	Não, em nenhum caso
Venezuela	Sim, tanto para as eleições legislativas quanto do executivo

Fonte: <http://aceproject.org/epic-en/CDTable?view=country&question=PC008>

Como é notório, a mera permissividade à candidatura avulsa contida na legislação de cada país e por ele informada ao levantamento feito pelo órgão internacional não representa, por si, uma realidade fática a respeito do efetivo quadro daquela democracia e de sua qualidade. Exemplo disso é que a Venezuela, que enfrenta um longo predomínio do poderio chavista e – mesmo sem aprofundamento do mérito quanto ao assunto – não pode facilmente ser reconhecida como um modelo razoável de democracia atualmente bem sucedida, admite em sua constituição a candidatura independente.

Aliás, pelo menos na teoria, a Venezuela tem um dos mais abertos modelos de admissão de candidaturas avulsas, no qual não apenas o próprio cidadão pode decidir concorrer mesmo sem ser filiado, bastando angariar assinaturas de apoio ao seu nome (como ocorre em diversos países que autorizam alguma modalidade de registro sem filiação), como grupos étnicos e culturais podem lançar seus representantes à disputa sem que precisem inscrever-se em agremiações partidárias. A Lei Orgânica dos Processos Eleitorais (Venezuela, online) determina, em seu artigo 51, que “as organizações com fins políticos e os grupos de eleitores e eleitoras poderão postular a uma mesma pessoa para um determinado cargo de eleição popular sem outras limitações além das estabelecidas pela Constituição e a lei”.

Para disputar sem ser filiado a partido, o candidato deve, segundo a norma venezuelana, apresentar o apoio de pelo menos 5% dos eleitores da circunscrição eleitoral onde pretende concorrer. Um índice, por sinal, elevado e que em outras nações com a mesma exigência de coleta de assinaturas chega a ser de apenas 0,5%, caso do Chile e Paraguai.

Por fim, cabe ressaltar que, embora a já mencionada reportagem do Jornal do Senado em 2009 tenha destacado, a partir do exemplo dos Estados Unidos, que não havia um grande número de candidaturas avulsas vitoriosas nas eleições daquele país, o advogado Rodrigo Mezzomo, em seu recurso ao STF, lista casos de postulantes sem filiação que obtiveram bons resultados mesmo naquele país. O maior exemplo é Ross Perot, que disputou as eleições presidenciais em 1992 e ficou na terceira colocação, somando consideráveis 18,9% do total de votos populares.

Outro "case" apresentado pelo autor da peça junto ao STF foi o de Yuriko Koibe, que venceu a eleição para a prefeitura de Tóquio, no Japão, em 2016 na condição de candidata independente, superando cerca de vinte concorrentes e tornando-se ainda a primeira mulher a se eleger para o cargo naquela cidade. Outros dois exemplos, referentes a eleições presidenciais, são mencionados na peça de Mezzomo (2016, p. 8) encaminhada ao Supremo Tribunal Federal.

Em maio de 2016, o candidato independente Alexander van der Bellen venceu a eleição presidencial austríaca. Pela primeira na história da Áustria, desde o fim da Segunda Guerra, ficaram de fora do segundo turno os tradicionais partidos Social Democrata (SPO), de centro-esquerda, e o do Povo (OVP), conservador. (...) O professor Gudni

Johannesson concorreu de modo independente e venceu a eleição presidencial na Islândia, realizadas em junho de 2016. Após a explosão do Panama Papers (que gerou indignação pública na Islândia), Johannesson decidiu disputar a eleição se posicionando contra a política tradicional, enfatizando uma visão apartidária e independente.

No Brasil, em 2018, com o julgamento da matéria já pendente na suprema corte do país, 22 cidadãos pediram registro de candidatura à Presidência ou vice-presidência da República sem filiação partidária, de acordo com informações divulgadas pelo Tribunal Superior Eleitoral em seu site oficial. Já um levantamento do Jornal Correio Braziliense revelou que pelo menos outras dezenove pessoas haviam requerido registro junto aos tribunais regionais eleitorais para concorrer a outros cargos naquele mesmo 2018. Um desses casos foi na Paraíba, onde o advogado Helderley Florêncio Vieira teve o pedido para ser candidato a governador sem filiação negado pelo Tribunal Regional Eleitoral.

2 OS PARTIDOS POLÍTICOS: BASE JURÍDICA E PERFIL INSTITUCIONAL

A crise de representatividade dos partidos políticos está no cerne da discussão sobre a necessidade de flexibilização da exigibilidade do vínculo com alguma legenda como requisito essencial para a candidatura. Todavia, essa será uma discussão a ser encetada adiante no trabalho em curso, cabendo por ora, neste capítulo em que consideramos noções fundamentais para a formação geral da compreensão quanto ao problema em análise, tratar tangencialmente da natureza jurídica destas agremiações e do seu papel institucional no contexto prático da democracia brasileira, a partir do próprio arcabouço legislativo que regula sua criação, funcionamento e até seu desiderato.

2.1 PERFIL DOS PARTIDOS

No momento, o Brasil conta com 33 partidos registrados junto ao Tribunal Superior Eleitoral, os mais antigos oficializados em 1981 (MDB, PTB e PDT) e o mais jovem de 2019, a UP (Unidade Popular). As legendas são reguladas pela Lei dos Partidos Políticos, nº 9.096, de 19 de setembro de 1995, que, inclusive, conceitua em seu artigo 1º o que vem a ser uma sigla partidária, a saber: “O partido político, pessoa jurídica de direito privado, destina-se a assegurar, no interesse do regime democrático, a autenticidade do sistema representativo e a defender os direitos fundamentais definidos na Constituição Federal”. A lei também assegura a plena liberdade para a criação das legendas, sem restrições de caráter ideológico (desde que nos limites da legalidade), assim como sua fusão, incorporação e extinção. O processo de nascimento de um partido deve seguir o trâmite determinado pelo §1º do artigo 7º da Lei 9.096:

Só é admitido o registro do estatuto de partido político que tenha caráter nacional, considerando-se como tal aquele que comprove, no período de dois anos, o apoio de eleitores não filiados a partido político, correspondente a, pelo menos, 0,5% (cinco décimos por cento) dos votos dados na última eleição geral para a Câmara dos Deputados, não computados os votos em branco e os nulos, distribuídos por um terço, ou mais, dos Estados, com um mínimo de 0,1% (um décimo por cento) do eleitorado que haja votado em cada um deles.

O ímpeto de proliferação dos partidos políticos no Brasil sofreu um certo refreio a partir da entrada em vigor da chamada “cláusula de desempenho” (também conhecida como cláusula de barreira), inserida na Constituição da República através da Emenda 97 de 2017 para estabelecer determinados patamares de votação aos partidos para que tenham acesso aos recursos do fundo partidário e ao direito de antena (propaganda eleitoral no rádio e na televisão). Esses patamares começaram a vigorar já nas eleições de 2018 e deverão seguir sendo implementados até 2030, de maneira gradativa. Segundo a redação dada pela emenda, somente terão direito a recursos do fundo partidário e acesso gratuito ao rádio e à televisão, na forma da lei, os partidos políticos que atenderem a pelo menos um dentre dois requisitos. O primeiro é conseguir alcançar no mínimo 3% dos votos válidos nas eleições para a Câmara dos Deputados, devendo ser distribuídos em pelo menos 1/3 das unidades da Federação (ou seja, nove) com um mínimo de 2% dos votos válidos em cada uma delas. O segundo, eleger pelo menos quinze deputados federais distribuídos em no mínimo um terço das unidades da Federação.

Em consequência, teve início um movimento de partidos no sentido de promoverem fusões ou incorporações como saída para não sucumbir diante da nova barreira de desempenho. Assim, em 2019, o PHS (Partido Humanista da Solidariedade) foi incorporado pelo Podemos e o PPL (Partido Pátria Livre) incorporou-se ao PC do B (Partido Comunista do Brasil).

Aliás, por falar em movimento das legendas, uma prática vem se mostrando recorrente no país, sobretudo após o agravamento da crise política que antecedeu e sucedeu ao impeachment da ex-presidente Dilma Rousseff, foi o da mudança de nomes. Até recentemente, quase todas as legendas eram identificadas por siglas iniciadas pela letra “P” (de partido), a exceção do Democratas, que já havia feito essa alteração bem antes, em 2007, quando deixou de ser o PFL – Partido da Frente Liberal. Porém, entre 2017 e 2020, nove agremiações trocaram de “nome” perante a justiça eleitoral. Foi assim que o PTN (Partido Trabalhista Nacional) virou Podemos em fevereiro daquele ano; o PSDC (Partido da Social Democracia Cristã) se tornou DC (Democracia Cristã), no mesmo ano; o PEN (Partido Ecológico Nacional) mudou para Patriota, também em 2017; o tradicional PMDB (Partido do Movimento Democrático Brasileiro) voltou a ser apenas MDB (como em sua fundação), em 2018; mesmo ano em que o PTdoB (Partido Trabalhista do Brasil) foi rebatizado como

Avante; em 2019, o PP (Partido Progressista) virou Progressistas; o PR (Partido Republicano) mudou para Partido Liberal; o PPS (Partido Popular Socialista) passou a se chamar Cidadania; e o PRB (Partido Republicano Brasileiro) se tornou Republicanos.

2.2 AS TEORIAS DO MANDATO: VISÃO GERAL

Ainda no campo da análise geral a respeito da posição da jurisprudência e da doutrina quanto ao tema da candidatura avulsa, mostra-se conveniente conhecer e ponderar quanto às teorias que envolvem o mandato e tentam responder a uma pergunta: a quem ele pertence? Essa questão se reveste de relevância porque, afinal de contas, liga-se diretamente ao debate sobre a possibilidade de existirem candidatos desvinculados completamente das agremiações partidárias. Ora, no Brasil, atualmente, a teoria em vigor por virada de entendimento do Tribunal Superior Eleitoral e do Supremo Tribunal Federal é a de que o mandato pertence ao partido. Desta feita, para que a candidatura avulsa venha a ser admitida, seria necessário que os dois tribunais novamente alterassem esse entendimento.

A doutrina, de maneira majoritária, concebe três teorias quanto à titularidade do mandato. A primeira delas, a “teoria do mandato imperativo”, encontra-se superada, por tratar o mandato como uma espécie de contrato de representação no qual o eleito apenas se comprometia a cumprir integralmente a vontade do eleitor, como se fosse somente uma espécie de portador de procuração. Logo, tendo em vista se tratar de prisma que, em termos práticos, se mostra incabível à realidade do Brasil, foquemos nas duas correntes que vinculam-se, de fato, à discussão proposta, apresentando cada uma apenas em linhas gerais convenientes à formação do entendimento essencial à devida compreensão do tema em análise.

2.2.1 Teoria do mandato representativo

Por essa teoria, em síntese, o eleito age como representante do eleitor, mas mantendo sua liberdade de atuação e sem aquela espécie de vínculo contratual direto ou subordinação aos que o elegeram. O mandatário, aliás, não representa apenas

seus apoiadores, mas toda a sociedade de sua circunscrição eleitoral. E o mandato, neste caso, pertence ao eleito. Em regra, os defensores dessa linha baseiam-se muito mais nas contradições da teoria antagonista (a do mandato partidário). É nesse sentido que, embora não se poste como entusiasta da teoria representativa, Karen Marinho Rodrigues (2009, p. 39), em sua monografia, critica o entendimento oposto, ou seja, a Teoria do Mandato Partidário, pelas razões que sintetiza:

Apesar de ser uma teoria defendida por doutrinadores de peso, não parece ser o melhor posicionamento sustentar que as agremiações partidárias são os verdadeiros candidatos e não as pessoas naturais a ela filiadas, isso porque, diante da conjuntura política atual e da diversidade de partidos existentes, não há como se sustentar que alguém vote apenas na ideologia partidária.

Na mesma esteira, Filomeno Moraes e Marcus Pinto Aguiar (2017. p. 5) ponderando a respeito das consequências para o parlamentar que troca de partido, ressaltam que “um dos argumentos que se utilizou para penalizar o trãnsfuga e adequar as decisões em comento dentro desta perspectiva da mutação constitucional foi a de que havia uma demanda social neste sentido”. Citam argumentação do ministro Gilmar Mendes que afirma, sobre os que trocam de partido, haver “uma clara violação à vontade do eleitor e um falseamento grotesco do modelo de representação popular pela via da democracia de partidos”. Em seguida, os autores expõem um questionamento sobre o modelo partidário:

Caberiam algumas perguntas a esta defesa da vontade popular. Como foi identificada tal vontade? Quais os métodos utilizados para se chegar a conclusão que o eleitor que é midiaticamente induzido a votar no “representante do povo” e não do partido, entendeu que sua vontade não estava sendo realizada na democracia representativa que agora passaria a ser partidária? E por último, apesar da formalidade expressa nos estatutos dos partidos acerca de suas finalidades partidárias, pode-se realmente concluir contemporaneamente a quem os partidos realmente representam e quais seus objetivos?

2.2.2 Teoria do mandato partidário

Entende essa corrente, ora hegemônica no posicionamento dos tribunais, que o mandato eletivo pertence, de fato, ao partido, que, nesse sentido, é não apenas um vínculo jurídico necessário ao mandatário como o verdadeiro detentor da vontade

popular. Em defesa desse posicionamento, afirma José Jairo Gomes (2018, p. 145) que “em verdade, para além de frustrar a vontade do eleitor, a intensa mudança de legenda por parte dos eleitos falseia a representação política e desarticula o quadro partidário, tornando-o instável e confuso”. Vânia Siciliano Aieta, depois de abordar todas as teorias quanto ao pertencimento do mandato e historiar seus fundamentos, toma lado pela tese ora dominante (2006, p. 139 – 140):

A defesa do mandato partidário tem como pilar de sustentação a evidência de que o representante eleito depende totalmente da estrutura partidária, salvo as honrosas exceções dos chamados campeões de votos: os recursos financeiros advindos do fundo partidário, das doações recebidas pelo partido e das contribuições dos filiados; a utilização dos recursos de acesso à mídia revelados nos horários de televisão e rádio; o aproveitamento do trabalho coletivo da militância do partido; o acesso aos serviços de advocacia eleitoral, de informática, de publicidade, de estratégia política e, por fim, o voto de legenda.

Manoel Gonçalves Ferreira Filho (2015, p. 125), ao mencionar a virada jurisprudencial do TSE e STF para assentar que o mandato pertence ao partido, demonstra filiar-se à corrente.

Dois argumentos principais pesaram nessa decisão. Um, o de que têm os partidos, no direito brasileiro, o monopólio de apresentação de candidaturas. Portanto, ninguém se elege se não por meio de partido. O segundo, que acentua este ponto, é o de que, nas eleições para a Câmara dos Deputados, assembleias legislativas estaduais, Câmara Legislativa Distrital e câmaras municipais, o sistema eleitoral é o da representação proporcional e, segundo esta, repartição das cadeiras, portanto a atribuição de mandato se faz proporcionalmente ao número de votos do partido.

