



**UNISUL**

**UNIVERSIDADE DO SUL DE SANTA CATARINA**

**FERNANDO LUIS ZANOTELLI DE OLIVEIRA**

**CANDIDATURA AVULSA NO SISTEMA ELEITORAL NACIONAL**

Tubarão

2020

**FERNANDO LUIS ZANOTELLI DE OLIVEIRA**

**CANDIDATURA AVULSA NO SISTEMA ELEITORAL NACIONAL**

Monografia apresentada ao Curso de Direito da Universidade do Sul de Santa Catarina como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Direito.

Linha de pesquisa: Justiça e Sociedade

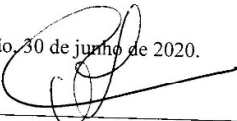
Tubarão  
2020

FERNANDO LUIS ZANOTELLI DE OLIVEIRA

CANDIDATURA AVULSA NO SISTEMA ELEITORAL NACIONAL

Esta Monografia foi julgada adequada à obtenção do título de Bacharel em Direito e aprovada em sua forma final pelo Curso de Direito da Universidade do Sul de Santa Catarina.

Tubarão, 30 de junho de 2020.



---

Professor e Presidente da Banca Wilson Leonel, MSc.  
Universidade do Sul de Santa Catarina

---

Profª. Denise Amorin Farias, MSc.  
Universidade do Sul de Santa Catarina

---

Prof. Ricardo Willemann, Esp.  
Universidade do Sul de Santa Catarina

---

Dedico este trabalho a minha mãe, grande colaboradora e incentivadora. Luz da minha vida.

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço a minha mãe, Raquel Monçons Zanotelli.

Aos meus irmãos Felipe Alcides Zanotelli de Oliveira, Fábio Harry Zanotelli de Oliveira e cunhada Heloisa Bardini, pelo companheirismo e incentivo.

Ao meu tio Maurício Daniel Monçons Zanotelli pelo apoio incondicional.

Aos meus avós sempre presentes na minha vida e dispostos a ajudar.

“A persistência é o menor caminho do êxito”. (Charles Chaplin).

## RESUMO

Este trabalho tem por objetivo investigar a possibilidade de adoção da candidatura avulsa no sistema eleitoral nacional. Apesar do comando constitucional que determina a obrigatoriedade de filiação partidária para que o cidadão possa concorrer a cargos eletivos, tramita no Supremo Tribunal Federal o Agravo em Recurso Extraordinário nº 1.054.490/RJ, com reconhecimento da repercussão geral em outubro de 2017 (RE 1.238.853), que tem como objeto pedido de deferimento de candidatura avulsa com base na alegação de que o art. 14, § 3º, inciso V, da Constituição Federal fere as normas de direitos humanos que constam no artigo 23, parágrafo 2 do Pacto de São José da Costa Rica, do qual o Brasil é Estado-parte. O ministro relator do Supremo, entendendo tratar-se de assunto que extrapola os limites jurídicos, convocou uma audiência pública (09/12/2019), com a participação de representantes do Senado Federal, da Câmara de Deputados, da Advocacia-Geral da União, da Ordem dos Advogados do Brasil, dos partidos políticos, dos movimentos sociais, dos institutos vinculados ao Direito, assim como acadêmicos e parlamentares. A análise das manifestações apresentadas na audiência pública, partindo de visões e conhecimentos plurais e de pessoas pertencentes a grupos e classes sociais tão diversos, permite o conhecimento dos pontos mais relevantes, positivos e negativos, destacados pelos participantes da audiência pública sobre a candidatura avulsa. Para o desenvolvimento do trabalho, como método de abordagem foi utilizado o dedutivo, como método de procedimento o estudo de caso. Quanto ao nível, classifica-se como exploratória e, quanto à abordagem, qualitativa. O procedimento adotado foi a pesquisa bibliográfica e documental. Analisando as manifestações na audiência pública foi possível constatar que a crise no sistema eleitoral nacional é de reconhecimento geral. Que o tema candidatura avulsa deveria ser tratado pelo Congresso nacional e não pelo STF. Quanto aos partidos políticos, são entidades necessárias à garantia do Estado de Direito e a democracia, contudo há muito perderam o foco, desvirtuaram-se dos objetivos para os quais foram criados. Em relação à candidatura avulsa, pode ser uma solução na atual crise dos partidos políticos, mas, para sua adoção seria imprescindível prévia alteração constitucional e infraconstitucional, contudo, revela-se impossível sua aplicação imediata, em virtude do sistema eleitoral vigente no Brasil. Constatou-se que sobre o Pacto de São Jose da Costa Rica, por ter sido recepcionado antes da Emenda Constitucional 45/2004, possui validade de norma supralegal, sem o condão de prevalecer sobre norma constitucional, mesmo tratando de direitos humanos.

Palavras-chave: 1. Direito Eleitoral. 2. Candidatura avulsa. 3. Pacto de São Jose da Costa Rica.



## ABSTRACT

This work aims to investigate the possibility of adopting loose candidates in the national electoral system, despite the constitutional command that requires party affiliation to be mandatory for citizens to run for elected office, the Appeal in Extraordinary Appeal No. 1.054.490 / RJ is pending before the Supreme Federal Court, with recognition of the general repercussion in October 2017 (RE 1.238.853) and has the object of requesting the granting of a separate application based on the allegation that the art. 14, § 3, item V, of the Federal Constitution violates the human rights rules contained in article 23, paragraph 2 of the San José Pact of Costa Rica, of which Brazil is a State party. The rapporteur minister of the Supreme Court, understanding that this is a matter that goes beyond legal limits, called a public hearing (12/09/2019), with the participation of representatives of the Federal Senate, the Chamber of Deputies, the Attorney General of the Union, the Order of Lawyers of Brazil, political parties, social movements, institutes linked to law, as well as academics and parliamentarians. The analysis of the manifestations presented at the public hearing, starting from plural views and knowledge, and from people belonging to such diverse groups and social classes, allows the knowledge of the most relevant, positive and negative points highlighted by the participants of the public hearing about the individual candidacy. For the development of the work, the deductive method was used as the approach method, the case study was the method of procedure. As for the level, it is classified as exploratory and for the qualitative approach. The procedure adopted was bibliographic and documentary research. Analyzing the manifestations in the public hearing, it was possible to verify that the crisis in the national electoral system is of general recognition. That the issue of loose candidacy should be addressed by the national Congress and not by the STF. As for political parties, they are entities necessary to guarantee the rule of law and democracy, however they have long since lost focus, deviated from the objectives for which they were created. In relation to the candidacy, it may be a solution in the current crisis of the political parties, but for its adoption it would be essential to have a previous constitutional and infra-constitutional amendment, however, its immediate application is impossible, due to the electoral system in force in Brazil. It was found that on the San Jose Pact of Costa Rica, since it was received before Constitutional Amendment 45/2004, it is valid as a supralegal rule, without being able to prevail over a constitutional rule, even when dealing with human rights.

Keywords: Electoral law 1. Separate application 2. Pact of Saint Jose of Costa Rica 3.

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO</b>	<b>11</b>
1.1	DELIMITAÇÃO DO TEMA E FORMULAÇÃO DO PROBLEMA	11
1.2	JUSTIFICATIVA	12
1.3	OBJETIVOS	12
<b>1.3.1</b>	<b>Geral</b>	<b>12</b>
<b>1.3.2</b>	<b>Específicos</b>	<b>12</b>
1.4	DELINEAMENTO DA PESQUISA	13
<b>1.4.1</b>	<b>Caracterização básica</b>	<b>13</b>
1.4.1.1	Natureza da pesquisa	13
1.4.1.2	<i>Corpus</i>	14
1.4.1.3	Instrumentos utilizados para a coleta de dados	15
1.4.1.4	Procedimentos utilizados para a coleta de dados	15
1.4.1.5	Procedimentos utilizados para a análise dos dados	15
1.5	ESTRUTURA BÁSICA DO RELATÓRIO FINAL	15
<b>2</b>	<b>SISTEMAS CONSTITUCIONAIS ELEITORAIS</b>	<b>16</b>
2.1	SISTEMA MAJORITÁRIO	16
2.2	SISTEMA PROPORCIONAL	16
<b>3</b>	<b>DIREITOS POLÍTICOS</b>	<b>18</b>
3.1	ELEGIBILIDADE E INELEGIBILIDADE	19
<b>3.1.1</b>	<b>Requisitos e condições constitucionais e legais</b>	<b>19</b>
<b>3.1.2</b>	<b>Impedimentos constitucionais e legais</b>	<b>20</b>
<b>3.1.3</b>	<b>Perda e suspensão</b>	<b>22</b>
3.2	PARTIDOS POLÍTICOS	22
<b>3.2.1</b>	<b>Histórico e legislação</b>	<b>23</b>
<b>3.2.2</b>	<b>Criação, registro e extinção</b>	<b>25</b>
<b>3.2.3</b>	<b>Função</b>	<b>26</b>
<b>3.2.4</b>	<b>Críticas doutrinárias</b>	<b>27</b>
<b>4</b>	<b>CANDIDATURA AVULSA</b>	<b>31</b>
4.1	PREVISÃO CONSTITUCIONAL	31
4.2	PREVISÃO NO PACTO DE SÃO JOSÉ DA COSTA RICA	33
4.3	PANORAMA INTERNACIONAL	35
4.4	VISÃO DOUTRINÁRIA SOBRE A IMPORTÂNCIA DOS PARTIDOS POLÍTICOS	37

4.5	DECISÕES EM QUE PREVALECEU O PACTO DE SÃO JOSÉ .....	38
<b>5</b>	<b>AUDIÊNCIA PÚBLICA Nº 28 DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL .....</b>	<b>42</b>
5.1	OBJETIVO.....	42
5.2	ÓRGÃOS, ENTIDADESE PESSOAS PARTICIPANTES.....	43
5.3	POSICIONAMENTOS PRÓ-CANDIDATURA AVULSA .....	45
<b>5.3.1</b>	<b>O STF deve se pronunciar sobre a questão .....</b>	<b>45</b>
<b>5.3.2</b>	<b>Os partidos políticos.....</b>	<b>46</b>
<b>5.3.3</b>	<b>Candidatura avulsa e o sistema eleitoral nacional.....</b>	<b>50</b>
5.4	POSICIONAMENTOS CONTRA A CANDIDATURA AVULSA.....	55
<b>5.4.1</b>	<b>O STF não deve se pronunciar sobre a questão .....</b>	<b>55</b>
<b>5.4.2</b>	<b>Os partidos políticos.....</b>	<b>57</b>
<b>5.4.3</b>	<b>Candidaturas avulsas e o sistema eleitoral nacional.....</b>	<b>58</b>
5.5	MANIFESTAÇÕES SOBRE A APLICAÇÃO DO PACTO DE SÃO JOSÉ DA COSTA RICA .....	63
<b>6</b>	<b>CONCLUSÃO .....</b>	<b>65</b>
	<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>68</b>

## 1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho tem por objeto de estudo a candidatura avulsa, aqui analisada com base nas manifestações expressas na audiência pública convocada pelo Supremo Tribunal Federal, conforme se passa a expor.

### 1.1 DELIMITAÇÃO DO TEMA E FORMULAÇÃO DO PROBLEMA

A Candidatura Avulsa no Sistema Eleitoral Nacional.

O tema ganhou evidência na mídia após a convocação de audiência pública pelo Supremo Tribunal Federal para tratar sobre a viabilidade de candidaturas avulsas no sistema eleitoral nacional. Representantes de vários órgãos oficiais, das academias de estudo, dos partidos políticos e da sociedade como um todo apresentaram manifestações, ora favoráveis, ora contrárias à adoção de candidatura avulsa, assim como, evidenciaram a crise do sistema eleitoral e o desvirtuamento das funções dos partidos políticos. O teor desses posicionamentos estará incorporado no relatório que será elaborado pelo ministro relator do caso, para posterior encaminhamento aos demais ministros encarregados do julgamento do caso concreto (RE 1.238.853/ARE 1.054.409).

A celeuma gira em torno da aplicação do artigo 23, parágrafo 2 do pacto de São José da Costa Rica, o qual não prevê o requisito de filiação partidária para a disputa de cargo eleitoral, apesar de estar expresso no art. 14, § 3, inciso V, da nossa Constituição Federal, como requisito de elegibilidade, a filiação partidária.

No caso concreto o recorrente requer o reconhecimento da aplicação do Pacto de São José da Costa Rica, em detrimento da Constituição Federal, sob a alegação de que a obrigatoriedade de filiação partidária estaria ferindo direito fundamental abrigado nos tratados internacionais. A Corte Internacional ao tratar de candidaturas avulsas, julgou dois casos semelhantes, em um (caso Yatama) reconheceu a violação dos direitos humanos, no outro (caso Castañeda) não reconheceu, pois não basta a interpretação do que está expresso no pacto, nos tratados, há que se levar em conta que a universalidade abstrata dos direitos humanos, leva a necessidade de examinar atentamente a história, as peculiaridades, os riscos, a vulnerabilidade e a proporcionalidade da decisão em cada caso particular.

Assim os fundamentos, o posicionamento das diversas classes sociais é de grande interesse para analisar e compreender a decisão emanada do Supremo Tribunal Federal, sobre a viabilidade da candidatura avulsa no nosso sistema eleitoral.

A questão a ser respondida é: Quais os posicionamentos positivos e negativos prevalecentes apresentados na audiência pública convocada pelo Supremo Tribunal Federal, para tratar da viabilidade das candidaturas avulsas no sistema eleitoral nacional?

## 1.2 JUSTIFICATIVA

O presente estudo justifica-se pela necessidade de saber quais os posicionamentos apresentados pelos participantes na audiência pública convocada pelo Supremo Tribunal Federal sobre a possibilidade de adoção da candidatura avulsa no sistema eleitoral nacional.

A partir do pedido de registro de candidatura avulsa, feito por pretense candidato a o cargo de prefeito e vice-prefeito da cidade do Rio de Janeiro, o instituto ganhou notoriedade na mídia, sobretudo pela manifestação favorável ao registro exarado pela Procuradoria-Geral da República, tomando como fundamento a aplicação da norma insculpida no art. 23, parágrafo 2, do pacto de São Jose da Costa Rica, apesar do mandamento constitucional previsto no art. 14, § 3º, inciso V, de obrigatoriedade de filiação partidária, culminando com interposição de diversos recursos até chegar à apreciação do Supremo, sob o fundamento de que a negativa do registro fere norma internacional de direitos humanos.

A importância da pesquisa reside no conhecimento dos posicionamentos positivos e negativos apresentados na audiência pública convocada pelo Supremo Tribunal Federal, os quais, de acordo com o ministro relator contribuirão para o aperfeiçoamento democrático brasileiro. A decisão do Supremo Tribunal Federal, por certo será permeada por algum(uns) dos posicionamentos apresentados na audiência pública, fato que provavelmente alterará a forma de fazer política e o atual funcionamento dos partidos políticos no Brasil.

## 1.3 OBJETIVOS

### 1.3.1 Geral

Conhecer os posicionamentos prevalecentes positivos e negativos apresentados na audiência pública convocada pelo Supremo Tribunal Federal, para tratar da viabilidade das candidaturas avulsas no sistema eleitoral nacional.

### 1.3.2 Específicos

Os objetivos específicos são:

Descrever os tipos de sistemas eleitorais existentes no Brasil.

Identificar os direitos políticos.

Apresentar os requisitos e condições de elegibilidade inelegibilidade.

Relacionar os impedimentos constitucionais e legais relativos aos direitos políticos.

Descrever o histórico dos partidos políticos.

Traçar as formas de criação, registro e extinção dos partidos políticos.

Identificar as funções dos partidos políticos.

Expor a história e aplicação da candidatura avulsa, no Brasil e no exterior.

Citar casos em que o Pacto de São José da Costa Rica prevaleceu sobre o ordenamento interno do Estado.

Evidenciar posicionamentos doutrinários sobre a candidatura avulsa e os partidos políticos.

Destacar as manifestações positivas e negativas apresentadas na audiência pública nº 28, sobre candidatura avulsa, partidos políticos, aplicação do pacto de São José da Costa Rica e competência do Supremo para analisar o caso levado a sua apreciação.

Destacar os posicionamentos prevalentes sobre os temas elencados.

#### 1.4 DELINEAMENTO DA PESQUISA

Para Gil (2008, p.49) o delineamento da pesquisa se refere “ao planejamento da pesquisa em sua dimensão mais ampla, envolvendo tanto a sua diagramação quanto a previsão de análise e interpretação de dados” e, ainda “as formas de controle das variáveis envolvidas”, uma vez que o delineamento “ocupa-se precisamente do contraste entre a teoria e os fatos”, é o momento em que o pesquisador passa a considerar a aplicação dos métodos que proporcionam “os meios técnicos para a investigação”.

##### 1.4.1 Caracterização básica

###### 1.4.1.1 Natureza da pesquisa

Quanto ao nível a pesquisa será exploratória, de acordo com Gil (2008, p.27) tem a principal finalidade de “desenvolver, esclarecer e modificar conceitos e ideias” envolvendo “tratamento bibliográfico e documental, entrevistas não padronizadas e estudos de caso”. É

adequada ao presente caso, eis que proporciona a obtenção de maiores informações sobre a audiência pública convocada pelo Supremo Tribunal Federal.

O presente estudo utilizará o método dedutivo como método de abordagem, partindo de uma proposição geral ou universal, para uma conclusão particular, específica. Neste caso serão analisados os posicionamentos apresentados pelos participantes sobre a viabilidade da candidatura avulsa ser adotada no sistema eleitoral nacional e, destacados os prevaletentes.

No que se refere à abordagem será a qualitativa, caracterizada por Gil (2008, p.175) por não “haver fórmulas ou receitas predefinidas para orientar os pesquisadores”, sendo a mais apropriada aos estudos de casos. Com base nessa abordagem foram coletados os dados e simplificados, possibilitando a análise sistemática dos posicionamentos contra e a favor da candidatura avulsa entre outros assuntos recorrentes na audiência pública.

Como método de procedimento o estudo de caso que para Gil (2008, p.57) é o estudo “de um ou de poucos objetos, de maneira a permitir seu conhecimento amplo e detalhado”, referente a um caso atual dentro do seu contexto de realidade, sendo possível sua utilização em pesquisas exploratórias.

O procedimento adotado de acordo com Gil (2008, p.50) foi à pesquisa bibliográfica “desenvolvida a partir de material já elaborado, constituído principalmente de livros e artigos científicos” e com a utilização de livros de diversos autores sobre o assunto objeto deste estudo. Em relação ao procedimento utilizado para a coleta dos dados, caracteriza-se de natureza documental, pois também baseada, no dizer de Gil, (2008, p.51) em documentos de “primeira mão e de segunda mão”.

#### *1.4.1.2 Corpus*

O presente estudo analisará os posicionamentos favoráveis e desfavoráveis a adoção de candidatura avulsa no sistema eleitoral nacional, apresentados na audiência pública nº 28 do Supremo Tribunal Federal. A audiência gerou um documento contendo 309 páginas, com a íntegra das manifestações, o qual se encontra disponível no site oficial do Supremo Tribunal Federal.

#### 1.4.1.3 Instrumentos utilizados para a coleta de dados

Serão utilizados além do documento com a íntegra dos termos da audiência pública realizada pelo Supremo Tribunal Federal, obras de doutrinadores, artigos científicos, legislação e jurisprudências.

#### 1.4.1.4 Procedimentos utilizados para a coleta de dados

O procedimento adotado para a análise dos posicionamentos positivos e negativos em relação a candidatura avulsa, primeiro a leitura com destaque dos principais argumentos, após serão organizados por subtópicos referente a assuntos pertinentes e correlatos ao tratado e, ao final serão divididos em três grupos, a saber: posicionamentos pró candidaturas avulsas, posicionamentos contra candidaturas avulsas e aplicação do Pacto de São Jose da Costa Rica

#### 1.4.1.5 Procedimentos utilizados para a análise dos dados

Os dados selecionados serão analisados com a finalidade de chegar a um posicionamento prevalecente entre os apresentados na audiência pública, permitindo concluir quais os argumentos mais mencionados, ou seja, aquele(s) prevalecentes, tanto negativos quanto positivos.

