

## Quem tem medo das candidaturas avulsas?<sup>1</sup>

Eduardo Muylaert, advogado.

Deve o Instituto dos Advogados de São Paulo prestigiar a possibilidade de candidaturas sem partido? A meu ver, no rápido exame que a urgência da matéria impõe, a resposta é absolutamente positiva, embora se afaste da ortodoxia até agora dominante.

A questão se coloca diante do próximo julgamento do Recurso Extraordinário com Agravo de número 1.054.490, de relatoria do Ministro Luiz Roberto Barroso, já liberado para inclusão na pauta do Supremo Tribunal Federal.

Um advogado do Rio de Janeiro postulou candidatura avulsa à Justiça Eleitoral, sem ser filiado a qualquer partido. Tendo em vista o dogma entre nós assente de que a representação eleitoral se faz por meio dos partidos políticos, sua postulação foi singelamente rejeitada em todas as instâncias.

No Tribunal Superior Eleitoral, inclusive, a decisão unânime contou com os votos de três integrantes da Suprema Corte: Gilmar Mendes, Luiz Fux e Rosa Weber. Tal solução, na verdade, se revela quase automática, pois a Constituição Federal de 1988 coloca, claramente e sem rodeios, a filiação partidária entre as condições de elegibilidade (art. 14, § 3o., V).

A questão das candidaturas avulsas, ou independentes, possivelmente não ensejou discussão maior em 1988, até porque se procurava com a Constituinte, acima de tudo, instituir uma democracia clássica para superar o trauma do bipartidarismo forçado e do cerceamento das liberdades que maculou o período autoritário.

A matéria, mesmo na doutrina, só merecia algumas notas de interesse acadêmico, como se vê da obra de Alexandre de Moraes, hoje integrante do STF, que dá como exemplo o artigo 127 da Constituição Portuguesa:

*“Filiação partidária: ninguém pode concorrer avulso sem partido político (CF, art. 17). A capacidade eleitoral passiva exige prévia filiação partidária, uma vez que a democracia representativa consagrada pela Constituição de 1998 inadmite candidaturas que não apresentem a intermediação de agremiações políticas constituídas na forma do art. 17 da Constituição Federal.*

---

<sup>1</sup> Parecer apresentado ao Instituto dos Advogados de São Paulo.

(...)

Alguns países possibilitam a apresentação de candidaturas presidenciais diretamente aos cidadãos e não os partidos”<sup>2</sup>

No mesmo sentido os registros de nossos especialistas em matéria eleitoral:

Joel J. Cândido: “*Os partidos políticos exercem verdadeiro monopólio das candidaturas, não existindo no Brasil candidaturas avulsas. Nota: A Colômbia e os Estados Unidos são exemplos de países que aceitam a candidatura avulsa ou extrapartidária*”.<sup>3</sup>

Pedro Henrique Távora Niess: “*Integra o conjunto das condições de elegibilidade a filiação partidária.*

*Essa filiação se dará na medida da identidade das convicções do candidato com os desiguais programas dos partidos, submetendo-se à disciplina, às penalidades e aos fins programáticos fixados pela entidade escolhida.*

*Toma o eleitor conhecimento, com essa providência, das ideias e tendências daquele que quer o seu voto*”.<sup>4</sup>

É universalmente reconhecida pela ciência política, com a correspondente repercussão no direito constitucional e no direito eleitoral, a importância dos partidos políticos, bem como seu papel histórico. Georges Burdeau destaca que “o estudo dos partidos constitui uma das áreas mais importantes da ciência política”, afetando as regras constitucionais e permitindo descobrir o verdadeiro significado das instituições.<sup>5</sup>

A infinita extensão da matéria é destacada por Michel Offerlé, “pois constantemente se constituem organizações denominadas ‘partidos’, especialmente no fim do século XX, por ocasião das ‘transições democráticas’ (Europa do Sul, América Latina, Europa do Leste, África e mesmo Ásia ou Oriente Médio). Esse tipo de agrupamentos existe há ao menos um século, e os partidos intervêm em política em várias circunstâncias (eleições, mobilizações, formação de governos, políticas públicas...)”.<sup>6</sup>

