



**UNIVERSIDADE ESTADUAL DA PARAÍBA  
CAMPUS I - CAMPINA GRANDE  
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS  
DEPARTAMENTO DE DIREITO PÚBLICO  
CURSO DE BACHARELADO EM DIREITO**

**GABRIEL SALES CRUZ GONZAGA**

**PARTIDOS POLÍTICOS NO BRASIL, CRISE DE REPRESENTATIVIDADE E A  
POSSIBILIDADE DE CANDIDATURAS AVULSAS À LUZ DA  
SUPRALEGALIDADE DO PACTO DE SAN JOSE DA COSTA RICA**

**CAMPINA GRANDE  
2020**

GABRIEL SALES CRUZ GONZAGA

**PARTIDOS POLÍTICOS NO BRASIL, CRISE DE REPRESENTATIVIDADE E A  
POSSIBILIDADE DE CANDIDATURAS AVULSAS À LUZ DA  
SUPRALEGALIDADE DO PACTO DE SAN JOSE DA COSTA RICA**

Trabalho de Conclusão de Curso (Artigo) apresentado ao Centro de Ciências Jurídicas da Universidade Estadual da Paraíba, como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Direito.

**Área de concentração:** Direito Eleitoral e Ciência Política.

**Orientador:** Prof. Me. Jimmy Matias Nunes

**CAMPINA GRANDE  
2020**

É expressamente proibido a comercialização deste documento, tanto na forma impressa como eletrônica. Sua reprodução total ou parcial é permitida exclusivamente para fins acadêmicos e científicos, desde que na reprodução figure a identificação do autor, título, instituição e ano do trabalho.

G643p Gonzaga, Gabriel Sales Cruz.  
Partidos políticos no Brasil, crise de representatividade e a possibilidade de candidaturas avulsas à luz da supralegalidade do pacto de San Jose da Costa Rica [manuscrito] / Gabriel Sales Cruz Gonzaga. - 2020.  
30 p.  
Digitado.  
Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) - Universidade Estadual da Paraíba, Centro de Ciências Jurídicas, 2020.  
"Orientação : Prof. Me. Jimmy Matias Nunes ,  
Coordenação do Curso de Direito - CCJ."  
1. Governos Representativos. 2. Partidos Políticos. 3. Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. 4. Direito eleitoral. I. Título  
21. ed. CDD 342.07

GABRIEL SALES CRUZ GONZAGA

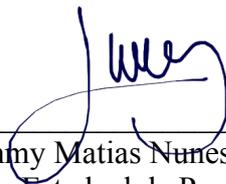
PARTIDOS POLÍTICOS NO BRASIL, CRISE DE REPRESENTATIVIDADE E A  
POSSIBILIDADE DE CANDIDATURAS AVULSAS À LUZ DA SUPRALEGALIDADE  
DO PACTO DE SAN JOSE DA COSTA RICA

Trabalho de Conclusão de Curso (Artigo)  
apresentado ao Centro de Ciências Jurídicas da  
Universidade Estadual da Paraíba, como  
requisito parcial à obtenção do título de  
Bacharel em Direito.

**Área de concentração:** Direito Eleitoral e  
Ciência Política.

Aprovada em: 07/12/2020.

**BANCA EXAMINADORA**



---

Prof. Me. Jimmy Matias Nunes (Orientador)  
Universidade Estadual da Paraíba (UEPB)



---

Prof. Me. Renan Farias Pereira  
Universidade Estadual da Paraíba (UEPB)



---

Profa. Esp. Steffi Graff Stalchus Montenegro  
Universidade Estadual da Paraíba (UEPB)

Aos meus avós Dona Nevinha e Seu Ornilo (*in memoriam*), que tanto fazem falta à nossa família, mas a completam com as boas lembranças.

*“A democracia são dois lobos e um cordeiro votando sobre o que comer no almoço. A liberdade é uma ovelha bem armada contestando o voto.”*

Benjamin Franklin

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>07</b>
<b>2</b>	<b>ASPECTOS HISTÓRICOS ACERCA DOS GOVERNOS REPRESENTATIVOS E A FORMAÇÃO DOS PARTIDOS POLÍTICOS.</b>	<b>08</b>
<b>2.1</b>	<b>Democracia direta .....</b>	<b>08</b>
<b>2.2</b>	<b>Democracia semidireta .....</b>	<b>09</b>
<b>2.3</b>	<b>Democracia representativa .....</b>	<b>09</b>
<b>2.3.1</b>	<b><i>Parlamentarismo</i> .....</b>	<b>10</b>
<b>2.3.2</b>	<b><i>Democracia de partidos</i> .....</b>	<b>10</b>
<b>2.3.3</b>	<b><i>Democracia de público</i> .....</b>	<b>11</b>
<b>3</b>	<b>PARTIDOS POLÍTICOS NO BRASIL .....</b>	<b>12</b>
<b>3.1</b>	<b>Aspectos históricos .....</b>	<b>12</b>
<b>3.2</b>	<b>Partidos políticos a partir da Constituição de 1988 .....</b>	<b>14</b>
<b>4</b>	<b>CRISE DE REPRESENTATIVIDADE E CANDIDATURAS AVULSAS ...</b>	<b>15</b>
<b>4.1</b>	<b>Crise de representatividade.....</b>	<b>15</b>
<b>4.2</b>	<b>Candidaturas Avulsas.....</b>	<b>17</b>
<b>5</b>	<b>ESTUDO DA POSSIBILIDADE DE CANDIDATURAS AVULSAS À LUZ DO PACTO DE SAN JOSE DA COSTA RICA.....</b>	<b>19</b>
<b>5.1</b>	<b>Sobre a Supralegalidade das leis no ordenamento jurídico brasileiro.....</b>	<b>20</b>
<b>5.2</b>	<b>Depositário infiel x Candidaturas avulsas.....</b>	<b>20</b>
<b>5.3</b>	<b>Debate no STF (Recurso Extraordinário 1238853).....</b>	<b>21</b>
<b>5.4</b>	<b>Análise acerca dos direitos ao voto e de ser votado.....</b>	<b>24</b>
<b>6</b>	<b>METODOLOGIA.....</b>	<b>25</b>
<b>7</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>25</b>
	<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>27</b>

## **PARTIDOS POLÍTICOS NO BRASIL, CRISE DE REPRESENTATIVIDADE E A POSSIBILIDADE DE CANDIDATURAS AVULSAS À LUZ DA SUPRALEGALIDADE DO PACTO DE SAN JOSE DA COSTA RICA**

GONZAGA, Gabriel Sales Cruz\*

### **RESUMO**

Este artigo científico analisa a possibilidade das candidaturas avulsas no Brasil sob a perspectiva da norma supralegal do Pacto de San Jose da Costa Rica; conjugado ao entendimento de que a crise de representatividade dos partidos políticos ensejou meios mais amplos e alternativos de busca da efetivação dos direitos políticos. Para isso, foi explanado a historicidade dos governos representativos em um contexto mundial, até chegar ao Brasil e estudar a formação dos partidos políticos, a ligação deste entre os governantes e governados e o declínio de sua confiabilidade entre os eleitores e os próprios candidatos. A partir disso, as candidaturas avulsas são aplicadas no contexto da sua viabilidade, tentada primeiramente por meios legislativos e de forma jurídica pelo Supremo Tribunal Federal em sede de Recurso Extraordinário, que assim aportou à corte partindo em primeiro grau da disputa da prefeitura do Rio de Janeiro em 2016, por Rodrigo Mezzomo e Rodrigo Barbosa, prefeito e vice respectivamente. Para tanto, com o escopo de verificar e discutir a pertinência e possibilidade jurídica das candidaturas sem filiação partidária pelo ordenamento jurídico brasileiro, no que concerne ao entendimento da suprema corte, utiliza-se como método teórico a pesquisa bibliográfica e documental, tomando por base os julgados do próprio Tribunal e revisão da literatura acadêmica já existente sobre o tema objeto de estudo. Como resultado da pesquisa, foi identificado que, apesar de o ordenamento jurídico brasileiro vedar expressamente a elegibilidade de candidatos sem filiação partidária, candidaturas avulsas, há jurisprudência do STF que interpreta o Pacto de San Jose da Costa Rica diante da carta magna, como no caso do Depositário Infiel e, tendo vista que este normativo não limita à candidatura o fato de estar filiado a um partido político, deve a decisão sobre o tema seguir o mesmo entendimento.

**Palavras-chave:** Governos Representativos. Partidos Políticos. Candidaturas avulsas. Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.

### **ABSTRACT**

This scientific article analyzes the possibility of individual candidacies in Brazil from the perspective of the supralegal norm of the San Jose Pact of Costa Rica; associated with the understanding that the crisis of representativeness of political parties motivated wider and alternative means of seeking the effectuation of political rights. To this end, the historicity of representative governments in a global context was explained, until it reaches Brazil and to study the formation of political parties, the link of it with the governing and governed and the decline of its reliability in relation to the voters and the candidates themselves. From this, the

---

\* Discente do Curso de Direito da Universidade Estadual da Paraíba – Campus I.  
E-mail: gabriel.salescruz@gmail.com

individual candidacies are applied in the context of their viability, first tried by legislative means and legally by the Brazilian Supreme Court “Supremo Tribunal Federal” (STF) on Extraordinary Appeal, which thus arrived to the Brazilian Supreme Court starting in the first degree of the dispute of the town hall of Rio de Janeiro in 2016, by Rodrigo Mezzomo and Rodrigo Barbosa, mayor and vice mayor respectively. For this purpose, with the scope of verifying and discussing the pertinence and legality of the adoption of candidacies without partisan affiliation by the Brazilian legal system, with regard to the understanding of the Brazilian Supreme Court, bibliographical and documentary research are used as the theoretical method, based on the judgments of the Brazilian Supreme Court itself and review of the existing academic literature on the subject matter of study. As a result of the research, it was identified that, although the Brazilian legal system expressly vetoes the eligibility of candidates without partisan affiliation, individual candidacies, there is jurisprudence on the Brazilian Supreme Court that interprets the San Jose Pact of Costa Rica before the Brazilian Constitution, as in the case of the breach of duty and, considering that this rule does not limit the candidacy to the fact of being affiliated to a political party, the decision on the subject must follow the same understanding.

**Keywords:** Representative Governments. Political Parties. Individual Candidacy. Jurisprudence of Brazilian Supreme Court.

## 1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho busca entender se há possibilidade de as candidaturas avulsas serem permitidas no sistema eleitoral Brasileiro, a partir da perspectiva jurisprudencial do STF sob a ótica do Pacto de San Jose da Costa Rica, estabelecendo, portanto, uma alternativa à crise de representatividade que se encontra o país. Trazendo à tona para a sociedade a amplitude do direito ao voto e cientificamente a discussão de matérias similares na suprema corte com decisões divergentes, pavimentando a possibilidade de haver eleições sem o candidato estar filiado a agremiações partidárias.