Apresentadas as premissas de cada teoria, é possível compreender com maior clareza que qualquer mudança de entendimento do judiciário no que tange às candidaturas avulsas representaria, em verdade, nova reviravolta jurisprudencial. Ressalte-se que os aspectos abordados neste momento são apenas um exercício delineativo de posições controversas e antagônicas que serão mais detidamente consideradas, exploradas e contrapostas, por meio de um enfoque específico quanto às divergências a respeito do instituto da candidatura avulsa, na sequência da presente perquirição.

2.3 A TEORIA DO MANDATO E A VIRADA JUDISPRUDENCIAL

Assim como, dentro do desiderato de discussão quanto à possibilidade de implementação no Brasil das candidaturas avulsas, é importante conhecer as linhas gerais das principais teorias referentes à discussão sobre a quem pertence o mandato, resta essencial também, para formular tal reflexão, entender como o tripé candidato-partido-mandato foi e é interpretado pela Justiça no país. Ou seja, conhecer como a posição dos tribunais mudou no curso do tempo a respeito desta matéria, chegando ao atual cenário que a chamada infidelidade partidária, configurada pela troca não justificada de partido, resulta na perda do mandato.

2.3.1 Fidelidade partidária na Constituição da República

O instituto da fidelidade partidária no Brasil veio a surgir na Constituição Federal apenas em 1969, por meio da emenda constitucional Nº 1, de 17/10/69, que alterou profundamente a Carta de 1967, com previsão no inciso V do artigo 35: “Perderá o mandato o deputado ou senador: (...) que praticar atos de infidelidade partidária, segundo o previsto no parágrafo único do artigo 152”. Assim, a definição precisa do que seria a referida infidelidade encontra-se consignada no parágrafo único do inciso VII do art. 152: “aquele que se opuser às diretrizes legitimamente estabelecidas pelos órgãos de direção partidária ou deixar o partido sob cuja legenda foi eleito”. No entanto, em 1985, a Emenda Constitucional Nº 25, de 15 de maio, removeu do ornamento jurídico nacional o instituto.

A fidelidade partidária voltaria à Carta Magna no texto atual. O parágrafo 1º do artigo 17, que trata do princípio, já sofreu duas alterações. A redação original afirmava: “É assegurada aos partidos políticos autonomia para definir sua estrutura interna, organização e funcionamento, devendo seus estatutos estabelecer normas de fidelidade e disciplina partidárias”. Em 2006, a Emenda 52 alterou o texto, incluindo alguns dispositivos. Já a Emenda Constitucional Nº 97, de 2017, assentou a redação ora em vigor, que assim estabelece que devem os estatutos dos partidos “estabelecer normas de disciplina e fidelidade partidária”.

Ocorre que, ao contrário do que se deu na Constituição de 1967 entre os anos de 1969 e 1985, o texto da Carta Magna de 1988 em nenhum momento previu – nem

prevê – a perda do mandato eletivo pela mudança de partido. O rol de causas para perda do mandato de deputados e senadores encontra-se insculpido no artigo 55 da CRFB/88, sem menção à mudança de legenda. Na norma infraconstitucional, inclusive, as consequências para o infiel são fixadas em sede de penalidades internas, intrapartidárias, administrativas, como se lê nos artigos 25 e 26 da Lei 9096/1996 (a Lei dos Partidos Políticos). Como é sabido, a menção a “cargos e funções” (art. 25) refere-se àqueles de representação do partido na casa legislativa, como lideranças de blocos, bancadas ou comissões, e não ao mandato. Diante desse cenário, entendia a Justiça não ser aplicável a perda do mandato eletivo com base na troca de partido, como pode se observar claramente no julgado a seguir, de 1989, do STF.

Ementa - MANDADO DE SEGURANÇA. FIDELIDADE PARTIDARIA. SUPLENTE DE DEPUTADO FEDERAL. - EM QUE PESE O PRINCÍPIO DA REPRESENTAÇÃO PROPORCIONAL E A REPRESENTAÇÃO PARLAMENTAR FEDERAL POR INTERMÉDIO DOS PARTIDOS POLITICOS, NÃO PERDE A CONDIÇÃO DE SUPLENTE O CANDIDATO DIPLOMADO PELA JUSTIÇA ELEITORAL QUE, POSTERIORMENTE, SE DESVINCULA DO PARTIDO OU ALIANÇA PARTIDARIA PELO QUAL SE ELEGEU. – A INAPLICABILIDADE DO PRINCÍPIO DA FIDELIDADE PARTIDARIA AOS PARLAMENTARES EMPOSSADOS SE ESTENDE, **NO SILÊNCIO DA CONSTITUIÇÃO E DA LEI**, AOS RESPECTIVOS SUPLENTE. – MANDADO DE SEGURANÇA INDEFERIDO. (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. MS n. 20927. Relator: Min. Moreira Alves. Publicado no DJE de 11/10/1989).

Outro julgado do Supremo Tribunal Federal, este bem mais recente (ano de 2004), quando comparado ao anterior, seguiu no mesmo sentido.

EMENTA: Mandado de Segurança. 2. Eleitoral. Possibilidade de perda de mandato parlamentar. 3. Princípio da fidelidade partidária. Inaplicabilidade. Hipótese não colocada entre as causas de perda de mandato a que alude o art. 55 da Constituição. 4. Controvérsia que se refere a Legislatura encerrada. Perda de objeto. 5. Mandado de Segurança julgado prejudicado. (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. MS n. 23405. Relator: Min. Gilmar Mendes. Publicado no DOU de 23.04.2004).

2.3.2 Mudança das regras em guinada do TSE e STF

Sem qualquer mudança nos dispositivos constitucionais ou mesmo na legislação ordinária, uma guinada expressiva no ordenamento das relações entre

mandatário e partido começou a se desenhar a partir de 2007, como resultado da consulta 1.398, formulada ao Tribunal Superior Eleitoral pelo Partido da Frente Liberal (PFL) em 27 de março daquele ano. Indagou a sigla: “Os partidos e coligações têm o direito de preservar a vaga obtida pelo sistema eleitoral proporcional, quando houver pedido de cancelamento de filiação ou de transferência do candidato eleito por um partido para outra legenda?”. A resposta, com relatoria do ministro César Pelluzo, foi afirmativa, por ampla maioria: seis votos a um.

Como efeito da declaração do TSE, diversos partidos passaram a requerer à mesa diretora da Câmara dos Deputados os mandatos de filiados que haviam trocado de legenda e, ante a inércia da casa, acionaram o Supremo Tribunal Federal. Em resposta ao MS 26.604, o STF afirmou, em 04/10/2007, que o mandato eletivo proporcional pertence ao partido.

DIREITO CONSTITUCIONAL E ELEITORAL. MANDADO DE SEGURANÇA IMPETRADO PELO PARTIDO DEM CONTRA ATO DO PRESIDENTE DA CÂMARA DOS DEPUTADOS. NATUREZA JURÍDICA E EFEITOS DA DECISÃO DO TSE NA CONSULTA N. 1.398/2007. NATUREZA E TITULARIDADE DO MANDATO LEGISLATIVO. OS PARTIDOS POLÍTICOS E OS ELEITOS NO SISTEMA REPRESENTATIVO PROPORCIONAL. FIDELIDADE PARTIDÁRIA. EFEITOS DA DESFILIAÇÃO PARTIDÁRIA PELO ELEITO: PERDA DO DIREITO DE CONTINUAR A EXERCER O MANDATO ELETIVO. (...) DIREITO DO IMPETRANTE DE MANTER O NÚMERO DE CADEIRAS OBTIDAS NA CÂMARA DOS DEPUTADOS NAS ELEIÇÕES. MANDADO DE SEGURANÇA CONHECIDO E PARCIALMENTE CONCEDIDO. (STF - MS: 26604 DF, Relator: Min. CÁRMEN LÚCIA, Data de Julgamento: 04/10/2007, Tribunal Pleno, Data de Publicação: DJe-187 DIVULG 02-10-2008)

Em 25 de outubro de 2007, o TSE baixou a Resolução 22.610, para, conforme ementa, “disciplinar o processo de perda de cargo eletivo, bem como de justificação de desfiliação partidária”. Acrescentou dispositivo não previsto na Constituição, ou seja, a troca de partido como fundamento para perda do mandato, fixando ainda como exceções aquelas configuradas em justa causa, assim relacionadas: “§ 1º - Considera-se justa causa: I) incorporação ou fusão do partido; II) criação de novo partido; III) mudança substancial ou desvio reiterado do programa partidário; IV) grave discriminação pessoal”. Assentava ainda, no parágrafo 3º do artigo 1º, que “o mandatário que se desfiliou ou pretenda desfiliar-se pode pedir a declaração da existência de justa causa, fazendo citar o partido”.

Importante anotar que, tanto em resposta à consulta 1423/2007 quanto no próprio texto da resolução, manifestou o TSE o entendimento de que a possibilidade de perda de mandato por troca injustificada de partido alcançava inclusive os detentores de cargos majoritários, ou seja, prefeitos, governadores, senadores e presidente. Essa abrangência da medida, contudo, seria derrubada pelo Supremo Tribunal Federal. O STF, no entanto, por nove votos a dois julgou improcedentes, em 12/11/2008, ações diretas de inconstitucionalidade apresentadas pelo Partido Social Cristão e a Procuradoria Geral da República contra a resolução da corte eleitoral, afirmando, desta maneira, a validade dos seus dispositivos até que o Congresso regulasse a matéria.

2.4 MINIRREFORMA DE 2015 E NOVA QUESTÃO DE DIREITO

Se a Constituição Federal não foi alterada para incluir a troca injustificada de partido como causa de perda do mandato, a chamada minirreforma política de 2015 pelo menos consignou a hipótese na redação da Lei dos Partidos Políticos (Lei 9096/95). A mudança acrescentou à norma o artigo 22-A, que assim estabelece:

Perderá o mandato o detentor de cargo eletivo que se desfiliar, sem justa causa, do partido pelo qual foi eleito. Parágrafo único. Consideram-se justa causa para a desfiliação partidária somente as seguintes hipóteses: I - mudança substancial ou desvio reiterado do programa partidário; II - grave discriminação política pessoal; e III - mudança de partido efetuada durante o período de trinta dias que antecede o prazo de filiação exigido em lei para concorrer à eleição, majoritária ou proporcional, ao término do mandato vigente.

Uma vez consolidado o entendimento (na esfera judicial) de que o mandato pertence ao partido, a natural evolução das questões de direito suscitou nova indagação: pode o partido dispor livremente do mandato, inclusive ao ponto de dele abrir mão permitindo sem quaisquer consequências a saída do mandatário, por meio de instrumentos como uma carta de anuência para desfiliação? Como se percebe a partir da leitura do novo dispositivo inserido na Lei dos Partidos, não há qualquer menção entre as chamadas justas causas à autorização do próprio partido para a saída do filiado detentor de mandato sem que este corra o risco de ter o referido mandato reivindicado pela legenda.

No entanto, na sempre criativa prática cotidiana das relações políticas no Brasil, a partir da virada de entendimento do TSE e do STF a respeito da fidelidade partidária, as siglas e seus integrantes passaram a inovar, incluindo as saídas consensuais, autorizadas pelos agora “donos” dos mandatos, que são os partidos, por meio do instrumento chamado de carta de anuência, que funciona como um salvo-conduto para o trãnsfuga.

A prática ainda suscita questionamentos, gera demandas na justiça e divide opiniões, inclusive no âmbito dos tribunais, porém, o entendimento até agora exarado pelo Tribunal Superior Eleitoral é em sentido afirmativo para que as siglas possam dispor amplamente dos mandatos, como consta do julgado sob a relatoria do ministro Henrique Neves da Silva (2016, p. 34):

AÇÃO DE PERDA DE CARGO ELETIVO POR DESFILIAÇÃO PARTIDÁRIA. VEREADOR. ANUÊNCIA. PARTIDO POLÍTICO. JUSTA CAUSA RECONHECIDA. Conforme precedentes desta Corte, o reconhecimento, pelo partido político, de grave discriminação pessoal em relação ao filiado, bem como a anuência com a sua desfiliação partidária, é suficiente para a caracterização da justa causa que permite a mudança de legenda sem a perda do direito ao exercício do cargo. Agravo regimental a que se nega provimento.

Esse posicionamento do TSE que concede tamanho controle da agremiação partidária não significa entendimento consolidado e tido como definitivo nos tribunais, como pode-se observar a partir do cotejamento de variadas decisões sobre a matéria.

Ainda assim, é de fato a perspectiva predominante no judiciário brasileiro que, destarte, mostra-se firmemente aferrado à teoria do mandato partidário, a tal ponto de compreender como constitucional e natural que as legendas possam até abdicar, de maneira discricionária, do mandato do parlamentar, como afirma o desembargador Rogério Medeiros Garcia de Lima (2018) em julgamento de ação no Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais na qual se discutia, em síntese e a partir de um caso concreto, a legitimidade das chamadas cartas de anuência partidárias por meio das quais uma legenda autoriza a saída de um mandatário sem risco de perda do cargo.

Os mandatos eletivos pertencem ao partido político, com o qual o candidato eleito detém relação de fidelidade partidária. A agremiação possui o direito de preservar a representação obtida nas urnas, reivindicando os mandatos dos seus filiados que deixarem seus quadros sem justa causa. Sendo assim, se possuem o direito de

reivindicar, têm o direito de permitir que o candidato eleito permaneça ocupando a cadeira obtida, mesmo indo para outro partido. Não há sentido lógico em afirmar que os mandatos pertencem aos partidos e, ao mesmo tempo, desconsiderar o posicionamento da agremiação relativamente a este mesmo mandato.

Neste caso, o voto do relator prevaleceu, mas houve dois posicionamentos agudamente divergentes. Caso do juiz Ricardo Matos de Oliveira que, em assertivas contundentes, ponderou (p. 11) que “o partido não tem a prerrogativa para anuir com a desfiliação a fim de resguardar um vereador da cassação”. Para ele, “a sua simples concordância não deve afastar a avaliação das causas que deram ensejo ao afastamento”. O magistrado emenda:

Além disso, a decisão do STF afirmando que o mandato é do partido tem que ser adequadamente interpretada, pois a manutenção da fidelidade partidária protege a vontade do eleitorado, não só daqueles que votaram no vereador dissidente, mas daqueles que votaram em outros candidatos que também concorreram para eleição daquele vereador que agora muda de partido, o que poderia levar a um desestímulo do cidadão em participar da política. Portanto, entende-se que o partido não pode anuir com a saída do vereador, pois desrespeitaram a vontade popular, pois o mandato não é um bem que se pode dispor a bel prazer, sendo limitada sua legitimidade apenas para reivindicar o mandato do filiado infiel.

Os posicionamentos divergentes quanto a essa nova questão de direito surgida a partir da virada jurisprudencial do STF foram colacionadas dentro do contexto da discussão ora encetada porque mostram os desdobramentos, em sede de novos problemas de interpretação, oriundos do entendimento vigente majoritário que concedeu amplo fortalecimento das agremiações partidárias no cenário da democracia brasileira, de sorte que, conforme anteriormente ponderado, uma decisão agora no sentido favorável à candidatura avulsa implicaria forte reviravolta de entendimento da suprema corte.

3. O PACTO DE SÃO JOSÉ DA COSTA RICA E A FILIAÇÃO PARTIDÁRIA

O entendimento sobre as disposições do Pacto de São José da Costa Rica no tocante às questões de caráter eleitoral, e mais especificamente sobre os direitos políticos, é indispensável para que se possa compreender a real dimensão do debate e os posicionamentos divergentes a respeito da matéria e sua aplicação.