### 1.5 ESTRUTURA BÁSICA DO RELATÓRIO FINAL

O presente trabalho está estruturado em quatro capítulos.

No primeiro, serão apresentados os sistemas constitucionais eleitorais.

No segundo, os direitos políticos e os partidos políticos, passando pela legislação regulamentadora e histórico no âmbito da política nacional.

O terceiro capítulo tratará da candidatura avulsa no Brasil, no exterior, apresentando histórico, panorama internacional de sua aplicação, exemplo de julgados da Corte Internacional e dos tribunais pátrios.

O quarto capítulo, por fim, ocupar-se-á da análise dos posicionamentos apresentados na audiência pública realizada pelo Supremo Tribunal Federal sobre a viabilidade da candidatura avulsa ser adotada no sistema eleitoral do Brasil, destacando os prevalecentes.

Ao final, será apresentada a conclusão.



## 2 SISTEMAS CONSTITUCIONAIS ELEITORAIS

Os sistemas eleitorais são conceituados por Gomes (2018, p.55) como complexo de técnicas, métodos e procedimentos que possibilitam a organização e aferição da manifestação de “vontade coletiva dos cidadãos nas eleições”, permitindo a legítima representação do povo na gestão do governo.

Camargo (2014, p.124), conceitua os sistemas eleitorais como “os critérios para a escolha dos candidatos eleitos num pleito eleitoral”.

No Brasil há dois sistemas eleitorais, o majoritário e o proporcional, os quais serão objeto de estudo nos tópicos a seguir.

### 2.1 SISTEMA MAJORITÁRIO

É o mais antigo dos sistemas, considerado mais simples de ser aplicado, por meio dele são eleitos os candidatos mais votados em determinado território (NOVELINO, 2016, p.515). Para ser eleito o candidato precisa obter a maioria absoluta, ou seja, mais de 50% dos votos válidos, excluídos os brancos e nulos. Não sendo possível obter essa quantidade, será realizado o segundo turno de eleição. Este sistema é destinado aos cargos do Poder Executivo: Presidente da República, Governador de Estado, e do Distrito Federal e Prefeitos de municípios com mais de 200 mil eleitores. (BRASIL, 1988).

Já a maioria relativa ou simples, é aplicada nas eleições para Senador, e para Prefeitos de municípios com até 200 mil eleitores, sendo realizado em apenas um turno e necessário que o candidato obtenha o maior número de votos para que se eleja. (BRASIL, 1988).

### 2.2 SISTEMA PROPORCIONAL

É o sistema estabelecido para a eleição dos cargos do Poder Legislativo, para os cargos de Deputados Federais, Estaduais e Distritais e Vereadores. Tem como objetivo possibilitar que todos os partidos possam estar representados no Congresso Nacional. Este sistema surgiu após críticas ao sistema majoritário, por conta das distorções entre o número de votos recebidos e o número de cadeiras no Parlamento (NOVELINO, 2016, p. 515).

Nesse sistema nem sempre o candidato mais votado ocupará a vaga, uma vez que deverá ser observado o quociente eleitoral e o quociente partidário.

O código Eleitoral define os quocientes em seus artigos 106 e 107, assim, o quociente eleitoral (art. 106) é obtido o número de votos válidos pelo número de lugares a serem preenchidos em cada circunscrição eleitoral, desprezando a fração se igual ou inferior a meio, equivalente a um, se superior; e como quociente partidário (art.107) aquele obtido a partir da divisão do número de votos válidos de uma mesma legenda pelo quociente eleitoral, obtendo assim o número de lugares para cada partido. (BRASIL, 1965).

O cálculo acima revela quantos candidatos cada partido elegeu. Neste tipo de sistema não é incomum a sobra de lugares, em virtude de restos dos votos em cada legenda e não suficientes para fazer mais um eleito. Assim o art. 109 do Código Eleitoral determina a adoção do método da maior média, até o preenchimento total das cadeiras. (LENZA, 2019, p.2167-2168).

Lenza (2019, p.2168) tece uma crítica sobre a nova regra introduzida pela Emenda Constitucional nº. 97/2017 que veda as coligações partidárias nas eleições proporcionais, vez que “ensejará o fortalecimento dos partidos maiores e o enfraquecimento dos menores ou tidos como “nanicos” [...] o número de votos válidos a serem computados dificilmente atingirá o quociente partidário”. Situação que considera agravada pela pouca visibilidade destes partidos, pois terão poucos segundos de aparição no horário gratuito.

### 3 DIREITOS POLÍTICOS

Direitos políticos são direitos humanos fundamentais, que permitem ao cidadão sua participação direta ou indireta no poder estatal, no governo, na organização e funcionamento do Estado, na tomada de decisões e na definição de políticas públicas. (GOMES, 2018, p.21)

Estes direitos estão consagrados nas principais declarações de direitos humanos e assim como no art. 14 da Constituição Federal de 1988, o qual determina que a soberania popular se concretiza por meio do sufrágio universal, pelo voto direto e secreto, pelo plebiscito, referendo e iniciativa popular (BRASIL, 1998).

Para Sarlet, Marinoni e Mitidiero (2015) os direitos políticos passaram por importantes mutações quantitativas e qualitativas, por meio da gradativa extensão do sufrágio, da ampliação de sua titularidade a um maior número de pessoas e ampliação de suas garantias, dos aperfeiçoamentos das condições de elegibilidade, do papel dos partidos políticos, entre outros. A Constituição Federal, ao tratar dos direitos políticos e partidos políticos, foi relativamente minuciosa, incluindo regras bastante precisas, “muito embora tal modelo não tenha sido incorporado pela expressiva maioria dos países”. (SARLET; MARINONI; MITIDIERO, 2015, p.1121)

De acordo com Holthe (2007, p.397) citado por Ávalo et al (2014, p.40) os direitos políticos podem ser divididos em direitos positivos e direitos negativos. Os positivos asseguram a participação dos cidadãos no processo político e no governo, referem-se ao sufrágio, a alistabilidade e a elegibilidade. Já os negativos impedem ou restringem a participação do cidadão no processo político eleitoral, referem-se a perda, suspensão e a inelegibilidade.

Referidos direitos são próprios do regime democrático em que se sobressaem “a soberania popular e a prerrogativa de participação nas atividades estatais”, contudo, não são conferidos indistintamente a toda a população, mas tão somente aos brasileiros que preenchem os requisitos constitucionais de elegibilidade (GOMES, 2018, p.22), conforme será demonstrado a seguir.

### 3.1 ELEGIBILIDADE E INELEGIBILIDADE

A elegibilidade é o direito do cidadão postular um cargo eletivo, considerado pela doutrina como um direito político positivo, é o direito de ser votado, para tanto o cidadão deve preencher os requisitos legais, dispostos na Constituição Federal.

As condições de elegibilidade dispostas no art. 14, § 3º da Constituição Federal, não se confundem com as causas de inelegibilidade, dispostas no art. 14, §§ 4º a 7º e 9º, eis que possuem diferentes consequências jurídicas (BRASIL, 1988).

Lenza (2019, p. 2597) ressalta a necessidade de não confundir inelegibilidade com inalistabilidade ou incompatibilidade, sendo que inelegibilidade impede a elegibilidade, a inalistabilidade obsta o exercício da capacidade eleitoral ativa, ou seja, o direito de ser eleitor e a incompatibilidade refere-se ao cidadão já eleito e que será impedido do exercício do mandato.

#### 3.1.1 Requisitos e condições constitucionais e legais

As condições de elegibilidade se encontram elencadas apenas na Constituição Federal, sendo regulamentadas, disciplinadas por Lei Ordinária.

De acordo com a Constituição Federal, nos termos do seu art. 14, § 3º, são condições de elegibilidade: a nacionalidade brasileira, pleno exercício dos direitos políticos, alistamento eleitoral, domicílio eleitoral na circunscrição, filiação partidária e idade mínima de acordo com o cargo ao qual se candidata. (BRASIL, 1988).

A Lei n. 9.504/97, em seu art. 11, § 2º, diz que a idade mínima constitucionalmente determinada como condição de elegibilidade é a data da posse, exceto quando fixada em 18 anos. Como exemplo, para o cargo de Vereador, a Constituição Federal, art. 14, § 3º, VI, “d”, determina que a idade será aferida na data data-limite para o pedido de registro. (BRASIL, 1997).

A condição de elegibilidade idade mínima para concorrer a cargos públicos, inicia aos 18 anos e termina aos 35, assim disciplinada: para Vereador 18 anos, para Deputado Federal, Estadual ou Distrital, Prefeito, Vice-Prefeito e Juiz de Paz, 21 anos, para os cargos de Governador, Vice-Governador de Estados e do Distrito Federal, 30 anos e, para o cargo de Senador, Presidente e Vice-Presidente da República, idade mínima de 35 anos, não prevalecendo esta condição quando ocorrer substituição ou sucessão do agente no cargo (BRASIL, 1988).

Novelino (2016, p.499) afirma que a regulamentação do art. 14, § 3º da Constituição Federal é feita pelo Código Eleitoral (Lei 4.737/1965), que foi parcialmente recepcionado pela Constituição Federal de 1988. Quanto à condição de elegibilidade, a exceção fica por conta dos portugueses equiparados, nos casos de reciprocidade por parte de Portugal, nos termos do art. 12, § 1º da Constituição Federal. Já o pleno exercício do direito dos direitos políticos visa impedir que qualquer cidadão que se encontre com seus direitos políticos suspensos, venha a se candidatar a cargos eletivos, de acordo com o disposto no art. 15 da Constituição.

O art. 42 e seguintes da Lei 4.737/65 determinam que o alistamento eleitoral ocorra mediante a qualificação e inscrição do eleitor (BRASIL, 1965).

A Lei 9.096/1965 em seu artigo 18 trata da filiação partidária exigindo do eleitor para que possa concorrer a cargo eletivo, esteja filiado ao respectivo partido seis meses antes do pleito. (BRASIL, 1965).

Massarolo (2012) identifica que as condições de elegibilidade possuem três lapsos temporais distintos: o momento do registro, o período de seis meses antes da data das eleições e o momento da posse. No momento do registro são exigidos comprovação da cidadania brasileira, alistamento eleitoral e o pleno exercício dos direitos políticos. Seis meses antes das eleições exige-se a comprovação do domicílio eleitoral e da filiação partidária e por último, no momento da posse a comprovação da idade compatível com o cargo pretendido.

### **3.1.2 Impedimentos constitucionais e legais**

De acordo com o disposto no art. 14, § 9º da Constituição Federal as causas de inelegibilidade que não se encontrem na Constituição, só poderão ser tratadas em lei complementar.

A Constituição Federal trata em seu artigo 14, §§ 4º ao 9º sobre as causas de inelegibilidades.

Machado (2018) afirma que as causas de inelegibilidade:

[...] englobam as chamadas inelegibilidades cominadas relacionadas a condutas reprováveis praticadas pelos candidatos que podem levar ao choque mais relevante e de difícil solução entre princípios, como o da moralidade e o da presunção de inocência. Seu tratamento, portanto, para além da Constituição, é mais adequado por norma cujo quórum é mais rigoroso. A lei complementar estabelecerá novos casos de inelegibilidades. Já as condições de elegibilidade estão todas e somente anunciadas na Constituição Federal, e a lei ordinária presta-se não para anunciar outras condições de elegibilidade (o que seria inconstitucional), mas para detalhar questões procedimentais, cujo trato por lei de quórum não qualificado se adéqua

melhor a eventuais necessidades de mudanças simples na organização do processo eleitoral. (MACHADO, 2018, p.173-174).

Tal restrição tem como finalidade a proteção da “proibidade administrativa, a moralidade para o exercício do mandato, a normalidade e legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico ou o abuso do exercício de função”. (LENZA, 2019, p.2124).

As inelegibilidades podem ser absolutas ou relativas. As absolutas impedem o acesso a qualquer cargo eletivo, encontram-se previstas taxativamente na Constituição Federal, no art. 14, §§ 4º ao 8º, consideradas de eficácia plena e aplicação imediata, dispensando qualquer regulamentação infraconstitucional. Já as inelegibilidades relativas impedem o acesso a determinado cargo eletivo ou mandato em decorrência de situações previstas na Constituição Federal no art. 14. §§ 5º ao 8º ou em lei complementar no art. 14, §9º. (LENZA, 2019, P.2125).

Lenza, (2019, p.2125-2131) enumera as inelegibilidades absolutas, em relação a qualquer cargo, para os inalistáveis, visto que quem não pode ser eleitor não pode se eleger, para os estrangeiros, os conscritos e o analfabeto, neste caso o analfabeto pode alistar-se e votar, mas não ser eleito. E as inelegibilidades relativas ocorrem em decorrência: a) da função exercida, neste caso não é permitido o mandato sucessivo pela terceira vez; b) do parentesco até 2º grau (consanguíneo ou afins ) ou por adoção; c) se o candidato for militar com menos de 10 anos de serviço deverá ser excluído do serviço ativo (demissão ou licenciamento *ex officio*) e se com mais de 10 anos de serviço, será agregado (afastado temporariamente) e se eleito, na diplomação, passará para a inatividade.

Outros casos de inelegibilidade constam na Lei Complementar n. 135/2010, conhecida como Lei da Ficha Limpa, a qual determina que é inelegível aquele que for condenado, em decisão transitada em julgado ou proferida por órgão colegiado da Justiça Eleitoral, por corrupção eleitoral, por captação ilícita de sufrágio, por doação, captação ou gastos ilícitos de recursos de campanha ou por conduta vedada aos agentes públicos em campanhas eleitorais que impliquem cassação do registro ou do diploma. (BRASIL, 2010).

Destaca-se ainda a previsão de inelegibilidade por 8 anos nos casos de político que sofra cassação de mandato ou que renuncie ao mandato para evitar a cassação.

### 3.1.3 Perda e suspensão

A privação dos direitos políticos pode ser definitiva ou temporária, contudo em nenhuma hipótese será permitida a sua cassação, conforme consta nos arts. 15, I e IV, e 12, § 4, II, da Constituição Federal.

A perda possui caráter definitivo e ocorre por cancelamento da naturalização por sentença transitada em julgado, em decorrência do cancelamento da naturalização, com o retorno da condição de estrangeiro, impedido de alistar-se e eleger-se. Ou então por recusa ao cumprimento de obrigação a todos imposta ou prestação alternativa, como exemplo tem-se o serviço militar obrigatório. (BRASIL, 1988).

A suspensão dos direitos políticos tem previsão nos arts. 15, II, III e V, e 55, II, e § 1.º, da Constituição Federal de 1988 e ainda, no art. 17.3 do Decreto. nº. 3.927/2001 c/c o art.1º, inciso I, letra “b”, da Lei Complementar nº. 64/90 são elas: a) incapacidade civil absoluta; b) condenação criminal transitada em julgado, enquanto durarem os efeitos da condenação; c) improbidade administrativa (art. 37, § 4º da Constituição Federal); d) exercício assegurado pela cláusula de reciprocidade (Decreto nº. 3.927/2001) quando ocorre o exercício dos direitos políticos no Estado de residência ocorre a suspensão dos mesmos direitos no Estado da nacionalidade; e) procedimento de Deputado ou Senador incompatível com o decoro parlamentar, causa de inelegibilidade por 8 anos.

Para Lenza (2019, p.2147) quando ocorre a perda do direito político por cancelamento da naturalização, por sentença transitada e julgada, somente poderá ser revertido por meio de ação rescisória, se for por recusa de cumprir obrigação a todos imposta ou prestação alternativa, a requalificação pode se dar a qualquer tempo, desde que cumpra a obrigação. Já nos casos de suspensão dos direitos políticos, estes são readquiridos a partir do momento em que cessarem os motivos que a determinaram.

## 3.2 PARTIDOS POLÍTICOS

Os partidos políticos, no ordenamento jurídico são classificados quanto à sua natureza, como pessoas jurídicas de Direito Privado, formados pela livre associação de pessoas, com a finalidade de manter o poder político-estatal de maneira legítima e assegurar a autenticidade do sistema representativo, o regular funcionamento do governo e instituições políticas assim como, a implementação dos direitos humanos fundamentais. (GOMES, 2018, p. 43).

### 3.2.1 Histórico e legislação

Ao abordar o histórico da constituição dos partidos políticos no Brasil, Coêlho (2018, p.18) diz que até 1821 o Brasil não possuía estrutura partidária formal, contudo existiam três grupamentos políticos, que se reconheciam como partidos: a) partido português, queria manter o Brasil com *status* de colônia de Portugal; b) partido brasileiro, a favor da criação de monarquia dual entre Brasil e Portugal e c) partido liberal radical, a favor da implantação da república democrática.

Após a independência, sem a existência de partidos formais, surgiram dois grupos: os monarquistas que apoiavam a centralização de poderes no imperador e os liberais que defendiam menor concentração e às vezes se opunham as políticas de D. Pedro I. Já no período regencial, foram criados o Partido Conservador e o Partido Liberal, com visões diferentes sobre a monarquia e sujeitos ao papel de “árbitro como manifestação do Poder Moderador” exercido por D. Pedro II. Os partidos ainda não possuíam programas ou estatutos. No período da primeira república (1889-1930), houve o surgimento e fortalecimento de partidos republicanos regionalizados, como o de São Paulo e Minas Gerais, os quais possuíam seus próprios estatutos. Mas, a regionalização do poder, concentrado nos coronéis, resultou na prática de fraudes eleitorais, conhecido como “coronelismo”. Ainda neste período surgiu o primeiro partido com programa ideológico consistente, conhecido como Partido Comunista do Brasil. (COÊLHO, 2018, p.19).

Em 1932, foi fundado o partido chamado Ação Integralista Brasileira – AIB, de inspiração fascista, assim como, a promulgação do primeiro Código Eleitoral do Brasil. Este código foi que pela primeira vez fez referência aos partidos políticos, contudo, permitia a existência de candidaturas avulsas, sem necessidade de filiação partidária. No ano de 1937, Getúlio Vargas, determinou o fechamento do Congresso, apresentando nova Constituição, conhecida como “Polaca”, que determinava a extinção da Justiça Eleitoral, abolição dos partidos políticos, suspensão das eleições livres, determinando eleição indireta para o cargo de Presidente da República. (COÊLHO, 2018, p.19).

Foi com a promulgação do Código Eleitoral de 1945 que a Justiça Eleitoral foi restabelecida, retomando as conquistas obtidas no Código de 1932. Desde então duas previsões normativas exercem forte influência no sistema legal partidário: a obrigatoriedade do caráter nacional e, a filiação partidária como condição de elegibilidade, vedando as candidaturas avulsas. Surgiram então três principais partidos: União Democrática Nacional – UDN, o Partido Social Democrata – PSD e Partido Trabalhista Brasileiro – PTB. Com o



advento da ditadura militar, por meio do Ato Institucional nº 2/1965 os partidos políticos foram extintos. Em 1965 foi criado pela Lei nº 4.737, o novo Código Eleitoral, trazendo novas regras ao processo eleitoral. E, no ano de 1966 foi instituído o bipartidarismo, disputando o poder os partidos: Aliança Libertadora Nacional – ARENA, de ideologia conservadora, apoiava a ditadura e, o Movimento Democrático Brasileiro – MDB, partido de oposição ao regime ditatorial. (COÊLHO, 2018, p.20).