Em síntese, no passado o surgimento dos partidos políticos apresentaram a solução para a crise representativa da sociedade aos cargos públicos, pois o candidato imbuído por uma linha ideológica bem definida destas agremiações facilitava a escolha da população; no momento atual, o que outrora foi solução, dá ensejo ao debate que gira em torno da expressão do eleitorado se confirmar por candidaturas avulsas, alternativa à nova crise de representatividade, agora em desfavor dos partidos políticos.

Para entendimento completo, é necessário perpassar, nos capítulos que se seguem ao longo do trabalho, conhecendo, já no capítulo 1, como se deu a formação dos governos representativos, desde as primeiras experiências democráticas, em que o próprio cidadão, na Grécia, escolhia diretamente os rumos da nação; passando por meios indiretos; até que se chega aos representantes propriamente ditos, que sendo eleitos de formas diversas, não esquecendo do surgimento de partidos políticos, reproduzem (ou não) os anseios dos representados.

Mais adiante, no capítulo 2, especificamente no Brasil, é relatado como se deu a criação dos partidos políticos, e sua participação na política do país, seja no período antes da República, seja após sua proclamação; conhecendo os períodos ditatoriais, em que quase sempre tinha a supressão das agremiações ou sua mitigação de atuação.

Ainda no mesmo capítulo, se mostra como a Constituição de 1988 dedicou espaço importante para os partidos políticos, e como, paradoxalmente, o pluripartidarismo caminha

de forma inversa ao sentimento de representatividade da população, que cada vez mais não se sente acolhida por uma agremiação que a conduza no cenário político.

No capítulo 3, já estabelecida essa narrativa que levou os partidos políticos a perderem espaço na confiança do eleitorado, ao passo que aumenta o número de siglas, se apresenta um pouco mais da crise de representatividade e o surgimento das candidaturas avulsas, que são basicamente aquelas eleições em que o representado não necessita de estar filiado a um partido político, embora a Constituição Federal assim coloque como condição de elegibilidade, para concorrer ao pleito.

O Pacto de San Jose da Costa Rica, ao ser analisado como possibilidade de dar condição de elegibilidade às candidaturas avulsas, inaugura um subtópico neste capítulo terceiro. Ademais, é nesse tratado, consignado pelo Estado Brasileiro, que se tem os parâmetros exigíveis para se limitar o exercício de ser candidato a um cargo público, e entre eles não há menção ao de filiação partidária.

Ainda tendo como base o tratado sobre direitos humanos citado anteriormente, há, no tópico que se segue, explanação de debate de dois casos similares em que se tem, atualmente, entendimentos diferentes. O depositário infiel não pode, a não ser por inadimplência de prestação alimentícia, ter sua liberdade cerceada, através da interpretação do STF, analisadas a norma pátria constitucional e o Pacto de San Jose da Costa Rica; já as candidaturas avulsas, norteadas pelos mesmos dispositivos ainda não tem sua legalidade aferida pelo Supremo.

Diante disso, se inaugura, no capítulo 4, um estudo que parte do tema das candidaturas avulsas no Supremo Tribunal Federal em específico, tendo como início as candidaturas à Prefeitura do Rio de Janeiro de Rodrigo Mezzomo e Rodrigo Barbosa, prefeito e vice respectivamente, na qual foi indeferida em primeiro grau e, após sucessivos recursos, aportou na Suprema Corte e reconhecida a Repercussão Geral do assunto, caminha com audiência pública já realizada, e recepção como Recurso Extraordinário 1238853.

Por fim, analisadas as possibilidades acerca de se efetivar, por meio do STF, já que o debate se encontra bem avançado, com menções favoráveis até do Procurador-Geral da República, se encerra o trabalho analisando o direito ao voto e de ser votado dos cidadãos, de maneira que uma maior amplitude dessas prerrogativas vai ao encontro da legislação consignada, através do tratado sobre direitos humanos.

## **2 ASPECTOS HISTÓRICOS ACERCA DOS GOVERNOS REPRESENTATIVOS E A FORMAÇÃO DOS PARTIDOS POLÍTICOS**

Para entender a crise de representatividade que se encontra a sociedade brasileira atual e a possibilidade de candidaturas avulsas como alternativa democrática é imprescindível que se encontre precedentes históricos de situações similares de crise e conceitos que norteiem o arcabouço da democracia representativa.

### **2.1 Democracia direta**

A democracia direta pode ser entendida como a forma de governo em que os cidadãos, sem a necessidade de representantes, tomam decisões que dizem respeito às questões de seus interesses. Se reunindo em locais públicos, aqueles se estabelecem em assembleia, discutem os assuntos e por fim os colocam em votação (BARBOSA, 2015, p.30).

Há de se imaginar que as escolhas feitas por um grupo de pessoas consideradas cidadãos, apesar de terem ganhado seu espaço na história e, de certa forma, influenciar e dado origem às ramificações democráticas pelo mundo, atualmente, seriam difíceis de serem

concebidas, devido ao grande número de participantes, colocando em prova a subsistência desse modelo de decisões.

Ainda assim, a despeito da dificuldade de reunir as manifestações do povo, de maneira que estes se pronunciem diretamente e expressem suas vontades, há algumas comunidades que podem ser classificadas como resquícios de democracia direta, como bem cita Burdeau (1970 apud DALLARI, 1998, p. 56), em alguns Cantões suíços, que se reúnem em Landsgemeinde, espécie de órgão supremo decisório.

Por outro lado, Andre Hauriou (1966 apud DALLARI, 1998, p. 56) traz algumas ressalvas até mesmo nessas últimas fagulhas do que seria a expressão da democracia direta contemporânea. Pois os Landsgemeinde ficam adstritos a um Conselho cantonal eletivo, que limita a atuação dos participantes, além de que essa forma de escolha fica restrita a Catões menos populosos.

## **2.2 Democracia semidireta**

A democracia semidireta é um tipo de governo que combina os mecanismos de democracia direta e governo representativo. Na democracia semidireta, os representantes administram diariamente a governança, mas os cidadãos mantêm a soberania, podendo controlar seus governos e leis por meio de diferentes formas de ação popular: referendun, o plebiscito, a iniciativa, o veto popular, o recall. Ou seja, percebe-se a existência do equilíbrio entre a representatividade política e a vontade soberana do povo (BOBBIO, 1987, p. 459).

Embora não tenha subsistido o funcionamento do Estado a partir da participação direta e irrestrita dos cidadãos nas escolhas das decisões tomadas, ainda há hoje mecanismos também surgidos no período helenístico, traduzidos em Democracia semidireta, que dão ao povo o direito de participar da política, de modo a expressar sua vontade objetivamente, ainda que de maneira limitada e sem tanta discussão antes da deliberação (DALLARI, 1998, p. 57).

Entende-se que a utilização desses mecanismos pode ser vista como uma forma de mitigar a democracia representativa, retornando aos próprios cidadãos o direito de decidir diretamente, sem a necessidade de intermediários (GARCIA, 2005, p.2).

Vale notar que o Brasil pode ser classificado como uma democracia representativa semidireta. Apesar de se escolher os governantes através do voto e estes assumirem um mandato em nome dessa escolha para gerir o país, configurando um governo representativo, a Constituição Federal, em seu art. 14, traz formas diretas de se exercer a soberania popular, são elas: plebiscito, referendo e iniciativa popular.

## **2.3 Democracia representativa**

Como pontuado nos tópicos anteriores, dada a impossibilidade de se adstringir ao modelo de democracia direta, inaugurado na Grécia, no qual se tinha a decisão partindo diretamente dos cidadãos; tendo em vista também que os institutos de representação da democracia semidireta não são de fácil efetivação; na democracia representativa, os eleitores concedem aos eleitos um mandato, para que estes tomem decisões em nome de seus representados, já que foram autorizados mediante o voto para isto (DALLARI, 1998, p. 58).

No que diz respeito à discussão doutrinária acerca da nomenclatura adotada para essa concessão do cidadão ao eleito, insta pacificar que o termo mandato, advindo do direito privado pode tranquilamente também ser empregado na seara pública. Pois mesmo não se revestindo de todas as características, ainda assim, acostada à definição trazida por Carvalho de Mendonça (1937 apud DALLARI, 1998, p. 58) é "o contrato pelo qual alguém constitui a

outrem seu representante, investindo-o de poderes para executar um ou mais de um ato jurídico".

Para situar melhor entendimento e contextualização histórica ao leitor, este trabalho buscou montar, conforme divisão proposta por Bernard Manin (2018, p.2), os governos representativos em três tipos, Parlamentarismo, Democracia de partidos e Democracia de público, levando-se em consideração princípios comuns: representantes eleitos pelos governados; representantes conservam uma independência diante da preferência dos eleitores; a opinião pública pode se manifestar independente do controle do governo e decisões políticas tomadas após debate.

### ***2.3.1 Parlamentarismo***

Em relação aos governos representativos, a Inglaterra pode ser considerada a pioneira nessa forma de governo. Desde a elaboração no século XIII da Magna Carta, numa clara ação do baronato e clero contra o monarca, emergindo, mesmo que embrionário o Parlamento; passando pela revolta contra o Rei Henrique III e a oficialização das reuniões por parte Rei Eduardo I; até que finalmente, no século XVIII, após conflitos religioso, familiares e políticos é instituído o Parlamentarismo (DALLARI, 1998, p.83).

Nesse modelo de representatividade, os eleitos são pessoas que pelo status social que ocupam e a proximidade com o eleitorado, que compõem basicamente seu mesmo segmento, detêm a confiança para gerir a coisa pública. Por vezes, percebe-se que não há uma relação política entre os representantes e representados, mas sim interesses comuns que emergem pessoas de notória influência na comunidade, para que a represente (MANIN, 2018, p.8).

Mesmo os parlamentares sendo escolhidos por uma relação de confiabilidade, estes não estão adstritos a compromissos firmados antes de eleitos, mas sim a suas próprias convicções pessoais, justamente por não haver primordialmente um fator político que os impulsionem, apenas seu intrínseco prestígio junto ao seu agrupamento. Refletindo também de forma direta na maneira como a opinião pública se expressa, pois questões como liberdade de religião, reforma parlamentarista não eram discutidos em campanha e por isso ficavam às margens do Parlamento, local onde se dava todo debate constitucional (MANIN, 2018, p.8).

### ***2.3.2 Democracia de Partidos***

Com a expansão do direito ao voto e o eleitorado crescendo, fica praticamente impossível existir uma relação pessoal entre os representantes e seu público, surgindo uma entidade intermediária que conjuga os ideais de um setor, os Partidos Políticos. Agora não mais se encontra uma relação de fidelidade pessoal, mas sim uma agremiação com cores e ideais, que refletem suas estruturas burocráticas em um candidato (MANIN, 2018, p.9).