3.1 PANO DE FUNDO HISTÓRICO

O conceito contemporâneo sobre direitos humanos nasceu ainda sobre as cinzas da Segunda Guerra Mundial (1939-1945) e seus horrores, como um esforço das nações para evitar que aquela tragédia de escala humana tão severa voltasse a se repetir. Bombas ainda explodiam e exércitos ainda não haviam sido completamente desmobilizados quando delegados de cerca de cinquenta países se reuniram em São Francisco, nos Estados Unidos, em abril de 1945 durante a Conferência das Nações Unidas sobre Organização Internacional, elaborando, ao fim, a Carta da recém-fundada Organização das Nações Unidas, que foi assinada em 26 de junho e entrou em vigor no dia 24 de outubro daquele ano, cujo desiderato foi consignado no preâmbulo do documento (online, p. 5): “Nós os povos das Nações Unidas estamos determinados a salvar as gerações futuras do flagelo da guerra, que por duas vezes na nossa vida trouxe incalculável sofrimento à Humanidade”.

Dentro desse contexto de pós-guerra e a partir da concepção quanto à necessidade de assegurar a construção de instrumentos de promoção e garantias dos direitos humanos, surgiram iniciativas de abrangência mundial e também regional, estas com enfoques nas demandas, problemáticas e realidades locais. É o caso da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, celebrada pelos integrantes da Organização de Estados Americanos (OEA), que foi assinada durante a Conferência Especializada Interamericana sobre Direitos Humanos, em San José, na Costa Rica, no dia 22 de novembro de 1969, entrando em vigor em 18 de julho de 1978 e sendo atualmente uma das bases do sistema interamericano de proteção dos direitos humanos. No Brasil, a CADH passou a vigorar somente em 1992, por força do decreto 678, assinado pelo presidente Itamar Franco.

Segundo consta do seu preâmbulo, o tratado fundamenta-se na Carta da Organização dos Estados Americanos (em vigor desde 1951), na Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem (aprovada em 1948) e na Declaração Universal dos Direitos do Homem (adotada também em 1948), tendo o propósito de consolidar no continente “um regime de liberdade pessoal e de justiça social, fundado no respeito dos direitos essenciais do homem”. Nesse sentido, pondera Accioly, Silva e Casella (2012, p. 714):

A Declaração Universal de 1948, bem como os instrumentos subsequentemente adotados, no contexto da ONU, inscrevem-se no movimento de busca de recuperação da dignidade humana, após os horrores cometidos pelo nazifascismo, mas sobretudo se dá a mudança no enfoque, quanto a ser o estabelecimento de sistema de proteção dos direitos fundamentais intrinsecamente internacional. Todo o sistema se constrói a partir de tal premissa.

O Pacto de São José da Costa Rica recebeu a subscrição de 25 nações, a saber: Argentina, Barbados, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Dominica, Equador, El Salvador, Grenada, Guatemala, Haiti, Honduras, Jamaica, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, República Dominicana, Suriname, Trinidad e Tobago, Uruguai e Venezuela. No ato da adesão à Convenção, o Brasil apresentou declaração asseverando entender, em sede de não ratificação de trecho do documento, “que os artigos 43 e 48, d, não incluem o direito automático de visitas e investigações *in loco* da Comissão Interamericana de Direitos Humanos, que dependerão da anuência expressa do Estado”. Quanto ao reconhecimento da competência da Corte, o Brasil assentou em 10 de dezembro de 1998 que:

O Governo da República Federativa do Brasil declara que reconhece, por tempo indeterminado, como obrigatória e de pleno direito a competência da Corte Interamericana de Direitos Humanos, em todos os casos relacionados com a interpretação ou aplicação da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, em conformidade com o artigo 62, sob reserva de reciprocidade e para fatos posteriores a esta declaração.

Ao todo, a declaração do Pacto contém 82 artigos, divididos em onze capítulos, versando sobre direitos fundamentais da pessoa humana, incluindo o direito à vida, à integridade pessoal, à liberdade, garantias judiciais, liberdade de consciência e

religião, direito de reunião e de associação, proteção da família, direitos da criança, direito à nacionalidade, proteção à propriedade privada, proteção judicial, direitos econômicos, sociais e culturais, assim como os direitos políticos, dentre outros. Há também dispositivos sobre a própria estrutura orgânica da convenção, bem como em relação à Comissão Interamericana de Direitos Humanos e à Corte Interamericana de Direitos Humanos, e, no trecho final, as necessárias disposições transitórias.

Quanto aos direitos políticos, objeto da presente perquirição, estes constam do artigo 23, que lista em três alíneas os direitos e oportunidades que, de acordo com o Pacto, todo cidadão deve gozar, enumerando, inicialmente: “participar da direção dos assuntos públicos, diretamente ou por meio de representantes livremente eleitos”. Em seguida, assenta o direito “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 complementa listando o direito “de ter acesso, em condições gerais de igualdade, às funções públicas de seu país”. Outro ponto importante é o inciso 02 do referido artigo, que afirma que a lei dos países subscritores só pode regular o exercício dos direitos listados no inciso anterior apenas em face dos seguintes motivos: “idade, nacionalidade, residência, idioma, instrução, capacidade civil ou mental, ou condenação, por juiz competente, em processo penal”.

3.2 STATUS NORMATIVO DOS TRATADOS INTERNACIONAIS

Para compreendermos a matéria em debate de maneira mais clara é indispensável entender como o Pacto de São José da Costa Rica se localiza e se enquadra na esfera do direito público interno do Brasil, para só então, vencida esta etapa, estabelecermos o conteúdo do referido tratado na questão de mérito envolvendo a tese de candidatura avulsa dentro do ordenamento jurídico pátrio. Nessa esteira, sabemos que um dilema que surge do direito internacional se dá quando confrontamos a validade de suas normas com a soberania de cada Estado. Como a força de regras estabelecidas no âmbito internacional poderá conviver com a autodeterminação de cada nação soberana, tanto mais quando os dispositivos de um e de outro eventualmente entram em conflito? Mazzuoli (2010, p. 74) delinea a dimensão do impasse.

Esse problema apresenta dois aspectos: um teórico, consistente no estudo da hierarquia do Direito Internacional frente ao Direito interno; e outro prático, relativo à efetiva solução dos conflitos porventura existentes entre a normativa internacional e as regras de Direito doméstico. A questão vem se desenvolvendo através dos tempos, tendo surgido várias teorias que buscaram equacionar o problema, dentre as quais se destacam duas, com seus temperamentos: a dualista e a monista.

De maneira sucinta, conforme o paradigma necessário ao trâmite da análise em curso, podemos entender que a teoria dualista enxerga o direito internacional e o direito doméstico como duas ordens jurídicas distintas e independentes, enquanto a teoria monista, em sentido oposto, compreende que ambos os sistemas convivem e, em verdade, até derivam um do outro. Para os dualistas, em síntese, compete ao direito internacional regular as relações entre os estados, bem como entre os estados e as organizações internacionais, enquanto os aspectos de ordem interna das nações soberanas, incluindo a convivência do Estado com os indivíduos, seria matéria de direito interno. Ainda para essa corrente, os tratados internacionais representam manifestações em nível de compromissos externos dos governos, sem subordinação da realidade jurídica interna de cada país. Sendo assim, tais compromissos, conforme ressalta Mazzuoli, “não têm a potencialidade de gerar efeitos automáticos na ordem jurídica interna”, só passando a existir tais efeitos se aquilo que foi pactuado “se materializar na forma de uma espécie de normativa típica do direito interno: uma emenda constitucional, uma lei, um decreto, um regulamento”. Ou seja, as determinações oriundas do direito internacional, inclusive quanto aos tratados, dependem não apenas do assentimento dos representantes dos Estados ao seu disposto, mas de uma espécie de validação interna.

Já para os monistas, o que existe são dois ramos de um mesmo sistema jurídico, com o direito internacional possuindo aplicabilidade no ambiente dos Estados, sem necessidade de validações internas, uma vez já ocorrida a manifestação de cada Estado no âmbito internacional. Aliás, o prisma dos monistas prossegue exatamente no sentido de que apenas por essa dimensão do compromisso celebrado, legitimada pelas implicações internas a cada nação através dos efeitos oriundos produzidos, se dá a sustentação de uma estrutura jurídica internacional. Destarte, existe não apenas uma harmonia entre os dois ramos, como o direito interno retiraria sua validade lógica do direito internacional. Mazzuoli lembra que “a assinatura e ratificação de um tratado

por um Estado significa a assunção de um compromisso jurídico”, de sorte que “o direito Internacional e o direito interno formam, em conjunto, uma unidade jurídica, que não pode ser afastada em detrimento dos compromissos assumidos pelo Estado no âmbito internacional”.

É a teoria monista a mais aceita pela doutrina brasileira. O problema é que essa linha teórica desperta naturalmente o impasse quanto à hierarquia das normas. Afinal, havendo divergência entre o dispositivo internacional e o ordenamento interno, qual deve prevalecer? Em geral, há também duas interpretações entre os monistas. A primeira, o monismo nacionalista, entende que a adoção das diretrizes do direito internacional é uma faculdade discricionária de cada Estado soberano; já a segunda, o monismo internacionalista, assevera que o direito externo e o interno formam uma unicidade de tal expressão que este deve ajustar-se àquele. E seria essa exatamente a perspectiva assentada pela Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados, de 1969, conforme se observa de seu artigo 27: “Uma parte não pode invocar as disposições de seu direito interno para justificar o inadimplemento de um tratado. Esta regra não prejudica o artigo 46”. Mencionado, o artigo 46, por seu turno, fixa dois incisos:

1. Um Estado não pode invocar o fato de que seu consentimento em obrigar-se por um tratado foi expresso em violação de uma disposição de seu direito interno sobre competência para concluir tratados, a não ser que essa violação fosse manifesta e dissesse respeito a uma norma de seu direito interno de importância fundamental.
2. Uma violação é manifesta se for objetivamente evidente para qualquer Estado que proceda, na matéria, de conformidade com a prática normal e de boa fé.

Mazzuoli pondera não restar incertezas quanto à posição do Brasil em consonância com a Convenção de Viena, ratificada somente quarenta anos depois, promulgada pelo Decreto nº 7.030, de 14/12/2009. Para o professor, "se havia dúvidas quanto à posição do Brasil em meio à divergência de doutrinas que estão a reger o tema das relações do direito internacional com o direito interno, após a ratificação (...) tais dúvidas devem obrigatoriamente cessar".

Todavia, não há uma consolidação pacífica dessa percepção. Accioly, Silva e Casella (2012, p. 380), por exemplo, entendem que o Brasil, pela própria posição atualmente adotada por manifestação da suprema corte (sobre a qual trataremos a

seguir), alinha-se a outro espectro, de sorte que “o mecanismo de recepção, segundo a lei brasileira, não permite a recepção direta, tratando-se de dualismo moderado”. Embora haja tal divergência, conforme veremos, o fato é que o STF tem atualmente uma posição mais clara quanto à questão, independente da nomenclatura que os doutrinadores atribuam no campo teórico dos citados espectros.

De qualquer forma, é mister acrescentar que Mazuolli, contudo, é proponente de uma terceira perspectiva no âmbito da teoria monista, que ele chama de monismo internacional dialógico e vem a ser a “possibilidade de um ‘diálogo’ entre as fontes de proteção internacional e interna, a fim de escolher qual a ‘melhor norma’ a ser aplicada no caso concreto”. Nessa esteira, há que se considerar a distinção entre os tratados internacionais que versam sobre direitos humanos dos demais, de natureza geral. Para não nos alongarmos, convém registrar, em linhas gerais, que a interpretação quanto à matéria oscilou ao longo do tempo na doutrina e jurisprudência pátrias, mas, desde 2008, o Supremo Tribunal Federal consolidou o entendimento de que os tratados sobre direitos humanos ratificados pelo Brasil possuem caráter supralegal, porém infraconstitucional.

Desde 2004, com a emenda nº 45, a Carta Magna passou a dispor, por meio do parágrafo 3º do artigo 5º, 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”. Quatro anos depois, no julgamento do RE nº 466.343/SP, de relatoria do Ministro Cezar Peluso, quando travou-se a discussão sobre a prisão do chamado depositário infiel, vedada pelo Pacto de São José da Costa Rica, a natureza normatiza do tratado voltou à discussão. Ao fim, a conclusão foi no sentido de reconhecer o status supralegal e infraconstitucional dos atos normativos internacionais sobre direitos humanos. Assim, como ressalta Marra (2018, p. 18):

O Plenário concluiu que a previsão constitucional da prisão civil do depositário infiel não foi revogada pela internalização da Convenção Americana sobre Direitos Humanos e pelo Pacto Internacional dos Direitos Cívicos e Políticos em face da supremacia da Constituição. Contudo, o dispositivo constitucional teve sua eficácia jurídica suspensa, ou seja, não há mais possibilidade concreta de produção de efeitos. Além disso, o caráter supralegal dos atos normativos internacionais em matéria de direitos humanos não paralisa apenas as normas nacionais anteriores à sua ratificação pelo Brasil.

O autor, inclusive, lembrou que, durante o mencionado julgamento, o ministro Gilmar Mendes apontou uma análise que indicaria uma forte tendência do constitucionalismo universal contemporâneo de prestigiar as normas oriundas dos tratados internacionais sobre direitos humanos.

3.3 CAPACIDADE ELEITORAL PASSIVA E O PACTO DE SÃO JOSÉ

A fim de discutirmos a conexão entre o que dispõe o Pacto de São José da Costa Rica e a questão da candidatura avulsa, é mister estabelecermos um entendimento geral sobre conceitos como direitos políticos, direito de sufrágio e condições de elegibilidade. Por direitos políticos entende-se aqueles afeitos à cidadania, assegurando ao indivíduo a participação ativa, de maneira direta ou indireta, na vida cotidiana do Estado, também sendo tratados como direitos cívicos. Roberto Moreira de Almeida (2017, p. 85) assim sintetiza a compreensão sobre o conceito:

Os direitos políticos podem vir a ser conceituados, em apertada síntese, como o poder que possui o nacional de participar ativa e passivamente da estrutura governamental estadual ou de ser ouvido pela representação política. Em outras palavras, consistem no conjunto de normas disciplinadoras da atuação da soberania popular.

Dada sua importância, os direitos políticos encontram-se consignados em capítulo próprio na Constituição da República de 1988, que é aberto com a menção, no caput do artigo 14, à soberania popular, que “será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante: I - plebiscito; II - referendo; III - iniciativa popular”. Como se vê, a redação da Carta Maior menciona o sufrágio eleitoral, que via de regra é entendido como sinônimo do direito ao exercício do voto, todavia, pela perspectiva doutrinária, comporta uma interpretação mais ampla, abrangendo, ainda, a capacidade de ser votado. Conforme leciona José Jairo Gomes (obra citada, p. 73), “designa o direito público subjetivo democrático, pelo qual um conjunto de pessoas é admitido a participar da vida política da sociedade, escolhendo os governantes ou sendo escolhido para governar”. Ele

lembra, ainda, que “o sufrágio é a essência dos direitos políticos, porquanto enseja a participação popular no governo, sendo este o responsável pela condução do Estado”.