Uma das alterações significativas para os partidos políticos ocorreu com a promulgação da Constituição Federal de 1988, uma vez que antes, os partidos políticos possuíam natureza jurídica de pessoas jurídicas de Direito Público interno e adquiriam a personalidade jurídica com seu registro no Tribunal Superior Eleitoral, nos termos do disposto na Lei 5.862/1971 – Lei Orgânica dos Partidos Políticos. Já a Constituição Federal de 1988, determinou que os partidos adquirem personalidade jurídica na forma da lei civil, ou seja, personalidade de direito privado, garantindo assim, que a Justiça Eleitoral não cause empecilhos durante o processo de criação, organização e funcionamento dos partidos políticos, ou seja, possuem constitucionalmente assegurado autonomia partidária. (COÊLHO, 2018, p.21).

A Constituição Federal em seu artigo 17 dispõe que “É livre a criação, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos”, desde que observados os seguintes preceitos: caráter nacional; proibição de recebimento de recursos financeiros de entidade ou governo estrangeiros ou de subordinação a estes; prestação de contas à Justiça Eleitoral e funcionamento parlamentar de acordo com a lei (BRASIL, 1988).

A Lei nº Lei 9.096/95, conhecida como Lei dos Partidos Políticos regulamenta expressamente as disposições constitucionais, no sentido de que os partidos políticos são pessoas jurídicas de direito privado e se destinam a assegurar a autenticidade do regime democrático, o pluripartidarismo e os direitos fundamentais da pessoa humana, no interesse do regime democrático. (BRASIL, 1995).

Os partidos políticos também devem observância no disposto na Resolução do Tribunal Superior Eleitoral nº 23.571, de 29 de maio de 2018, que disciplina a criação, organização, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos, as quais serão explicitadas no tópico seguinte.

### 3.2.2 Criação, registro e extinção

A criação de um partido político se dá a partir da livre associação de pessoas, as quais devem formular um programa, registrar em ata e elaborar o estatuto do partido, levando-os para registro junto ao Serviço de Registro Civil de Pessoas Jurídicas da Capital Federal, nos termos do disposto no art. 8º da Lei 9.096/95, a qual dispõe sobre os partidos políticos e regulamenta os arts. 17 e 14, § 3º, inciso V, da Constituição Federal. Após o registro, o partido político adquire personalidade jurídica, estando apto a contrair direitos e obrigações no mundo jurídico. (GUERRA, 2018, p.44).

A Lei 9.096/95 disciplina que tanto o programa, quanto o estatuto devem ser assinados por pelo menos 101 fundadores, com domicílio eleitoral em pelo menos nove estados e publicados no Diário Oficial da União. Após a emissão da certidão de registro, O Tribunal Superior Eleitoral deve ser informado sobre a criação do novo partido. A partir de então o partido passará a buscar o apoio dos eleitores, por meio de assinaturas, equivalentes a no mínimo 0,5% dos votos válidos da última eleição para a Câmara dos Deputados, sendo que os assinantes não podem, dois anos antes, terem sido filiados a outro partido, e devem estar distribuídos em pelo menos nove estados e corresponder a, no mínimo 0,1% do eleitorado que votou em cada um deles. (BRASIL, 1995).

Os atos de criação, organização, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos, também estão disciplinados na Resolução do Tribunal Superior Eleitoral nº 23.571, de 29 de maio de 2018, a qual determina que após o partido político adquirir personalidade jurídica, registrará seu estatuto no Tribunal Superior Eleitoral (BRASIL, 2018).

O registro do estatuto no Tribunal Superior Eleitoral é condição essencial para participação no processo eleitoral, para receber recursos do Fundo Partidário e ter acesso gratuito ao rádio e televisão, e ainda, assegurar a exclusividade da sua denominação, sigla e símbolos.

Na sequência, o partido deve criar órgãos de direção estadual e municipal, e constituir seu órgão de direção nacional dando início ao Registro de Partido Político (RPP) junto aos Tribunais Regionais Eleitorais em pelo menos 1/3 (um terço) dos estados. Somente após esse registro é que o partido pode solicitar o registro do seu estatuto e do seu órgão de direção nacional ao Tribunal Superior Eleitoral, somente após estes registros o partido tem o direito de participar do processo eleitoral e desde que estes registros tenham sido concluídos seis meses antes das eleições. (BRASIL, 1995).

Outra forma de criação de partidos políticos, de acordo com a Lei 9.096/95, ocorre por meio da fusão nos termos do seu art. 2º que dispõem que por meio de decisão dos órgãos nacionais de deliberação, dois ou mais partidos poderão fundir-se num só. Neste caso os órgãos de direção elaboram projetos conjuntos de programa e estatuto. Após, em reunião conjunta, os órgãos nacionais de deliberação das legendas em processo de fusão, por maioria absoluta elegem o órgão de direção nacional, o qual irá realizar o registro do novo partido político e da nova sigla. A fusão nos termos do art. 29, § 9º do mesmo diploma legal, determina que só é permitida aos partidos políticos que tenham registro definitivo do Tribunal Superior Eleitoral, há pelo menos 5 anos. (BRASIL, 1995).

A extinção dos partidos políticos ocorre em três situações: dissolução, incorporação e fusão. De acordo com Gomes (2018, p.52) a extinção ocorre quando o partido político tem cancelado o seu registro junto ao Ofício Civil e ao Tribunal Superior Eleitoral. Esse cancelamento acontece quando: a) houver dissolução do partido, na forma prevista em seu estatuto; b) um partido for incorporado a outro; c) houver fusão de partidos e d) o Tribunal Superior Eleitoral, em decisão transitada e julgada, determine o cancelamento do registro e do estatuto do partido pelos seguintes motivos: d.1) ter recebido ou estar recebendo recursos financeiros de procedência estrangeira; d.2) estar subordinado a entidade ou governo estrangeiro; d.3) não ter prestado contas à Justiça Eleitoral; d.4) manter organização paramilitar.

O processo de cancelamento quando não de livre iniciativa, é dado início pelo Tribunal Superior Eleitoral, por denúncia de qualquer eleitor, de representante de partido ou por representação do Procurador-Geral Eleitoral, assegurado a ampla defesa. (BRASIL, 1995).

### **3.2.3 Função**

Os partidos políticos são essenciais no complexo mecanismo democrático contemporâneo, por serem canais legítimos de atuação política e social. As aspirações sociais são catalisadas, organizadas e transformadas em bandeiras de luta pelos partidos políticos.

Para Mezzaroba (2003, p.90), os partidos políticos são instrumentos de mediação entre a sociedade e o Estado, com a função de reunir vontades individuais e harmonizá-las em vontades coletivas.

Entre as principais funções destacam-se: a) organizar a ação governamental com a finalidade de alcançar os objetivos traçados; b) selecionar e indicar candidatos, assim como,

buscar recursos financeiros para promoção dos candidatos e da campanha política, com a finalidade de obter êxito nas eleições; c) auxiliar e orientar os eleitores na definição de seus votos. (GOMES, 2018, p.44).

### 3.2.4 Críticas doutrinárias

As críticas aos partidos políticos são variadas e em número expressivo. Gomes (2016, p.100), ao citar Bonavides (2010, p.386, 414, 421), destaca a despolitização interna dos partidos brasileiros e a prática da patronagem, eis que muitas agremiações são “simples máquinas de indicar candidatos, recrutar eleitores, captar votos”, pois ao chegarem ao poder cuidam apenas dos interesses de seus dirigentes e clientes, principalmente por meio de investidura em cargos e funções públicas, raramente aprofundam temas relacionados aos interesses da sociedade.

Gomes (2016, p100) faz referência a Ferreira Filho (2005, p.124) que ressalta a “existência de número excessivo de partidos, a inautenticidade deles e o exacerbado individualismo”. Relata que dos cerca de 30 partidos registrados no TSE, a maioria são nanicos, pouco expressivos, sobrevivem pelo aluguel de suas legendas (partidos ou legendas de aluguel), não passando de pequenas oligarquias a serviço de uma ou outra personalidade.

Corroborando este entendimento com transcrição de julgado do Ministro Luis Roberto Barroso, na ADI nº 5.081/DF – Pleno – STF o ano de 2015, o qual diz que o sistema partidário brasileiro caracteriza-se: “pela multiplicação de partidos de baixa consistência ideológica e nenhuma identificação popular.” Enfatiza que desta forma apolítica “afasta-se do interesse público e vira um negócio privado”. (GOMES, 2016, P.100).

O individualismo é considerado traço marcante da cultura brasileira, Gomes (2016, p.101) reproduz as palavras de Ferreira Filho (2005, p.126) o qual afirma sobre o individualismo que: “O elemento pessoal continua a pesar e não raro preponderar. [...] No Brasil, especialmente, é generalizado o despreço pelos programas partidários, visto como mero blábláblá” que ninguém leva a sério, nem mesmo os candidatos. “A política brasileira é uma disputa personalíssima” onde o candidato vale mais que o partido.

Coelho (2018, p.18) ao tratar sobre a situação dos partidos políticos no sistema eleitoral brasileiro, afirma que o atual desgaste dos partidos, desvirtuou suas funções de organização e representação da vontade popular. Os partidos considerados “legendas de aluguel” barganham minutos na propaganda eleitoral gratuita com coligações adversárias,

com objetivo de obterem mais recursos do fundo partidário, desconsiderando por completo as ideologias partidárias.

Ressalta ainda, que atualmente um dos maiores desafios dos partidos políticos refere-se a sua “representatividade e funcionamento no sistema democrático”, pois vem “adquirindo no Brasil uma natureza cartorial que nega a essência democrática” do partido. Associa este fator a “falta de critérios para acesso as benesses partidárias, como o fundo partidário e o tempo de televisão” benesses que “estimulam a criação de agremiações sem base social ou proposta ideológica consistente”. Nas últimas décadas verificou-se nos partidos políticos uma mudança principiológica, que resultou em uma crise de identidade, objetivando exclusivamente a permanência no poder por meio da “busca desmedida de votos”. (COÊLHO, 2018, p.21).

Ao final, Coêlho (2018, p.22) destaca a necessidade de renovação nas práticas internas dos partidos políticos e de incentivo efetivo para a participação das minorias, como a participação feminina, que é irrisória, por falta de outras ferramentas que auxiliem no processo eleitoral, pois em uma democracia liberal, como a do Brasil, os partidos políticos devem funcionar como “porta-voz e ao mesmo tempo filtro dos anseios populares, respeitando sempre a ideologia sustentada em seus estatutos”.

Já para SOARES (2018, p.25), “nenhuma instituição democrática sofre tanto com a falta de credibilidade quanto os partidos políticos”, apesar do grau de confiança variar, o sistema partidário é alvo de ceticismo e desprezo. Os protestos nacionais evidenciaram a hostilidade aos militantes partidários e o “slogan do “não me representa”, indica que uma parcela da cidadania postula, inclusive, a aniquilação dos partidos”.

Constata-se um certo “abuso de personalidade” de parte dos partidos políticos, que enxergam a si como “instituições finalísticas e não como instrumentos de realização da cidadania”. E tomando por base que o Brasil em três décadas saiu do bipartidarismo e possui 35 partidos registrados no TSE, entende que a “grande quantidade de siglas, realmente contribui para a corrupção, para a ingovernabilidade e principalmente, para dificultar a tarefa do eleitor” (SOARES 2018, p.30).

Para Bernardino (2018, p.68) o esforço em impedir a “multiplicidade desordenada de partidos” deve também dirigir-se a outros graves problemas existentes nos partidos, como a “ausência de democracia interna das agremiações, a falta de transparência nos gastos de recursos e na falta de identidade ideológica”.

O sistema partidário brasileiro, considerado poder de organização, mobilização e transformação social, apresenta um déficit democrático, que resulta em uma crise de

representação e legitimidade, assim como, na descrença do cidadão na política. O pluralismo político assegurado na Constituição Federal vem paulatinamente sendo desvirtuado, pela multiplicidade desordenada de partidos políticos, resultando em “um Estado de Partidos”, em muitos casos “identificado com associações oligárquicas que desfrutam de um monopólio do poder”. (BERNARDINO, 2018, p.68).

Na manifestação feita pelo Ministro Barroso (2017), ao falar sobre a história da criação dos partidos políticos no Brasil, trouxe uma visão diferenciada sobre os motivos fundantes da criação dos partidos políticos, destacou que a edição do Decreto-Lei nº. 7.586/1945, conhecido como Lei Agamenon se deu “ao final de um longo período ditatorial, em que inexistia vida política e vida partidária”, revelando que a exigência de “partidos políticos nacionais era, na verdade, uma restrição para preservar o espaço da elite política remanescente e dificultar o acesso de novos nomes à política de uma maneira geral”.

Em sentido contrário há quem ressalte a essencialidade da existência dos partidos políticos para o sistema democrático, Motta (1999, p.13) considera os partidos políticos “um meio privilegiado (não único) para a população se organizar e participar da política”. E sua importância para a democracia resta evidenciada ao constatar que “nos estados autoritários e nas ditaduras umas das primeiras vítimas de perseguição são os partidos políticos”, uma vez que eles podem se tornar um empecilho para aqueles que pretendem governar autoritariamente.

A importância dos partidos políticos também é ressaltada por Conci e Ferreira (2018, p.77) ao citarem Lenk e Neumann (1980, p.35), os quais afirmam que num Estado de grande extensão territorial os partidos são os únicos que atualmente tem “possibilidade de unir milhares de leitores em grupos capazes de ação política. São, portanto, o porta-voz de que se serve povo que atingiu maturidade para expressar de forma articulada e para poder adotar decisões políticas”.

Fontes e Pleyzy (2018), ao tratarem sobre a essencialidade dos partidos políticos, no sistema eleitoral, citam como fundamento parte da decisão do Supremo Tribunal Federal, no MS 26602, de relatoria do Ministro Eros Grau, o qual destacou que:

A história dos partidos políticos no Brasil é acidentada, marcada por severas restrições à sua organização e funcionamento, sobretudo nos períodos ditatoriais. Em reação ao passado, a Constituição de 1988 optou por um desenho institucional que fortaleceu os partidos. Nessa linha, inscreveu o pluralismo político como um dos fundamentos da República (art. 1º, V), assegurou a liberdade de associação (art. 5º, XVII) e consagrou, expressamente, a livre criação de partidos e o pluripartidarismo (art. 17). Além disso, enfatizando o papel proeminente a eles reservado, exigiu a filiação partidária como condição de elegibilidade dos candidatos (art. 14, § 3º, V). (MS 26602 DF Relator (a): EROS GRAU, Julgamento: 04/10/2007, Órgão

Julgador: Tribunal Pleno, Publicação: DJe-197, DIVULG 16-10-2008, PUBLIC 17-10-2008 EMENT VOL-02337-02 PP-00190. (FONTES; PLEYZY, 2018).

Aras (2017), ao tratar sobre a importância dos partidos políticos, afirma que eles “servem para despersonalizar o poder, de modo que o poder seja institucionalizado. A ideia é que não tenhamos salvador da pátria, ou seja, indivíduos mitificados, nos quais a população enxerga a solução dos problemas sociais”, ressaltando que a consequência deste fenômeno foi o surgimento das “ditaduras populistas do século XX e, finaliza dizendo “que já temos salvadores demais”.

## 4 CANDIDATURA AVULSA

Candidatura avulsa é aquela em que o cidadão não possui filiação partidária, ou se possui, o partido não lhe indica como candidato oficial.

O ordenamento jurídico determina que a apresentação de candidaturas é monopólio dos partidos políticos, Soares (2018, p.41) diz que talvez este seja “um dos pontos mais polêmicos do nosso sistema atual. Tanto que o tema das candidaturas avulsas já chegou ao Supremo Tribunal Federal”. Entende que as candidaturas avulsas são “sintoma eloquente do desgaste da imagem e da credibilidade dos partidos políticos” reforçando a ideia sobre a necessidade de reforma no sistema em busca de maior aderência, legitimidade.

Quanto à via pela qual esta reforma deve acontecer, Soares (2018, p.41) afirma que: “[...] considerando que o Supremo Tribunal Federal nos últimos anos vem alinhando algumas de suas decisões às expectativas populares, não seria surpreendente uma decisão autorizando candidatos sem filiação ou pelo menos indicação partidária explícita”.

Bernardino (2018, p.67) ressalta que apesar de toda a polêmica no sentido de evitar a criação desmedida de partidos políticos, a Lei nº 13.487/2017<sup>1</sup>, manteve o monopólio dos partidos políticos para o registro das candidaturas. Assim sendo, é “vedado o registro de candidatura avulsa, ainda que o requerente tenha filiação partidária”, de acordo com o disposto no art. 11, § 14, da Lei 9.504/1997<sup>2</sup>. Destaca que a polêmica não é recente e que:

[...] o STF reconheceu a aplicação de repercussão geral na discussão sobre a possibilidade de candidatos sem filiação partidária participarem de eleições. A discussão será tratada no bojo de uma Questão de Ordem proposta pelo Ministro Luís Roberto Barroso, relator da ARE nº. 1.054.490<sup>3</sup>. (BERNARDINO, 2018, p. 68).

O Agravo em Recurso Extraordinário nº 1.054.490 foi objeto da Audiência Pública promovida pelo Supremo Tribunal Federal, as manifestações apresentadas na audiência serão estudadas no próximo capítulo.

### 4.1 PREVISÃO CONSTITUCIONAL

A candidatura avulsa ou independente já fez parte do sistema eleitoral brasileiro. Após a independência, em 1822, período de grande instabilidade política, o Estado

---

<sup>1</sup>Altera as Leis nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, e 9.096, de 19 de setembro de 1995, para instituir o Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) e extinguir a propaganda partidária no rádio e na televisão.

<sup>2</sup>Lei das Eleições. Estabelece normas para as eleições.

<sup>3</sup>Agravo em Recurso Extraordinário.



monárquico tinha por base o sistema patrimonialista e os partidos políticos tinham pouca expressão.

A Constituição de 1824 não tratou sobre filiação partidária ou partidos políticos. A pouca importância dada aos partidos foram evidenciadas por NOGUEIRA (2012, p.53) ao citar NABUCO (s.d, p.386), o qual afirmava que os partidos assim como “os Ministérios, duravam ou deviam durar o tempo que duravam as ideias que os legitimavam”. Os partidos seriam todos de “ocasião, liberais ou conservadores, de acordo com as circunstâncias e os interesses”, desprezando os princípios de doutrina, escolas ou tradições históricas. Afirmava ainda que a “ausência de privilégios condenava os partidos a defenderem somente princípios de atualidade, ideias ondeantes, as quais não podiam sobreviver”. Desta forma as candidaturas avulsas, no sistema eleitoral do Império eram a regra.

A Constituição de 1891, nada disciplinou sobre filiação partidária como requisito de elegibilidade, permitindo durante a República Velha a candidatura avulsa.

O Código Eleitoral de 1932 trouxe em seu art. 58, § único: “Considera-se avulso o candidato que não conste da lista registrada”, o que significa dizer que existia a possibilidade de candidatos disputarem as eleições, sem filiação partidária (BRASIL, 1932).

A Lei Federal 48/1935, promoveu alterações no Código Eleitoral, disciplinando no 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”, ou seja, manteve a candidatura avulsa, com algumas exigências. (BRASIL, 1935).

Barroso (2017), na manifestação sobre a Repercussão Geral lembrou que Getúlio Vargas governou de 1937 a 1945, “sem partidos políticos, sem Congresso, sem política de uma maneira geral. Portanto, não havia partido, não havia eleições e não havia candidaturas avulsas”.

Foi a partir da Constituição de 1937, com as alterações promovidas por Getúlio Vargas e, da edição do Decreto-Lei nº. 7.586/1945, que o sistema eleitoral brasileiro sofre inovações significativas, entre elas a escolha dos candidatos que iriam participar das eleições, como direito exclusivo dos partidos políticos, extinguindo definitivamente as candidaturas avulsas. (BRASIL, 1945).