A doutrina não esconde que sua análise, muitas vezes, se situa no plano ideal: “Idealmente, compete aos partidos preencher o vácuo existente entre o Estado e os cidadãos”, pois “eles representam uma das principais formas hoje revestidas pelos corpos

---

2 Alexandre de Moraes, Direito Constitucional, 15ª edição, Atlas, 2004, página 239.

3 Joel J. Cândido, Inelegibilidades no Direito Brasileiro, Edipro, 1999, pág.92.

4 Pedro Henrique Távora Niess, Direitos Políticos, Edipro, 2a. edição, 2000, pág. 91

5 Georges Burdeau, Droit Constitutionnel et Institutions Politiques, 13a. edição, LGDJ, 1968, pág.177.

6 Michel Offerlé, « PARTIS POLITIQUES - Théorie », Encyclopædia Universalis [en ligne], consulté le 24 septembre 2017. Tradução livre. URL : <http://www.universalis.fr/encyclopedie/partis-politiques-theorie/>

intermediários”, no registro do Direito Constitucional francês. <sup>7</sup>

A crítica ao sistema de partidos e às suas insuficiências também não é nova, como se vê da análise de Torquato Jardim:

*“Contesta-se, já então de muito tempo, e vigorosamente, a democracia dos partidos ou partidocracia, isto é, o que se crê seja a excessiva intervenção dos partidos na gerência da res publica. Afirma-se terem eles se tornado sucedâneo das oligarquias, e, assim, monopolizado em seu proveito os benefícios do Poder, trasmudando em geral o interesse próprio. São acusados de maniqueístas, ao pretenderem encarnar o bem, enquanto na oposição, acometendo ao governo a encarnação do mal. Se pluripartidária a base do governo, barganham ‘acordos precários (dos quais) cada partido (extrai) o máximo de proveito com o mínimo de responsabilidades, para não comprometer a suas probabilidades de um dia governar sozinho’ (MARCELO CAETANO)”. <sup>8</sup>*

A ocasião do julgamento do Recurso Extraordinário e sua grande repercussão permitem, assim, que nos afastemos da tradicional dogmática dominante para examinar a matéria sob ângulo mais amplo, até levando em conta o vigoroso papel que vem sendo assumido pela Suprema Corte ao interpretar e adequar as normas da Constituição Federal à complexa realidade social do país.

A questão desperta interesse nos meios de comunicação e no eleitorado, por uma série de fatores. O jornal Estado de São Paulo destaca que “após a ação chegar ao STF, a União Nacional dos Juizes Federais (Unajuf), o Movimento Brasil Livre (MBL), o Clube dos Advogados do Estado do Rio e o jurista Modesto Carvalhosa pediram para ingressar na ação, cada um, na condição de *amicus curiae* (parte interessada), para trazer elementos que reforçam o pedido da ação”. (23/09/2017).

A Folha de São Paulo afirma, em manchete, que o “Brasil está entre poucos países que barram candidatos avulsos”:

*“O novo presidente da França, Emmanuel Macron, elegeu-se sem pertencer a um partido político. Também era independente de sigla Joachim Gauck, que presidia a Alemanha até março deste ano. Croácia, Bulgária e Islândia são outros a terem hoje primeiro-ministro ou presidentes não integrantes de agremiações partidárias.*

*Com o Brasil em profunda crise política, forte rejeição popular ao establishment, e diante da possibilidade de uma eleição indireta que carece de regulamentação, brotam questionamentos ao fato de o país proibir candidaturas independentes.*

---

<sup>7</sup> Marcel Prélot e Jean Boulouis, *Institutions Politiques et Droit Constitutionnel*, 9a. edição, Dalloz, 1984, pág. 77.

<sup>8</sup> Torquato Jardim, *Direito Eleitoral Positivo*, 2a. edição, Brasília Jurídica, 1998, pág. 94/95).