O sufrágio, portanto, se divide em duas vertentes: o direito de votar, que vem a ser a capacidade eleitoral ativa; e o direito de ser votado, a capacidade eleitoral passiva. Os requisitos para exercer o direito de votar constam do artigo 14 e são claros: ter mais de dezesseis anos, ser nacional, não ser conscrito e estar alistado.

Já as condições para o exercício do direito de ser votado encontram-se listadas do §3º ao 8º do mesmo capítulo. Os quatro primeiros incisos do terceiro parágrafo trazem alguns requisitos gerais: “I - a nacionalidade brasileira; II - o pleno exercício dos direitos políticos; III - o alistamento eleitoral; IV - o domicílio eleitoral na circunscrição; V - a filiação partidária”. Já o inciso VI lista a idade mínima, que é de 35 anos para presidente, vice-presidente da República e senador; 30 anos para governador e vice-governador; 21 para deputado federal, deputado estadual ou distrital, prefeito, vice-prefeito e juiz de paz; d) 18 anos para vereador. O §4º firma que “são inelegíveis os inalistáveis e os analfabetos”; O §5º aborda a questão da reeleição; o § 6º trata da necessidade de desincompatibilização; o 7º estabelece as limitações para candidatura de parentes de chefes do executivo, a chamada inelegibilidade reflexa; e o 8º estabelece as condições para candidatura do militar. Logo, o cerne da discussão em tela gira em torno da exigência da filiação partidária determinada pelo inciso 5º do §3º do artigo 14 da Constituição da República.

Para os que defendem a tese da candidatura avulsa à luz do Pacto de São José da Costa Rica, o referido trecho da CRFB/88 entra em colisão com a normativa fixada pelo tratado. Nesse sentido, é mencionado o que dispõe o documento internacional de direitos humanos sobre os direitos políticos, assim instituído no artigo 23 do Pacto:

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.

A premissa do postulado concentra-se no inciso 2º do artigo, asseverando que o texto representaria um rol taxativo dos únicos requisitos admitidos pelo tratado como limitadores do exercício da capacidade eleitoral passiva. Em tal sentido, ressalta-se que o Pacto afirmaria que a legislação interna pode regular esse exercício “exclusivamente” (atenção para o advérbio) em razão de sete motivos: 1) idade; 2) nacionalidade; 3) residência; 4) idioma; 5) instrução; 6) capacidade civil ou mental; 7) condenação em processo penal. Não menciona, portanto, a filiação partidária como exigência insuperável e, pela ótica dos que defendem a candidatura avulsa, tratando-se de lista taxativa, não deveria o ordenamento jurídico pátrio, uma vez tendo o Brasil assinado o tratado, admitir tal restrição.

Sendo o objetivo do presente capítulo, dentro da sequência lógica de compreensão da matéria em análise, apenas apresentar a ótica que respalda, à luz do Pacto de São José da Costa Rica, a contraposição de entendimentos diversos e divergentes, de críticas e refutações a tal interpretação será efetivada adiante, no momento propício e voltado para a finalidade da discussão quanto às principais teses existentes no tocante ao problema. De qualquer sorte, depreende-se desde já que a questão assenta-se sobre dois aspectos: 1) o Pacto veda a exigibilidade de filiação partidária como requisito indispensável ao exercício da capacidade eleitoral passiva? (2) Sendo essa exigibilidade, no âmbito da legislação nacional, de caráter constitucional, prevalece a norma interna ou o tratado internacional?

Finalmente, à luz da discussão em curso, faz mister assentar que toda a questão em análise considera o aspecto das chamadas condições de elegibilidade, que vem a ser os requisitos positivos que asseguram ao cidadão o direito de exercer sua capacidade eleitoral passiva, ou seja, ser votado, sem deixar de sopesar as causas de inelegibilidade, que são elementos negativos que impedem o pleno exercício do direito de sufrágio e que constam tanto do próprio texto constitucional (a exemplo da já mencionada inelegibilidade reflexa) como de normas infraconstitucionais (como a Lei Complementar 135/2010 – Lei da Ficha Limpa, por exemplo).

Incluído pela emenda constitucional de revisão nº 4 de 1994, o §9º do artigo 14 da Carta Magna da República confirma que os dispositivos constitucionais que fixam

os limites de inelegibilidades não representam um rol taxativo, cabendo às leis complementares o estabelecimento de outras restrições, havendo, na própria redação, a indicação em linhas gerais de alguns temas e requisitos que devem servir de norte para tal legislação:

Lei complementar estabelecerá outros casos de inelegibilidade e os prazos de sua cessação, a fim de proteger a probidade administrativa, a moralidade para exercício de mandato considerada vida pregressa do candidato, e a normalidade e legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico ou o abuso do exercício de função, cargo ou emprego na administração direta ou indireta.

Do que se vê, reverbera a evidência de que o ponto crucial de choque entre o que consta do artigo 23 do Pacto de São José da Costa Rica e a norma maior da República é, essencialmente, o inciso V do §3º do artigo 14, ou seja, a exigência de filiação partidária como requisito indispensável ao exercício da candidatura.

4 CANDIDATURA AVULSA NA JURISPRUDÊNCIA E NA DOUTRINA

Após perpassarmos o enfoque histórico envolvendo o processo político-eleitoral brasileiro, a natureza da questão em análise, o arcabouço jurídico da matéria e a perspectiva dos direitos humanos a partir, inclusive, da análise quanto ao Pacto de São José da Costa Rica em prisma geral, é o momento de considerar o debate proposto a partir da realidade oriunda dos tribunais e, também, da doutrina, elencando visões favoráveis e contrárias ao instituto da candidatura avulsa, com seus respectivos argumentos. A finalidade é que, compreendendo a diversidade de interpretações que envolvem a problemática, possamos estabelecer quais seriam os principais argumentos e teses favoráveis e contrárias, posteriormente aplicando um filtro crítico a estes postulados.

4.1 A MATÉRIA NOS TRIBUNAIS

A jurisprudência pátria não registra largo histórico de decisões divergentes em relação aos pedidos de registros de candidaturas sem filiação partidária. O que, todavia, não pode escamotear a existência efetiva da controvérsia, sobretudo nos últimos anos e em face, principalmente, da interpretação em torno dos efeitos sobre o ordenamento jurídico nacional do Pacto de São José da Costa Rica, do qual o Brasil é signatário. Uma querela que, de resto, é efetivamente demonstrada pelo próprio reconhecimento dado à questão pelo Supremo Tribunal Federal, que admitiu a matéria como assunto de repercussão geral a ser apreciado.

Entretanto, embora em casos isolados, houve magistrados que não aguardaram o posicionamento definitivo do STF para decidir em prol da permissão. Em 2017, o juiz Hamilton Gomes Carneiro (online, p. 4), da 132ª Zonal Eleitoral de Goiás, atendendo a uma ação proposta pelo advogado Mauro Junqueira, autorizou previamente seu registro de candidatura nas eleições de 2018 sem necessidade de filiação partidária. O fundamento foi exatamente o Pacto de São José da Costa Rica. Para o juiz, o cidadão não pode ser alijado do direito à candidatura pelas restrições partidárias: “O cidadão não pode ficar a mercê dos dirigentes partidários e partidos políticos em suas regras que excluem aquelas pessoas ditas independentes”, disse. “Diante destas negativas partidárias, acarretaria a exclusão do direito do cidadão de

votar e ser votado, bem como de participar da vida política e pública de seu País”, complementou. O entendimento do magistrado goiano, inclusive, estava longe de ser uma interpretação isolada. O portal Consultor Jurídico registrou, em notícia de 24/09/2017, que o presidente da União Nacional dos Juízes Federais e o Ministério Público de Goiás corroboraram a percepção do juiz. Segundo o site, o então presidente da União Nacional dos Juízes Federais, Eduardo Cubas, que atuou como *amicus curiae* no processo, declarou-se plenamente favorável à candidatura avulsa, afirmando tratar-se de “um avanço do ponto de vista da cidadania”.

Quanto ao caso do MP goiano, o promotor eleitoral Fernando Aurvalle Krebs (2017, p. 6) assinou uma ação civil pública buscando obrigar a União a admitir o registro de candidaturas avulsas. Na petição inicial, Krebs citou tratados internacionais – no caso, além do Pacto de São José da Costa Rica, o de Nova Iorque, para fundamentar seu raciocínio em defesa da liberação do registro avulso ao candidato a postulante, asseverando expressamente que “ambos os tratados afetaram diretamente a própria disciplina do art. 14, parágrafo 30, V da CF88”. O promotor, em verdade, fez um verdadeiro libelo sobre a necessidade de liberação das candidaturas sem registro.

Como se vê, o pleno exercício da cidadania é inerente a TODOS os cidadãos - com ou sem deficiência -, podendo haver limitação apenas e tão somente às hipóteses EXCLUSIVAS relativas à idade (o que é muito natural pois diz respeito ao próprio discernimento), à nacionalidade (intrínseco portanto à condição de naturalidade), de residência (em outras palavras, de representação), idioma (o domínio da língua pátria é inerente aos valores de um povo), ao grau de instrução (fator de compreensão mínima de normas), à capacidade civil ou mental (é dizer, estar no gozo pleno da vida) e não haver condenação (o segregado não é um ser político por natureza pela ausência de liberdade).

Também no ano de 2017, no bojo do processo movido no Rio de Janeiro por Rodrigo Mezzommo e que chegou ao STF, recebendo o reconhecimento de tratar-se de questão da repercussão geral, a Procuradoria Geral da República, por meio de parecer do então subprocurador geral Odim Brandão Ferreira ratificado pela então procuradora geral Raquel Dodge, posicionou-se favorável à liberação das candidaturas avulsas no Brasil. Sustenta o subprocurador:

Apesar da relevância dos partidos políticos para o processo democrático, o art. 60, § 4º, II, da CR não incluiu os partidos na cláusula de eternidade da Constituição de 1988. Ao contrário, nesse aspecto da organização social brasileira, a Constituição só declarou a salvo de mudanças o “voto direto, secreto, universal e periódico”. Logo, não parece haver incompatibilidade entre a norma internacional aludida e as restrições a emendas constitucionais ou à incorporação do pacto aludido na ordem brasileira. (BRASIL, 2017)

Conforme depreende-se do posicionamento da procuradoria geral, a sustentação favorável à candidatura avulsa se dá também com base no Pacto de São José da Costa Rica.

A despeito desses casos, que podem ser tidos como isolados, o fato evidente é que a tese da candidatura avulsa não encontra, em regra geral, guarida junto ao judiciário brasileiro, do contrário, por óbvio, haveria uma larga sequência de exemplos de respostas afirmativas dos tribunais aos pedidos de autorização de candidaturas sem filiação, o que não acontece. Na contramão e por conseguinte, as demonstrações de decisões desfavoráveis aos pretensos candidatos sem vínculo partidário são vastas, como pode se inferir de rápida busca da jurisprudência referente ao entendimento predominante das cortes regionais.

Em 2016, o Tribunal Regional Eleitoral do Amazonas, julgando o recurso eleitoral RE 9263, asseverou que “o sistema eleitoral brasileiro não acolheu a denominada candidatura avulsa, conforme se extrai do art. 14, §3º, inciso V, da CRFB”. No mesmo sentido, o Tribunal Regional Eleitoral do Piauí, no âmbito do processo RCAND 060070949 TERESINA – PI em 17 de Setembro de 2018, foi enfático ao asseverar que “não existe, no sistema eleitoral brasileiro, a chamada candidatura avulsa, daí porque somente os candidatos indicados por partidos ou coligações podem concorrer às eleições”.

O TRE do Distrito Federal, por seu turno, rechaçou no RE 2407, em julgado de 08 de Novembro de 2018, a tese de que tratados internacionais desobrigariam a filiação partidária. Na ementa da decisão, a corte reconheceu que “os tratados internacionais aprovados pelo Congresso Nacional na forma prevista no art. 5º, §3º, da Constituição Federal passam a integrar o ordenamento jurídico nacional com status de emenda constitucional”, entretanto, concluiu que “não há falar, na hipótese, em revogação ou derrogação das disposições constitucionais que tratam das condições de elegibilidade”. O Tribunal do Distrito Federal ainda complementou assentando que

não há incompatibilidade entre as normas internas do direito brasileiro quanto a essas condições e os dispositivos dos tratados sobre direitos humanos.

Quando destinamos o recorte do acompanhamento da jurisprudência para a corte eleitoral superior, observamos a manutenção da mesma linha de entendimento que domina os TRE's. Foi assim o posicionamento do Tribunal Superior Eleitoral em relação ao caso paradigmático do advogado Rodrigo Mezzomo, cujo pedido de registro de candidatura avulsa para o pleito municipal de 2016 do Rio de Janeiro foi negado pelo juiz de 1º grau, decisão mantida pelo TRE fluminense e reafirmada pelo TSE. Dada a sua relevância, vale conferir o teor da ementa do julgamento.

ELEIÇÕES 2016. AGRAVO REGIMENTAL. RECURSO ESPECIAL. REGISTRO. PREFEITO E VICE-PREFEITO. CANDIDATURA AVULSA. IMPOSSIBILIDADE. 1. Na espécie, o Tribunal de origem manteve o indeferimento do pedido de registro de candidatura sob o fundamento de que, no ordenamento jurídico pátrio, não é possível lançar candidatura avulsa a cargo eletivo. 2. Não obstante o argumento de que a democracia se dá com a consagração do direito fundamental do cidadão de participar diretamente da vida política do país, no ordenamento jurídico brasileiro os partidos políticos exercem um elo imprescindível entre a sociedade e o estado. Com efeito, nos termos do art. 14, § 3º, V, da Constituição Federal, a filiação partidária é uma condição de elegibilidade. 3. O acórdão regional está em consonância com a jurisprudência desta Corte, segundo a qual, "no sistema eleitoral brasileiro, não existe candidatura avulsa" (ED-RO nº 44545/MA, Rel. Min. Henrique Neves da Silva, PSESS de 3.10.2014). 4. É facultado ao relator decidir monocraticamente os feitos, nos casos em que aplicável o art. 36, § 6º, do RITSE. Precedentes. 5. Estando a matéria assentada na jurisprudência desta Corte, incide a Súmula nº 30/TSE, aplicável, também, aos recursos especiais fundados na alínea a do I do art. 276 do Código Eleitoral. Precedentes. 6. Agravo regimental desprovido.

(TSE - RESPE: 00016556820166190176 RIO DE JANEIRO - RJ, Relator: Min. Luciana Christina Guimarães Lóssio, Data de Julgamento: 29/11/2016, Data de Publicação: PSESS - Publicado em Sessão, Data 29/11/2016)

A decisão do TSE no caso Mezzomo reafirmou o claro entendimento da corte a respeito da matéria, fazendo com que a parte autora, inconformada, recorresse ao Supremo Tribunal Federal, suscitando julgamento de questão de repercussão geral que, conforme sabido, ainda se encontra pendente. Entretanto, em pronunciamentos

anteriores e até mesmo contemporâneos à ação que aguarda apreciação, o STF já havia se posicionado contra a candidatura avulsa, inclusive rejeitando o argumento com fulcro em tratados internacionais sobre direitos humanos e o Pacto de São José da Costa Rica em particular.