Desde então é possível afirmar que no sistema político brasileiro não há representação popular e exercício do poder estatal sem a intermediação partidária, pois é vedada a candidatura político-eletiva avulsa (CF, art. 14, § 3º, V; LE, art. 11, § 14), ou seja, independente do partido (GOMES, 2018, p.44).

## 4.2 PREVISÃO NO PACTO DE SÃO JOSÉ DA COSTA RICA

A proteção internacional dos direitos humanos surgiu após o final da II Guerra Mundial, como resposta às barbáries cometidas na guerra, principalmente pelo regime nazista. Até então a intervenção de Estados ou organismos internacionais em favor de direitos humanos era inadmissível, eis que caracterizava violação da soberania nacional no trato de questões domésticas. Mesmo assim, considerando que o próprio Estado pode ser o maior violador dos direitos humanos, surge o Direito Internacional dos Direitos Humanos, tendo por fundamento que a proteção dos direitos da pessoa humana não deve ficar restrita apenas aos Estados e a sua jurisdição doméstica, privada, mas, aos cuidados de Instituições Internacionais e da própria sociedade civil global. “Naturalmente essa concepção implica a relativização da noção de soberania estatal, em prol dos direitos humanos”. (SOUZA NETO; SARMENTO, 2012, p. 67)

Em 22 de novembro de 1969 foi celebrada a Convenção Americana de Direitos Humanos, também conhecida como Pacto de São José da Costa Rica, tendo sido promulgada pelo Brasil por meio do Decreto 678 de 25 de setembro de 1992, e vigência internacional, após a obtenção de 11 ratificações, em 18/07/1978. A Convenção tem como objetivo a unificação dos direitos da pessoa humana no âmbito internacional e sua aplicação pelos países signatários. Por meio deste Pacto foram criados a Comissão Interamericana de Direitos Humanos e a Corte Interamericana de Direitos Humanos, com competência para analisar graves violações aos direitos humanos.

Para Piovesan (2008), a Convenção Americana é o instrumento de maior importância no sistema interamericano, uma vez que:

Substancialmente, ela reconhece e assegura um catálogo de direitos civis e político similar ao previsto pelo Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos. Desse universo de direitos destacam-se: direito à personalidade jurídica, direito à vida [...] o direito à liberdade de associação, o direito de movimento e resistência, o direito de participar do governo [...]. (PIOVESAN, 2008, p. 243-245).

A Convenção Americana determina que cabe aos Estados-parte “a obrigação de respeitar e assegurar o livre e pleno exercício desses direitos e liberdades, sem qualquer discriminação”. Para tanto deve adotar medidas legislativa ou outras que sejam adequadas e necessárias para conferir efetividade aos direitos e liberdades enunciados, significando que os Estados-parte, tem deveres positivos e negativos, eis que são obrigados a não violar os direitos ali garantidos ao mesmo tem em que devem adotar as medidas para assegurar sua efetividade (PIOVESAN, 2008, p.244-246)

O Pacto de São Jose da Costa Rica trata em seu artigo 23 dos Direitos Políticos, nos seguintes termos:

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. (COSTA RICA, 1969).

A aprovação de tratados internacionais no ordenamento pátrio está disciplinada no art. 5º, § 3º da Constituição Federal, o qual determina que todos os tratados, sem exceção, são celebrados pelo Presidente da República, na qualidade de Chefe de Estado, que encaminhará mensagem ao Congresso, solicitando a aprovação do tratado. Sua incorporação ao sistema constitucional depende da sua aprovação “em cada casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros”. (BRASIL, 1988).

Souza Neto e Sarmiento informam que:

Todos os tratados internacionais devem ser aprovados pelo Congresso Nacional (art. 49, I, e 84, VIII, CF), mas a regra geral é de que a aprovação depende do voto da maioria relativa dos parlamentares de cada casa. Para os tratados de direitos humanos, este quórum maior foi previsto pelo constituinte derivado para superar o argumento antes usado para negar-lhes hierarquia constitucional, baseado na rigidez da Constituição. Com este quórum mais elevado, e a exigência da aprovação do tratado em dois turnos de cada casa, o seu processo de incorporação, na sua fase congressual, tornou-se idêntico ao que rege a elaboração das emendas constitucionais, afastando aquela anterior objeção. Sem embargo continua sendo possível a incorporação, mesmo após a EC nº 45/2004, de tratados internacionais de direitos humanos com o quórum de maioria simples. Nessa hipótese, porém eles não serão providos de hierarquia constitucional, gozando de status supralegal, mas infraconstitucional, o mesmo desfrutado pelos tratados sobre direitos humanos incorporados antes da EC nº 45/2004. (SOUZA NETO; SARMENTO, 2012, p.261).

No caso do Pacto de São Jose da Costa Rica, aprovado antes da promulgação da Emenda Constitucional 45, não passou pela aprovação em dois turnos de cada casa, por três quintos dos votos dos respectivos membros, assumindo assim, a hierarquia supralegal, mas infraconstitucional, neste caso ele prevalece sobre a legislação interna, mas não sobre a Constituição, não integrando o bloco de constitucionalidade, tese esta consolidada pelo Supremo Tribunal Federal. Desta forma não possui o Pacto de São José o condão de modificar a Constituição Federal.

Com base na atual posição do Supremo Tribunal Federal, Souza Neto e Sarmento (2012, p. 429) informam que “só podem alterar formalmente a Constituição os tratados de direitos humanos cuja incorporação tenha seguido o procedimento estabelecido no art. 5º, § 3º da nossa Lei Fundamental”.

Bernardino (2018, p.68) informa que “para os defensores do fim do monopólio partidário no registro de candidaturas” a candidatura avulsa se encontra autorizado no Pacto de São José da Costa Rica, firmado na Convenção Americana de Direitos Humanos de 1969, sendo ratificado pelo Brasil em 1992, com base na previsão de que Todos os cidadãos podem “votar e ser eleito em eleições periódicas”, assim como “ter acesso, em condições gerais de igualdade, às funções públicas de seu país”. Entendimento este, “corroborado pela Procuradoria-Geral da República, uma vez que exarou parecer favorável a candidaturas avulsas”.

A principal preocupação em relação à possibilidade de desvinculação da filiação partidária ao registro de candidatura, se dá:

[...] na medida em que candidaturas avulsas podem acarretar a implementação de preferenciais individuais em detrimento do interesse público, haja vista a inexistência de qualquer filtro, que bem ou mal, existe em um sistema eleitoral estável, como ocorre no âmbito dos partidos políticos, especialmente na escolha de políticas públicas. (BERNARDINO, 2018 p.68).

Considerando a filiação partidária como condição de elegibilidade, considerando os tratados internacionais que tratam de direitos humanos ratificados pelo Brasil e a questão levada à apreciação do Supremo Tribunal Federal, sobre a candidatura avulsa, surge a celeuma em torno do descumprimento do Pacto de São José da Costa Rica pelo Brasil, assim como o confronto do Pacto com o disposto no art. 14, § 3º da Constituição Federal de 1988, resultando no questionamento, sobre o que pensam os legisladores, os juristas, os estudiosos e o povo sobre o assunto e, o que será decidido pelo Supremo Tribunal Federal após a análise dos argumentos e fundamentos apresentados na audiência pública.

#### 4.3 PANORAMA INTERNACIONAL

A candidatura avulsa ou independente está presente no ordenamento jurídico da maioria dos países, considerando as informações divulgadas pela ACE – Rede Mundial de Conhecimento Eleitoral, que se constitui em um:

[...] portal on-line que reúne o maior acervo e comunidade de conhecimento eleitoral do mundo. O portal fornece informações abrangentes e consultoria especializada sobre qualquer aspecto dos processos eleitorais. Os objetivos fundamentais da Rede são promover a integridade das eleições e promover processos eleitorais credíveis,

sustentáveis, profissionais e inclusivos em todo o mundo. (Disponível em: <http://aceproject.org/about-es>. Acesso em 30 abr. 2020).

Na página da web em que constam os Dados Comparativos da ACE é possível encontrar informações coletadas sobre as estatísticas eleitorais e dados de mais de 200 países, sobre 11 tópicos específicos. Ao selecionar no campo de pesquisa, tema: Partidos e Candidatos: Candidatos Independentes surge o seguinte questionamento: “Os candidatos que não são filiados a um partido político (independente) podem competir nas eleições presidenciais ou legislativas?”

Na legenda que se apresenta ao lado do mapa mundi, têm-se as seguintes possibilidades de aceitação da candidatura avulsa: a) Nem nas eleições legislativas nem nas presidenciais; b) nas eleições presidenciais; c) nas eleições legislativas (Câmara Baixa); d) nas eleições legislativas (Câmara Alta); e) tanto nas eleições presidenciais quanto nas legislativas; f) nenhuma informação disponível; g) não aplicável.

Destas informações é possível extrair o seguinte: os países em que as candidaturas avulsas não são aplicadas são: Brasil, Uruguai, Argentina, Bolívia, Peru, Suriname, Guiana, Guatemala, Nicarágua, Costa Rica, Guiné, Nigéria, Angola, África do Sul, Jordânia, República Unida da Tanzânia, Camboja, Uzbequistão e Suécia.

Já as candidaturas avulsas, tanto presidenciais quanto legislativas, são aceitas por 96 países, de um total de 222 países, entre eles estão: Equador, Colômbia, Venezuela, Paraguai, Chile, México, Estados Unidos da América, Rússia, Índia, França, Polônia entre outros.

As candidaturas avulsas somente para presidente são aceitas por 25 países, de um total de 222, entre os quais o Cazaquistão, Islândia, Camarões, Coreia do Sul.

Em relação à votação de Senadores (Câmara Alta), são aceitas as candidaturas avulsas em apenas 16 países, entre eles a Austrália, Espanha, Itália.

E nas eleições para Deputados (Câmara Baixa) são aceitas as candidaturas avulsas, por 71 países, entre os quais estão o Canadá, Líbia, Alemanha, Marrocos, entre outros.

Considerando estas informações denota-se que a candidatura avulsa é aceita e utilizada na maioria dos países, tanto para eleições presidenciais quanto para eleições legislativas. A minoria dos países e entre eles o Brasil é que não possuem previsão legislativa sobre as candidaturas avulsas, dispondo expressamente pela sua impossibilidade no sistema eleitoral vigente.

#### 4.4 VISÃO DOUTRINÁRIA SOBRE A IMPORTÂNCIA DOS PARTIDOS POLÍTICOS

Os partidos políticos tem por função representar os anseios e interesses sociais perante as casas parlamentares, com base no determinado no artigo 17 da Constituição Federal, que dispõe que eles terão funcionamento parlamentar de acordo com a lei. (BRASIL, 1988).

Gonçalves (2018, p.160) afirma que os partidos políticos são “mecanismos formais para a disputa pacífica do poder, permitindo a alternância daqueles que o exercem”, circunstância essencial em uma república democrática.

De acordo com os ditames constitucionais o interessado em candidatar-se a um cargo eletivo, tanto majoritário, quanto proporcional, dos Poderes Executivo e Legislativo, somente poderá fazê-lo por meio de um partido político, ou seja, pela filiação partidária, pois não existe em nosso sistema eleitoral nacional a candidatura avulsa (GONÇALVES, 2018, p.159).

Conci e Ferreira (2018, p.76) ao tratarem da importância dos partidos políticos no sistema eleitoral e a impossibilidade de existir democracia só por meio de cidadãos autônomos, citam a doutrina de Kelsen (1934, p.31) o qual lamenta a ausência dos partidos políticos nas constituições como forma de racionalizar o poder, afirmando que o “indivíduo isolado carece por completo de existência política positiva, por não poder exercer influências nenhuma efetiva na formação da vontade do Estado” e a democracia só é possível:

[...] quando os indivíduos, a fim de lograr uma atuação sobre a vontade coletiva, reúnem-se em organizações definidas por diversos fins políticos, de tal maneira que entre indivíduo e Estado se interponham aquelas coletividades que agrupam em forma de partidos políticos as vontades política coincidentes dos indivíduos. Assim não se pode duvidar que o descrédito dos partidos políticos por parte da teoria e doutrina da monarquia constitucional encobria um ataque contra a realização da democracia. Somente por ofuscação ou dolo pode-se sustentar a possibilidade de democracia sem partidos políticos. A democracia, necessária e inevitavelmente requer um *Estado de Partidos*. (CONCI E FERREIRA, 2018, p.76 *apud* KELSEN, 1934, p.31).

Sintetizam o entendimento de Kelsen como “a comprovação de uma realidade demonstrada pela evolução de todas as democracias históricas. Individualmente não se tem a possibilidade de exercer influência sobre o Estado”. (CONCI E FERREIRA, 2018, p.76 *apud* KELSEN, 1934, p.31).

A obrigatoriedade de filiação partidária na análise de Gonçalves (2018, p.160), poderia comportar exceção no sentido de permitir “com a obtenção de certo apoio prévio, o registro de candidaturas independentes dos partidos políticos”, para os cargos do

Poder Legislativo, com o objetivo de servir de “contraste para um quadro de partidos que perderam consistência ideológica e se acomodaram numa posição distante das expectativas do eleitorado, quando não se envolveram completamente com práticas corruptas e clientelistas”.

As candidaturas independentes deveriam ter regras específicas em relação ao atendimento do quociente eleitoral. Para os cargos proporcionais, os candidatos poderiam se valer das “sobras eleitorais”, ou seja, aqueles votos que extrapolam os quocientes partidários inicialmente alcançados. Já Candidaturas majoritárias avulsas, poderiam ser autorizadas para o Senado Federal, neste estaria eleito o candidato, filiado ou não, que obtivesse maior adesão do eleitor. Contudo, em relação às candidaturas avulsas para os cargos do Poder Executivo, não parece ser tão vantajosa, especialmente em relação a dificuldade de governabilidade daquele que se elege sem base parlamentar. (GONÇALVES, 2018, p.160).

A candidatura avulsa para ser permitida no nosso ordenamento necessita de reforma constitucional, por conta da condição de elegibilidade da filiação partidária exigida no art. 14 da Constituição Federal. A “tentativa de superar esse óbice com a invocação do pacto de São José da Costa Rica nos parece equivocada”, uma vez que a interpretação sobre o rol de restrições seja taxativo no que se refere ao acesso aos cargos eletivos, não parece ser a mais adequada. (GONÇALVES, 2018, p.161).

#### 4.5 DECISÕES EM QUE PREVALECEU O PACTO DE SÃO JOSÉ

A aplicação da legislação internacional pelo judiciário na solução de problemas internos, em especial a que trata de direitos humanos, passa obrigatoriamente pela análise da hierarquia das normas internacionais no plano do nosso direito pátrio. Piovesan (2019, p.42) entende que “qualquer tratado de direitos humanos ratificado pelo Brasil tem índole e nível de norma constitucional.

Algumas decisões do Supremo Tribunal Federal já apontam nesse sentido, como a proferida no Recurso Extraordinário que tratou da questão da prisão civil do depositário infiel. A Constituição Federal prevê em seu artigo 5º, LXVII: "Não haverá prisão civil por dívida, salvo a do responsável pelo inadimplemento voluntário e inescusável de obrigação alimentícia e a do depositário infiel" (BRASIL, 1988). Já o Pacto de São José da Costa Rica em seu artigo 7º: “Ninguém deve ser detido por dívidas. Este princípio não limita os mandados de autoridade judiciária competente expedidos em virtude de inadimplemento de obrigação alimentar." (SAN JOSE DA COSTA RICA, 1969).

Como exemplo pode-se citar o julgamento do Recurso Extraordinário 466.343 de relatoria do Ministro Cesar Peluso, julgado pelo Supremo Tribunal Federal em 3-12-2008, sob o fundamento de que:

Tendo em vista o caráter supralegal desses diplomas normativos internacionais, a legislação infraconstitucional posterior que com eles seja conflitante também tem sua eficácia paralisada. (...) Enfim, desde a adesão do Brasil, no ano de 1992, ao PIDCP (art. 11) e à CADH — Pacto de São José da Costa Rica (art. 7º, 7), não há base legal para aplicação da parte final do art. 5º, LXVII, da CF/1988, ou seja, para a prisão civil do depositário infiel. (RE 466.343, rel. min. Cezar Peluso, voto do min. Gilmar Mendes, P, j. 3-12-2008, DJE 104 de 5-6-2009, Tema 60).

Outro julgado envolvendo o Pacto de São José da Costa Rica foi o do Habeas Corpus 95.967, de relatoria da Ministra Ellen Gracie, nos seguintes termos:

[...] A esses diplomas internacionais sobre direitos humanos é reservado o lugar específico no ordenamento jurídico, estando abaixo da CF/1988, porém acima da legislação interna. O *status* normativo supralegal dos tratados internacionais de direitos humanos subscritos pelo Brasil torna inaplicável a legislação infraconstitucional com ele conflitante, seja ela anterior ou posterior ao ato de ratificação. O Pacto de São José da Costa Rica, entendido como um tratado internacional em matéria de direitos humanos, expressamente, só admite, no seu bojo, a possibilidade de prisão civil do devedor de alimentos e, conseqüentemente, não admite mais a possibilidade de prisão civil do depositário infiel. 4. Habeas corpus concedido. (HC 95.967, rel. min. Ellen Gracie, 2ª T, j. 11-11-2008, DJE 227 de 28-11-2008).

O mesmo entendimento foi aplicado nos julgamentos do HC 87.585, HC 92.566 de relatoria do Ministro Marco Aurélio, no RE 349.703 relatoria de Carlos Britto, RE 716.101 de relatoria do Ministro Luiz Fux, no AI 277.940 de relatoria de Celso de Mello e ainda, na ADI 5.240 de relatoria do Ministro Luiz Fux.

A discussão resultou no Tema 60, advindo a Súmula Vinculante 25 “É ilícita a prisão civil de depositário infiel, qualquer que seja a modalidade de depósito”. O Ministro Ricardo Lewandowski ao julgar Pedido de Revisão de Súmula Vinculante 25, proferiu a seguinte decisão:

(...) para admitir-se a revisão ou o cancelamento de súmula vinculante, é necessário que seja evidenciada a superação da jurisprudência da Suprema Corte no trato da matéria; haja alteração legislativa quanto ao tema ou, ainda, modificação substantiva de contexto político, econômico ou social. Entretanto, a proponente não evidenciou, de modo convincente, nenhum dos aludidos pressupostos de admissão e, ainda, não se desincumbiu da exigência constitucional de apresentar decisões reiteradas do Supremo Tribunal Federal que demonstrassem a necessidade de alteração do teor redacional da Súmula Vinculante 25, o que impossibilita a análise da presente proposta. (PSV 54, rel. min. presidente Ricardo Lewandowski, P, j. 24-9-2015, DJE 199 de 5-10-2015).

A Corte Interamericana de Direitos Humanos, com a função precípua de dar a palavra final quando se trata de interpretação do Pacto de São José, já se manifestou em duas



oportunidades sobre a exigência de filiação partidária para disputa eleitoral, uma em junho de 2005 no caso *Yatama Vs. Nicarágua* e outra em agosto de 2008 no caso *Castañeda Gutman Vs, México*.

O primeiro caso refere-se a uma organização indígena chamada Yatama (Organização dos Filhos da Mãe Terra), as comunidades indígenas consideravam a organização “como sua protetora e acudiriam aos seus representantes antes de a qualquer outra autoridade”. A organização participava ativamente das eleições regionais, na qualidade de associação de inscrição popular, apresentando determinado número de assinaturas. Contudo no ano 2000 a legislação eleitoral de Nicarágua mudou, eliminando a figura da inscrição popular, exigindo o governo que a organização se transformasse em partido político, fato que não foi aceito pelas comunidades indígenas. Outra dificuldade enfrentada pela organização foi a obtenção de recursos financeiros provenientes de fundos de cooperação internacional, que antes era possível na qualidade de organização. (LEITE SILVA; SILVA, 2019).