Para estabelecer, de maneira histórica, o surgimento dos Partidos Políticos, encontra-se amparo na tradição inglesa, remontando ao período entre os séculos XII e XV, na criação de grupos parlamentares; passando pela experiência francesa, em vários cenários, como na Constituição de 1798 e a divisão entre Jacobinos e Girondinos; chegando, mais proximamente, ao reconhecimento constitucional das agremiações, nas cartas magnas da Alemanha (1949), Itália (1947), entre outras (MORAIS; STRECK, 2014, p.178).

E para melhor compreensão de Partidos Políticos, pode-se entender como uma junção de pessoas livres e estáveis, tendentes a estabelecer políticas próprias, já que compartilham os mesmos ideais, e que para isso adentram ao jogo eleitoral para conquistar o poder (MORAIS, STRECK, 2014, p.178).

Os Partidos Políticos podem ser divididos em sua organização interna:

Partidos de quadros, quando, mais preocupados com a qualidade de seus membros do que com a quantidade deles, não buscam reunir o maior número possível de integrantes, preferindo atrair as figuras mais notáveis, capazes de influir positivamente no prestígio do partido, ou os indivíduos mais abastados, dispostos a oferecer contribuição econômico-financeira substancial à agremiação partidária.

Partidos de massas, quando, além de buscarem o maior número possível de adeptos, sem qualquer espécie de discriminação, procuram servir de instrumento para que indivíduos de condição econômica inferior possam aspirar às posições de governo (Duverger, 1968 apud DALLARI, 1998, p.60).

Acreditava-se que o incremento dos partidos de massas levaria o cidadão comum, que não tinha voz, no sistema Parlamentarista, que privilegiava as elites, à ascensão do poder, pois se configurava a derrocada do antigo modelo. Especificamente nos países em que a divisão de classes se baseava nos partidos de massa, acreditava-se que as ramificações do socialismo ou social-democrata elevariam a classe operária a uma representatividade no Parlamento, de maneira que emergiria os trabalhadores comuns, opinião rechaçada por Michels (Michels, 1962, especialmente a parte IV, *Social Analysis of Leadership*) ao analisar o partido social-democrata alemão (1962 apud MANIN, 2018, p.9).

Cumprir destacar, nessa forma de governo, a maneira como o eleitorado escolhe seus representantes, o voto se dá em partidos e não em pessoas, gerando uma estabilidade eleitoral. A votação em um mesmo partido é feita por anos e até mesmo passada por gerações. Atingindo assim as bases do parlamentarismo, da confiança no indivíduo, e sendo interpretada essa mudança de paradigma, advinda dos partidos de massa, indícios de crise de representatividade política, já que não se escolhe na pessoa por credibilidade pessoal (MANIN, 2018, p.9).

Outra grande diferença no modelo parlamentar e de partidos reside na livre escolha dos eleitos em tomar decisões. Neste o escolhido age como porta-voz da agremiação, não havendo liberdade de escolha fora do programa anterior e internamente estabelecido. E com o fortalecimento dos partidos até mesmo a liberdade de opinião se torna calcada na influência destes no meio público e das mais variadas formas, manifestações de rua, jornais (MANIN, 2018, p.10-11).

### **2.3.3 Democracia de Público**

Ao analisar como se dão as escolhas dos representantes, principalmente nas últimas décadas, percebe-se a forma de eleger seus candidatos vem mudando de forma considerável. Se antes havia uma homogeneidade com relação às classes sociais, econômicas e culturas atreladas aos partidos políticos que assim os representavam, proveniente da democracia de partidos; hoje, ano após ano, há uma gama muito maior de variação, proveniente de eleições mais baseadas nas escolhas em personagens específicos e não em agremiações (MANIN, 2018, p.12-13).

Retorna-se a uma característica muito mais parecida com o parlamentarismo, em que se vê nitidamente uma aproximação entre o candidato e o eleitor, havendo, portanto, uma nova crise de representatividade, que outrora pensava-se que seria em definitivo, saindo do modelo parlamentar para a democracia de partido.

E essa tendência se mostra muito mais presente nos países em que há uma universalização do voto, voltada principalmente para a eleição do executivo. Dessa forma o Presidente tende a ser a figura de grande prestígio entre os representados. De modo semelhante nos locais em que há o regime parlamentar, centraliza-se os anseios da personificação no primeiro-ministro. Há de salientar que os partidos políticos continuam com

papel importante, mas agora estes angariam força para elevar o líder a uma posição de destaque (MANIN, 2018, p.12-13).

Outra percepção que se depreende da democracia de público, além do foco nas características pessoais do candidato, é a variação dos votos em vários partidos, seja de uma eleição para outra, seja em relação às disputas municipais e nacionais ou também se analisado no plano legislativo e executivo. A partir dessa alternatividade fica evidente que os representados na maioria das vezes respondem às plataformas políticas através do voto, havendo até em muitas ocasiões bruscas alterações da preferência política na campanha eleitoral (MANIN, 2018, p.14).

### 3 PARTIDOS POLÍTICOS NO BRASIL

Primordial para se entender como se chegou à crise de representatividade no Brasil é conhecer também como se deu a formação dos partidos políticos, desde o império até a redemocratização, promovida pela constituição cidadã em 1988. Não obstante existam grupos políticos em todos os tempos e disputas de poder, privilegiou-se neste trabalho a análise a partir da desvinculação da coroa portuguesa.

#### 3.1 Aspectos históricos

Os Partidos Políticos no Brasil remontam ao período imperial. Aqui os partidos basicamente se dividiam em grupos mais ou menos intensos que buscavam a manutenção do *status quo*, restauradores do período colonial ou conservadores, que pretendiam manter o poder nas mãos do Imperador; e os liberais, apresentados pelos revolucionários e republicanos, que buscavam a mudança de regime (MORAIS; STRECK, 2014, p.181). Avançando mais no mesmo corte histórico, no segundo reinado, dois grupos partidários se revezavam no poder, sendo estes liberais e conservadores. Insta salientar que embora divergentes, estes partidos ocupavam, na sociedade, o mesmo estamento econômico-social, latifundiários e escravocratas, apesar de que os liberais se notavam também pelas profissões urbanas, como do comerciantes e jornalistas.

Seus antagonismos, além de como se daria o tratamento do regime de escravidão, defendida pelos liberais a via de abrandamento paulatino, diferente dos conservadores, que presavam pela manutenção, se refletia na posição de autonomia das províncias. No entanto, seus pontos em comum, cujos privilégios da elite se mantinham, faz com que seja uma tarefa árdua aos historiadores definir com clareza a diferença entre eles, não havendo uma fronteira ideológica:

[...] Ambos refletiam mais rivalidades regionais do que programas distintos de governo. Em Pernambuco, o conservador Pedro de Araújo Lima, marquês de Olinda, e seu rival, Antônio Francisco de Paula de Holanda Cavalcanti de Albuquerque, visconde de Albuquerque, eram ambos senhores de engenho. Tinham riqueza e posição social equivalentes. Araújo Lima foi conservador até 1862. Depois pulou para o Partido Liberal. Na Bahia, Manuel Pinto de Sousa Dantas, chefe dos liberais, começou a carreira como protegido de João Maurício Wanderley, o barão de Cotegipe, líder dos conservadores. (GOMES, 2013, p. 106).

Como citado, a aparente divergência entre os partidos políticos, excludentes das camadas mais baixas, não conseguia manter a estabilidade no país, uma vez que os grupos desprivilegiados tentavam na base da força fazer com que suas vozes fossem ouvidas. A inutilidade do sistema bipartidário diante das revoluções que assolavam o país foi tanta, que

eles se uniram no período entre 1853 a 1862, com o intuito de apaziguar os ânimos e manter a estabilidade da nação (MOURÃO, 2008, p.50).

No entanto, o fato dos Conservadores, de certa forma, deterem maior influência, passado o período de calmaria, houve, por parte dos liberais, insatisfação proveniente dessa desvantagem que se mostrava cada vez mais evidente, e com isso, agrupando Conservadores progressistas, foi criado a *Liga Progressista*.

Dessa forma a liga tornou-se a maior força no Parlamento, agregando também os setores mais radicais contra a monarquia, que se viu ameaçada e com o uso do poder Moderador dissolveu a Liga, dando lugar a um gabinete conservador, iniciando a derrocada da monarquia.

Com isso, foi restaurado o antigo Partido Liberal, fazendo frente ao Partido Conservador, e não demorou para que um setor trouxesse o ideal libertário e formasse uma ala republicana-liberal, que desafiava diretamente o Imperador, culminando no Manifesto Republicano, e conseqüentemente a criação do Partido Republicano, desembocando na inevitável Proclamação da República, em 1889 e a extinção, por óbvio, dos demais partidos (MOURÃO, 2008, p.50).

O partido vitorioso nessa etapa da história, ainda assim, não se estabeleceu de maneira nacional, sua incorporação se deu no fortalecimento junto aos Estados, a chamada *Política dos Governadores* (MORAIS; STRECK, 2014, p.181). Esse modo de atuação se deu principalmente devido à forma de proclamação da República: o sentimento republicano que se uniu em torno dos civilistas e militares, os quais insatisfeitos com os baixos salários e a falta de prestígio junto ao governo federal, se uniram para expulsar o *inimigo* comum, mas não detinham tanta congruência entre si. Na realidade, os militares viam os Partidos Políticos como inimigos, e descentralizam o poder nas oligarquias regionais, que sob a égide de *Partido Republicanos* apenas detinham o poder local e assim repassam apoio ao Governo Federal (MOURÃO, 2008, p.54).

Cumprir salientar que na chamada *República Velha* surge o Partido Comunista do Brasil (PCB), em 1922. Imbuído do sentimento pós-guerra, esse partido ganha conotações nacionais e prega a revolução do proletariado, ganhando roupagem a partir dos movimentos sindicais, lutando contra o Capitalismo, para implantação do regime Socialismo (Domingues, 2010).

A *política dos governadores* e sua aparente estabilidade teve seu fim, dando termo também a República Velha, com a Revolução de 1930, iniciada a partir de uma oposição criada em torno da candidatura do grupo oligárquico do eixo Rio-São Paulo, que não respeitou a sucessão criada na política do Café-com-leite, em que se revezavam no poder políticos de Minas Gerais e o próprio estado de São Paulo (MOURÃO, 2008, p.54).

No entanto, em se tratando dos Partidos Políticos, o caráter oligárquico herdado da primeira república condicionou a sua formação em âmbito regional, assim como o Partido Democrático, em São Paulo, o Partido Nacionalista, em Minas Gerais, o Partido Libertador, no Rio Grande do Sul sendo inclusive previstos, na Constituição de 1934, após o levante ocorrido em São Paulo, conhecido como Revolta Constitucionalista (MORAIS; STRECK, 2014, p.181).

Ainda que em forma regional reconhecido constitucionalmente, o golpe advindo do Presidente Getúlio Vargas, em 1937, que deu início ao Estado Novo e a outorga da Constituição *Polaca*, que extinguiu os partidos políticos, voltando apenas, agora em caráter nacional e plural, na redemocratização em 1946 (MORAIS; STRECK, 2014, p.181).