Foi assim que a corte maior do Brasil se posicionou, por exemplo, no caso do mandado de injunção nº 0075042-39.2018.1.00.0000 – DF, com julgamento em 05 de outubro de 2018 e publicação no DJe-215 de 09/10/2018. Na decisão, foi declarada a "impossibilidade jurídica de candidaturas avulsas, não obstante o disposto na Convenção Americana de Direitos Humanos, que se qualifica como diploma de caráter infraconstitucional". Logo, conforme tudo que foi exposto e considerado até esse momento, resta claro que eventual decisão do Supremo Tribunal Federal em favor da candidatura avulsa no contexto da questão de repercussão geral pendente de julgamento representaria verdadeira virada de entendimento da corte.

Isso posto, tendo analisado o ambiente jurisprudencial no tocante à matéria, passemos a considerar, nos itens a seguir, posicionamentos da doutrina contrários e favoráveis ao instituto das candidaturas avulsas. A fim de traçar uma visão dos principais pontos de divergência, elencaremos um determinado rol de cada um dos prismas, sem, nessa etapa, cuidarmos de apresentar contraposições a respeito de cada um, atividade que ficará para o capítulo subsequente.

4.2 POSIÇÕES CONTRÁRIAS NA DOCTRINA

No campo infenso à liberação das candidaturas avulsas, o professor José Jairo Gomes (2018, p. 213) interpreta de maneira bastante distinta o disposto no Pacto de São José da Costa Rica, no qual não enxerga um comando efetivo contra a exigência da filiação partidária. Ele ressalta:

Ocorre que não está clara nesse dispositivo da CADH a garantia de candidatura sem filiação partidária. O que ele afirma é que todos têm direito de "ser eleitos". Todavia, esse direito não existe. O que existe em regimes democráticos e pluralistas – como o brasileiro – é o direito de concorrer a um cargo público eletivo, ou seja, de se candidatar. É nesse sentido que a aludida regra deve ser compreendida. "Ser eleito" depende da vontade do povo soberano, não sendo, pois, um direito do cidadão.

José Jairo Gomes vai além e, na mesma sequência, apresenta obstáculos de ordem prática à viabilização do instituto da candidatura avulsa em terras brasileiras.

Ainda que se vislumbrasse a existência de um direito à candidatura avulsa, é preciso ponderar que o funcionamento do sistema político-eleitoral brasileiro pressupõe a intermediação partidária. Mesmo que se restringisse às eleições majoritárias, a candidatura avulsa não seria viável senão com inúmeras limitações. Isso porque o funcionamento do sistema político brasileiro requer a intermediação de partidos políticos. Entre outras coisas, basta pensar no seguinte: (I) a distribuição de cadeiras nas casas legislativas depende de apuração dos quocientes eleitoral e partidário; (II) a distribuição de recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) é feita entre os partidos políticos; (III) o direito de acesso gratuito ao rádio e à televisão só é concedido a partidos políticos.

A professora Raquel Cavalcante Ramos Machado, em sua obra *Direito Eleitoral* (2018, p. 179), também aduz dificuldades de ordem prática relacionadas às candidaturas avulsas.

É certo que candidaturas avulsas poderiam trazer oxigenação ao cenário político, e talvez intensificar a participação democrática mas admiti-las demandaria grande reforma do sistema político atual, para disciplinar questões como acesso ao Fundo de Financiamento de Campanha, tempo de propaganda, entre outras questões procedimentais de natureza semelhante.

Para além dos aspectos práticos, Raquel Cavalcante (2018, p. 113-114) também defende a necessidade do vínculo partidário.

O fato de atualmente, no País, muitos partidos políticos se distanciarem do ideal de promoção do debate democrático e serem criados em desalinho aos propósitos esperados, não pode levar a que o texto das normas seja redigido desconsiderando o fim de destacar sua relevância para o exercício de mandatos e da democracia. É válido, portanto, condicionar candidaturas à filiação, impor regras à criação de partidos, distribuir adequadamente verbas do Fundo Partidário, impor rigor à contabilidade etc., de modo a que a existência dos partidos políticos ganhe credibilidade perante a sociedade.

Sem referir-se diretamente à controvérsia da candidatura avulsa, tema que provavelmente terá que apreciar no Supremo Tribunal Federal, o ministro Gilmar

Mendes (2014, p. 742-743), em obra conjunta com Gonet Branco, também faz uma defesa da exigibilidade de filiação ao ressaltar o valor das agremiações partidárias para a democracia representativa.

Os partidos políticos são importantes instituições na formação da vontade política. A ação política realiza-se de maneira formal e organizada pela atuação dos partidos políticos. Eles exercem uma função de mediação entre o povo e o Estado no processo de formação da vontade política, especialmente no que concerne ao processo eleitoral. Mas não somente durante essa fase ou período. O processo de formação de vontade política transcende o momento eleitoral e se projeta para além desse período. Enquanto instituições permanentes de participação política, os partidos desempenham função singular na complexa relação entre o Estado e a sociedade.

Marlon Reys (2013, p. 1080) segue uma linha similar, defendendo o vínculo partidário como uma necessidade ao bem-estar do sistema democrático, enxergando no recurso da candidatura partidária o que considera ser uma medida simplista e asseverando que “não podemos abrir mão dos partidos políticos”. O autor defende essa vinculação essencial como própria da – e necessária à – natureza do jogo eleitoral.

E não podemos abrir mão dos partidos políticos. Se nos deixarmos levar por ideias simplistas como as candidaturas individuais, estamos nos privando do direito de saber a que grupos os candidatos estão ligados. Todos nós somos ligados a grupos. O que dizer então daqueles que buscam se eleger para mandatos? É evidente que eles vão se coligar com pessoas que irão apoiá-los e ajuda-los em suas corridas eleitorais. Então, permitir a eleição de candidatos individuais é abrir mão do direito de saber com que grupos essas pessoas essas pessoas estão envolvidas. O resultado é que o eleitor sempre saberá desses envolvimentos tardiamente já que, enquanto estiverem exercendo seus mandatos, estes candidatos continuarão a procurar pessoas que pensem de forma semelhante para tocarem suas vidas no parlamento.

Curiosamente, a doutrina infensa à liberação das candidaturas avulsas em regra ignora aquele que se mostra como o mais contundente dos argumentos contrários quando o instituto é defendido à luz do Pacto de São José da Costa Rica. Trata-se da própria interpretação da Corte Interamericana quanto à matéria, à luz do julgamento de caso semelhante oriundo do México e que ficou conhecido como o

“caso Castañeda Gutman vs Estados Unidos Mexicanos”. Em 2007, a CIDH julgou uma demanda do cidadão mexicano Jorge Castañeda Gutman, que teve indeferido o pedido de registro de candidatura a presidente sem filiação partidária, negativa baseada em regra similar à brasileira, que exige o vínculo com partido. E, de fato, a corte decidiu contra o pedido do demandante, conforme ressalta Carvalho (2014, p. 110), que não deixou o fato despercebido:

(...) considerando perfeitamente lícita a criação, pelo México, de limitações ao registro de candidaturas que ultrapassem as fronteiras expressas na Convenção, desde que o façam obedecendo aos princípios da democracia representativa, com base em valores juridicamente válidos e que exista respaldo social. Nesse sentido, não havia reparo a fazer às normas mexicanas.

Para Carvalho, “a CIDH demonstrou enorme maturidade ao aplicar uma interpretação não literal ao texto da Convenção”, tendo em vista que, conforme ressalta, a corte reconheceu “que o estabelecimento de regras internas disciplinadoras do processo eleitoral é uma liberdade que assiste a todos os países”, compreensão assentada com a condição de “que sejam respeitadas as linhas mestras dos regimes democráticos e que haja legitimidade social”.

4.3 POSIÇÕES FAVORÁVEIS NA DOCTRINA

A defesa da liberação da candidatura sem registro partidário assenta-se, conforme já consignado e segundo admitido pelo ministro Barroso, basicamente em duas bases: 1) a Convenção Americana de Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica) e o direito que supostamente firma de que os cidadãos possam disputar eleições sem a exigência do vínculo partidário, e (2) o fato, em termos de direito comparado, de o impedimento à candidatura avulsa ser incomum nas democracias do mundo. O primeiro argumento é reafirmado por Danilo Marra (2019, p. 17) em artigo científico publicado na Revista dos Tribunais em 2019, quando conclui:

De modo geral, os subsídios colhidos neste trabalho indicam a mesma constatação jurídica, qual seja, a atual configuração do sistema jurídico brasileiro deve comportar as candidaturas avulsas, haja vista

que a regulamentação da capacidade eleitoral passiva não pode passar ao largo das disposições do Pacto de São José, que desautoriza os Estados signatários a limitarem o exercício dos direitos políticos para além das condições permitidas no acordo.

Paulo Viana Cunha (2016, p. 72), em monografia de conclusão de curso da Faculdade de Direito da Universidade do Estado da Bahia, segue na linha de sustentação da tese do direito a concorrer sem filiação partidária como questão afeta ao campo dos direitos humanos.

Há a possibilidade de uma mutação constitucional judicial para o reconhecimento de direitos humanos fundamentais, disposto na CR/88, que são principalmente a cidadania e o pluralismo político, a fim de que o indivíduo goze da norma mais favorável, o direito de elegibilidade sem a obrigação de filiação partidária, utilizando os mesmos parâmetros que serviram para a consolidação da jurisprudência do STF no caso do depositário infiel.

Já Bruno Ferreira de Oliveira (2017, p. 70), em artigo científico veiculado na publicação especializada Revista Estudos Eleitorais, no qual analisa a viabilidade da candidatura sem registro partidário nas eleições para vereadores, abraça o argumento do cenário mundial favorável ao instituto.

Se, em apenas 9,68% dos 217 países do mundo, as candidaturas avulsas não são permitidas para o Legislativo nem para o Executivo, e o Brasil está contemplado nesse número, estamos na contramão de transformação para uma democracia moderna representativa. Os partidos políticos já não são suficientes para garantir a representação da sociedade.

Jesus (2018, p. 21) aponta mesmo uma contradição entre a afirmação constitucional da soberania popular e a restrição absoluta da candidatura ao vínculo partidário, o que entende ser uma forma de subjugação do cidadão (em tese soberano) à figura do partido. É nesse diapasão que assevera que:

O poder político que em tese pertence unicamente ao povo, é de certa forma restringido a partir do momento em que o cidadão é impedido de ter seu direito de ingressar em candidatura a cargo político e

exercer a atividade política, simplesmente por não ser filiado a um partido.

Cláudio Lembo (1999, p. 77), em análise sobre a matéria, apresenta uma interpretação em sentido diametralmente oposto à perspectiva coletiva de Reys que, como mostrado anteriormente, apregoa um caráter essencial dos partidos dentro do contexto da democracia representativa, inclusive afirmando uma compreensão do processo democrático como um exercício realizado em sociedade, a partir dos seus grupos. Lembo, bem na contramão, aponta uma lógica firmada a partir da idiosincrasia individualista que é marca cultural e psicológica do brasileiro, conforme o prisma do autor.

Essa tipologia partidária é artificial. Fere o caráter nacional. Oliveira Vianna, acertadamente, referiu-se ao homem brasileiro como titular de personalidade “insolidária”. Os brasileiros não gostam dos ambientes coletivos. São, por formação, individualistas. Agem, mesmo quando pensam no bem da coletividade, isoladamente. Ora, se assim é, torna-se oportuno adotar em nosso sistema político a figura da “candidatura avulsa”. Antes de captar, particularmente no modelo tedesco, o voto distrital misto, dever-se-ia recolher na mesma Alemanha o exemplo do candidato independente ou avulso, particularmente para os pleitos municipais.

Nessa linha de discussão quanto às legendas partidárias e seu papel no ambiente democrático e no processo eleitoral brasileiro, Paulo Bonavides (2010, p. 359-360), também sem mencionar diretamente a controvérsia quanto à candidatura avulsa, mas referindo-se, em crítica extremamente acerba aos partidos segundo o contexto da realidade cotidiana brasileira, é ainda mais enfático e até mesmo bastante duro e veemente ao apontar o dedo para as profundas contradições inerentes à questão.

A ditadura invisível dos partidos, já desvinculada do povo, estende-se por outro lado às casas legislativas, cuja representação, exercendo de fato um mandato imperativo, baqueia de todo dominada ou esmagada pela direção partidária. O partido onipotente, a esta altura, já não é o povo nem a sua vontade geral. Mas ínfima minoria que, tendo os postos de mando e os cordões com que guiar a ação política, desnaturou nesse processo de condução partidária toda a verdade democrática.

De fato, a chamada crise de representação dos partidos e a distorção da natureza do seu desiderato são argumentos que se somam na construção da tese daqueles que são favoráveis às candidaturas avulsas, associando esse aspecto ao bloco do direito comparado, ao mostrar que a permissão de alguma modalidade de candidatura avulsa é marca na maior parte das democracias do mundo.

4.4 SÍNTESE DA CONTRADIÇÃO POSTA

Por fim, num apanhado em termos de síntese sobre os principais pontos de divergência entre aqueles que defendem e aqueles que rechaçam o instituto da candidatura avulsa, podemos compreender que os argumentos de cada bloco se assentam em duas linhas de raciocínio básicas.

Os defensores apontam: 1) o direito à candidatura sem vínculo partidário como sendo matéria própria aos direitos humanos, com fulcro, inclusive, em tratados internacionais e, especificamente, no Pacto de São José da Costa; 2) o direito comparado mostra que a autorização para o postulante não vinculado é predominante no mundo democrático, contrapondo essa premissa ao contexto da crise de representação dos partidos políticos no Brasil, fato que, pela sua ótica, limita expressivamente o exercício da cidadania política da maioria dos brasileiros.

Já os críticos têm também dois fundamentos gerais: 1) O Pacto de São José da Costa, conforme compreensão da própria corte internacional, não veda a implementação de medidas no âmbito do direito local que representem determinadas regras ao exercício da capacidade eleitoral passiva, como a exigência de filiação; 2) Os partidos são essenciais ao processo democrático, tanto por uma questão de princípios e de idealismo fático do modelo de amadurecimento da democracia a ser buscado, quanto por um viés prático, referente aos próprios trâmites burocráticos e de organização dos pleitos que encontram na centralização e concentração de concorrentes dentro dos núcleos partidários uma base que seria difícil de ser desmontada para a efetivação clara das candidaturas avulsas.

O raciocínio prévio mais elementar é que, independente de concepções pré-formuladas, trata-se de uma discussão que envolve diversos aspectos complexos, alguns dilemas profundos e uma série de fatores que precisam, essencialmente, ser

contrapostos no sentido da formulação de qualquer entendimento ou formação de posicionamento quanto à matéria, o que será promovido a seguir.

5 POR UMA DEFESA DA CANDIDATURA AVULSA

Tendo chegado até este ponto da perquirição em curso, é já possível ter uma compreensão abrangente do tema em discussão, conhecendo os aspectos essenciais que envolvem o debate a respeito do instituto da candidatura sem filiação partidária, desde o histórico da matéria no Brasil, a realidade mundial, os debates no âmbito da doutrina e da jurisprudência pátrias e, portanto, os principais elementos que assentam as posições favoráveis e contrárias. Seria possível estabelecer, a esta altura, um apanhado geral da matéria, com uma síntese conclusiva equidistante formada a partir dos mais destacados apontamentos pró e contra a candidatura avulsa, deixando de assumir posição e mantendo o trabalho em tela em aberto quanto à controvérsia.