As características exclusivas (línguas, costumes e forma de organização) das comunidades indígenas que as diferenciavam do restante da população de Nicarágua, foram fundamentais na decisão da Corte Interamericana, a qual concluiu que “a exigência de participação no processo eleitoral, por meio de partido político, conforme as condições imposta pela lei”, manteria as comunidades indígenas em situação de vulnerabilidade e marginalidade, além de violar a Convenção Americana. Desta forma a Corte Interamericana de Direitos Humanos entendeu que a Nicarágua violou os direitos políticos e “o direito à igualdade perante a lei consagrada nos artigos 23 e 24 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, em detrimento dos candidatos propostos pelo Yatama para participar nas eleições municipais de 2000”. (LEITE SILVA; SILVA, 2019).

A condenação da Nicarágua consistiu na reformulação da lei eleitoral, com alteração dos artigos contrários ao pacto de São José e na indenização de danos morais e materiais. Neste caso, os direitos humanos previstos na Convenção prevaleceram em relação as disposições internas da Nicarágua.

O segundo caso refere-se ao caso *Castañeda Gutman Vs. México*. Jorge Castañeda pretendeu se registrar como candidato avulso nas eleições para Presidente do México, contudo viu-se impossibilitado diante da exigência de indicação exclusiva por um partido político, exigência esta considerada requisito indispensável, fato que violaria o disposto no art. 23, § 2 da Convenção Americana.

Neste caso a Corte IDH teve posicionamento diverso, fundamentado na inexistência de circunstância peculiar que colocasse o requerente em situação de vulnerabilidade e marginalidade como no caso Yatama. A Corte IDH ressaltou a validade e compatibilidade com a Convenção, dos sistemas de registro por meio de partidos políticos ou por meio de candidaturas avulsas. Ainda, que a decisão de qual sistema optar é de responsabilidade do Estado, de acordo com suas normas constitucionais. Após analisar os argumentos do México, entendeu que:

Naquele caso, a restrição, além de atender ao princípio da legalidade, encontrava respaldo também no princípio da proporcionalidade. Acolheu, assim, a justificativa apresentada pelo Estado mexicano no sentido de que a exigência de filiação a um partido político respondia às necessidades sociais imperativas baseadas em diversas razões históricas, políticas e sociais, tais como a necessidade e de se organizar, de maneira eficaz, um processo eleitoral em uma sociedade com 75 milhões de eleitores. A Corte IDH registrou, ainda, que a medida era consistente com a consecução do objetivo legítimo perseguido. (LEITE SILVA; SILVA, 2019).

Concluindo a Corte IDH, que neste caso, não houve violação do art. 23, parágrafo 2 do Pacto de São José da Costa Rica. Leite Filho e Silva entendem que “em virtude de sua universalidade abstrata, os direitos humanos precisam ser considerados em cada caso particular”.

A consequência que poderá resultar do não acatamento das disposições internacionais é a responsabilização internacional do Estado-parte.

## 5 AUDIÊNCIA PÚBLICA Nº 28 DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Tramita no Supremo Tribunal Federal, o Agravo em Recurso Extraordinário – ARE nº. 1.054.490 de relatoria do Ministro Luís Roberto Barroso, proveniente do Tribunal Superior Eleitoral, contra a decisão proferida nos autos do Recurso Especial Eleitoral nº 165.568/RJ, que indeferiu o pedido de registro de candidatura para os cargos de Prefeito e Vice-Prefeito da cidade do Rio de Janeiro/RJ.

O pedido de registro das candidaturas avulsas junto ao Juízo Eleitoral foi feito por Rodrigo Sobrosa Mezzomo e Rodrigo Rocha Barbosa. Restou indeferido na primeira e segunda instância, tendo sido interposto Recurso Especial Eleitoral junto ao Tribunal Superior Eleitoral, o qual negou seguimento e, após rejeição do agravo regimental, foi interposto Recurso Extraordinário ao Supremo Tribunal Federal, com reconhecimento de repercussão geral em 05/10/2017.

De acordo com o ministro relator o tema trazido a julgamento extrapola os limites jurídicos, por este motivo necessário dar voz às instituições e partidos políticos, aos movimentos sociais, às associações de direito eleitoral e a políticos, acadêmicos e especialistas, possibilitando ao Supremo conhecer os diversos pontos de vista sobre o tema, convocando audiência pública, realizada no dia 09/12/2019, na sala de Sessões da 1ª Turma, Anexo II-B, 3º Andar, no Supremo Tribunal Federal.

Foi disponibilizado e-mail (candidaturaavulsa@stf.jus.br) para que os interessados pudessem solicitar a participação e encaminhar contribuições por escrito.

### 5.1 OBJETIVO

O Agravo em Recurso Extraordinário ARE nº. 1.054.490, busca a rediscussão sobre a possibilidade de candidaturas avulsas no Brasil.

A audiência pública promovida pelo Ministro Relator Barroso tem como objetivo conhecer os diversos posicionamentos sobre a candidatura avulsa, sobre a possibilidade de ser inserida no sistema eleitoral nacional, sobre as questões favoráveis e desfavoráveis, sobre a possibilidade de coexistência com o sistema em vigor no Brasil.

O Relator destacou, quando propôs o reconhecimento da repercussão geral que de acordo com a Constituição Federal, a filiação partidária é condição de elegibilidade e consequentemente vedadas às candidaturas avulsas, contudo reputa importante que o Supremo discuta se a interpretação desse dispositivo constitucional contraria o Pacto de São José da

Costa Rica, o qual não prevê a condição de filiação partidária, antecipando o entendimento da viabilidade da candidatura avulsa.

Aberta audiência pública para tratar sobre a viabilidade das Campanhas Avulsas, Barroso destacou as questões de maior relevância a serem discutidas: a) ser ou não ser papel do Supremo Tribunal Federal se pronunciar sobre o tema, saber “se nos estamos aqui fazendo uma interpretação constitucional do princípio democrático, ou se estamos diante de escolhas políticas que cabem ao Parlamento”; b) trata-se do mérito da questão: se a filiação partidária é indispensável para o país; c) trata-se de uma reserva de mercado para partidos políticos.

Ressaltou que no momento se encontrava “vazio de convicções prévias e de total disponibilidade intelectual para ouvir os argumentos postos”.

Em relação aos resultados da audiência, informou que será feito um relatório, com a posição de cada entidade, ou eventualmente cada pessoa física, o qual será encaminhado aos demais Ministros. Disse que serão levados em conta “qualitativamente os argumentos trazidos” e que “uma das minhas convicções profundas é que democracia se faz com debate público de qualidade plural, com respeito as diferentes visões acerca do mesmo tema, depois ao final que prevaleça o melhor argumento ou pelo menos, o argumento que se tornou majoritário”.

## 5.2 ÓRGÃOS, ENTIDADES E PESSOAS PARTICIPANTES

No edital de convocação, além, das entidades e pessoas físicas previamente convidadas, foram admitidas inscrições de todos os interessados sob a adoção dos seguintes critérios: a) representatividade; b) especialização técnica e expertise do expositor e c) garantia da pluralidade da composição da audiência e dos pontos de vista a serem defendidos.

Por meio de Despacho, Barroso deu publicidade à lista final dos participantes e expositores e a ordem em que aconteceriam os quais restaram assim distribuídos:

**DIA 09.12.2019 (MANHÃ), DAS 9HÀS 13:30H. Seção 1: Poderes, Membros de Poderes e Instituições Oficiais:** Senado Federal (expositores: Dr. Arlindo Fernandes de Oliveira, Consultor Legislativo, e Dr. Luiz Carlos Kreutz, da Diretoria de Assuntos Técnicos e Jurídicos da Presidência do Senado Federal); Câmara dos Deputados (expositora: Dra. Margarete Coelho, Deputada Federal); Advocacia Geral da União (expositor: Ministro André Luiz de Almeida Mendonça); Ordem dos Advogados do Brasil (expositora: Dra. Luciana Diniz Nepomuceno, Presidente da Comissão de Estudos da Reforma Política); Dr. Luiz Philippe de Orleans e Bragança (Deputado Federal); Dra. Janaína Paschoal (Deputada Estadual). Os expositores desta seção terão até 15m para manifestação.

**Seção 2: Partidos Políticos:** Partido dos Trabalhadores – PT (expositor: Dr. Henrique Fontana, Deputado Federal); Movimento Democrático Brasileiro MDB (expositor: Dr. Marcelo Castro, Senador, e Dr. Renato Ramos, advogado); Partido Republicano da Ordem Social PROS (expositor: Dr. Igor Bruno Silva de Oliveira);

Partido Democratas DEM (expositor: Dr. Fabrício Juliano Mendes Medeiros); Partido da Social Democracia Brasileira PSDB (expositor: Dr. Bruno Cavalcanti de Araújo, Presidente Nacional); Solidariedade (expositor: Dr. Flávio Aurélio Nogueira Júnior, Delegado Nacional); Partido Liberal PL (expositor: Dr. Marcelo Luiz Ávila de Bessa); Partido da Mobilização Nacional (expositores: Dr. Antonio Reginaldo Costa Moreira e Dr. Antonio Carlos Bosco Massarollo, a confirmar); Partido Social Democrático PSD(expositor: Dr. Fábio Ricardo Trad, Deputado Federal); Partido Progressistas – PP (expositores: Dr. Herman Barbosa e Dra. Giselle Torres Almeida); Partido Novo (expositores: Dra. Marilda de Paula Silveira e Dr. Marcel van Hatten, Deputado Federal); e Partido Socialista Brasileiro(expositor: Dr. Carlos Roberto Siqueira de Barroso, Presidente Nacional). Os expositores desta seção terão até 15m para manifestação.

**DIA 09.12.2019 (TARDE), DAS 15HÀS 20H. Seção 3:** Movimentos sociais: Bancada Ativista (expositor: Dr. Pedro Telles); Movimento Livre se Renova BR (expositor: Dr. Gabriel Sousa Marques de Azevedo); Movimento Vem pra Rua/Frente pela Renovação (expositora: Dra. Adelaide de Oliveira); Politize! (expositora: Dra. Gabriella Souza Prado, a confirmar); Transparência Brasil (expositor: Dr. Manoel Galdino); Frente Favela Brasil (expositora: Dra. Anna Karla da Silva Pereira); Brasil 21 (expositor: Dr. Pedro Henrique de Cristo); Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral - MCCE (expositor: Dr. Luciano Caparroz Pereira dos Santos). Os expositores desta seção terão até 15m para manifestação.

**Seção 4: Academia. 4.1. Escolas:** Academia Brasileira de Direito Eleitoral e Político - ABRADep (expositor: Dr. Joelson Costa Dias); Instituto Gaúcho de Direito Eleitoral IGADe (expositor: Dr. Caetano Cuervo Lo Pumo, Presidente); Instituto Brasileiro de Direito Eleitoral IBRADE (expositor: Dr. Henrique Neves da Silva, Presidente); Escola Judiciária Eleitoral do Tribunal Superior Eleitoral (expositor: Dr. Flávio Pansieri, Diretor); e Instituto Paranaense de Direito Eleitoral IPRADE (expositora: Dra. Ana Carolina de Camargo Clève, Presidente). Os expositores desta seção terão até 15m para manifestação.

**4.2. Acadêmicos:** Dr. Luis Felipe Miguel (UNB); Dr. Amâncio Jorge Silva Nunes de Oliveira (USP); Dra. Ana Cláudia Santana (UniBRASIL e Transparência Electoral); Dra. Argelina Cheibub Figueiredo (UERJ); Dr. Carlos Melo (INSPER); Dr. Carlos Pereira (FGV); Carlos Ranulfo F. Melo(UFMG); Dr. Daniel Gustavo Falcão Pimentel dos Reis (IDP); Dr. George Avelino (FGV); e Dr. Lucas M. Novaes (INSPER). Os expositores desta última seção terão até 10m para manifestação.

Verifica-se nos despachos e na condução da convocação que a todo o momento é ressaltado a possibilidade de participação de qualquer interessado, mesmo que seja apenas por meio de contribuições escritas e encaminhadas por e-mail.

A partir dos 45 posicionamentos apresentados na audiência pública, os quais resultaram em um documento escrito com 309 páginas, disponibilizado no site do Supremo Tribunal Federal, foi feita seleção das manifestações efetivamente expressas sobre: competência do Supremo para análise do caso candidatura avulsa, sobre os partidos políticos e a candidatura avulsa propriamente dita, ainda, sobre o Pacto de São Jose da Costa Rica.

Após dividiu-se em dois grupos, a saber: favoráveis à candidatura avulsa e contra a candidatura avulsa, e em tópico separado as manifestações expressas sobre o Pacto de São José da Costa Rica, conforme segue.

### 5.3 POSICIONAMENTOS PRÓ-CANDIDATURA AVULSA

No decorrer das exposições os participantes fundamentaram seus posicionamentos em diversos sentidos, com pluralidade de visões sobre os temas propostos, os quais foram após o conhecimento da íntegra da audiência pública, estudados e selecionados conforme segue.

#### 5.3.1 O STF deve se pronunciar sobre a questão

Dentre os participantes foram selecionados os posicionamentos favoráveis à atuação do Supremo Tribunal Federal sobre as candidaturas avulsas e, sucintamente elencados a seguir.

Presidente da Subcomissão de Reforma Política da CCJ, Deputado Luiz Philippe de Orleans e Bragança: disse ser favorável por entender que o Supremo é “um Poder afora daqueles que hoje compõem o Congresso Nacional, afora daqueles que hoje estão viciados pelo jogo político”, os quais têm e representam interesses ideológicos e corporativistas. (STF, 2020, p.27-32).

Representante da Assembleia Legislativa de São Paulo, Deputada Janaína Paschoal: fez referência ao poder de fiscalização entre os Poderes, afirmando que quando “um dos Poderes está amarrado nas suas próprias armadilhas, é papel do outro Poder interferir, legitimamente, sobretudo quando provocado”. Sendo assim, tendo o Supremo sido provocado nesta questão, “tem toda a legitimidade para decidir e reconhecer que as candidaturas avulsas são uma necessidade”. (STF, 2020, p.33-41).

Representante do Partido Republicano da Ordem Social – PROS, Igor Bruno Silva de Oliveira: “Entendo que é papel do Supremo Tribunal Federal, sim, debater a respeito das candidaturas avulsas e da aplicabilidade dos pactos internacionais dentro do nosso ordenamento jurídico”. (STF, 2020, p.57-63).

Representante do Partido Liberal, o advogado Marcelo Luiz Ávila de Bessa: entende que como regra o Supremo pode atuar, por ser seu papel constitucional, pois seria o caso do Supremo afirmar a literalidade de uma norma constitucional. (STF, 2020, p.84-91).

Representante da Rede Sustentabilidade, José Gustavo Favaro: “Acredito que o STF, a partir desse julgamento, pode ser o ente apropriado para permitir institucionalmente que experimentações controladas ocorram fundamentadas no Pacto de São José, sem ferir a Constituição Federal”. (STF, 2020, p.120-129).

Representante do Brasil 21, acadêmico Pedro Henrique de Cristo: “Sobre a competência do STF, fica claro que é nas falhas mais graves do Legislativo que se justifica a representação supletiva do STF”, entende que “é urgente que o STF haja neste caso como instância iluminista e, essencialmente, de fato, representativo da sociedade”. Atribuiu a falha de ação legislativa ser em decorrência “da perpetuação de conflito de interesse resultante de falha no desenho institucional entre os Três Poderes na nossa excelente, mas pontualmente imperfeita, Constituição Federal de 1988. (STF, 2020, p.185-194).

Presidente do Instituto Não Aceito Corrupção, Doutor Roberto Livianu: “Se o STF pode examinar esse assunto? Não só pode, como deve. Não depende do Congresso essa discussão” eis que o “Supremo é Poder Judiciário e cabe ao Supremo interpretar a vontade da Lei no caso concreto” (STF, 2020, p.214-223).

Professor Flávio Pansieri, Diretor da Escola Judiciária Eleitoral do Tribunal Superior Eleitoral e Fundador da Academia Brasileira de Direito Constitucional: disse ser “inegável, a possibilidade deste Supremo Tribunal julgar pela viabilidade das candidaturas avulsas”, por meio da adoção “ampliativa dos princípios e direitos previstos no nosso art. 14, § 3º, a partir de uma ideia de mutação constitucional”, caracterizando importante aperfeiçoamento da democracia e fortalecimento da cidadania nacional pela participação popular, “em especial pela renovação dos modelos democráticos e mesmo dos modelos eleitorais, que certamente não se enquadram como cláusulas pétreas”. (STF, 2020, p.252-259).

Dos 45 participantes, apenas 8 manifestaram-se expressamente favoráveis quanto à possibilidade do Supremo realizar a análise do caso candidatura avulsa. Em relação aos demais participantes, alguns não se manifestaram sobre o assunto, outros relataram momentos ou fatos históricos, sem expressamente posicionarem-se, por depender de interpretação mais aprofundada e até possível interpretação diversa da pretendida pelo participante, no presente estudo considerou-se apenas as manifestações claras e expressas.

### **5.3.2 Os partidos políticos**

Destacam-se aqui as críticas negativas relativas aos partidos políticos, vejamos.

Representante da Subcomissão de Reforma Política da CCJ, Deputado Luiz Philippe de Orleans e Bragança: Diz que os partidos se tornaram “arcaicos em sua capacidade de atender pleitos individuais, coletivos, de classe, de causas, e isso se tornou extremamente perigoso” tendo em vista que a sociedade civil no Brasil evoluiu “independentemente dos

poderes políticos terem reagido dessa maneira ou, ao menos, em sintonia com a evolução dessa sociedade”. Os partidos perderam o “vínculo com a sociedade, não têm representatividade e capacidade de mobilização alguma e se enraízam por si próprios, a seu próprio comando, totalmente soberanos” (STF, 2020, p. 27-32).

Representante da Assembleia Legislativa de São Paulo, Deputada Janaína Paschoal: disse que “Desde sempre, os partidos estão em crise! Desde sempre, o nosso sistema político está em crise! Gilberto Amado já tratava as nossas eleições como uma comédia!” e que apesar de identificarem a crise dos partidos políticos, apontam como caminho para a solução, os partidos políticos. Considera falácia de que o “fortalecimento da democracia depende do fortalecimento dos partidos” lembra que os grandes teóricos do partidarismo “mostram que fundar a democracia única e exclusivamente em partidos não tem como dar certo”. Ressaltou que não pede a extinção dos partidos, mas acredita que as candidaturas avulsas podem fazer com que os partidos “que estão muito acomodados no seu absoluto poder, a se aprimorem” e talvez assim “consigamos o que esse tempo inteiro esteve tentando que é o fortalecimento dos partidos”. Entende que a concorrência “pode forçar os partidos a se aprimorem, eles se fortalecerão e, assim, teremos efetivamente uma república” (STF, 2020, p.33-41).

Representante Partido Novo, Deputado Federal Marcel Van Hattem: diz que hoje os partidos tem em suas mãos o poder absoluto para definir quem “pode e quem não pode concorrer”, fato que corrompe “absolutamente um sistema”. (STF, 2020, p.107-111).

Representante do Partido Rede Sustentabilidade, ex-senadora Marina Silva: considera que alguns partidos políticos se parecem com “grandes empresas estatais, porque podem contar com orçamentos enormes”. E que os “debates em torno de ideias, de projetos, ou até de uma visão ideológica” tornou-se “uma disputa por aquele que vai comandar os fundos partidários”. (STF, 2020, p.134-142).

Representante da Bancada Ativista, Pedro Telles: Ressaltou que há muito tempo os partidos políticos se encontram entre “as entidades de menor confiança da população e conforme apresentado recentemente pelo cientista político Jairo Nicolau, atraem, cada vez menos, filiados, especialmente os mais jovens”. Nomina as candidaturas avulsas como candidaturas cívicas afirmando que nesse contexto “as candidaturas cívicas surgirão como ameaça aos partidos”. Concluindo que “Por mais importantes que os partidos sejam, precisamos experimentar outros caminhos”. (STF, 2020, p. 143-149).