Em que pese a pluralidade trazida após a ditadura de Vargas, pois eram catorze no total, três partidos ocupavam mais visibilidade no cenário político. O PDS (Partido Social Democrático) se consolida como conservador, balizado pelo setor rural e a burguesia de

interesse nacional; UDN (União Democrática Nacional) trazia os dissidentes apartados da vida política com o Estado Novo, angariando os burgueses de interesse internacional e elite intelectual; e ainda o PTB (Partido Trabalhista Brasileiro) composto por sindicalistas e a classe trabalhadora (MOURÃO, 2008, p. 60,61).

O período militar no Brasil, com a chegada ao poder das forças armadas em 1964, marca uma época sombria para os partidos políticos. Os atos institucionais baixados pelo governo traziam uma gama de cerceamento aos direitos e garantias fundamentais. O Ato Institucional Nº 2, assinado pelo General Castelo Branco, além de dar a possibilidade ao Presidente de cassar mandatos e convocar eleições indiretas, dissolveu os Partidos; já o Ato Institucional Nº 4 trouxe parâmetros rígidos para a criação de partidos, os quais foram cumpridos pela Aliança Nacional Renovadora (ARENA), de apoio ao governo, e o MDB (Movimento Democrático Brasileiro), que reunia a oposição *legal* ao executivo nacional (MOURÃO, 2008, p. 60-61).

Com o crescimento no congresso do MDB e a falta de apoio popular ao governo militar, foi aprovada a Lei Orgânica dos Partidos Políticos (Lei 6.767/79), que extinguiu o bipartidarismo e deu garantia ao pluripartidarismo, fazendo surgir várias legendas como PP, PDS, PDT, entre outros. Notadamente, esse processo refletiu nas eleições presidenciais democráticas, sendo computados 13 candidatos na disputa (MORAIS; STRECK, 2014, p.181,182).

### 3.2 Partidos políticos a partir da Constituição de 1988

O texto constitucional privilegia sobremaneira a importância dos Partidos Políticos para a nação. Prova disso é que se tem no Capítulo V um artigo exclusivo para tratar do tema:

Art. 17. É livre a criação, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos, resguardados a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo, os direitos fundamentais da pessoa humana e observados os seguintes preceitos:

I - caráter nacional;

II - proibição de recebimento de recursos financeiros de entidade ou governo estrangeiros ou de subordinação a estes;

III - prestação de contas à Justiça Eleitoral;

IV - funcionamento parlamentar de acordo com a lei.

§ 1º É assegurada aos partidos políticos autonomia para definir sua estrutura interna e estabelecer regras sobre escolha, formação e duração de seus órgãos permanentes e provisórios e sobre sua organização e funcionamento e para adotar os critérios de escolha e o regime de suas coligações nas eleições majoritárias, vedada a sua celebração nas eleições proporcionais, sem obrigatoriedade de vinculação entre as candidaturas em âmbito nacional, estadual, distrital ou municipal, devendo seus estatutos estabelecer normas de disciplina e fidelidade partidária.

§ 2º Os partidos políticos, após adquirirem personalidade jurídica, na forma da lei civil, registrarão seus estatutos no Tribunal Superior Eleitoral.

§ 3º Somente terão direito a recursos do fundo partidário e acesso gratuito ao rádio e à televisão, na forma da lei, os partidos políticos que alternativamente:

I - obtiverem, nas eleições para a Câmara dos Deputados, no mínimo, 3% (três por cento) dos votos válidos, distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação, com um mínimo de 2% (dois por cento) dos votos válidos em cada uma delas; ou

II - tiverem eleito pelo menos quinze Deputados Federais distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação.

§ 4º É vedada a utilização pelos partidos políticos de organização paramilitar.

§ 5º Ao eleito por partido que não preencher os requisitos previstos no § 3º deste artigo é assegurado o mandato e facultada a filiação, sem perda do mandato, a outro partido que os tenha atingido, não sendo essa filiação considerada para fins de

distribuição dos recursos do fundo partidário e de acesso gratuito ao tempo de rádio e de televisão (BRASIL,1988)

Extraídos do próprio texto da norma, percebe-se que o legislador embora tenha dado autonomia aos partidos, não deixou de privilegiar temas importantes para que estes respeitem, tais como a soberania nacional, a democracia e os direitos fundamentais da pessoa humana; também abarcou especificamente o caráter nacional, seja no âmbito interno, não podendo haver partidos regionais, seja no âmbito externo, no que se refere à proibição de receber recursos estrangeiros.

Foi necessária a criação de uma lei que disciplinasse a norma constitucional, tendo em vista que a antiga Lei, datada de 1971, não acompanhava as inovações trazidas pela carta magna. Então foi sancionada a Lei dos Partidos Políticos, Nº 9096/95, que, entre outras coisas, estabelece como se dá a criação, organização, extinção e funcionamento dos partidos à luz da Constituição, podendo estes condicionarem períodos maiores para filiados concorrerem, regras próprias para realização das convenções, além de estruturas diferentes entre os partidos (FREIRE, 2012, p.17).

Diferentemente da antiga legislação, em que os partidos até mesmo antes de terem deferidos seus registros podiam lançar candidatos e participar do pleito, hoje para que a agremiação participe da disputa eleitoral é necessário que se preencha os requisitos normativos. Dentre eles, destaca-se a personalidade jurídica, a criação de estatuto e principalmente o caráter nacional, angariando apoio partidário à criação do partido, com critérios que variam de extensão de apoio em nove estados da federação a um quantitativo mínimo de eleitores que votaram na última eleição (FREIRE, 2012, p.17).

Reunidas e cumpridas as formalidades, além de poderem participar de pleitos eleitorais, os partidos têm assegurado direitos relativos à sigla, legendas, símbolos, recebimento de fundo eleitoral. Fica evidente, a partir das inovações trazidas, que foi privilegiado a autonomia dos partidos, na medida em que estes são livres, seguindo parâmetros democráticos, para funcionarem independentes em sua estrutura e longe da intervenção estatal.

#### **4 CRISE DE REPRESENTATIVIDADE E CANDIDATURAS AVULSAS**

A partir do conhecimento trazido nos capítulos anteriores, em que se tem a noção das formas de governos, em especial os representativos, atrelado à compreensão da nação brasileira sob uma perspectiva da formação dos partidos políticos, chega-se a análise da perda de representatividade destes atores e o surgimento da alternativa das candidaturas avulsas.

##### **4.1 Crise de representatividade**

Em que pese a legislação avançar no sentido de dar mais autonomia aos partidos políticos internamente e fomentar na sociedade o pluralismo partidário, percebe-se que, de certa forma, houve uma banalização da finalidade das agremiações, na medida em que temos hoje 33 partidos políticos formados<sup>1</sup> e 78 buscando apoio suficiente para registro, segundo dados do Tribunal Regional Eleitoral, deste ano de 2020<sup>2</sup>.

É preciso entender o que levou à formação de tantos partidos políticos, pois seria difícil para qualquer cidadão comum, mesmo os que estão diretamente ligados à política, nominar todos as agremiações, além daquelas que possivelmente podem ser criadas, e

1 <http://www.tse.jus.br/partidos/partidos-politicos/registrados-no-tse>

2 <http://www.tse.jus.br/partidos/partidos-politicos/criacao-de-partido/partidos-em-formacao>

juntamente suas ideologias, pois é para isso que se prestam; nesse meio alguns podem até serem levados ao lado jocoso, como o PIRATAS (Partido Pirata do Brasil).

Ademais, e antes de enfatizar alguns motivos sociais para essa indistinta formação de partidos, a própria norma constitucional limita por parte dos candidatos, como pressuposto de elegibilidade, a filiação a um partido político, de maneira que não se pode concorrer ao pleito, segundo o art. 14, § 3º, V, aquele que não tenha filiação partidária, fazendo com que os dissidentes de uma determinada agremiação migrem a outros partidos e até os criem, se insatisfeitos com os atuais (BRASIL, 1988).

Não esquecendo também que na democracia é essencial que se haja diversidade, fundamental para sua consolidação, no entanto não se pode usá-la de forma a desordem ou interesses pessoais, nas palavras de Kneipp:

O pluralismo não deve servir como subterfúgio da desordem e da inexistência de um mínimo de ação política. Inclusive, se assim o for, certamente é a negativa do que realmente deveria ser. O que se pretende é a intensa participação na formulação da vontade estatal (KNEIPP, 2002, p.25).

Essa diversidade na democracia se reflete na representatividade por partidos políticos, como bem assevera o ministro do STF Gilmar Mendes:

Os partidos políticos são importantes instituições na formação da vontade política. A ação política realiza-se de maneira formal e organizada pela atuação dos partidos políticos. Eles exercem uma função de mediação entre o povo e o Estado no processo de formação da vontade política, especialmente no que concerne ao processo eleitoral. Mas não somente durante essa fase ou período. O processo de formação de vontade política transcende o momento eleitoral e se projeta para além desse período. Enquanto instituições permanentes de participação política, os partidos desempenham função singular na complexa relação entre o Estado e a sociedade (MENDES, 2014 apud ALEIXO, 2017, p. 28).

Partindo desse pressuposto é inegável que a representatividade política parte diretamente da representatividade social. De certo, para que se eleja um candidato ao cargo, e este concretize os anseios de seus representados, é preponderante que haja congruência de ideias, ações e posições ideológicas, de maneira que se vislumbre homogeneidade, ao menos aparente, entre eles (GALVÃO, 2016, p.38).

Dessa forma não se pode negar, apesar de não exclusivista, o caráter representativo dos partidos, tendo em vista que estes aglutinam os anseios sociais e servem de elo entre o povo e o estado, não só no plano formal, mas também na criação de uma ideário republicano e cidadão, em que se haja uma interação mais profícua entre estes atores. De maneira nenhuma, restringindo o papel de outros segmentos sociais, mas dando ênfase a potencialidade dos partidos como instituição democrática (VIEIRA, 2013, p. 65-66).

E o que se percebe mais nitidamente é que os partidos políticos acabaram absorvendo a crise de representatividade, na medida em que os desejos sociais não são cumpridos, nas palavras de Baquero:

[...] a insatisfação dos cidadãos face à incapacidade do sistema partidário em canalizar suas aspirações adequada e eficazmente tem contribuído decisivamente para o crescente distanciamento do eleitor dos partidos e para a emergência de formas alternativas de representação política à margem dos partidos tradicionais (2000 Apud GALVÃO, 2016, p.39).

Insatisfação, que em boa parte é traduzida pela falta de uma instituição que represente a população, refletida nas camadas mais baixas por um sentimento populista, em que o eleitor se sente atraído por aquele candidato que lidera grande quantidade de pessoas, independente de uma agremiação partidária (SIGER, 1990 apud CARREIRÃO; KINZO p. 137).