Todavia, posto que a natureza da pesquisa científica ora desenvolvida permite e, mais que isso, a própria idiosincrasia do direito praticamente exige a ousadia de assumir lados, propor teses e defender posições, passaremos, doravante neste capítulo último, a encetar uma defesa, em padrão objetivo, da candidatura sem partido. Para tal finalidade, a metodologia aplicada será igualmente objetiva. Alinhar-se-á as críticas mais substanciais e predominantes ao instituto, as quais serão refutadas ou pelo menos terão sua argumentativa mitigada. Isso porque apresentamos um entendimento que já figura como uma assertiva inicial: não é o porquê de instituir a candidatura avulsa que deve ser demonstrado e provado; a premissa é inversa: a proibição a que um cidadão concorra a cargo eletivo sem a restrição gravosa de receber legenda é que deve ser justificada, posto que, na democracia, a liberdade é a regra e a limitação deve ser a mais rara exceção.

5.1 DIFICULDADES DE ORDEM PRÁTICA

Começemos pela tese mais frágil contra a candidatura avulsa, apontada por alguns autores, a exemplo – conforme já demonstrado – da professora Raquel Cavalcante Ramos Machado (obra citada, 2018, p. 179) que, a despeito de reconhecer, vejam só, “que candidaturas avulsas poderiam trazer oxigenação ao cenário político, e talvez intensificar a participação democrática”, pondera, na contramão, que “admiti-las demandaria grande reforma do sistema político atual, para disciplinar questões como acesso ao Fundo de Financiamento de Campanha, tempo

de propaganda, entre outras questões procedimentais”. O professor José Jairo Gomes, no mesmo sentido e também anteriormente mencionado, indica os mesmos óbices à candidatura avulsa.

Ora, não parece ser uma boa justificativa ignorar uma alteração que, conforme reconhece Raquel Cavalcante, poderia ser positiva para o sistema democrático brasileiro, simplesmente por conta de eventuais desafios de ordem prática, como os citados pela jurista e seus pares. A começar, o próprio direito comparado aponta respostas, inclusive uma de ordem lógica e geral: se outras tantas nações do mundo encontraram caminhos para viabilizar e acomodar a candidatura avulsa dentro dos seus sistemas, resta evidente que tais ajustes não representam medida impraticável e nem mesmo, ao contrário do que pondera a autora, não implicam tão complexa reforma do sistema eleitoral brasileiro.

A própria legislação em vigência, alterada por minirreformas recentes, dá o indicativo do caminho. Atualmente, partidos que não atingem a chamada cláusula de desempenho ficam sem recursos do Fundo de Financiamento de Campanha e sem tempo no guia eleitoral. Ou seja, se a legenda não passou pelo crivo da representatividade, não terá participação no recebimento de recursos e no chamado direito de antena. E nem por isso estes partidos ficam impedidos de lançar candidaturas. Assim como não será a falta de dinheiro do fundo ou de espaço no guia que, necessariamente, impedirá um candidato de obter sucesso, embora seja evidente que tais restrições complicam a viabilidade eleitoral na absoluta maioria dos casos.

Embora não se pretenda desenvolver aqui estudo de caso, e reconhecendo os complexos aspectos que envolvem o exemplo a ser mencionado, mas antecipando tratar-se, de fato, de mera menção a corroborar a afirmação proposta, há que se lembrar que o atual presidente da República, Jair Bolsonaro, venceu a eleição presidencial mesmo sem dinheiro de partido e com ínfimos oito segundos na propaganda gratuita do rádio e na televisão. Com isso, pode-se conjecturar, com razoável segurança, que Bolsonaro muito provavelmente teria superado as limitações de uma candidatura avulsa.

No pleito de 2020, um levantamento divulgado pelo portal G1 (2020, online) mostrou que um em cada quatro candidatos não teria tempo de guia nas capitais do país. A reportagem ressaltou que a cláusula de barreira estabelece critérios de desempenho eleitoral para o acesso de partidos a recursos do Fundo Partidário e ao

tempo gratuito de rádio e TV, e, na conjuntura para 2020 em conformidade com as novas regras, “os partidos PMN, PTC, DC, REDE, PCB, PCO, PMB, PRTB, PSTU e UP não têm direito a tempo no horário eleitoral”. Tal realidade não impediu que estes partidos, mesmo sem espaço na programação do guia e sem financiamento de campanha, lançassem candidatos nos municípios, mesmo com as dificuldades que estes postulantes passam a encontrar numa desvantagem estrutural em relação a outros concorrentes.

E de fato, aquele que se propõe a disputar um pleito sem manter filiação partidária deverá entender e compreender que não terá como exigir iguais condições às de um postulante com vínculo a sigla que tem representatividade atestada. Assim, não parece haver sustentação em uma tese contra o instituto meramente por embaraços que não configuram impedimento pleno e óbices intransponíveis.

As próximas alegações contrárias à candidatura avulsa, contudo, se mostram bem mais complexas.

5.2 A ESSENCIALIDADE DOS PARTIDOS PARA A DEMOCRACIA

Autores como Raquel Cavalcante Ramos Machado, Marlon Reys e Gilmar Mendes, já citados no presente trabalho, dentre outros, assim como uma plêiade de consideráveis e respeitáveis juristas e doutrinadores brasileiros, defendem com galhardia o papel essencial dos partidos políticos no contexto da democracia, não apenas do ponto de vista do seu mister formal enquanto aglutinadores de candidatos, mas, sobretudo, pelo prisma idealizado de uma perspectiva política programática. Essa percepção do protagonismo das agremiações partidárias foi corroborada pelo Tribunal Superior Eleitoral e pelo Supremo Tribunal Federal quando da virada de entendimento que assentou que o mandato do eleito em disputa proporcional pertence aos partidos, e não ao político em si.

Essa percepção, inclusive, é ainda mais fortemente reafirmada quando o judiciário reconhece, conforme já demonstrado, que os partidos podem inclusive dispor desse domínio ao ponto de conceder permissão para que filiados com mandato mudem de sigla sem risco de enquadramento na condição de infiel, por meio das chamadas cartas de anuência que servem de verdadeiro salvo-conduto ao trãnsfuga.

Esse idealismo em torno dos partidos e seu papel na construção de um elevado ambiente democrático é bem delineado na expressão de Cardozo (1997, p. 70), quando se refere a tais instituições até como agentes de seleção de pessoas para cumprimento de seu desiderato programático. Vale a leitura do libelo:

O partido político tem duas funções básicas: a primeira, estabelecer um programa exequível de governo. A segunda, selecionar pessoas que se disponham a fazer executar esse programa, caso eleitas, com a necessária eficiência. Em consequência, as eleições perderiam o caráter de mera escolha de homens a governar, ganhando a dimensão de seleção entre programas de governo. O povo se governaria, ainda que indiretamente, passando os candidatos a serem os partidos, o que tornaria imperioso a fidelidade partidária, pois o sistema desmoronaria se o eleito não tivesse o afeto ao partido que o elegeu, sendo a deliberação popular fraudada se o candidato pudesse romper com o programa que prometeu cumprir.

Vânia Aieta (2006), na defesa do mandato partidário, postula a síntese dos dois pontos centrais já delineados em defesa do papel das legendas, ou seja, que os partidos desempenham um mister de ordem prática na organização do processo eleitoral e que têm uma atribuição de caráter programático que é essencial para o desenvolvimento e aprimoramento da democracia. Mas, a autora, a despeito de apontar nas conclusões da obra citada que a hermenêutica constitucional fundamenta o entendimento da tese da fidelidade partidária (hoje em voga no Brasil), acaba por reconhecer um outro lado dessa moeda, que veremos logo adiante: a infidelidade dos partidos.

Por ora, à guisa de contraponto à premissa da essencialidade dos partidos para a democracia como argumento contrário ao instituto da candidatura avulsa, é fundamental esclarecer que, em verdade, uma coisa não desfaz a outra. Ou seja, a candidatura avulsa não representará uma fissura tão grave a ponto de fazer ruir os partidos e desconstruir os valores que, em tese, representam. Isso porque, pela própria realidade prática que marca o desafio do candidato avulso, que, como tratado já neste capítulo, precisará enfrentar um processo eleitoral desassistido dos recursos financeiros, do tempo no guia de rádio e de televisão e de toda a estrutura oferecida pelos partidos, será sempre mais interessante para quem pretende disputar um pleito concorrer filiado a uma legenda.

Não há na pretensão daqueles que defendem o direito de candidatura sem vínculo partidário o propósito de negar em sua totalidade o papel dessas instituições e, muito menos, o extremismo de pensar um sistema eleitoral sem partidos. O que é proposto, tão somente, é um modelo que permita que cidadãos sem aval de partidos – por qualquer que seja a razão – possam ter assegurado o direito ao exercício dos seus direitos políticos na condição de candidatos.

E, em verdade, como chega a reconhecer a própria professora Raquel Cavalcante Ramos Machado em trecho de sua obra já duas vezes mencionada, ao admitir que “as candidaturas avulsas poderiam trazer oxigenação ao cenário político, e talvez intensificar a participação democrática”, o instituto, em verdade, não fragilizaria as agremiações partidárias, mas somente atingiria os excessos hoje praticados pelos “donos” das siglas com respaldo na inexistência de vida política fora dos partidos.

Ou seja, a candidatura avulsa fragilizaria, tão somente, a pretensão daqueles que usam os partidos de maneira indevida, naquilo que Paulo Bonavides, inclusive, tratou como “ditadura invisível dos partidos”. Isso significa dizer, portanto, que a existência de uma via, ainda que subsidiária, ao poder totalitário destas legendas, seria um duro golpe naqueles que fazem das agremiações partidárias instrumentos antidemocráticos (ao invés de pontes essenciais da atividade democrática), de sorte que o resultado seria, como expressa Machado, uma possível oxigenação das próprias siglas. Não se trata de um raciocínio difícil.

Sobretudo porque a realidade dos excessos partidários cometidos é algo da mesma forma evidente. Os partidos são controlados no Brasil por mão de ferro, significando territórios quase impenetráveis de poder de grupos e oligarquias, bem como extensões do poderio político familiar. E até agora, nenhuma alteração no paradigma jurídico pátrio foi capaz de mitigar esse cenário.

Pelo contrário. As últimas decisões, ao infirmar com maior vigor a lógica da fidelidade partidária, fortalecendo o poder das legendas deu mais força àqueles que controlam essas instituições. Os advogados de Rodrigo Mezzomo (p. 6), na peça do recurso ao STF em que pediam a autorização da sua candidatura a prefeito do Rio de Janeiro sem filiação, embora usando uma figura de linguagem talvez muito rústica, apontaram o modo como os partidos acabam tratando o quadro geral de seus filiados: como massa de manobra.

Poucos países necessitam tanto da participação política, por um lado, e, por outro, cercam com tantas restrições ilegais como o Brasil. Hoje o que se observa é um controle absoluto das direções partidárias. A base de filiados é tratada como estuque, serragem, brita e outros enchimentos quaisquer, isto é, mera massa de manobra nas mãos dos chefes políticos. No Brasil ainda vivemos, no que tange aos partidos, num ambiente tribal.

Diante de tanto poder concentrado nas mãos de chefes, os partidos, embora atualmente fortalecidos pelo instituto da chamada fidelidade, que exige dependência e subordinação dos seus filiados, acabam encontrando-se livres para não exercer qualquer tipo de fidelidade. Ou seja, neste jogo de palavras, há tratamento diferenciado entre a fidelidade partidária e a infidelidade dos partidos.

A própria Vânia Aieta (2006, p. 140), defensora da tese do mandato partidário, nas linhas finais de sua obra, em tom melancólico reconhece essa situação. Mostrando-se até mesmo chocada com a própria constatação, a autora assevera que “descobriu-se que a chamada infidelidade partidária pode residir não só no parlamentar eleito, mas também na agremiação partidária que assumiu o poder”, o que a leva a questionar: “quem é o infiel?”. Ao que, ela mesma responde:

Apenas o parlamentar que, fisiologicamente, troca de partido após a eleição? Ou, também, o partido que assume o poder e trai seus compromissos de campanha e o seu programa partidário? Poder-se-ia dizer que o parlamentar que mantém coerência durante toda uma trajetória política e não muda seu posicionamento pelo fato de ter assumido o poder é um infiel? Ou o infiel é a agremiação partidária que, no exercício do poder, nega e despreza os caminhos já trilhados?

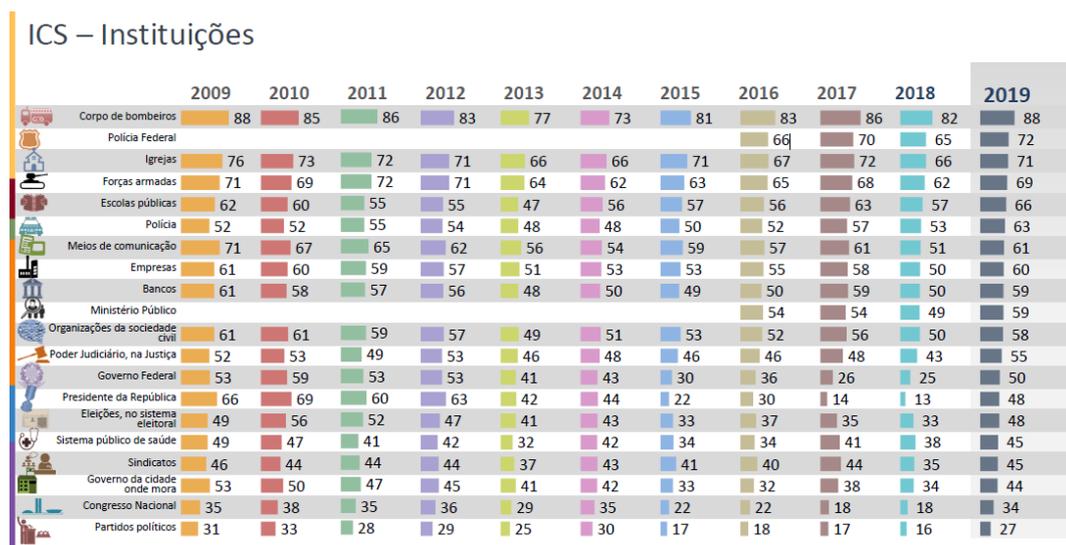
A vida real exposta por Aieta, revelando a dura contradição entre uma perspectiva idealista e o verdadeiro cenário de controle do poder, representa o distanciamento profundo entre a cosmovisão teórica que marca boa parte das percepções, mesmo na seara da doutrina e da própria jurisprudência, em relação à natureza efetiva dos partidos. E nem de longe o cenário que a autora delinea vem a ser uma exceção, mas a regra.

Não obstante, se o entendimento majoritário é no sentido de que esse é um ideal a ser buscado, novamente convém reafirmar que o instituto da candidatura avulsa não representa rompimento com esse desiderato e, conforme exposto, pode inclusive contribuir para sua viabilização.