Representante do Movimento Livres e do Renova Brasil, Gabriel Sousa Marques de Azevedo: admiti a possibilidade dos partidos serem maléficos à democracia, eis que “o



monopólio conferido a esses representa, sim, barreira verdadeiramente intransponível a grande parte da população brasileira”. Destaca que “pesquisa realizada pela CNT/MDA, em fevereiro deste ano, aponta que, quando perguntado sobre as instituições em que o entrevistado mais confia, apenas 0,2% escolhem os partidos políticos”. Por outro lado informa que a pesquisa da Datafolha realizada em abril deste ano “aponta que 65% dos brasileiros não se identificam com partidos políticos” enfatizando que “a necessidade de filiação ao partido político para poder se eleger é tão desarrazoada quanto a exigência de ser possuidor de alqueires de mandioca”. (STF, 2020, p.149-159).

Representante do Movimento Vem pra Rua e pela Frente pela Renovação, Adelaide de Oliveira: Responsabiliza a legislação partidária pela distorção das funções do partido político que se “tornaram máquinas financeiras de utilização de recursos públicos crescentes. Isso transforma os partidos políticos em corporações desalinhadas e desconectadas do interesse do cidadão”. Fato que resulta na impossibilidade dos partidos escolherem os melhores candidatos para a sociedade, mas “apenas para seus próprios interesses. É comum partidos políticos priorizarem barganhas por cargos, poder e dinheiro, cota partidária, cota do fundo eleitoral”, sem esquecer que os partidos tem o “poder de expulsar filiados, [...] tomam mandatários como reféns, impedindo suas decisões, estimulando decisões de cunho partidário-corporativo”. (STF, 2020, p.160-168).

Representante do Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral, Luciano Caparroz Pereira dos Santos: entende que os partidos “nesse fechamento que fazem, buscam o monopólio. No entanto, quando vão para a prática do Parlamento, todos têm gabinetes individuais. É engraçado esse paradoxo”. Cita que tem países “onde os gabinetes são gabinetes coletivos, prática que vem sendo buscada por alguns parlamentares: atuação em conjunto, diminuindo gastos, sendo mais efetivos e eficazes”. (STF, 2020, p. 194-202).

Presidente do Instituto Não Aceito Corrupção, Roberto Livianu: “Pesquisas internacionais, como LAPOP, da Universidade de Vanderbilt, nos Estados Unidos, e Latinobarómetro, apontam decadência e perda brutal de credibilidade dos partidos políticos do Brasil”. Diz ser “o pior índice da América Latina”. Nas pesquisas realizadas apontaram que “os brasileiros, ao escolherem seu representante, não levam em conta o partido. Segundo o Latinobarómetro, em torno de oitenta por cento de eleitores ignoram a qual partido pertence seu representante”. Estudos de várias universidades (mestrado e doutorado) apontam que no Brasil ao longo das décadas, os partidos políticos transformaram-se em verdadeiras empresas – sem nenhuma vinculação com os militantes - destinadas a “abocanhar os fundos públicos”. Que em virtude do monopólio das candidaturas, os partidos ditam as “regras da disputa

política” como bem querem “perseguem mandatários, como perseguiram agora depois da votação da previdência. Perseguem de forma indisfarçável”. Diz que na calada da noite os partidos “se auto anistiam” e concedem legendas “a ficha sujas, como fizeram com Neudo Campos, com Riva e com José Roberto Arruda em 2000, na última eleição majoritária e como foi o caso de Lula nesta última eleição”, utilizando-se de mecanismos legais que viabilizam a candidatura de “fichas sujas”, por isso, hoje fogem da concepção originária de intermediação entre o povo e o Estado, tornando-se “atravessadores, que defendem o monopólio de forma corporativista, Por que será que se modificamos nomes para se retiraram nome "partido" da denominação oficial da agremiação?” Afirma que os partidos não podem ser considerados como filtros, pois “eles não filtram coisa nenhuma”. Entende que estão mais para “ralos gigantes”, que recebem os fundos - de acordo com o Movimento Transparência Partidária -, nas últimas eleições, destinaram dez vezes mais dinheiro para candidatos à reeleição do que os outros, além de não explicarem os critérios de destinação dos recursos, por isso é preciso quebrar esse monopólio. (STF, 2020, p. 214-223).

Representante do Instituto de Ensino e Pesquisa-INSAPER, cientista político Carlos Melo: considera que na maior parte do mundo os partidos políticos “estão velhos, arcaicos. Fazem parte de um mundo que não existe mais: o de nossos pais e avós” e se não se transformarem “serão atropelados pela história. Hoje é verdade que os partidos são mesmo oligarquias<sup>4</sup>, quase não possuem vida democrática interna” sendo muito difícil disputar um cargo eletivo sem o crivo do cartório partidário”, concluindo que os partidos “da democracia precisam ser repensados, transformados, revolucionados [...], mas não atropelados pela força do individualismo, pelo personalismo, e pior, pelo populismo”. (STF, 2020, p.268-274).

Representante do Instituto de Ensino e Pesquisa-INSAPER, cientista político Lucas Novaes: diz entender partido político “como um veículo que os indivíduos formam para ganhar eleições e entendem que através dele é mais fácil ganhar uma eleição”. (STF, 2020, p. 293-296).

---

<sup>4</sup> Para Aristóteles, tratava-se do regime em que os ricos – sempre pouco numerosos – detinham o poder supremo; tal como para ele democracia designava o regime no qual o poder supremo pertence à plebe; ou seja, o povo inferior. A partir de então, o termo oligarquia passou a ser usado no sentido aristotélico, e assim permanece até hoje. Eis por que pode-se dizer que é a oligarquia o regime político próprio da civilização capitalista, que no presente é a civilização mundial. Importa, no entanto, acrescentar que essa oligarquia é sempre dissimulada, sob a falsa aparência de um regime político de base popular. Edição do Kindle. Fábio Konder Comparato. Oligarquia Brasileira (Locais do Kindle 162-164). Editora Contracorrente.

Representante da Universidade Federal de Minas Gerais, Professor e Cientista Político Carlos Ranulfo Melo: Considera que um dos problemas das “democracias no mundo, hoje, é que os partidos estão justamente deixando de ser os filtros que devem ser” exemplifica questionando, “o que é Trump, senão ausência de filtro? O Partido Republicano falhando em funcionar como filtro! O que é Chaves? O que é Bolsonaro? É ausência de filtro”. Quando os partidos deixam de servir de filtros a aventura se instala, tanto faz ser avulsa, ou cívica, o problema está na ausência de partidos fortes. (STF, 2020, p.281-285).

Representante do Instituto de Ensino e Pesquisa Insper e cientista político, Doutor Lucas Novaes: diz que hoje os partidos políticos são péssimos veículos “de representação popular”. (STF, 2020, p. 293-296).

Dos 45 participantes, 13 falaram negativamente sobre a atual atuação dos partidos políticos.

### **5.3.3 Candidatura avulsa e o sistema eleitoral nacional**

A candidatura avulsa, objeto da audiência pública, foi analisada positivamente pelos seguintes participantes:

Representante da Subcomissão de Reforma Política da CCJ, Luiz Philippe de Orleans e Bragança: Disse que a candidatura independente “é apenas uma válvula de escape para essa sociedade. É apenas uma, é um mecanismo, mas se faz necessário”, como garantia da existência de “um Estado de Direito no jogo político [...] em que se apresenta uma sociedade civil muito mais forte, engajada e capacitada do que jamais tivemos na história do Brasil”. Destaca que a missão da candidatura avulsa é a de “representar o indivíduo, o cidadão, e não os interesses do Estado, da massa. Partidos representam a massa, mas o cidadão precisa de representação também”. Afirma que elas são essenciais para “nosso Estado de Direito, para nossa cidadania, para a representatividade do nosso cidadão”. Em relação as consequências de sua aprovação para os partidos, entende que elas reforçam os partidos políticos, na medida em que “os tornam mais representativos e os forçam a incorporar pleitos que individualmente seriam encabeçados, caso não absorvidos pelos partidos políticos”. (STF, 2020, p.27-32).

Representante da Assembleia Legislativa de São Paulo, Deputada Janaína Paschoal: Ressaltou que apesar das dificuldades apontadas pelos outros participantes, os quais falaram contra a candidatura avulsa, ela entende que “pelo menos em havendo a possibilidade, a pessoa pode escolher enfrentar essas mesmas dificuldades para dar uma alternativa para o cidadão que quer votar em alguém de mente livre”. Considera que referir-se a candidatura

avulsa é falar de direitos fundamentais, conferindo ao cidadão “o verdadeiro poder da cidadania, que é o poder de votar e ser votado, sem ter um requisito de imposição que, de certa forma, retira completamente a sua individualidade”. (STF, 2020, p. 33-41).

Representante Partido Novo, Marilda de Paula Silveira e o Deputado Federal Marcel Van Hattem: Acredita que a candidatura avulsa possui vantagens, assim como os partidos políticos também. Representa uma opção do sistema eleitoral, uma vez que “abrem as portas da liberdade na entrada”, contudo podem “fechar as portas da liberdade quando o exercício do mandato começa”, uma vez que a tendência é de que “nos partidos que adotam candidaturas avulsas, os candidatos avulsos se assomem a um partido político”. Diz que o sistema de candidaturas avulsas “incentiva a desagregação”. (STF, 2020, p.102-106).

Representante Partido Novo, Deputado Federal Marcel Van Hattem: Afirma defenderem a candidatura avulsa, destacando que tanto a candidatura local quanto a candidatura avulsa estão presentes em muitos países.(STF, 2020, p.107-111).

Representante da Rede Sustentabilidade, José Gustavo Favaro: Refere ser favorável as candidaturas cívicas, pois podem vir a contribuir com para o fortalecimento da democracia. Defendem a “possibilidade de candidaturas, de pessoas disputarem eleição, independentemente de partidos políticos, em candidaturas em listas cívicas, inclusive para se associarem e disputarem o quociente eleitoral”, condicionada a apresentação de “plataforma de propostas e lista de apoiantes verificados pela Justiça Eleitoral”. (STF, 2020, p.120-129).

Representante da Rede Sustentabilidade, ex-senadora Marina Silva: disse que a candidatura independente “recrutaria bons quadros para que os partidos ficassem mais atentos para melhorar o debate”, o que resultaria em mudar a “estratégia do poder pelo poder e, ter uma visão mais prospectiva das coisas”. (STF, 2020, p. 134-142).

Representante da Bancada Ativista, Pedro Telles: Destacou que usaria o termo candidaturas cívicas por entender que a política é algo “que se faz coletivamente” e ser possível existir candidaturas “fora de partidos” de forma coletiva, assim os termos avulsa ou independente passam a ideia de “iniciativas que são de responsabilidade de um único indivíduo”. Disse que a candidatura avulsa está implementada em noventa por cento dos países democráticos, além de no Brasil ser defendida por colegas participantes e pelo “ex-Presidente Fernando Henrique Cardoso, o ex-Senador Cristovam Buarque, o Senador Paulo Paim e o ex-Ministro do STF, Joaquim Barbosa”. Acredita que as candidaturas cívicas permitirão a construção de projetos políticos a “grupos historicamente sub-representados em nossa democracia, justamente por serem desprivilegiados: mulheres, negros, indígenas,

cidadãos de baixa renda, entre vários outros”, farão com que os partidos repensem suas práticas, diante da possibilidade de potenciais candidatos não precisarem se submeter a regras e processos com os quais não concordam. (STF, 2020, p.143-149).

Representante do Movimento Vem pra Rua e pela Frente pela Renovação, Adelaide de Oliveira: Entende ser “imperiosa a adoção das candidaturas independentes como instrumento de ampliação da concorrência sadia entre partidos e a sua consequente depuração”. Considera uma violência a “obrigatoriedade de filiação partidária para que se apresente como alternativa representacional da sociedade”, pois a liberdade “de formar e aderir a organizações” é requisito básico da democracia. Afirma que candidaturas independentes representam a “mais pura da liberdade do indivíduo, da sociedade e do eleitor” e representam ainda, a “liberdade de se candidatar a um cargo público, visando servir à sociedade, liberdade de ter governantes que não passem pelo crivo de grupos políticos corporativistas, liberdade de não votar em partidos se esses não satisfazem o eleitor”. (STF, 2020, p.160-168).

Procurador-Geral da República, Doutor Augusto Aras, representado pelo Subprocurador-Geral da República Doutor Brasilino Pereira dos Santos, afirmou ser favorável a candidatura avulsa, ressaltando a manifestação apresentada por Raquel Dodge quando da discussão da atribuição de repercussão geral às candidaturas avulsas, sendo este o posicionamento reiterado do Ministério Público Federal. (STF, 2020, p.302-304).

Representante do Brasil 21, acadêmico Pedro Henrique de Cristo: em manifestação favorável destacou os seguintes pontos: “quebram o monopólio partidário e diversificam a natureza democrática do nosso sistema político” ainda “forçam indiretamente a oxigenação amostral dos partidos devido à maior competição, danificando assim sua reserva de mercado, que só é benéfica aos incumbentes”, culminando com a geração de “mais democracia interna devido à competição de modelos de engajamento político direto para o cidadão”. Destacou que as candidaturas avulsas “devem ser compreendidas como direito ao voto, à livre manifestação dos eleitores e participação dos cidadãos”. Entende que não são uma ameaça a democracia e ao sistema político, pois estão “presentes em 90,32% das democracias no mundo inteiro”. Lembra ser necessário criarem um modelo para as “majoritárias e outro para as proporcionais, o que não é algo impossível ou incabível”, sugerindo para as proporcionais “a criação de coalisões de candidaturas avulsas ou independentes para essas campanhas que respeitem regras existentes para grupos sociais, como 30% dos espaços de recursos para as mulheres, entre outros”. E para servir de exemplo aos partidos políticos “obrigar essas coalisões a realizarem primárias e a terem mecanismos de

transparência e de prestação de contas para a população e o Estado, inexistentes nos partidos”. (STF, 2020, p.185-194).

Representante do Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral, o Doutor Luciano Caparroz Pereira dos Santos: Pessoalmente, é a favor da candidatura independente, contudo, na qualidade de representante o posicionamento firma-se no sentido de “buscar caminhos para podermos atender a essa ansiedade da população de melhorar a relação com a democracia, com o poder. (STF, 2020, p.194-202).

Representantes do Movimento Acredito. Há três inscritos: Doutor José Frederico Lyra Neto, e os Senhores Renan Freitas e Mariana Lopes: Afirmam que as candidaturas avulsas “são uma maneira de promover a participação política, ainda que sejam necessárias mudanças não triviais em nosso sistema proporcional”, pois retirando a obrigatoriedade de filiação ao partido “todo e qualquer cidadão poderia pleitear um cargo eletivo, sem depender da vontade, na maioria das vezes não transparente, dos partidos políticos e de suas estruturas estabelecidas há tanto tempo”. Acreditam que as candidaturas avulsas não são “a única mudança necessária para resolver o problema de representação”, contudo fará diminuir a distância entre “os cidadãos e a política institucional”. (STF, 2020, p.203-213).

Representante do Instituto Não Aceito Corrupção, Doutor Roberto Livianu – membro do MP de SP: afirma ser “totalmente favorável às candidaturas independentes e, ao mesmo tempo, ao fortalecimento dos partidos”. Acredita que os partidos precisam ser revitalizados, contudo a sociedade precisa ter “essa alternativa, essa possibilidade de escolher opções independentes. Isso é fortalecer a democracia”. Entende que as candidaturas avulsas são fundamentais para oxigenação da política, fortalecimento da democracia e prevenção da corrupção. Diz que a candidatura independente é extremamente importante para o aperfeiçoamento da cidadania eleitoral, frente à crise de representatividade. Ressalta que 9 entre 10 países “permitem candidaturas independentes”. Questiona: “Será que o mundo todo está errado e o Brasil está certo? Nove em cada 10”, enfatizou que a “Procuradoria-Geral da República, aqui representada pelo Doutor Brasilino, se posicionou oficialmente a favor das candidaturas independentes. Em nome de quem fala o Ministério Público? Fala em nome da sociedade, na condição de defensor da ordem jurídica e do regime democrático”, ou seja, aquele que tem constitucionalmente a atribuição de defender a ordem jurídica e o regime democrático “ afirma que as candidaturas independentes estão em consonância com nosso sistema”. Fundamentou sua exposição com base no art. 14 e 17, §§ 1º e 2º da Constituição Federal, que “segundo a publicação do Doutor Augusto Aras, se deve conciliar a democracia

participativa em suas modalidades: representativa, partidária e direta”. (STF, 2020, p.214-223).

Representante do Instituto Gaúcho de Direito Eleitoral (IGAD), Doutor Caetano Cuervo Lo Pumo: Disse entenderem que as candidaturas avulsas ou independentes “representam solução viável, tanto que são utilizadas em diversas democracias”. Contudo são viáveis por ser opção política destas democracias. Não existindo o caráter de obrigatoriedade de adoção pelo Brasil, em virtude da adoção internacional. As diferenças sociais e jurídicas dos países devem ser consideradas, fica o questionamento de como conciliar “a candidatura avulsa com nosso sistema, com nossas regras, com nossas peculiaridades, com nossa vida política? Como conciliar?”. (STF, 2020, p.233-241).

Representante da Escola Judiciária Eleitoral do Tribunal Superior Eleitoral e da Academia Brasileira de Direito Constitucional Professor Flávio Pansieri: disse que as candidaturas avulsas não lhe parecem como um mal ao sistema eleitoral brasileiro. As candidaturas avulsas podem significar o fim de um monopólio que dura efetivamente, 70 anos, o qual não trouxe “avanços fundamentais para a democracia”. As candidaturas avulsas “trariam um novo olhar para esta crise política que vivemos” possibilitando uma “asepsia democrática” por meio de uma concorrência benéfica “às estruturas democráticas brasileiras” permitindo que a sociedade participe de forma ativa e efetiva nos processos eleitorais. (STF, 2020, p.252-259).

Representante do Procurador-Geral da República, o Subprocurador Doutor Brasilino Pereira dos Santos: afirmou que a “adoção de candidaturas avulsas poderia conferir maior efetividade ao regime democrático e aos direitos e garantias fundamentais, a exemplo da liberdade de associação” nos termos do artigo 5º, XVII, da Constituição Federal, não existindo qualquer “prejuízo para a democracia representativa exercida por meio dos partidos políticos” os quais iriam permanecer submetidos “às normas constitucionais e infraconstitucionais ora vigentes”. Entende que “a admissibilidade de candidaturas avulsas apresenta-se formalmente viável na ordem constitucional, não afrontando cláusula pétreia, porque alarga o exercício do pleno gozo dos direitos políticos”. (STF, 2020, p.302-304).

Dos 45 participantes 16 se mostraram favoráveis a adoção da candidatura avulsa no Brasil.

#### 5.4 POSICIONAMENTOS CONTRA A CANDIDATURA AVULSA

A candidatura avulsa presente em mais de 90% das democracias do mundo, esteve presente entre os brasileiros até o ano de 1945, tendo sido extinta com a edição do Decreto-Lei nº. 7.586/1945, passando o monopólio das candidaturas aos partidos políticos. Em razão do desvirtuamento das funções essenciais dos partidos, surge hoje a candidatura avulsa como resposta e possível solução a ausência de representatividade e atuação dos partidos políticos, aqui transcrevemos as manifestações contrárias e efetivamente expressas na audiência pública convocada pelo Supremo Tribunal Federal, conforme segue.