De igual modo Meneguello (1994 apud CARREIRÃO; KINZO, p.137) identifica a figura individual do candidato, nas disputas eleitorais, fruto dessa falta de importância dada aos partidos por uma baixa confiança, de maneira que o candidato se torna personalista politicamente, criando no eleitor parâmetros reproduzidos em características pessoais.

Nesse sentido, em total sintonia com a democracia de público, já apresentada nesse trabalho:

A personalidade dos candidatos parece ser um dos fatores essenciais na explicação dessas variações: as pessoas votam de modo diferente, de uma eleição para a outra, dependendo da personalidade dos candidatos. Cada vez mais os eleitores tendem a votar em uma pessoa, e não em um partido. Esse fenômeno assinala um afastamento do que se considerava como comportamento normal dos eleitores em uma democracia representativa, sugerindo uma crise de representação política (MANIN, 2015, p.18).

Corroborar-se com esse pensamento do convencimento ou liderança carismática Max Weber e Silveira (1998 apud GALVÃO, 2016, p. 40), no sentido de que a população se sente atraída pela capacidade do candidato de mobilizar os sentimentos, de maneira que se acredita nas qualidades especiais e subjetivas do indivíduo, impulsionadas para uma missão política. No entanto percebe-se um caráter autoritário deste representante, pois a falta de profissionalismo causa instabilidade, não garantindo, por parte dos eleitores, uma devoção perpétua.

Calcada no pragmatismo moderno dessa personificação da política, os antigos atores, Partidos Políticos, que representavam arcabouço ideológico, hoje se preocupam em trazer à tona as qualidades do Candidato, o qual através de habilidosa propaganda, veiculada por veículos de massa, atrai o público necessário para se sair vencedor no pleito. (GALVÃO, 2016, p. 33-34).

Ponderações essenciais novamente partem de Manin:

Os meios de comunicação de massa, no entanto, privilegiam determinadas qualidades pessoais: os candidatos vitoriosos não são os de maior prestígio local, mas os "comunicadores", pessoas que dominam as técnicas da mídia. O que estamos assistindo hoje em dia não é a um abandono dos princípios do governo representativo, mas a uma mudança do tipo de elite selecionada: uma nova elite está tomando o lugar dos ativistas e líderes de partido. A democracia do público é o reinado do "comunicador"(2015, p.18).

Por outro lado, se na democracia de público os aspectos midiáticos e de comunicação centralizam no indivíduo a concatenação dos anseios políticos do povo, a expansão desse poder faz surgir a ideia da desnecessidade desse indivíduo, ou outro qualquer, de estar ligado aos tradicionais partidos políticos, tendo em vista que independente da forma que se arregimentou seus eleitores, alguns candidatos se acham no direito de concorrer desfilados.

## 4.2 Candidaturas avulsas

Debatidos o momento atual de distanciamento dos detentores de direito político e seus representados e as possíveis causas que levaram os partidos políticos não mais serem canalizadores principais dos anseios da população, urge propor um cenário político que

respeite a vontade precípua do eleitor e também a autonomia do cidadão poder disputar eleições de forma independente.

Nesta senda, pode-se conceituar candidaturas avulsas, a partir das lições de Vásques e Hernadez (2011 apud ALMEIDA, 2018, p.18), como instrumento pela qual se garante o direito inalienável e universal do ser humano de ser votado, sendo um direito inerente do próprio ser, garantindo a participação dos cidadãos, cansados de partidos políticos e sem posições ideológicas que os agradem nas agremiações.

Como já dito, a Constituição Federal exige filiação partidária como condição de elegibilidade, reforçada pela Lei das Eleições, n 9.504/1997, que expressamente diz em seu art. 11, §14: “é vedado o registro de candidatura avulsa, ainda que o requerente tenha filiação partidária” (Brasil, 1997). Pacificamente esta é a posição defendida na doutrina, e nas jurisprudências constitucional e eleitoral, não era de se estranhar, tendo em vista que advém de um preceito constitucional. Dessa maneira, sem uma análise sistemática do ordenamento jurídico brasileiro, poderia se ter o falso entendimento que inexistente amparo legal às candidaturas avulsas. (SANTOS, 2019, p.15).

Não obstante haja normativamente alinhamento, o tema nem de longe está perto de encerrar, pois o afastamento do eleitorado do sentimento representativo aos partidos políticos deve vir acompanhado de legislação em harmonia com as mudanças sociais.

E o tema da possibilidade das candidaturas avulsas vêm ganhando espaço nos debates. Várias Emendas Constitucionais já foram propostas, nas quais se previa a possibilidade de mitigação do preceito constitucional. A primeira delas partiu do então Senador Cristóvão Buarque do PDT-DF, a então PEC 56/2005, a qual, dentre outras coisas que alteravam o sistema político, previa o direito dos candidatos de disputarem o pleito desvinculado de partido, com a mudança da redação do inciso V, § 3, Art. 14, que passaria a vigorar prevendo, para fins de elegibilidade, filiação partidária ou, na forma da lei, subscrição por certo número de eleitores.

Com relação ao tema:

A Reforma Republicana deve permitir a candidatura avulsa, desde que, para ser inscrito, o candidato apresente, até quatro meses antes da eleição, o apoio de um número mínimo equivalente a 1% do total de eleitores, sob a forma de assinaturas, dando-lhe apoio para disputar a eleição. No caso de eleição presidencial, além de 1% do total de 106 milhões de eleitores, o candidato deve obter assinaturas de pelo menos 1% dos eleitores em cada um de 10 Estados (BUARQUE, apud ALEIXO, 49, p. 2017).

Embora essa tenha sido a primeira PEC apresentada, na qual abarcava o tema, o assunto ganhou tamanha envergadura que hoje encontram-se no Congresso Nacional 6 (seis) propostas de emendas constitucionais. Na Câmara dos Deputados as PECs 229/2008; 407/2009; 350/2017 e 378/2017, buscam que os candidatos aufram votos sem a necessidade de estarem filiados a partidos políticos; já na outra casa legislativa nacional, Senado Federal, as PECs 6/2015 e 7/2012, tramitam com o mesmo intuito (ALMEIDA, 2018, p.18).

Saindo um pouco da seara legislativa, eminentes juristas fazem eco no debate das Candidaturas Avulsas. O ex-ministro do STF, que também já foi inclusive Presidente do TSE, Célio Borja, argumenta no sentido de que existe no Brasil a chamada *Ditadura dos Partidos*, de modo que as candidaturas avulsas viriam para quebrar esse monopólio criado em torno das agremiações, pois, nas suas palavras, o sujeito que não se vincula e tem apoio de um partido nada é no meio político, citando como exemplo a ser seguido o modelo inglês, que se permite concorrer avulsamente. Seria uma forma de ir de encontro à tirania (BORJA, 2017 apud ALEIXO, 2017, p. 56).

Outro Jurista que vê o tema com bons olhos é o ex-ministro do STF Joaquim Barbosa, o qual, quando presidente da casa, opinou em entrevista, por uma ampla reforma política que diminua a influência dos Partidos Políticos, dando à população mais poder decisório e sem as amarras das instituições partidárias, sem que as extingam, mas que haja uma mitigação em sua influência. Especificamente, em relação as candidaturas avulsas, foi enfático:

Por que não? Já que a nossa democracia peca pela falta de identificação entre eleito e eleitor, por que não permitir que o povo escolha diretamente em quem votar? Por que uma intermediação por partidos políticos desgastados, totalmente sem credibilidade? Existem algumas democracias que permitem o voto avulso, com sucesso. A sociedade brasileira está ansiosa de se ver livre desses grilhões partidários que pesam sobre o seu ombro. E isso é muito salutar. (informação verbal)<sup>3</sup>

Não menos importante são as considerações acerca do tema do Procurador-Geral da República, Augusto Aras, citado pelo subprocurador Brasilino Santos, em audiência pública convocada pelo Ministro Roberto Barroso no dia 19 de dezembro de 2019, retirada de obra de autoria daquele, *Candidaturas avulsas à luz da carta de 88*: “A adoção de candidaturas avulsas poderia conferir maior efetividade ao regime democrático e aos direitos e garantias fundamentais a exemplo da liberdade de associação sem qualquer prejuízo à democracia representativa exercida por meio dos partidos políticos”. (informação verbal)<sup>4</sup>

Em outro trecho da audiência, o mesmo autor é citado no sentido de corroborar com tal instituto, pois essa forma de ser participar da corrida eleitoral estaria alargando o direito de votar e ser votado, sem ferir a democracia em sua representatividade e nem as cláusulas pétreas. (informação verbal)<sup>5</sup>

## **5 ESTUDO DA POSSIBILIDADE DAS CANDIDATURAS AVULSAS À LUZ DO PACTO DE SAN JOSE DA COSTA RICA**

O Pacto de San Jose da Costa Rica, também conhecido como Convenção Americana de Direitos Humanos (CADH), é um tratado internacional, adotado em 1969, na OEA (Organização dos Estados Americanos), que foi aderido pelo Brasil e promulgado internamente no ano de 1992.

Fica determinado na Parte I deste documento que os Estados-Partes se comprometem a respeitar as liberdades e os direitos nele reconhecidos, garantindo a todas as pessoas debaixo de sua jurisdição, sendo inclusive ratificado tais preceitos, no Brasil, pelo Decreto 678/1991, que deixa claro que todo conteúdo será cumprido (SANTOS, 2019, p.22).

Pois bem, cumpre salientar que entre os direitos legitimados pela convenção, o art. 23 estabelece os direitos políticos, devendo todos cidadãos terem oportunidade de participar da vida pública dos países, diretamente ou por representantes escolhidos de forma livre, em eleições periódicas, por votação secreta e com valor igual por indivíduo.

Além disso, como forma de balizar as candidaturas avulsas, o próprio artigo traz as formas de regulação desse exercício político. Sendo estes, exclusivamente, por motivo de idade, nacionalidade, residência, idioma, instrução, capacidade civil ou mental e condenação por juiz competente em processo penal, não havendo previsão para limitar o direito político passivo de se candidata sem a presença de um partido político ao qual esteja filiado. (SANTOS, 2019, p.22).

3

Declaração dada pelo Ministro do Supremo Tribunal Federal em julho de 2013: <http://g1.globo.com/politica/noticia/2013/06/joaquim-barbosa-defende-reforma-politica-que-reduza-peso-de-partidos.html>

4

Audiência pública, convocada pelo STF, acerca das candidaturas avulsas: <https://www.euqueroinvestir.com/candidaturas-avulsas-pgr-se-manifesta-a-favor-durante-audiencia-no-stf/>

5

Audiência pública, convocada pelo STF, acerca das candidaturas avulsas: <https://www.euqueroinvestir.com/candidaturas-avulsas-pgr-se-manifesta-a-favor-durante-audiencia-no-stf/>

Diante disso, percebe-se que o direito pátrio ao restringir a capacidade eleitoral passiva descumpriria o compromisso firmado na assinatura do Pacto de San Jose, na medida em que esta convenção não traz em seus direitos políticos tal limitação, apenas no Brasil, tanto no texto Constitucional, no seu § 3º, inciso V, art. 14; e também, na norma infraconstitucional, na Lei 9.505/97, especificamente no art. 11, §11, salientando que “é vedado o registro de candidatura avulsa, ainda que o requerente tenha filiação partidária” (SANTOS, 2019, p.23).