5.2.1 CRISE DE REPRESENTATIVIDADE

Ao acionar o STF em busca da autorização para a candidatura avulsa de Rodrigo Mezzomo (2017, p. 10), seus advogados não deixaram de ressaltar o quadro de forte desvinculação entre os partidos políticos, sua concepção ideal e a realidade do descrédito e pouca relevância que possuem em relação à absoluta maioria dos cidadãos/eleitores brasileiros. “A conclusão inescapável é de que a nossa estrutura partidária nos fez cair em profunda crise de representação”, asseveram na peça. A fim de fundamentar os argumentos, os autores do recurso citam pesquisas de opinião que evidenciam a profunda incredulidade dos brasileiros em relação aos partidos políticos. É o caso do Índice de Confiança Social (ICS) levantamento do Ibope, com parâmetro desde 2009, que avalia a confiança da população em 18 instituições e quatro grupos sociais. O resultado, com dados entre 2009 e 2015, era de que os partidos políticos haviam figurado, a cada ano, como a instituição de menor credibilidade junto aos brasileiros. Atualizando as informações (2019, online), com o mais recente resultado – de 2019 – a situação não se alterou.

QUADRO 3 – ÍNDICE DE CONFIANÇA SOCIAL NAS INSTITUIÇÕES



Fonte: Ibope Inteligência: <https://www.ibopeinteligencia.com/noticias-e-pesquisas/brasileiro-esta-mais-confiante-nas-instituicoes/>

Também são mencionadas na peça do recurso apresentado junto ao Supremo Tribunal Federal pesquisas da CNT/MDA referentes ao ano de 2015 que igualmente apontam os partidos políticos como as instituições de menor credibilidade junto à população.

Débora Gomes Galvão (2016, p. 82-83) aponta que essa crise de imagem e de representatividade dos partidos políticos junto à população é uma conjuntura que, em menor ou maior grau, pode ser percebida em várias partes do mundo. Referindo-se ao trabalho que desenvolveu, Galvão explica que “no Brasil, assim como na Europa Ocidental (...) também há uma evidente crise de representação dos partidos políticos”. Segundo a publicação, apenas 1% dos entrevistados no ano de 2015 declarou confiar nas instituições partidárias. “Os partidos vêm enfraquecendo e perdendo o apoio da população, que já não mais os concebem como base institucional de sua politização”, ressalta, acrescentando, adiante: “No Brasil, os partidos políticos fracassam enquanto instituições, sendo objeto de ampla desconfiança dos cidadãos”.

Seja como for, Mezzomo, ao atacar duramente eu seu recurso ao STF todas as fragilidades dos partidos políticos, fez observação de que o propósito de sua lide não é desconstruir nem renegar o papel de tais instituições. "Os partidos, certamente, se constituem em relevantes engrenagens da democracia brasileira. São eles importantes peças na composição do tabuleiro político, e não se nega esse fato", assevera. Porém, observa imediatamente: “No entanto, estão os partidos surdos às vozes das manifestações populares”.

5.3 O PACTO NÃO DETERMINA A CANDIDATURA AVULSA

Conforme anteriormente indicado, a Convenção Americana sobre Direitos Humanos, do Pacto de São José da Costa Rica, de fato, não determina uma regra cogente proibindo que os Estados signatários implementem normas internas que restrinjam o acesso dos cidadãos à candidatura eletiva. José Jairo Gomes, nesse sentido, interpreta que o desiderato proveniente do tratado é que todos devem ter o direito de se candidatar, sem que tal premissa indique vedação à normativa de cada nação, de modo a representar o disposto no documento internacional em tela uma manifestação de caráter mais genérico, ao invés de um comando expresso e direto.

De fato, o caso *Castañeda Gutman vs Estados Unidos Mexicanos* é prova substancial do posicionamento da própria Corte Interamericana de Direitos Humanos, órgão judicial autônomo da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, a respeito da questão. Como já abordado, a CIDH afirmou de maneira muito clara uma interpretação não-literal do artigo 23 do Pacto, compreendendo, a partir do já aludido e detalhado caso mexicano, que os Estados signatários não ferem as aspirações do documento ao estabelecerem regras inerentes à candidatura, “considerando perfeitamente lícita a criação, pelo México, de limitações ao registro de candidaturas que ultrapassem as fronteiras expressas na Convenção”, conforme analisou Volgane Oliveira Carvalho (obra citada).

Entretanto, a despeito de se reconhecer como nítido o entendimento da corte quanto à questão, no sentido de que o Pacto de São José da Costa Rica não deve ser empregado como um instrumento cogente contra a determinação de diretrizes internas à candidatura por parte dos países signatários do documento, não se pode olvidar o fato de que a ausência da exigência da filiação partidária como requisito essencial ao exercício da capacidade eleitoral passiva representa uma omissão intencional do tratado, ou seja, uma manifestação no sentido de que tal regra não deveria constar como óbice aos cidadãos. Interpretar de maneira diferente essa omissão seria entender que houve falha, quanto ao item, durante a construção do pacto, o que se mostra pouco verossímil. Ou seja, estamos a afirmar que a filiação partidária não foi incluída na redação do tratado de maneira intencional, por ser aspiração razoavelmente lógica da CADH que essa determinação tão restritiva não seja praticada, embora optando por não incluir um comando proibitivo que, levando em consideração as particularidades de cada país subscritor, poderiam gerar situações de conflito em relação à admissibilidade do Pacto – ou, pelo menos, do trecho referente aos direitos políticos.

Pelo exposto e considerado, a despeito da validade e mesmo da necessidade de se ponderar os argumentos contrários às chamadas candidaturas avulsas, a instituição desse mecanismo no Brasil mostra-se uma necessidade premente à consolidação da democracia nacional bem como à efetivação do direito fundamental assentado na Carta Magna da República e no sentido principiológico exarado pelo Pacto de São José da Costa Rica, como defendido por Paulo Viana Cunha ao postular o reconhecimento de direitos humanos fundamentais na Constituição de 88 que, como ressalta, “são a cidadania e o pluralismo político (2017, p. 71), a fim de que o indivíduo

goze da norma mais favorável, o direito de elegibilidade sem a obrigação de filiação partidária”.

Ocorre que a exigência de filiação partidária como requisito inafastável para a disputa eleitoral revela-se, na prática vigente, muito mais que mera e necessária condição de elegibilidade, significando verdadeiro impedimento e óbice intransponível ao exercício de um direito legítimo – e, repita-se – fundamental, criando uma espécie de estrutura de castas políticas com pouquíssimos cidadãos habilitados a ser votados, a despeito de uma massa que serve apenas para votar. Trata-se de um quadro inegável de alijamento histórico. Houve tempos, no Brasil, em que era preciso ter certo padrão de capacidade financeira para o acesso ao direito à candidatura; houve tempos em que o gênero era barreira; hoje, resta um óbice duramente difícil de transpor para a maioria, que é a filiação e o aval do partido em seu poder soberano de conceder ou não legenda.

No Brasil, assim como anteriormente expresso, os partidos políticos sofrem de crise aguda – e, pode-se dizer, incurável – de representatividade, situando-se em campos muito distantes do seu real desiderato. Em regra, são instituições controladas por grupos de poder, famílias ou neocoronéis, de portas fechadas, portanto, para o cidadão médio comum – o qual representa a absoluta maioria dos brasileiros. Mariza Pugliesi (2006, p. 222) afirma que “o que tem caracterizado as nossas agremiações partidárias é, principalmente, a defesa de interesses particulares de seus membros”. José Jairo Gomes (já mostrado, mas oportuno reafirmar) reconhece que “salvo raras exceções, as decisões mais importantes na vida do partido não são tomadas pelos filiados, mas, sim, por poucos dirigentes”. Paulo Bonavides, da mesma sorte mencionado no trabalho em curso, referiu-se duramente a uma “ditadura invisível dos partidos”. Vânia Aieta, na mesma esteira, apontou a profunda incoerência da infidelidade dos partidos.

Essa realidade implica verdadeira afronta ao disposto principiológico constitucional, por alijar parcela amplamente majoritária dos cidadãos do processo político pleno. E, diferente do que compreende o douto José Jairo Gomes, este parece ser exatamente o intuito da CADH ao não incluir o vínculo partidário como exigência de candidatura, ou seja, evitar tamanho óbice – mesmo que (repise-se) a própria corte não tenha pretendido expedir uma determinação de caráter cogente.

Como ressalta o autor da ação que terminou por provocar a questão no STF, “permitir o oligopólio dos partidos implica leitura míope da Carta Maior, pois deixa de

perceber a verdadeira ratio da Constituição Cidadã” e, ademais, “a cidadania só é verdadeira se for plena, sendo intolerável e inadmissível, tratando-se de indivíduos capazes, falar-se em cidadania mediada”.

Não fosse o bastante, o direito comparado internacional, elemento de relevo a ser considerado, aponta, nesse quesito em debate e conforme já mostrado, uma situação de isolamento do Brasil, evidência expressiva de que a normatização vigente no país segue na contramão do melhor direito e da melhor prática. Ao menos no que tange à admissão da candidatura avulsa apenas para alguns cargos efetivos, o Brasil precisa quebrar o monopólio em regra autoritário das legendas, que não raro beira o caráter de uma ditadura partidária.

É certo, como atestam José Jairo Gomes e Raquel Cavalcante, que existem dificuldades de ordem prática para a implementação do candidato avulso no país. Nenhuma, todavia, intransponível, como comprova a experiência de tantas outras nações. Ademais, nenhum obstáculo pode ser considerado maior que a premência de efetivação de direitos fundamentais que, como tais, não podem ser sonogados ao cidadão. Enfim, a despeito de todos os justos e respeitáveis argumentos contrários ao instituto da candidatura avulsa, parece mostrar-se mais efetivo o entendimento de que não é possível manter um ambiente no qual apenas uma ínfima parcela dos cidadãos acaba realmente tendo acesso ao exercício de um direito fundamental, ou seja, a plena vivência dos seus direitos políticos, pela submissão sem possibilidade de outra opção à barreira intransponível e insuperável da vontade altamente soberana dos partidos.

Aliás, da forma como hoje está posto o sistema eleitoral brasileiro, os partidos políticos funcionam como verdadeiros senhores da democracia nacional, gozando de um poderio absoluto e impenetrável, ficando o povo – a despeito do comando constitucional de ser este a verdadeira fonte de onde deve emanar o poder – subjugado à vontade de alguns poucos homens e mulheres que comandam as agremiações partidárias – e que, por óbvia conexão, acabam detendo boa parte dos destinos das decisões sobre a vida da nação.

A interpretação dos princípios que emanam dos tratados internacionais sobre direitos políticos, sobretudo o Pacto de São José da Costa Rica, assim como a própria leitura do espírito da Constituição da República de 1988, celebrada como uma Carta eminentemente cidadã, em harmonia com a análise do direito comparado e em confrontação a todos os óbices postos, acaba por resultar em um encaminhamento

consolidado da compreensão plenamente favorável à adoção do instituto da candidatura avulsa no Brasil. Isso em alguma das suas modalidades e principalmente para cargos do poder executivo (para os quais o acesso dos cidadãos é ainda mais restrito) como instrumento de flexibilização da ditadura partidária, de minorar o poderio dos “donos” dos partidos, de ajudar a oxigenar as próprias legendas e de assegurar ao cidadão o acesso a um direito que não pode, por mera autonomia de siglas e de seus detentores, ser sonogado. O aperfeiçoamento da democracia, desiderato permanente do ideal da nação, reclama a medida.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A discussão sobre o instituto da candidatura avulsa e sua aplicabilidade ou não no ambiente nacional representa um debate que perpassa a análise e ponderação de uma ampla gama de fatores. Não existem respostas prontas e nem soluções fáceis, tampouco se desconhece que qualquer que seja a posição adotada haverá pontos críticos correspondentes que são inevitáveis. Mas, essa é uma realidade típica de qualquer mudança em algo tão complexo como os sistemas eleitorais. Entretanto, mudanças, como sabido, são necessárias na busca permanente do aperfeiçoamento da democracia, aperfeiçoamento cujo objetivo deve ser, sempre, o aprimoramento dos processos, a otimização da natureza dos institutos e das instituições e, acima de tudo, a consolidação dos direitos dos cidadãos para que o poder, de fato, emane do povo.

O Supremo Tribunal Federal, em seu papel de guardião da Constituição, vê-se diante de um desafio quanto à matéria, provocado a responder se a candidatura avulsa, à luz do Pacto de São José da Costa Rica e do direito comparado, bem como das aspirações da própria Carta Magna, deve ser instituída no Brasil. Uma resposta afirmativa da corte máxima seria verdadeira reviravolta na lógica que STF e TSE vêm apresentando na última década e meia, quando assentam repetidamente uma posição de extremado prestígio aos partidos. Seja como for, as viradas de entendimento são parte da vida jurídica de um estado democrático de direito, tendo em vista que as interpretações mudam porque a sociedade muda, o mundo muda e o direito, jamais estático, acaba por acompanhar naturalmente essas mudanças.

Há, nesse sentido, porém, um questionamento natural que paira no ar, antes mesmo talvez do mérito da questão, ou seja, antes de se discutir se deve o STF ou não liberar as candidaturas avulsas no Brasil. É a indagação, por demais necessária, sobre se esta é uma decisão que deve caber ao Supremo, ou seja, que deve advir de ordem da Justiça, ou se é pauta de natureza eminentemente legislativa, processo este muito mais desejável. Existe, aqui, um outro debate, uma outra discussão, incompatível seu aprofundamento com o trabalho em curso porque significaria a exploração de uma outra temática, aliás de cerne tão complexo que renderia mesmo um tratado. Há os que dirão que, reconhecendo que o veto à candidatura sem filiação fere direito fundamental do cidadão, não caberia ao Supremo Tribunal Federal outra diretiva se não, como guardião constitucional, agir de maneira efetiva no sentido de

resolver o impasse. Há, por outro lado, os que dirão que matéria de ordem tal só pode ser modificada pela via legislativa. Há os que ainda interpretam que a apreciação pelo STF da questão não deveria ocorrer por meio de recurso, e sim por ação do controle abstrato. São, entretanto, outros debates.

Por ora, convém e objetiva-se indicar o cabimento ou não da implementação da figura do candidato avulso dentro do ordenamento jurídico nacional. E, nessa esteira, a conclusão ora indicada é no sentido de que o Brasil precisa admitir o direito do cidadão concorrer mesmo que não passe pelo crivo quase insuperável da vontade e do poderio dos partidos – e seus controladores. Indispensável consignar que tal ótica não implica atribuir ao instituto da candidatura avulsa o status de tábua de salvação aos problemas da democracia tupiniquim. Aliás, em tão intrincado e desafiador universo como é a vida política de uma nação, jamais haverá dispositivo, ação ou medida que represente, isoladamente, o milagre do pleno aperfeiçoamento do sistema. Os ajustes, pontuais, graduais e progressivos, são sempre necessários ao melhoramento e fortalecimento da democracia, que se constrói palmo a palmo, ato a ato, avanço a avanço.