##### 5.4.1 O STF não deve se pronunciar sobre a questão

Os participantes a seguir elencados manifestaram-se contrários a atuação do Supremo Tribunal Federal, no tocante a candidatura avulsa, eis que entendem ser matéria de competência do Congresso Nacional, como segue.

Representante do Senado Federal, Diretor de Assuntos Técnicos e Jurídicos da Presidência do Senado Federal – Carlos Eduardo Frazão do Amaral: afirma ser “radicalmente contra a implementação, na via da *judicial review*<sup>5</sup> das candidaturas avulsas”, entende que o *locus*, por excelência, para tomada de decisões de primeira ordem, em uma democracia. É o Congresso. Da mesma forma o segundo representante do Senado Federal Arlindo Fernando de Oliveira, diz: que “esta matéria, em princípio, deve ser posta, como diz a Constituição, à conformação político-legislativa do legislador constituinte e derivado, o Congresso Nacional”. (STF, 2020, p.3-10)

Representante da Câmara dos Deputados, Margarete Coelho: diz que “a implementação ou não de candidaturas avulsas no ordenamento jurídico brasileiro exige debate político que foge da competência do Poder Judiciário”. (STF, 2020, p.10-17).

Representante do Partido dos Trabalhadores, o PT, Deputado Paulo Teixeira: considera um tema legítimo, mas “tem que ser tratado no âmbito do Parlamento”, e por ser uma questão de mudança constitucional, deve ser visto no âmbito de uma “reforma política”, pois o debate judicial, não tem a “devida expressão das maiorias de nossa sociedade para

---

<sup>5</sup>*judicial review* ou controle de constitucionalidade norte-americano foi reconhecido de forma clara, pelo Judiciário, com o célebre *Marbury v. Madison*, 5 U.S. 137 (1803), no qual Marshall assentou as premissas lógicas para fundamentar o controle do judiciário sobre os atos do executivo e do legislativo (Cf. MACIEL, Adhemar F. O acaso, John Marshall e o controle de constitucionalidade. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, DF, ano 43, n. 172, out./dez. 2006).



mudar tema constitucional da natureza desse previsto no artigo 14 da Constituição Federal”. O problema da candidatura avulsa “deve ser tratado em uma reforma constitucional”. (STF, 2020, p.42-48).

Representante do Movimento Democrático Brasileiro, o MDB, Senador Marcelo Castro: a candidatura avulsa “só se feita por emenda constitucional e não por outro caminho, dada a maneira explícita como isso é tratado na nossa Constituição”. (STF, 2020, p.50-56).

Representante do Partido da Social Democracia Brasileira-PSDB, Deputado Bruno Araújo: trata-se de “puro regramento e não há outro caminho para fazê-lo que não seja a discussão, com a participação da sociedade, através de sua representação popular no Congresso Nacional”, para eventual liberação sobre a sua adoção. (STF, 2020, p.63-68).

Representante Partido Novo, advogada Marilda de Paula Silveira: acredita que a candidatura é benéfica se discutida no Parlamento. (STF, 2020, p.102-106)

Representante do Partido Republicano, Flávio Brito: afirma ser contrário à “adoção das candidaturas avulsas e que esse debate seja de alteração do sistema eleitoral brasileiro”. (STF, 2020, p.113-119).

Representante da Academia Brasileira de Direito Eleitoral e Político (ABRADEP), Doutor Joelson Costa Dias: diz preocupar-se com “a possibilidade de o Supremo ingressar indevidamente em questão de competência do Poder Legislativo”. Entende que a matéria seja “tratada essencialmente pelo Poder Legislativo, necessitando por isso de proposta de emenda constitucional para modificar a regra que prevê a necessidade de filiação partidária”. Sendo necessária a discussão sobre a candidatura avulsa “a única via possível para deliberação seria o Poder Legislativo”, contudo “outra corrente defende que o Poder Judiciário deve agir, se constatada a inércia do Poder Legislativo para decidir causas sensíveis à população brasileira”. (STF, 2020, p.224-232).

Representante do Instituto Gaúcho de Direito Eleitoral (IGAD), Doutor Caetano Cuervo Lo Pumo: A apreciação sobre a viabilidade das candidaturas avulsas “é função essencial do Congresso e deve vir acompanhada de legislação complementar”. Considera de suma importância o acompanhamento de legislação complementar “que apresente suas condições de forma detalhada, por isso a insistência em que esse debate seja feito onde se fazem as leis: no Parlamento”. Justifica que se houver permissão de candidaturas avulsas, ou independentes, ou cívicas, “candidaturas à revelia de partidos, e se não houver atitude prática do Poder Legislativo para criar as normas, o Poder Judiciário vai ter que emitir complexa resolução”. (STF, 2020, p.233-241).

Representante do Instituto Brasileiro de Direito Eleitoral (IBRADE), seu Presidente, Doutor Henrique Neves: Afirma que “a conveniência para regular essa matéria é do Congresso Nacional, mas há competência também do Supremo Tribunal Federal”. (STF, 2020, p,242-251).

Representante do Instituto Paranaense de Direito Eleitoral (IPRADE), Doutora Ana Carolina de Camargo Clève: afirma que “no âmbito da jurisdição constitucional” não existe interpretação diversa “da opção do constituinte e já estruturada dentro de um regime jurídico próprio que é regulamentado no exercício da competência legislativa do Congresso Nacional”. (STF, 2020, p.259-263).

Representante do Instituto de Direito Legislativo Professor, cientista político e advogado Murillo Aragão: Diz que a “questão da candidatura avulsa deve ser tratada no âmbito de uma reforma que mude o sistema eleitoral; trate da questão da representação e da representatividade; balanceie a distribuição de assentos no Congresso”. (STF, 2020, p.297-301).

Dos 45 participantes, 12 manifestaram-se pela incompetência do Supremo Tribunal Federal tratar do caso da candidatura avulsa, eis que atribuem ser matéria atinente ao Parlamento.

#### **5.4.2 Os partidos políticos**

De modo geral, aqueles participantes que foram contra a candidatura avulsa, são favoráveis aos partidos políticos, seria quase uma consequência lógica, mas nem todos se pronunciaram expressamente, assim estão elencadas as manifestações favoráveis e efetivamente expressas sobre os partidos políticos, como segue.

Representante do Partido Republicano da Ordem Social – PROS, Igor Bruno Silva de Oliveira: afirma que dentro do nosso sistema eleitoral, do presidencialismo de coalizção, do nosso sistema de freios e contrapesos, o partido político “representa um relevante papel de fiscalização dos mandatários”, dos seus membros quanto ao “respeito às diretrizes partidárias dentro do Parlamento”, ainda se os votos dados a determinados projetos “estão de acordo com as bases deliberadas dentro do partido. E qual que é a importância disso? A importância disso é o fortalecimento dos grupos, o fortalecimento das ideias, a evitar uma maior fragmentação da nossa política”. (STF, 2020, p. 57-63).

Representante do Partido Democratas, Professor e Advogado Fabrício Juliano Mendes Medeiros: entende que os partidos políticos funcionam como “importante filtro

ideológico e esse filtro nunca fez tanto sentido, especialmente em momento em que temos utilização desmesurada das mídias sociais em campanhas eleitorais”. (STF, 2020, p.69-75).

Representante do Partido Liberal, advogado Marcelo Luiz Ávila de Bessa: destaca que “por pior que seja a Casa Legislativa, ela é muito melhor do que a ausência dela. A mesma regra vale para os partidos políticos”, pois sua inexistência é muito pior, pois funcionam como filtros, inclusive das suas imperfeições, eis que fazem as candidaturas avulsas ou projetos estritamente pessoais amoldem-se “a algo mais coletivo”, dificultando que “uma vez alçado ao poder, alguém possa valer-se do exercício desse poder de forma a passar por cima das Casas Legislativas”. As Casas Legislativas “funcionam, em qualquer lugar do mundo, não por seu caráter individual, mas por seu caráter coletivo, organizado de forma partidária”. (STF, 2020, p.84-91).

Representante do Partido Democrático, Deputado Federal, Doutor Fábio Ricardo Trad: Diz que os partidos políticos “qualificam-se como indispensáveis ferramentas de aproximação entre seus candidatos e eleitores, não sendo possível, pela via meramente interpretativa, na visão do PSD, modificar ou mitigar a sua estatura constitucional”. (STF, 2020, p.95-101).

Representante do Transparência Brasil, Doutor em Ciência Política Manoel Galdino: Afirma que no Brasil os partidos “funcionam bem para coordenar o trabalho dos políticos no Legislativo”. Os partidos “indicam representantes para as várias comissões, bem como são importantes para a formação de maiorias e a aprovação de leis”. (STF, 2020, p. 168-177).

Dos 45 participantes apenas 5 partidos políticos falaram positivamente sobre os partidos políticos.

### **5.4.3 Candidaturas avulsas e o sistema eleitoral nacional**

Representante da Comissão de Estudos da Reforma Política da OAB, Luciana Nepomuceno: partiu do seguinte questionamento: “o sistema hoje vigente é compatível com candidaturas independentes?” informou que o resultado do trabalho que realizaram em todas as regiões do País (onze Estados da Federação), a resposta é negativa. Disse que as candidaturas avulsas “irão apenas fortalecer o individualismo, pois marcadas pela temporalidade - o ápice das candidaturas independentes se dará somente com a apresentação daquela candidatura”. Em relação aos candidatos avulsos, afirma que aqueles que não tiverem acesso a recursos públicos ou próprios “ficarão à margem da visibilidade muito mais do que

aqueles vinculados a partido político”. Resultando no “enfraquecimento e o esvaziamento das estruturas partidárias”, enfraquecendo nossas organizações. (STF, 2020, p.19-26).

Representante do Partido dos Trabalhadores - PT – Deputado Paulo Teixeira: Enfatizou que os setores que defendem candidaturas avulsas “são setores muito minoritários na sociedade brasileira, não representam grandes maiorias dentro do sistema social brasileiro”. Trata-se de “cláusula constituinte”, não sendo possível interpretação da mutação constitucional nesse tema. Acredita que o momento requer “aperfeiçoamento do sistema político e reformas políticas mais profundas” admitir candidaturas resultará no aprofundamento do vício do “personalismo político” existente no nosso sistema político, valorizando menos os partidos e os programas e “mais as pessoas”. (STF, 2020, p.42-48).

Representante do Partido Republicano da Ordem Social – PROS, Igor Bruno Silva de Oliveira: Atribui à fragmentação o cerne do problema hoje existente no sistema eleitoral, pois quem irá fiscalizar o candidato avulso? Com quem ele teria compromisso? Afirma que o ar de liberdade, modernidade, participação, efetivação, que a candidatura avulsa tenta passar, “na verdade, é uma janela pequenininha, difícil de ser alcançada. É aquela janelazinha de banheiro, alta ali, que poucos conseguem enxergar o que está do lado de fora. Por quê? Porque o nosso sistema político-partidário é financiado com recursos públicos” Irá privilegiar uma camada muito pequena de partícipes. (STF, 2020, p.57-63).

Representante do Partido Democratas, Professor e Advogado Fabrício Juliano Mendes Medeiros: diz que “a aceitação, por via judicial, de candidaturas avulsas tende a trazer ainda mais embaraços” a “relação Parlamento/Governo, Parlamento/Executivo” porque a articulação entre Executivo e Parlamento, que muitas vezes “é realizada por intermédio dos próprios partidos, vai ser realizada de maneira individual”. Essa prática aumentaria ainda mais o “poder de barganha desses parlamentares eleitos de forma avulsa” dificultando “no plano majoritário, a atuação do chefe do Poder Executivo eleito de forma avulsa”. Destacou que “difícilmente seria possível viabilizar candidaturas avulsas sem substancial alteração do modelo atualmente vigente, quer seja no plano legal, quer seja no plano de regulamentação por parte do Tribunal Superior Eleitoral”. (STF, 2020, p.69-75).

Representante do Partido Solidariedade, Flávio Aurélio Nogueira Júnior: afirma que a candidatura avulsa irá escancarar a “possibilidade que está sendo hoje combatida das candidaturas laranjas, porque, nem sempre, os detentores de poder econômico possuem o poder político”. Afirma que “vários grupos de interesse utilizarão dessa brecha para colocar laranjas, pessoas que serão simplesmente instrumentos ali dentro para governar. E essa é uma das nossas grandes preocupações”. (STF, 2020, p.76-83).

Representante do Partido Liberal, o advogado Marcelo Luiz Ávila de Bessa: afirma que a candidatura avulsa não representa “por si só, solução para problema algum”, podendo se apresentar como “problema muito maior do que a existência dos partidos políticos”, portanto “rejeito a concepção ou ideia de que essa norma da Constituição possa ser flexibilizada de forma a permitir candidaturas avulsas”, sem esquecer a “necessidade de reformulação de toda a legislação ordinária para que se pudesse conformar uma nova concepção de candidaturas avulsas”. (STF, 2020, p.84-91).

Representante do Partido da Mobilização Nacional, Antônio Reginaldo Costa Moreira: diz que a candidatura avulsa “poderá além de enfraquecer os partidos políticos, enfraquecer a própria democracia”, correndo o risco de “determos mais 513 partidos para discutir, no Congresso Nacional, principalmente na Câmara dos Deputados”. (STF, 2020, p.91-94).

Representante do Partido Democrático, Deputado Federal, Doutor Fábio Trad: afirma que a candidatura avulsa “viola normalidade e a legitimidade do pleito, previstos no art. 14, § 9º, da Constituição Federal” eis que a pretexto de ampliar o leque de participantes e possíveis representantes, apenas facilitará “a disputa dos mais afortunados”, pois o debate ficará apenas no âmbito da sociedade marcada por profundas desigualdades econômicas” favorecendo o abuso econômico, afirma ainda que a candidatura avulsa viola “a moralidade e a probidade previstas no art. 14, § 9º, da Carta de outubro [...] viola por igual a regra de eficiência prevista no art. 37, caput, da Constituição Federal”. Os mandatos individuais decorrentes de candidaturas avulsas “podem comprometer gravemente a funcionalidade das Casas legislativas” contrariando a regra constitucional do “pluripartidarismo organizado”, que foi reforçado com a cláusula de barreira prevista na Emenda Constitucional nº 97/2017. Afirmou não vislumbrar “nenhuma vantagem qualitativa com as avulsas candidaturas. Ao revés, enxerga nelas a porta de entrada para a definitiva carnavalização do processo eleitoral”, pois para cada candidatura avulsa “séria e politizada” surgirão dez “avulsos excêntricos e salvacionistas”. (STF, 2020, p.95-101).

Representante do Transparência Brasil, Doutor em Ciência Política Manoel Galdino: disse ser “contra as candidaturas por não ajudar a aumentar a pluralidade da democracia, podendo agravar a situação atual, com o aumento do número de candidatos, elas não ajudarão a dar governabilidade e melhores políticas públicas. Parece “improvável que possam ter impacto positivo” e ainda, porque os partidos políticos “são importantes e precisam ser fortalecidos e não enfraquecidos”. Concluiu que “permitir candidaturas avulsas é estimular uma solução simplista. Em vez de ir à raiz dos problemas, optaremos por

soluções que apenas tornam a situação mais complexa e com novas complicações” pois “caciques políticos e partidos vão reagir à nova realidade, mudando suas estratégias”. (STF, 2020, p. 168-177).

Representante da Academia Brasileira de Direito Eleitoral e Político (ABRADEP), Doutor Joelson Costa Dias: afirma ser contrário às candidaturas avulsas. (STF, 2020, p.224-232).

Representante do Instituto Gaúcho de Direito Eleitoral (IGAD), Doutor Caetano Cuervo Lo Pumo: afirma que candidaturas avulsas são “absolutamente inviáveis no sistema proporcional, que precisa dos partidos, porque a proporcionalidade é feita pelos partidos na lógica do sistema”. Hoje os partidos estão em crise, mas a solução não pode ser “a descaracterização e o desmonte do sistema. A solução é outra, que não está em debate hoje. A solução aventada de uma candidatura avulsa parece-me, se não vier acompanhada de regras claras de como irá funcionar, compromete o sistema”. (STF, 2020, p. 233-241).

Representante do Instituto Paranaense de Direito Eleitoral (IPRADE), Doutora Ana Carolina de Camargo Clève: diz que no cenário atual, mesmo que “ajurisdiçãoconstitucionalcompreendapelapossibilidadedecandidatura avulsa”, não existe ferramenta que garanta a efetivação “de política de cotas que não seja a reserva de cadeiras no Parlamento. Mesmo com a reserva de cadeiras, ter-se-ia que estabelecer sistemática que acabaria por desconsiderar completamente os partidos políticos”. (STF, 2020, p.259-263).

Representante da Universidade de São Paulo, cientista político e professor Amâncio Jorge Silva Nunes de Oliveira: afirma que “não seria pertinente usar este caso particular para fazer a adoção de candidaturas avulsas, justamente pelo impacto que isso pode trazer ao sistema eleitoral brasileiro como um todo” O risco na adoção desse modelo, sem preparação e regras de candidaturas, é uma “inflação de candidaturas, uma personalização maior do sistema, gerando mais desencantamento com a política”. A adoção desse sistema sem o mínimo de regramento parece temerário. Seria necessário avaliar e comparar com estudos internacionais, para posterior adequação de todo o sistema eleitoral nacional. (STF, 2020, p.264-267).

Representante da Fundação Getúlio Vargas, do Rio de Janeiro, Professor Carlos Pereira: afirma que traz “muito mais uma preocupação do que uma sugestão, para que seja levado em consideração os impactos dessa inovação institucional para governabilidade a um presidencialismo já hiperfragmentado”. (STF, 2020 p.275-280).

Representante da Universidade Federal de Minas Gerais, Professor e Cientista Político Carlos Ranulfo Melo: questionou: “qual é o programa dos candidatos avulsos, porque

não tem, porque eles são só avulsos. Só isso, mais nada”. Outro ponto a destacar é que “nove entre dez democracias aceitam candidaturas avulsas. Se isso fosse importante, as democracias estariam ótimas”. Questiona ainda “Por que as democracias estão em crise se quase todas têm candidaturas avulsas? Porque são irrelevantes as candidaturas avulsas”. Destaca que como no em “qualquer democracia no mundo o processo político é organizado por partidos”. De igual forma “os Congressos funcionam organizados por partidos”, assim considera os candidatos avulsos “não são um zero à esquerda, mas são próximos disso. O que faria um candidato avulso na Câmara dos Deputados brasileira? Quase nada, a não ser que, se forem muitos candidatos avulsos”. Mas sendo muitos haverá o problema da fragmentação, acreditando que “vai ter avulso para direita, para esquerda, ecológico, militar, miliciano, o diabo a quatro. Precisamos entender que não chegamos, por acaso, à democracia, no mundo. Chegamos às democracias porque os partidos se constituíram”. Conclui que “nenhuma candidatura avulsa nunca ameaçou a democracia. Nem poderia, nunca foi relevante”. (STF, 2020, p. 281-285).

Representante do Instituto de Ensino e Pesquisa Insper, professor e cientista político, Doutor Lucas Novaes: diz que diante a candidatura avulsa, em virtude dos partidos políticos serem péssimos representantes da população, ela “precarizará ainda mais esse papel”, considera-as “prejudiciais ao processo democrático, complicam a vida do eleitor na hora do voto e dificultam a coordenação entre representantes para a aprovação de reformas no Legislativo”, entende que são “são perigosas para a manutenção da ordem democrática” citando como exemplo o Peru, nos anos de Fujimori. E se “o sistema partidário estiver em crise, candidaturas avulsas podem arruinar o sistema democrático. Nesse sentido, permiti-las é roleta para o regime democrático”. (STF, 2020, p.293-296).