### **5.1 Sobre a Supralegalidade das leis no ordenamento jurídico brasileiro**

A importância dada aos direitos humanos no ordenamento jurídico brasileiro pode ser aferida já no início da Constituição, na medida em que o art. 1º traz a dignidade da pessoa humana como um dos fundamentos do Estado. Não é demais dizer que a, além de fundamento, tem-se na pessoa o fim da sociedade e do Estado, conferido a partir de noções de unidade e valor aos direitos fundamentais. (MIRANDA, ano, TAVARES, 2020, p.511-512).

Com relação aos direitos e garantias fundamentais, estes estão por todo o texto constitucional, principalmente nos setenta e oito incisos do art. 5º, revestidos até de garantia contra supressão, pela intangibilidade do art. 60, §4º. Ainda assim, não há um rol exaustivo, já que, pois o legislador ao primar pela agregação internacional à matéria, deu a possibilidade de tratados internacionais do qual o Brasil seja parte se incorporarem ao texto da magna carta, conforme o §2º do mesmo art.5º (TAVARES, 2020, p.513-514).

No entanto percebeu-se uma dificuldade de assimilar as normas internacionais de direitos humanos ao ordenamento jurídico pátrio, dividindo de um lado os que defendiam a total incorporações dos tratados sobre esta matéria ao texto constitucional, de outro, guiados pelo STF, os que argumentavam em favor de enquadrá-las ao patamar de leis ordinárias (TAVARES, 2020, p.514).

O que poderia dirimir essa questão acabou por dar ensejo a instituto da supralegalidade. Pois o Congresso Nacional, ao aprovar a EC n. 45/2004, prevê que os tratados internacionais que versarem sobre matéria de direitos humanos e aprovadas pelo rito de emenda constitucional terão a força normativa destas.

Porém, o que se dizer dos tratados internacionais sobre cujo Brasil é signatário e anteriores à EC n. 45/2004? Calou-se o legislador diante dessa questão, não havendo nem mesmo regra de transição.

Diante da omissão, coube ao STF decidir tal questão. A suprema corte estabeleceu que tratados de direitos humanos, nessa hipótese, são superiores à legislação (inclusive à Lei Complementar), mas inferiores à Constituição, a não ser que versem sobre direitos já presentes na carta magna. Sendo conhecidos por normas supralegais (TAVARES, 2020, p.517).

### **5.2 Depositário infiel x Candidaturas avulsas**

Fica evidente que, a partir das menções trazidas no tópico anterior, há um conflito de normas, em que o tratado internacional que versa sobre direitos humanos, vai de encontro à Constituição Federal. E para que se mantenha a unidade constitucional é preciso que seja solucionado este embate.

De início, vale situar na carta magna como se se dá a recepção de tais dispositivos, conforme o os §§ 2º e 3º do artigo 5º da CF:

§ 2º Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte.

§ 3º Os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos que forem aprovados, em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros, serão equivalentes às emendas constitucionais (Brasil, 1988).

A modificação do texto constitucional introduzida pela EC 45/2004, motivou ao STF mudar entendimento da hierarquia dos tratados que versem sobre direitos humanos. O caso paradigmático foi tratado pela RE 466.343/SP, no qual se decidia acerca da prisão civil por dívida.

Tendo em vista que a Constituição Federal admite este tipo de cerceamento da liberdade em oposição ao CADH, que limita apenas à inadimplência na obrigação alimentar, houve por parte dos Ministros do Supremo, a decisão de elevar os tratados internacionais sobre direitos humanos ao plano supralegal: na medida em que não fossem aprovados pelo rito do § 3º do art. 5º (votação em dois turnos nas duas Casas do Congresso, com maioria de três quintos, tal qual as Emendas Constitucionais), figurando acima das leis e abaixo da Constituição; por conseguinte, sendo aprovados nessa formalidade teriam posição constitucional (SANTOS, 2019, p.28,29).

Acontece que, não obstante o status supralegal do Pacto de San José, houve uma mutação constitucional, de modo que não só fossem sobrepostos os Códigos Civil e Processual Civil, que tratavam acerca do tema do depositário infiel e são normas infraconstitucionais, mas até mesmo o art. 5º, LXVII, que traz a possibilidade de prisão civil por dívida, se tornou ineficaz, diante da proibição judicial de cumprir este tipo de prisão, não podendo nem mesmo o legislador versar nova lei sobre o tema (SANTOS, 2019, pp.,29).

Dessa forma, levando em consideração a mesma lógica empregada, há uma similaridade entre a figura da prisão civil por dívida e a obrigatoriedade da filiação partidária, como pressuposto de elegibilidade, de forma que as duas estão dispostas tanto no plano constitucional quanto no infraconstitucional. Doutra ponta, não há no Pacto de San José previsão para nenhum dos dois citados institutos, e a legislação pátria limitou a prisão civil, por meio do STF, mas proíbe as candidaturas avulsas (SANTOS, 2019, p.29).

### **5.3 Debate no STF (Recurso Extraordinário 1238853)**

Os postulantes à Prefeitura do município do Rio de Janeiro, nas posições de Prefeito e Vice-Prefeito, Rodrigo Mezzomo e Rodrigo Barbosa, ingressaram com ação pedindo que fossem deferidas suas candidaturas de forma independente, sem a necessidade de intermediação por filiação partidária, como se exige a Constituição Federal, expressamente já indicada neste trabalho.

Os peticionantes alegavam, durante as fases do processo, entre outras coisas, que as candidaturas avulsas se baseiam nos fundamentos República, cidadania, dignidade da pessoa humana e pluralismo político (Art. 1, CF); nos artigos 27 da Convenção de Viena e 23.2 do Pacto de San Jose da Costa Rica, sendo este que trata dos motivos exclusivos de restrições de candidaturas, nos quais não se encontra a filiação partidária; julgados do STF que revolucionam a pirâmide normativa, em relação ao Depositário infiel (HC 87585-TO e RE 466343-SP); além de outras aludidas decisões do Supremo, em que eventuais conflitos são resolvidos pelo princípio PRO HOMINE, alagando as liberdades e garantias fundamentais; e, ainda, precedente da Corte Interamericana de Direitos Humanos (OEA), que puniu a

Nicarágua por limitar os direitos fundamentais, na medida em que obriga a filiação partidária aos que almejam cargos eletivos (MEZZOMO e MEZZOMO, 2016).

O Juiz de primeiro grau julgou improcedente o pedido, citando ARG-RESP 224358, em que o TSE já havia decidido pela ausência de previsão legal para as candidaturas avulsas, concorrendo apenas os filiados escolhidos em convenção partidária. Não satisfeitos com a decisão, foram interpostos recursos sucessivos para o TRE-RJ e TSE, os quais também não foram acolhidos.

Continuando a Odisseia dos candidatos, foram interpostos também, diante das sucessivas negativas, Recurso Extraordinário, negado pelo TSE, embargos de declaração a esta negativa e por fim Agravo ao Recurso Extraordinário, para que fossem reconhecidos os pedidos de registro de candidatura, anulação das eleições 2016 e o reconhecimento das candidaturas avulsas nas próximas eleições.

Cumprido salientar que ao aportar este Agravo ao Recurso extraordinário ao relator Ministro Roberto Barroso, datado de 12/06/2017, não mais havia condições de serem julgados todos os pedidos, pois acontecidas as eleições 2016, parte dos objetos já haviam se perdido, motivo pelo qual o relator suscitou questão de ordem para decidir se a perda parcial obstruía o reconhecimento da repercussão geral e se o debate sobre a validade constitucional das candidaturas avulsas tem repercussão geral (QOArGRE, 2017, p.4).

Antes de ser julgada Questão de Ordem por parte do Tribunal, a Procuradoria Geral da República se manifestou pelo não conhecimento do recurso extraordinário, tendo em vista que as eleições para prefeitura do Rio de Janeiro no ano de 2016 já haviam sido realizadas, desaparecendo, conforme Jurisprudência do STF, o interesse de agir dos recorrentes.

No entanto, frisa-se que, sendo superada essa preliminar, os eminentes Subprocurador-Geral e a Procuradora-Geral da República, ao trazer à tona o Pacto de San Jose da Costa Rica em confronto com a norma Constitucional, opinaram pela prevalência do texto internacional. Pois, além de não haver restrição quanto à filiação partidária neste normativo, o legislador pátrio não colocou os Partidos Políticos entre as Cláusulas Pétreas, em relação ao voto, de maneira que houve uma concessão das agremiações, por meio das casas legislativas, para não se tornarem intermediárias obrigatórias entre representantes e representado (FERREIRA e DODGE, 2017).

A análise da Questão de Ordem suscitada pelo Ministro Barroso foi levada ao pleno no dia 05/10/2017. O relator proferiu seu voto pela procedência da Repercussão geral do tema, mesmo parte do objeto já havendo se perdido, posto que em outras ocasiões também foram julgados temas em situações similares, como na RE 583.523, rel. Min. Gilmar Mendes, tendo em vista que a relevância do tema candidaturas avulsas enseja prosseguimento do feito.

Ainda sobre seu voto, o Ministro deu ênfase ao momento conturbado politicamente, em que há a necessidade de se discutir uma mudança de paradigma que levaria a um impacto social, político e econômico.

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

Nessas circunstâncias, o exame da viabilidade constitucional de candidaturas independentes (sem filiação partidária) parece ser uma das questões mais relevantes e de maior impacto político, social, econômico e jurídico para o país que essa Corte poderia examinar. É que o reconhecimento das candidaturas avulsas pode

desbloquear o acesso do cidadão comum à política, ampliar a concorrência eleitoral e, com isso, reforçar a legitimidade do sistema político e sua credibilidade aos olhos da população.

Especificamente, ao analisar o fundamento normativo do pedido, o Ministro diz não desconhecer a jurisprudência do Tribunal quanto a filiação partidária, mas que sendo o tratado reconhecidamente supralegal e a norma constitucional não impedir de forma expressa as candidaturas avulsas, e sim que as condições de elegibilidade, inclusive a filiação partidária, serão tratadas na forma da lei, então cabe a ela regulamentar, de forma a respeitar o Pacto de San Jose da Costa Rica, que em seus critérios limitadores do artigo 23 não contempla a proibição de candidaturas independentes. Por essa ótica, explica, o STF nunca julgou uma ação.