Assim, a candidatura avulsa, nos termos já delineados, pode significar uma válvula de escape, uma porta e um mecanismo de garantia ao legítimo e fundamental direito do cidadão ao exercício da capacidade eleitoral passiva. Não propõe a desconstrução dos partidos – pelo contrário. Não pretende negar a importância das legendas partidárias – apenas reconhece que hoje há um excesso inadmissível de poderio destas instituições e seus controladores, que precisa ser mitigado. Não se apresenta como outro instrumento que não um mecanismo para aperfeiçoamento do processo e afirmação das aspirações constitucionais.

Diante da análise da matéria, a partir da metodologia da pesquisa desenvolvida e da ponderação dos principais pontos inerentes ao assunto, foi possível traçar uma linha histórica do elo entre candidatos, partidos e as eleições no Brasil, a discussão jurisprudencial e doutrinária, o quadro básico da admissibilidade da candidatura avulsa no mundo, o atual momento do debate nacional, assim como confrontar as teses divergentes a respeito do instituto e sua possível aplicação no país.

De tal esforço, podemos finalmente concluir, em linhas gerais, que: 1) Não existem dificuldades de ordem prática que se mostrem realmente intransponíveis à

implementação da candidatura avulsa no Brasil; 2) a admissão da candidatura avulsa não representa desconhecer a importância dos partidos, tanto em seu papel formal de organização da vida política quanto em seu ideário programático; 3) permitir a postulação a cargos eletivos sem o vínculo exclusivo às agremiações partidárias pode, em verdade, contribuir para a oxigenação das próprias legendas e a mitigação dos excessos referentes ao controle absolutista de tais instituições sobre a vida democrática do país, afetando, inclusive, o poderio dos controladores dos partidos; 4) o quadro atual, em que partidos políticos detêm o verdadeiro controle sobre o exercício da democracia, por poderem, de maneira discricionária e sem qualquer opção de alternativa, determinar quem tem ou não acesso à prática da capacidade eleitoral passiva (sobretudo para cargos majoritários), representa uma afronta às aspirações consignadas na Constituição da República e em tratados como o Pacto de São José da Costa Rica, sendo, portanto, eminentemente questão afeta aos direitos humanos; 5) a inserção da possibilidade de candidatura sem vinculação partidária não se apresenta como elemento com pretensões a resolver os problemas e contradições da vida política, democrática e eleitoral do Brasil, mas tão somente como uma válvula de escape contra a ditadura partidária, meio de garantia à ampliação do exercício dos direitos políticos pelos nacionais e, portanto, instrumento de aperfeiçoamento da vida democrática do país, aspiração essencial e propósito justo e necessário.

REFERÊNCIAS

ACCIOLLY, Hildebrando; SILVA, G.E do Nascimento; CASELLA, Paulo Borba. Manual de Direito Internacional Público. 20ª ed. São Paulo, Saraiva, 2012, p. 714.

ACE PROJECT. **Os candidatos independentes podem competir nas eleições presidenciais ou legislativas?** [2018]. Disponível em: < <http://aceproject.org/epic-en/CDTable?view=country&question=PC008>>. Acesso em: 20 de jun. de 2020.

AIETA, Vânia Siciliano. **Mandato eletivo – Tomo III**. 1. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.

ALMEIDA, Roberto Moreira. **Curso de Direito Eleitoral**. 11 ed. Salvador, Juspodivm, 2017, p. 85.

AZEVEDO, Alessandro. 20 nomes tentam disputar a Presidência sem ter filiação partidária nenhuma. **Correio Braziliense**, 2018. Disponível em: < https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/politica/2018/08/31/interna_politica,703031/20-nomes-tentam-disputar-a-presidencia-sem-ter-filiacao-partidaria-nen.shtml>. Acesso em: 10 de jun. de 2020.

BONAVIDES, Paulo. **Ciência política**. 17. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2010.

BRASIL. [Código Eleitoral de 1932]. Decreto nº 21.076, de 24 de fevereiro de 1932. Brasília, DF: **Câmara dos Deputados**, [2020]. Disponível em: < <https://bit.ly/2U9S9BZ>>. Acesso em: 3 jun. 2020.

_____. [Código Eleitoral de 1965]. Lei 4.737, de 15 de julho de 1965. Brasília, DF: **Presidência da República** [2020]. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4737.htm>. Acesso em: 4 jun. 2020.

_____. [Lei dos Partidos Políticos]. Lei 9.096, de 19 de setembro de 1995. Brasília, DF: **Presidência da República** [2020]. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9096.htm>. Acesso em: 15 jun. 2020.

_____. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: **Presidência da República** [2020]. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 5 jun. 2020.

_____. Decreto 678/1992. **Promulgada a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica)**, de 22 de novembro de 1969. Publicado no DJE de 09/11/1992.

_____. **Ministério Público do Estado de Goiás**. Ação Civil Pública. Autor: promotor eleitoral Fernando Aurvalle Krebs. P. 06. Disponível em: < <https://www.conjur.com.br/dl/mpgo-candidatura-avulsa.pdf>>. Acesso em: 07 de jan. de 2020

_____. **Ministério Público Federal**. ARE 1.054.490. Parecer de Odim Brandão Ferreira - 2017. Disponível em <<https://www.conjur.com.br/dl/parecer-mp-avulsa.pdf>>. Acesso em: 09 de jan. de 2020

_____. Proposta de Emenda à Constituição 229/2008. Altera o inciso V do § 3º do art. 14 da Constituição Federal. Brasília, DF: **Câmara dos Deputados** [2008]. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=384232&ord=1>>. Acesso em: 01 jun. 2020.

_____. Proposta de Emenda à Constituição nº06/2015. Suprime e acrescenta dispositivos à Constituição Federal. Brasília, DF: **Senado Federal** [2015]. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/119631>>. Acesso em: 01 jun. 2020.

_____. Proposta de Emenda à Constituição nº21/2006. Dá nova redação ao inciso V do § 3º do art. 14 da Constituição. Brasília, DF: **Senado Federal** [2006]. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/77650>>. Acesso em: 01 jun. 2020.

_____. **Supremo Tribunal Federal** - MS: 26604 DF, Relator: Min. Carmem Lúcia, Data de Julgamento: 04/10/2007, Tribunal Pleno, Data de Publicação: DJe-187, Divulgado em 02-10-2008.

_____. **Supremo Tribunal Federal**. MS n. 20927. Relator: Min. Moreira Alves. Publicado no DJE de 11/10/1989.

_____. **Supremo Tribunal Federal**. MS n. 23405. Relator: Min. Gilmar Mendes. Publicado no DOU de 23.04.2004.

_____. **Supremo Tribunal Federal**. Recurso Extraordinário com Agravo 1.054.490/RJ. Relator: Ministro Luís Roberto Barroso. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5208032>>. Acesso em: 31 abr. 2019.

_____. **Tribunal Regional Eleitoral do Estado de Goiás**. PET 25-54.2017.6.09.0132. Juiz prolator: Hamilton Gomes Carneiro. P. 04. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/dl/tre-go-candidatura-avulsa.pdf>>. Acesso em: 05 de jan. de 2020

_____. **Tribunal Superior Eleitoral** - RESPE: 00016556820166190176 RIO DE JANEIRO - RJ, Relator: Min. Luciana Christina G. Lóssio, Data de Julgamento: 29/11/2016, Data de Publicação: Publicado em Sessão, 29/11/2016. Disponível em <<https://tse.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/469075706/agravo-regimental-em-recurso-especial-eleitoral-respe-16556820166190176-rio-de-janeiro-rj?ref=serp>>. Acesso em: 12 de jan. de 2020.

_____. **Tribunal Superior Eleitoral**. AgR-AI nº 113848 - Águas de Santa Bárbara/SP, Acórdão de 13/09/2016, Relator(a) Min. Henrique Neves da Silva, Publicação: DJE - Diário da Justiça Eletrônico, Data 20/9/2016, Página 34.

_____. **Tribunal Superior Eleitoral**. Partidos Políticos registrados no TSE. Brasília. Online. Disponível em: < <http://www.tse.jus.br/partidos/partidos-politicos/registrados-no-tse>>. Acesso em 20 jun. de 2020.

_____. **Tribunal Superior Eleitoral**. Resolução Nº 22.610 de 25 de outubro de 2007. Brasília, DF. Disponível em: < <http://www.tse.jus.br/legislacao-tse/res/2007/RES226102007.htm>>. Acesso em: 25 jun. 2020.

CARDOZO, José Carlos. *A Fidelidade Partidária*. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 1997.

CARTA das Nações Unidas – **ONU**. 24 outubro 1945. Disponível em <<https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2017/11/A-Carta-das-Na%C3%A7%C3%B5es-Unidas.pdf>>. Acesso em 05 jun. 2020.

CARVALHO, Volgane Oliveira. **O caso Castañeda Gutman vs. Estados Unidos Mexicanos e seus reflexos sobre a Lei das Inelegibilidades**. Revista Estudos Eleitorais, Brasília, v. 9, n. 2. Disponível em < https://www.researchgate.net/publication/342643439_O_CASO_CASTANEDA_GUTMAN_VS_ESTADOS_UNIDOS_MEXICANOS_E_SEUS_REFLEXOS SOBRE_A_LEI_DAS_INELEGIBILIDADES_LEI_COMPLEMENTAR_N_641990>. Acesso em 11 de jan. de 2020.

CONVENÇÃO Americana sobre Direitos Humanos – **Pacto de São José da Costa Rica**. 22 novembro 1969. Disponível em < https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao_americana.htm>. Acesso em 08 jun. 2020.

CONVENÇÃO de Viena sobre o Direito dos Tratados. 22 maio 1969. Disponível em < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Decreto/D7030.htm>. Acesso em 02 jun. 2020.

CUNHA, Paulo Viana. **Reforma política: uma análise sobre as implicações da candidatura avulsa no ordenamento jurídico brasileiro**. 2017. Monografia (Conclusão de Curso) – Universidade do Estado da Bahia, Faculdade de Direito, Jacobina.

ELEIÇÕES 2020: nas capitais, 1 em cada 4 candidatos não terá tempo de TV; veja a divisão em cada cidade. **Portal G1**, 06 de out. de 2020. Disponível em: < <https://g1.globo.com/politica/eleicoes/2020/eleicao-em-numeros/noticia/2020/10/06/nas-capitais-1-em-cada-4-candidatos-nao-tera-tempo-de-tv-veja-a-divisao-em-cada-cidade.ghtml> >. Acesso em: 09 de out. de 2020.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. 38. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

GALVÃO, Débora Gomes. **Crise de representação dos partidos políticos no Brasil**. São Paulo: Paco Editorial, 2016.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral**. 14 ed. São Paulo: Editora Atlas, 2018.

IBOPE INTELIGÊNCIA. **O Brasileiro está mais confiante nas instituições** [2019]. Disponível em: < <https://www.ibopeinteligencia.com/noticias-e-pesquisas/brasileiro-esta-mais-confiante-nas-instituicoes/>>. Acesso em: 20 de set. de 2020.

JESUS, André Tavares de; JUCÁ, Fábio Lacerda; SANTOS, Leandro Soares dos; NASCIMENTO, Timóteo Paladino do; SANTOS, Vinícius Pereira dos. **Dialética: aplicações na metodologia científica**. 2016. 21 f. Monografia – Universidade Federal do Espírito Santo, Jerônimo Monteiro - ES, 2016. Disponível em: < <https://bityli.com/xSniN> >. Acesso em: 10 mai. 2020.

JESUS, Warlison dos Anjos. **Candidatura Avulsa: uma análise acerca da possível desnecessidade de filiação partidária, frente à Convenção Americana de Direitos Humanos**. 2017. Monografia (Conclusão de Curso) – Faculdade São Francisco de Barreiras - FASB, Barreiras-BA.

LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. de A. **Fundamentos de metodologia científica**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

LEMBO, Cláudio. **O Futuro da Liberdade**. São Paulo: Edições Loyola, 1999.

MACHADO, Raquel Cavalcanti Ramos. **Direito eleitoral**. 2. Ed. São Paulo: Atlas, 2018.

MARRA, Danilo Nogueira. **A viabilidade jurídica das candidaturas avulsas no Brasil: um estudo à luz da Convenção Americana de Direitos Humanos**. Revista Estudos Eleitorais, Brasília, v. 13, n. 3, p. 17-18, setembro 2017.

MAZZUOLI, Valeria de Oliveira. **Curso de Direito Internacional Público**. 5ª ed. São Paulo, Revista dos Tribunais, 2010.

MENDES, Gilmar; GONET BRANCO, Paulo Gustavo. **Curso de Direito Constitucional**. 9 Ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

MINAS GERAIS. **Tribunal Regional Eleitoral**. Petição Nº 0600148-63.2018.6.13.0000; acórdão de 10/09/2018, relatoria do desembargador Rogerio Medeiros Garcia de Lima, publicado no DJe de 19/09/2018, página 81.

MORAES, Filomeno; AGUIAR, Marcos Pintos. A infidelidade partidária depois das consultas n. 1.369 e n. 1.407 ao TSE e o atual posicionamento do STF. 2017. **Portal Publica Direito**. Disponível em: < <https://bityli.com/V3UON> >. Acesso em: 29 abr. 2020.

NASCIMENTO, José Fernandes Ferreira do. **Partidos políticos**. 2014. 25 p. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) - Universidade Estadual da Paraíba. Campina Grande/PB, 2014. Disponível em <

<http://dspace.bc.uepb.edu.br/jspui/bitstream/123456789/8445/1/PDF%20-%20Jos%C3%A9%20Fernandes%20Ferreira%20do%20Nascimento.pdf>>. Acesso em 15. jun. 2020.

NEGADO seguimento a primeiros pedidos de registro de candidatura avulsa a presidente. **Tribunal Superior Eleitoral**, Brasília, 06 de set. de 2018. Disponível em: < <http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2018/Setembro/negado-seguimento-a-primeiros-pedidos-de-registro-de-candidatura-avulsa-a-presidente>>. Acesso em: 20 de jun. de 2020.

OLIVEIRA, Bruno Ferreira. **Candidatura Independente no Brasil**: uma proposta de aplicabilidade ao âmbito local para o cargo de vereador. Revista Estudos Eleitorais, Brasília, v. 13, n. 3, p. 70, setembro 2019.

REIS, Marlon. **O Gigante Acordado**: Manifestações, Ficha Limpa e Reforma Política. São Paulo: Leya, 2013.

RODRIGUES, Karen Marinho. **Fidelidade partidária**: titularidade do mandato eletivo. 2019. 62 f. Monografia de pós-graduação – Escola de Magistratura do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro - RJ, 2009. Disponível em: < <https://bitly.com/JHXLw> >. Acesso em: 11 mai. 2020.

SENADO. Jornal do Senado. **Candidatura avulsa está na pauta da CCJ**. Nº 3.039, de 15 a 21 de junho de 2009. Brasília. Pg. 8 e 9. Disponível em: < <https://bit.ly/39XYd7i>>. Acesso em 28 de mai. de 2020.

TEIXEIRA, Mateus. Juiz libera candidatura sem partido para advogado que quer ser eleito em 2018. **Portal Consultor Jurídico**, 2017. Disponível em < <https://bit.ly/2UaXbyb>>. Acesso em: 03 de jan. de 2020

VENEZUELA. **Ley Orgánica de Procesos Electorales**. Disponível em: <http://www.cne.gov.ve/web/normativa_electoral/ley_organica_procesos_electorales/titulo5.php>. Acesso em: 07 jun. 2020.