Representante do Instituto de Direito Legislativo, Murillo Aragão: entende que “todo movimento da candidatura avulsa é um rugir de parte da sociedade contra um sistema partidário doente, mas, lamentavelmente, não vejo que a candidatura avulsa seja remédio para essa doença”. Considera que os “efeitos colaterais podem ser muito graves”, e que até é possível “que existam candidaturas avulsas”, contudo “o sistema político brasileiro teria que ser inteiramente revolucionado” (STF, 2020, p.297-301).

Dos 45 participantes, 17 foram contrários a adoção da candidatura avulsa no sistema eleitoral brasileiro.

## 5.5 MANIFESTAÇÕES SOBRE A APLICAÇÃO DO PACTO DE SÃO JOSÉ DA COSTA RICA

Em Relação a aplicação do pacto de São Jose da Costa Rica no caso da candidatura avulsa foram apresentadas as seguintes manifestações.

Representante do Senado Federal, Diretor de Assuntos Técnicos e Jurídicos da Presidência do Senado Federal – Carlos Eduardo Frazão do Amaral: diz que “o regime político fica a cargo de o Estado definir pela filiação partidária ou candidatura avulsa” O Pacto “não obriga a adoção da candidatura avulsa, mas diz que fica a cargo do legislador”. (STF, 2020, p.3-10).

Representante da Câmara dos Deputados, Margarete Coelho: disse que o Pacto “não pode produzir efeito paralisante, obsedante sobre nossa Constituição Federal, pela natureza supralegal”. (STF, 2020, p.10-17).

Representante da Assembleia Legislativa de São Paulo, Deputada Janaína Paschoal: disse não ter o que discutir, “se tem status constitucional, se tem status de legislação, ele faz parte do nosso sistema”. (STF, 2020, p. 33-41).

Representante do Partido dos Trabalhadores, o PT, Deputado Paulo Teixeira: disse que o pacto de São José da Costa Rica foi “recepionado por nossa Constituição Federal, e está subordinado aos ditames constitucionais que exige a filiação partidária”. Afirma que a carta Constitucional “tem clareza solar em relação a isso, ao dizer que se requer filiação partidária para disputar eleições em nosso País”. (STF, 2020, p.42-48).

Representante do Partido Republicano da Ordem Social – PROS, Igor Bruno Silva de Oliveira: entende que o Pacto deve ser recepionado como “norma supralegal”, afirma que nas normas do Pacto, “a escolha de cada partido, de cada país, pelo seu sistema político partidário, deve ser respeitada, desde que esse sistema escolhido, crie hipóteses de uma ampla participação, concluindo que a restrição de pessoas não filiadas, não representa nenhuma violação ao Pacto”. (STF, 2020, p.57-63).

Representante do Partido Liberal, o advogado Marcelo Luiz Ávila de Bessa: afirma que não consegue entender que o “Pacto ou qualquer outro dispositivo constitucional colida frontalmente com a norma do art. 14, § 3º, inc. V da Constituição Federal”. (STF, 2020, p. 84-91).

Representante do Partido Democrático, Deputado Federal, Doutor Fábio Trad: disse que o tratado “não foi recebido como norma equivalente a Emenda Constitucional, razão



pela qual, não há como interpretar a Constituição Federal a partir de norma legal”. (STF, 2020, p.95-101).

Representante do Instituto Não Aceito Corrupção, Doutor Roberto Livianu – membro do MP de SP: Afirmou que temos o artigo 23 do Pacto de São José “incorporado em nosso ordenamento jurídico, temos direito à isonomia, temos a democracia como elemento fundamental da nossa Constituição”, portanto temos todos os elementos “necessários a implantação das candidaturas independentes e cidadãs. Acredita que dará mais vitalidade ao sistema proporcional e majoritário (STF, 2020, p. 214-223).

Representante da Academia Brasileira de Direito Eleitoral e Político (ABRADEP), Doutor Joelson Costa Dias: afirma que “os contrários as candidaturas avulsas concluem que a exigência de filiação partidária, prevista na Constituição não fere tratado internacional de Direitos Humanos” por ser a norma constitucional superior ao Pacto de São José. Já os que defendem as candidaturas avulsas entendem que o Pacto “tem efeito paralisante sobre normas contrárias, justamente porque não consagradas, em definitivo, na Constituição, a depender da regulamentação pelo legislador ordinário”. (STF, 2020, p.224-232).

Representante do Instituto de Direito Legislativo, Murillo Aragão: disse que se por conta de “direitos humanos, podemos fazer qualquer coisa, então não há mais limites institucionais”. (STF, 2020, p.297-301).

Representante do Procurador-Geral da República, o Subprocurador Doutor Brasilino Pereira dos Santos: afirma que se o Pacto tivesse sido mais recente, “sob a égide da Emenda Constitucional 45/2004” e aprovado por ambas as Casas do Congresso nacional, com o mesmo quórum que se exige para aprovação da emenda constitucional, “ele seria aceito como norma de hierarquia constitucional”, mas ele foi aprovado por um decreto de 1992 e a Emenda é de 2004, no entanto ele se “compatibiliza com a atual constituição nos princípios de direitos humanos, de acordo com o art. 5º, §§ 2º e 3º”. (STF, 2020, p.302-304).

Dos 45 participantes 11 fizeram referência expressa à aplicação ou não do Pacto de São José de Costa Rica, no julgamento do caso sobre candidatura avulsa.

## 6 CONCLUSÃO

A análise dos posicionamentos apresentados na audiência pública realizada pelo Supremo Tribunal Federal permitiu conhecer aqueles que prevaleceram sobre os assuntos pré definidos pelo ministro relator, assim como, sobre outros temas interligados e correlatos a candidatura avulsa.

Os participantes foram convidados a apresentarem na audiência pública manifestações sobre ser ou não papel do Supremo Tribunal Federal se pronunciar sobre o tema, se é indispensável para o Brasil a filiação partidária para fins de candidatura e se a candidatura avulsa irá fortalecer a democracia ou será apenas uma reserva de mercado para os partidos políticos, assim como a aplicação do Pacto de São José da Costa Rica no caso concreto.

A pesquisa permitiu extrair das manifestações apresentadas que o posicionamento favorável e prevalecente quanto à competência do Supremo Tribunal Federal para analisar o caso da candidatura avulsa é de que o Supremo é órgão não viciado pelo jogo político, possui legitimidade e atribuição constitucional para debater, decidir e reconhecer a adoção da candidatura avulsa e a aplicabilidade dos pactos internacionais no nosso ordenamento pátrio. É papel do Supremo afirmar a literalidade das normas constitucionais. Justifica-se a representação supletiva do Supremo nos casos de falha legislativa, interpretando a vontade da lei no caso concreto.

Em relação aos pontos negativos sobre os partidos políticos prevaleceu a ideia de que o sistema político está em crise e que os partidos estão velhos, arcaicos e em crise, fazem parte de um mundo que não mais existe, precisam reformulações para que não sejam atropelados pela história. Considerados como oligarquias, sem vida democrática interna e acomodados em seu absoluto poder, corrompendo o sistema político e a própria democracia. Hoje mais parecem grandes empresas estatais, contando com grandes orçamentos, sem necessidade de prestação de contas e sem nenhuma vinculação com os militantes. Tanto no âmbito internacional quanto nacional os partidos políticos estão entre as entidades de menor confiabilidade da população, atraindo cada vez menos filiados. O monopólio a eles conferido representa uma barreira intransponível para grande parte da população, pois estão desconectadas e desalinhadas do interesse do cidadão, fugindo por completo da concepção originária de intermediadores entre o povo e o Estado, tornando-se atravessadores, defensores do monopólio da candidatura de forma corporativista.

Sobre a candidatura avulsa prevaleceu positivamente o entendimento de que ela é um mecanismo presente em 90% das democracias no mundo, que servirá como garantia do Estado de Direito, representando o indivíduo, o cidadão, permitindo a este o efetivo poder da cidadania, o poder de votar e ser votado, sem imposições que lhe tolham a individualidade, circunstância que resulta no fortalecimento da democracia. Permitirá a participação de sub-representados na atual democracia, as mulheres, negros e indígenas, cidadãos de baixa renda, entre outros, diminuindo a distância entre os cidadãos e a política e aumentando a oxigenação da política, para o fortalecimento da democracia e prevenção da corrupção. Eliminará o monopólio dos partidos, possibilitando que a sociedade participe de forma ativa e efetiva nos processos eleitorais, assegurando efetividade aos direitos e garantias fundamentais. Sendo viável na ordem constitucional por não afrontar cláusula pétrea e alargar o exercício do pleno gozo dos direitos políticos.

Os participantes contrários à atuação do Supremo Tribunal Federal manifestaram-se enfaticamente no sentido de que no âmbito de uma democracia, a tomada de medidas de primeira ordem é atribuição do Congresso, no caso concreto exige debate político, o que foge da competência do Poder Judiciário, eis que o debate judicial não tem a devida expressão da maioria da sociedade para mudar tema constitucional. Existe a necessidade de reforma do sistema eleitoral nacional, de uma reforma constitucional, que só é feita por Emenda Constitucional, com a participação da sociedade, através da sua representação popular no Congresso Nacional. É função essencial do Congresso.

Em relação aos partidos políticos as manifestações favoráveis expressas foram diminutas e fundamentadas no sentido de que os partidos políticos possuem relevante papel de fiscalização dos mandatários, dos seus membros, e das diretrizes partidárias dentro do Parlamento, proporcionando o fortalecimento dos grupos, das ideias evitando maior fragmentação da política. São considerados importantes filtros ideológicos, em razão da desmesurada utilização das mídias sociais nas campanhas eleitorais. Por pior que seja a Casa Legislativa, pior seria sem ela, a mesma regra vale para os partidos políticos, eis que são ferramentas de aproximação entre os candidatos e eleitores. Desempenham papel relevante na coordenação dos trabalhos dos políticos no Legislativo, indicam representantes para as várias comissões e na formação de maiorias e aprovação das leis.

Quanto à candidatura avulsa fundamentaram suas desaprovações em alguns trabalhos e pesquisas realizadas, tanto no país quanto fora. A representante da OAB informou que 11 Estados da Federação são contra a candidatura avulsa, pois só irão fortalecer o individualismo. As críticas giram em torno da impossibilidade do candidato avulso conseguir

obter recursos públicos, impedindo sua visibilidade, favorecendo o abuso econômico e a disputa pelos mais afortunados. A adoção da candidatura avulsa resultará no enfraquecimento e esvaziamento dos partidos políticos e da própria democracia, prestando-se a atender anseios de setores muito minoritários na sociedade brasileira, proporcionando o aprofundamento do vício do personalismo político. Trará embaraços na relação Parlamento/Governo e Parlamento/Executivo, aumentando o poder de barganha dos parlamentares eleitos de forma avulsa. Propiciará os candidatos laranja, considerados simples instrumentos para governar. A candidatura avulsa não é a solução para nada, mas, pode representar um problema pior que os partidos políticos, comprometendo gravemente a funcionalidade das Casas Legislativas, contrariando a regra constitucional do pluripartidarismo, não aumentando a pluralidade da democracia, agravando a situação atual. É absolutamente inviável no sistema proporcional, pois a proporcionalidade é feita pelos partidos políticos, portanto o sistema precisa dos partidos. Em todo o mundo, qualquer democracia o processo político e o Congresso são organizados por partidos políticos. Há quem a considere irrelevante e outros que a considere perigosa para a manutenção da ordem democrática, com efeitos colaterais muito graves para a sociedade. Necessário ainda uma reforma legislativa de grande porte para adequar a candidatura avulsa no atual sistema eleitoral brasileiro.

O entendimento que prevalece em relação à aplicação do Pacto de São José da Costa Rica foi desfavorável, pois ele já se encontra internalizado no nosso ordenamento jurídico como norma supralegal, portanto sem status de Emenda Constitucional, por ter sido aprovado antes da Emenda Constitucional 45/2004 e assim, subordinado aos ditames da Constituição Federal, que exige a filiação partidária para disputar eleições.

## REFERÊNCIAS

ACE - REDE DE CONHECIMENTO ELEITORAL, **Dados comparativos**, Disponível em: [http://aceproject.org/epic-es?set\\_language=es](http://aceproject.org/epic-es?set_language=es). Acesso em: 15 abr. 2020.

ARAS, Augusto. **Bieje destaca a importância dos partidos políticos**. 2017. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2017/Junho/bieje-destaca-a-importancia-dos-partidos-politicos>. Acesso em: 30 abr. 2020.

ÁVALO, Alexandre et al. (Coord.). **O novo Direito Eleitoral brasileiro**: manual de Direito Eleitoral. 2. ed. rev., atual. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2014.

BALEEIRO, Aliomar. 1891. **Coleção Constituições brasileiras**. 3. ed. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2012. Vol. 2.

BARROSO, Luís Roberto. **Manifestação sobre a repercussão geral**. 2017. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudenciaRepercussao/verPronunciamento.asp?pronunciamento=7214228>. Acesso em 28 abr. 2020.

BERNARDINO, Laerty Morelin. **O declínio do pluripartidarismo a partir da reforma política**. In: FUX, Luiz; PEREIRA, Luiz Fernando Casagrande; AGRA, Walber de Moura (Coord.); PECCININ, Luiz Eduardo (Org.). **Direito Partidário**. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

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

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm). Acesso em: 28 abr. 2020.

BRASIL. Decreto nº 678, de 06 de novembro de 1992. **Promulga a Convenção Americana sobre Direitos Humanos** (Pacto de São José da Costa Rica), de 22 de novembro de 1969. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/D0678.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D0678.htm). Acesso em 25 de outubro de 2015.

BRASIL. Decreto nº 21.076 de fevereiro de 1932. **Código Eleitoral** 1932. Disponível em: [http://www.tse.jus.br/hotsites/catalogo-publicacoes/pdf/codigo\\_eleitoral\\_1932.pdf](http://www.tse.jus.br/hotsites/catalogo-publicacoes/pdf/codigo_eleitoral_1932.pdf). Acesso em 10 abr. 2020.

BRASIL. Lei 4.737 de 15 de julho de 1965. **Institui o código eleitoral**. Brasília, DF, julho 1965. Disponível em: [www.planalto.gov.br > ccivil\\_03 > LEIS > L4737](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L4737). Acesso em: 02 maio 2020.

BRASIL. Lei 9.096, de 19 de setembro de 1995. **Dispõe sobre partidos políticos, regulamenta os art. 17 e 14, § 3º, inciso V, da Constituição Federal**. Brasília, DF, set.1995.

BRASIL. Resolução nº 23.571, de 29 de maio de 2018. **Disciplina a criação, organização, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos**. Brasília, DF, maio 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Agravo em Recurso Extraordinário nº 1.054.490/RJ**. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoPeca.asp?id=313861274&tipoApp=.pdf>. Acesso em: 12 abr. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Transcrição de audiência pública nº 28**. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/audienciaPublica/audienciaPublica.asp?tipo=realizada>. Acesso em: 2 maio 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Banco de Jurisprudências do STF**. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/menuSumario.asp?sumula=1268&termo=>. Acesso em 25 abr. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 1.238.853-RJ**. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=5208032&numeroProcesso=1054490&classeProcesso=ARE&numeroTema=974>. Acesso em: 12 abr. 2020.

CAMARGO, Luiz Henrique Volpe Sistemas eleitorais. In: ÁVALO, Alexandre et al. (Coord.). **O novo Direito Eleitoral brasileiro**: manual de Direito Eleitoral. 2. ed. rev., atual. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2014.

COÊLHO, Marcus Vinicius Furtado. **Democracia e partidos políticos**. In: FUX, Luiz; PEREIRA, Luiz Fernando Casagrande; AGRA, Walber de Moura (Coord.); PECCININ, Luiz Eduardo (Org.). **Direito Partidário**. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

COMPARATO. Fábio Konder. **Oligarquia Brasileira**: visão histórica. São Paulo: Contracorrente, 2017.

FERREIRA FILHO. **Curso de direito constitucional**. 31. ed. São Paulo: Saraiva, 2005.

FERREIRA, Marcelo Ramos Peregrino; CONCI, Luiz Guilherme Arcaro. **As candidaturas avulsas, o sistema interamericano de direitos humanos e o Estado de Partidos**. In: FUX, Luiz; PEREIRA, Luiz Fernando Casagrande; AGRA, Walber de Moura (Coord.); PECCININ, Luiz Eduardo (Org.). **Direito Partidário**. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

FUX, Luiz; PEREIRA, Luiz Fernando Casagrande; AGRA, Walber de Moura (Coord.); PECCININ, Luiz Eduardo (Org.). **Direito Partidário**. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

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

GOMES, José Jairo. **Direito eleitoral essencial**. São Paulo: Método, 2018.

GOMES, Luiz Flávio; MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. **Comentários à convenção americana sobre direitos humanos**: pacto de San José da Costa Rica. 2. ed. rev., atual e ampl. São Paulo: RT, 2010.

GONÇALVES, Luiz Carlos dos Santos. **Direito Eleitoral**. 3. ed. rev., atual. e ampl. – São Paulo: Atlas, 2018.

HOLTHE, Leo van. **Direito constitucional**. 3. ed. Salvador: JusPodivm, 2007.

KELSEN, Hans. **Esencia y valor de la democracia** [orig. de 1920. 2. ed. rev. e amp.: 1929]. trad. de R. Luengo Tapia e L. Legaz y Lacambra. Barcelona: Guadarrama, 1934.

LEITE FILHO, Jaime de Carvalho; SILVA, Andrea Vergara da. Candidaturas avulsas: breve análise de dois casos da corte interamericana de direitos humanos. **INTER Revista de Direito Internacional e Direitos Humanos da UFRJ**, v.2, n.2. 2019. Disponível em: <https://revistas.ufrj.br/index.php/inter/article/view/28599>. Acesso em 12 abr. 2020.

LENK, Kurt; NEUMANN, Sigmund. **Teoría y sociología críticas de los partidos políticos**. Barcelona: Anagrama, 1980.

LENZA, Pedro. **Direito constitucional esquematizado**. 23. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

MACHADO, Raquel Cavalcanti Ramos. **Direito eleitoral**. 2. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2018.

MASSAROLLO, Myrian Aparecida Bosco. **Elegibilidade e inelegibilidade**: levantamento dos pressupostos de elegibilidade e inelegibilidade de acordo com o direito constitucional e o direito eleitoral. Disponível em: <https://www.direitonet.com.br/artigos/exibir/6941/Elegibilidade-e-inelegibilidade>. Acesso em: 13 abr. 2020.

MEZZARROBA, Orides. **Introdução ao Direito Partidário Brasileiro**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003.

MOTTA, Rodrigo Patto Sá. **Introdução à história dos partidos políticos brasileiros**. Belo Horizonte: UFMG, 1999.

NABUCO, Joaquim. **Um Estadista do Império**. São Paulo, Instituto Progresso Editorial S/A. [s. d.], v. I.

NOGUEIRA, Octaciano 1824. **Coleção Constituições brasileiras**. 3. ed. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2012. Vol.1

NOVELINO, Marcelo. **Curso de direito constitucional**. 11 ed. rev., ampl. e atual. Salvador: JusPodivm, 2016.

PIOVESAN, Flávia. **Direitos humanos e o direito constitucional internacional**. 9. ed. rev., amp. e atual. São Paulo: Saraiva, 2008.

SARLET, Ingo; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. **Curso de direito constitucional**. 4. ed. ampl., incluindo novo capítulo sobre princípios fundamentais. São Paulo: Saraiva, 2015.

SOARES, Rafael Morgental. **Direitos partidários**: exame crítico e propostas sobre a regulação jurídica do sistema partidário brasileiro. In: FUX, Luiz; PEREIRA, Luiz Fernando

Casagrande; AGRA, Walber de Moura (Coord.); PECCININ, Luiz Eduardo (Org.). *Direito Partidário*. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

SOUZA NETO, Cláudio Pereira de, SARMENTO, Daniel. **Direito constitucional**: teoria, história e métodos de trabalho. Belo Horizonte: Fórum, 2012.