Cabe, por fim, do voto do relator, a menção a outro caso também já noticiado neste trabalho, em que, para todos os fins, semelhantemente o tratado internacional já mitigou norma constitucional:

DIREITO ELEITORAL. AGRAVO EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CANDIDATURA AVULSA. QUESTÃO DE ORDEM. PERDA DO OBJETO DO CASO CONCRETO. VIABILIDADE DA REPERCUSSÃO GERAL. 1. A discussão acerca da admissibilidade ou não de candidaturas avulsas em eleições majoritárias, por sua inequívoca relevância política, reveste-se de repercussão geral. Invocação plausível do Pacto de São José da Costa Rica e do padrão democrático predominante no mundo. 2. Eventual prejuízo parcial do caso concreto subjacente ao recurso extraordinário não é impeditivo do reconhecimento de repercussão geral. 3. Repercussão geral reconhecida.

Há, de fato, jurisprudência consolidada no Supremo Tribunal Federal acerca do status supralegal do Pacto Internacional da Costa Rica. Nos autos do RE 466.343, e em situação muito semelhante àquela ora examinada, o Supremo mitigou o alcance da norma constitucional que previa a possibilidade de prisão por dívida do depositário infiel (CF/88, art. 5º, LXVII), em virtude da proibição de prisão por dívida constante do Pacto. A Corte afirmou, então, que muito embora a norma internacional não pudesse revogar o dispositivo constitucional, seu caráter supralegal tinha o efeito de paralisar a legislação infraconstitucional sobre a matéria, sustentando a possibilidade de tal prisão na prática. Constatou, ainda, da ementa do julgado que, em tal hipótese, **a Constituição deveria ser, tanto quanto possível, interpretada à luz da Convenção** (Grifo do autor). Confira-se:

“PRISÃO CIVIL. Depósito. Depositário infiel. Alienação fiduciária. Decretação da medida coercitiva. Inadmissibilidade absoluta. **Insubsistência da previsão constitucional e das normas subalternas. Interpretação do art. 5º, inc. LXVII e §§ 1º, 2º e 3º, da CF, à luz do art. 7º, § 7, da Convenção Americana de Direitos Humanos (Pacto de San José da Costa Rica).** Recurso improvido. Julgamento conjunto do RE nº 349.703 e dos HCs nº 87.585 e nº 92.566. É ilícita a prisão civil de depositário infiel, qualquer que seja a modalidade do depósito” (Grifou-se). (STF, 2017, on-line).

Após acalorados debates, foi dado prosseguimento à Repercussão Geral, não obstante parte dos objetos já houvessem sido perdidos, a importância do tema foi levada em consideração pela unanimidade para decidir sobre a possibilidade das candidaturas avulsas. Cingida de tal magnitude, houve, no dia 09/12/2019, audiência pública sobre o assunto, e esperava-se que fosse julgada Repercussão Geral no início desse ano, mas até a presente data não há decisão, tramitando o processo como RE 1238853.

#### 5.4 Análise acerca dos direitos ao voto e de ser votado

No estado democrático de direito, os direitos políticos regulamentam a forma como se exerce a soberania popular. E em sentido mais extenso é maneira como se dá a intervenção direta ou indireta no governo, seja de forma ao cidadão participar e ter conhecimento das medidas implantadas pelo governo; seja no próprio direito eleitoral ou a regulamentação dos partidos políticos (TAVARES, 2020, p.861).

Em resumo, o cidadão, assim considerado a partir do preenchimento de requisitos legais, tem a prerrogativa de exercer seus direitos políticos e cumprir suas obrigações cívicas, consubstanciadas na prática de votar e ser votado, sendo este direito passivo, em que se tem, além do direito de ser eleito, o estudo das elegibilidades; e aquele direito ativo, com a faculdade de elevar alguém ao cargo eletivo (TEIXEIRA 1991 apud TAVARES, 2020 p.861, 862).

Cumpra salientar que o voto nada mais é do que a forma como se efetiva o sufrágio, sendo este o direito de participar do processo eleitoral, e por meio desta representação política tornar-se membro do Estado e seus órgãos. O sufrágio ainda pode ser limitado ou universal, posto que sendo universal não há discriminação quanto a grupos ou castas, sejam econômicas, sociais ou culturais, elevando todo cidadão a exercer esse direito (TAVARES, 2020, p.863).

A Constituição Federal reveste o voto, dada a importância do tema, de texto normativo insuprimível, pois o Art. 60, § 4º, II, diz que será proibido qualquer emenda à carta magna que tenha pretensão de abolir o voto direto, secreto e universal.

Sendo a natureza do voto não apenas político, na medida em que se tem a participação do povo no poder, mas também jurídico, pois é protegido, regulado e assegurado pelo ordenamento jurídico, se considera esse exercício como fração da soberania nacional. Reconhecido não apenas como um direito, mas também uma função, pois a Constituição para deduzir a vontade soberana da nação a faz por meio da expressão das vontades individuais nas urnas (TAVARES, 2020, p.863).

E para que se perceba com clareza esta natureza não apenas política do voto, mas de função do cidadão, a carta magna de 1988, torna esse exercício obrigatório, conforme se extrai do art. 14, § 1º, I, para os maiores de dezoito anos, facultando tal ato cívico apenas aos maiores de 70 e aos que tem entre 16 e 18 anos não comparecer às urnas.

Considerados, inclusive por Kelsen, perfeitamente conjugáveis as naturezas política e jurídica do voto, pois “o fato de o sufrágio ser uma função Pública por meio da qual se criam órgãos essenciais do Estado não é incompatível com a sua organização como direito no sentido técnico do termo” (KELSEN 1945 apud TAVARES, 2020, p.863).

Por outro lado, como já fartamente explanado neste trabalho, o direito de ser votado deve ser tratado com igual importância, já que tão relevante quanto poder escolher seus representantes, são estes estarem munidos do apoio popular necessário para exercer tamanha função.

Diante disso, a norma constitucional traz em seu art. 14, § 3º, as condições necessárias para poder pleitear um cargo eletivo. Ao passo que o Pacto de San Jose da Costa Rica define, para aqueles que almejam a vida pública, como pode a lei regulamentar a oportunidade de se concorrer exclusivamente por motivo de idade, nacionalidade, residência, idioma, instrução, capacidade civil ou mental, ou condenação, por juiz competente, em processo penal.

Portanto unidas as duas assertivas: o direito constitucional ao voto e a oportunidade ampla do candidato de buscar sua eleição, atingidos preceitos mínimos legais para concorrer ao cargo, limitados aos parâmetros que deviam ser balizados pela norma signatária da Convenção Americana dos Direitos Humanos, todo cidadão deve buscar exercer, resguardado

pelo estado democrático de direito, mais amplamente possível seus direitos de votar e serem votados.

## **6 METODOLOGIA**

Este trabalho se constitui de uma pesquisa de natureza básica, pois buscou ampliar o conhecimento científico acerca do tema, partindo do problema proposto, e, de acordo com Gil (2010 apud KINCHESCKI; ALVES; FERNANDES, 2015, p. 4), a pesquisa básica aglutina estudos que tem como objetivo completar uma lacuna no conhecimento. Pode “[...] gerar conhecimentos novos úteis para o avanço da ciência sem aplicação prática prevista. Envolve verdades e interesses universais” (PRODAVON e FREITAS, 2013, p.27).

Quanto ao método de pesquisa foi utilizado o hipotético-dedutivo, na medida em que se busca, a partir de um problema estabelecido, uma solução mais viável, sem que se limite a restringir tal opção como irrefutável, pois mais adiante pode-se descobrir outros meios de resolução.

Caracteriza-se por uma abordagem qualitativa, que conforme Bogdan e Biklen (1982 apud LÜDKE e ANDRÉ, 1986, p. 13), “envolve a obtenção de dados descritivos, obtidos no contato direto do pesquisador com a situação estudada (o material teórico), enfatiza mais o processo do que o produto e se preocupa em retratar a perspectiva dos participantes (autores do material pesquisado)”.

Além disso, justificamos a classificação da pesquisa deste trabalho como qualitativa pelo fato de que, ainda para Bogdan e Biklen (1982) numa pesquisa qualitativa “(...) Os dados coletados são predominantemente descritivos; (...) A preocupação com o processo é muito maior do que com o produto” e; (...) “A análise dos dados tende a seguir um processo indutivo” (LÜDKE e ANDRÉ, 1986, p. 11-12).

Portanto, se classifica pelo tipo qualitativa, na medida em que se verifica a possibilidade das candidaturas avulsas, sob a perspectiva da norma suprallegal do Pacto de San Jose da Costa Rica, tendo em vista o STF em outras oportunidades semelhantes decidir jurisprudencialmente em favor do mesmo tratado internacional sobre direitos humanos, em detrimento da norma constitucional.

Quanto aos objetivos a pesquisa é de cunho descritivo, que é definida por Gil (2002, p. 42) como a pesquisa que busca fazer “(...) a descrição das características de determinada população ou fenômeno ou [...] o estabelecimento de relações entre variáveis” (...). Ainda segundo o autor, há pesquisas definidas como descritivas, e que, no entanto, “(...) acabam servindo mais para proporcionar uma nova visão do problema, o que as aproxima das pesquisas exploratórias”. Diante disso, o tema relacionado a candidaturas avulsas visto sob um novo entendimento, dará embasamento para que se pleiteie a consecução dos direitos políticos mais democraticamente.

Quanto aos procedimentos, é uma pesquisa de tipo bibliográfica e documental, uma vez que foi “[...] desenvolvida com base em material já elaborado, constituído principalmente de livros e artigos científicos” (GIL, 2002, p. 44). Para fundamentar o estudo, recorreremos, ainda às fontes de dados da internet, legislação pátria e internacional, livros doutrinários acerca do tema, jurisprudência do STF, monografias, artigos científicos e dissertações, além de outros tantos materiais documentais e literários.

Finalmente, a pesquisa foi realizada na Universidade Estadual da Paraíba (UEPB), no Centro de Ciências Jurídicas (CCJ) localizado no município de Campina Grande, Estado da Paraíba, no período de janeiro de 2020 a setembro de 2020.

## **6 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Ao analisar o presente artigo, nota-se que é necessário o ordenamento jurídico avançar coeso e na busca de refletir fielmente os anseios da sociedade, atrelados aos direitos e garantias fundamentais conquistados, tais quais o voto e o de ser escolhido de forma mais ampla.

Assim como foi demonstrado no capítulo inicial, o modelo de representação dos governantes mudou desde a antiguidade até os dias atuais. Se no passado era dado apenas a alguns a prerrogativa de escolha, considerados cidadãos, hoje, pelo menos no Brasil, o sufrágio, exercido pelo voto, é universal, não existindo distinção de nenhuma natureza que impeça esse direito.

Notadamente, se hoje se tem a garantia estendida a população cidadã, que assim adquire facultativamente este status ao completar 16 anos, não deveria haver uma restrição ao candidato de obrigatoriedade de filiação, reduzindo a atuação tanto do eletivo quanto do eleitor, tendo em vista que o Brasil é signatário do Pacto de San Jose da Costa Rica, tratado internacional de direitos humanos, que em nada faz referência a este limitador de capacidade eleitoral passiva.

Não foram nesses termos que se buscou uma alternativa à crise de representatividade em que se encontrava as nações que o Parlamentarismo fechava a porta às classes mais baixas, originando os partidos políticos e ampliando a participação na vida pública; hoje, paradoxalmente, essas mesmas agremiações devem abrir espaço a uma perspectiva mais ampla de direito ao voto, cenário que outrora foram ocupados por eles.

E para que isso aconteça, nada mais congruente de que a corte Suprema do país usar de sua própria jurisprudência: como no caso do Depositário Infiel, no qual o STF entendeu ser inviável, a partir de uma interpretação do ordenamento jurídico pátrio em confronto a Convenção Americana de Direitos Humanos, a prisão por dívida, mesmo a Constituição Federal assim o prevendo, restando apenas àquele que assim o fizer em obrigação alimentícia.

Nesse diapasão, resta tão somente ao órgão máximo do judiciário reconhecer que a questão relativa a filiação partidária não diverge do caso anteriormente apresentado, e afastar a exigência de filiação partidária ao pretense candidato que assim queira concorrer a um cargo eletivo. Feito isto, há, além total harmonia com seus antecedentes, respeito ao tratado internacional sobre direitos humanos do qual o Brasil é signatário, e que não traz esta limitação para o exercício do voto.

Ao trilhar esse caminho, o Brasil mostra que o Direito deve caminhar junto com as mudanças da sociedade, pois nunca é demais ressaltar que o tema da desnecessidade de filiação partidária habita as casas legislativas federais, por meio de propostas de emendas à Constituição de 1988, que entre outros pedidos sempre enfatizam essa garantia do representante, extensiva ao representado; assim como o já mencionado andamento no judiciário.

Não é por menos que a Candidatura Avulsa, na qual o candidato não necessita estar filiado para concorrer às eleições, surge como uma alternativa à crise atual de representatividade por que passam os partidos políticos, tendo em vista que dificilmente se encontra alguém que saiba ao menos dividir por posições ideológicas as 33 siglas partidárias, fora as 78 outras que assim desejam se estabelecer no rol dessa disputada entidade.

Para que isso aconteça com uma maior brevidade possível, cabe originariamente ao Congresso Nacional levar à diante a tão sonhada reforma política que há muitos anos se cogita no país, e dentro dela inserir o instituto das candidaturas avulsas à baila dessa mudança, pois como se sabe cabe ao legislativo promover a adequação das leis à sociedade, seja inaugurando normativos ou revisando aqueles que já existem.

No entanto, devido à morosidade em que se encontra o poder legislativo, a alternativa que atualmente se aproxima do efetivo estabelecimento das candidaturas sem a necessidade

de filiação partidária, caminha com o Recurso Extraordinário 1238853, em que os candidatos à Prefeitura de Rio de Janeiro nas Eleições 2016, Rodrigo Mezzomo e Rodrigo Barbosa, ao pleitearem justamente a possibilidade dessa forma de se elegerem, instigaram, após sucessivas derrotas em todas as instâncias, o STF a analisar o caso com mais cuidado, inclusive já realizada audiência pública no dia 19/12/2019, convocada pelo Ministro Luis Roberto Barroso. Espera-se que, com isso, se tenha uma decisão favorável ao tema e que nas próximas eleições tanto os eleitores quanto os eleitos optem se querem ou não exercer seus direitos eleitorais ativo e passivo por meio de partidos políticos.

## REFERÊNCIAS

ALEIXO, Gabriel de Castro. **A candidatura avulsa como alternativa no sistema eleitoral brasileiro**. 2017. Monografia (Bacharelado em Direito), Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2017.

ALMEIDA, Camila Crivilin de. **O instituto da candidatura avulsa na democracia brasileira**. 2018. Monografia (Graduação em Direito), Faculdade de Direito, Universidade de Brasília, Brasília, 2018.

BARBOSA, Maria Lúcia. **Democracia direta e participativa: um diálogo entre a democracia no Brasil e o novo constitucionalismo latino americano**. 2015. Tese de Doutorado (Pós-Graduação em Direito) – CCJ, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2015.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidente da República, [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: 7 jul. 2020.

BRASIL. **Lei nº 9.504, de 30 de setembro 1997**. Estabelece normas para as eleições. Brasília, DF: Presidente da República, [1997]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19504.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19504.htm). Acesso em: 7 jul. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Direito Eleitoral. Agravo em recurso extraordinário. Candidatura avulsa. Questão de ordem. Perda do objeto do caso concreto. Viabilidade da repercussão geral. Questão de ordem no recurso extraordinário com agravo 1.054.490 Rio de Janeiro. Rodrigo Sobrosa Mezzomo e Rodrigo Rocha Barbosa. Relator: Ministro Roberto Barroso. 05 de out. 2017. Disponível em: [https://jurisprudencia.s3.amazonaws.com/STF/attachments/STF\\_QO-ARE\\_1054490\\_69a6c.pdf?AWSAccessKeyId=AKIARMMD5JEAD4VJ344N&Expires=1602092434&Signature=axWYahelDOT81wJjdSseYGf05I0%3D](https://jurisprudencia.s3.amazonaws.com/STF/attachments/STF_QO-ARE_1054490_69a6c.pdf?AWSAccessKeyId=AKIARMMD5JEAD4VJ344N&Expires=1602092434&Signature=axWYahelDOT81wJjdSseYGf05I0%3D). Acesso em: 07 de jul. 2020.

CARREIRÃO, Y.S; KINZO, M.A.G. **Partidos Políticos, Preferência Partidária e Decisões Eleitoral no Brasil (1989/2020)**. Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 47, n. 1, p. 131-168. 2004.

BOBBIO, Norberto. **Estado, governo, sociedade**. São Paulo: Paz e Terra, 1987.

DALARRI, D.A. **Elementos de teoria geral do estado**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1998.

DOMINGUES, J.E. **Partidos Políticos do Brasil: do Império aos nossos dias**. Ensinar História. [S.I]. 2018. Disponível em: <https://ensinarhistoriajoelza.com.br/partidos-politicos-do-brasil-do-imperio-aos-nossos-dias/>. Acesso em 01 de jul. 2020.

FERREIRA, Odím Brandão; DODGE, Raquel Elias Ferreira. Recurso extraordinário com agravo. **Supremo Tribunal Federal**. Brasília. 01 de out. 2017. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=312881136&ext=.pdf>. Acesso em: 10 de julho de 2020.

FREIRE, J.W.A. **Criação e Funcionamento de Partidos Políticos à Luz da Constituição Federal de 1988**. Revista Eletrônica EJE, Brasília, v. 2. n. 4, p. 17-18, jun./jul. 2012.

GALVÃO, Gomes Débora. **Crise de representatividade dos partidos políticos no Brasil (2000-2015)**. 2016. Dissertação (Pós-Graduação em Ciência Política), Universidade Federal do Piauí, Teresina, 2016.

GARCIA, Alexandre Navarro. **Democracia semidireta: referendo, plebiscito, iniciativa popular e legislação participativa**. Revista de Informação Legislativa, Brasília, v. 42, n.166, p. 9-22, abri./jun. 2005.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. - São Paulo: Atlas, 2002.

GOMES, Laurentino. **1889**. 1.ed. São Paulo: Globo Livros, 2013.

KINCHESCKI, Geovana Fritzen; ALVES, Rosangela; FERNANDES, Tânia Regina Tavares. Tipos de metodologias adotadas nas dissertações do Programa de Pós-Graduação em Administração Universitária da Universidade Federal de Santa Catarina. **XV COLÓQUIO INTERNACIONAL DE GESTÃO UNIVERSITÁRIA – CIGU Desafios da Gestão Universitária no Século XXI**. Mar del Plata – Argentina, 2015. Disponível em: [https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/136196/102\\_00127.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/136196/102_00127.pdf?sequence=1&isAllowed=y). Acesso em 14 de set. 2020.

KNEIPP, Bruno Burgarelli Albergaria. **A pluralidade de partidos políticos**. Belo Horizonte: Del Rey, 2002.

LÜDKE, Menga e ANDRÉ, Marli E. D. A. **Pesquisa em educação: abordagens qualitativas**. São Paulo: EPU, 1986.

MANIN, Benard. **As metamorfoses do governo representativo**. Trad. Vera Pereira, Revista Brasileira de Ciências Sociais, São Paulo: v. 29, 1995a, p. 5-34.

MEZZOMO, Adriano Sobrosa; MEZZOMO, Rodrigo Sobrosa. Recurso Extraordinário Especial. **Consultor Jurídico**. Rio de Janeiro. 09 nov. 2016. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/dl/recurso-candidatura-avulsa.pdf>. Acesso em 08 julho. 2020.

MORAIS, J.L.B; STRECK, L.L. **Ciência Política e Teoria do Estado**. 8.ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2014.

MOURÃO, Gerardo Mello. **História dos Partidos Políticos no Brasil**. Estudos Eleitorais, Brasília, v. 3, n. 1, p. 47-63, jan./abri. 2008.

PRODANOV, Cleber Cristiano; FREITAS, Ernani Cesar de. **Metodologia do trabalho científico [recurso eletrônico]: métodos e técnicas da pesquisa e do trabalho acadêmico**. 2. ed. – Novo Hamburgo: Feevale, 2013. Acesso em 13/09/2020.

SANTOS, João Paulo de Medeiros. **Considerações acerca das candidaturas avulsas nas eleições à luz da Constituição Federal de 1988**. 2019. Monografia (Bacharelado em Direito), Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Caicó, 2019.

TAVARES, A. R. **Curso de direito constitucional**. 18. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2020.

## AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus, criador e salvador da minha alma, que me deu vida e insiste em soprar fôlego em meus pulmões. Somente por graça chego até aqui.

Aos meus pais e irmã, que viveram comigo os piores momentos da minha vida, mas que hoje podem sorrir comigo em cada conquista.

À minha avó Dona Dida, pelo carinho que lhe é de essência, e à minha tia Kika, que me conduziu com muita persistência ao término deste projeto.

Aos amigos que fiz durante a vida e àqueles que trago na memória de todos os anos acadêmicos.

Agradeço ao meu orientador Jimmy, por aceitar me orientar mesmo estando repleto de trabalhos, e desde então tem demonstrado paciência em todas as etapas.

À banca aqui formada, além do orientador, pelo professor Me. Renan Farias Pereira e pela professora Esp. Steffi Graff Stalchus Montenegro, pela disponibilidade e à Universidade Estadual da Paraíba, pelo privilégio de ser discente no curso de Direito.

Por fim, a Thaise, minha rosa de pétalas cacheadas, por ressignificar minha vida.