*Segundo a última pesquisa Datafolha, 66% dos eleitores não têm siglas de preferência. O país tem 145 milhões de eleitores inscritos e 16,6 milhões filiados a partidos”.*<sup>9</sup>

A revista Piauí também destaca que “Cresce na Justiça a pressão para legitimar candidaturas independentes de partidos – o que abre caminho para os outsiders da política”. E registra: “O Brasil é um dos 21 países que proíbem candidaturas independentes, o que representa apenas 9% das 220 nações analisadas pelo ACE - *Electoral Knowledge Network*, projeto que compila informações eleitorais no mundo todo, mantido por oito instituições – entre ela a Organização das Nações Unidas”.<sup>10</sup>

A própria Agência do Senado Federal enfrenta a questão:

*“Levantamento realizado pela Rede de Informações Eleitorais (<http://aceproject.org>) – integrada por Estados Unidos, Canadá e México e pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) – revela que o Brasil se alinha, ao lado de África do Sul, Argentina e Suécia (veja o quadro), entre outros, no grupo de 9,68% dos países do mundo que não adotam nenhum tipo de candidatura avulsa em seus pleitos.*

*Quatro em cada 10 nações permitem que pessoas sem filiação partidária disputem pelo menos cadeiras legislativas em nível local ou nacional, casos da Alemanha, Japão, Itália, e Reino Unido. Em 37,79% dos países, as candidaturas avulsas valem até mesmo para presidente da República, como nos EUA, França, Chile, Irã e a superpopulosa democracia da Índia”.*<sup>11</sup>

O mapa da situação no mundo, extraído do site *Politize!*, indica como fonte o ACE Project, que mostra o Brasil numa posição absolutamente minoritária, para não dizer marginal:

---

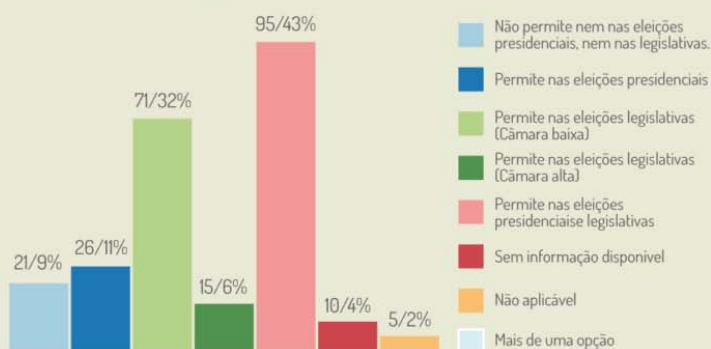
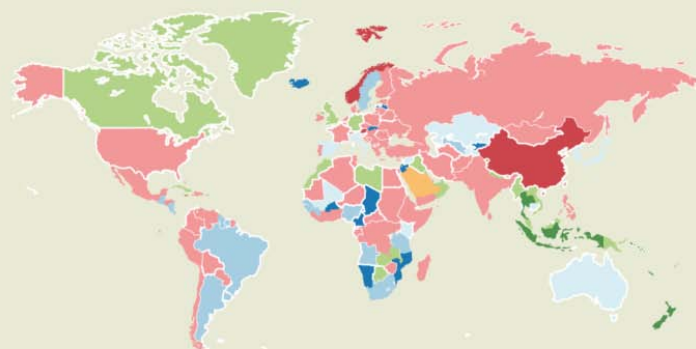
9

(<http://www1.folha.uol.com.br/poder/2017/06/1893744-brasil-esta-entre-poucos-que-barram-avulsos.shtml> - 18/06/2017)

10 <http://piaui.folha.uol.com.br/nao-me-representa/> (29/07/2017).

11 [http://www.senado.gov.br/noticias/agencia/quadros/qd\\_053.html](http://www.senado.gov.br/noticias/agencia/quadros/qd_053.html) (25/09/2017 - grifos nossos)

## CANDIDATURAS AVULSAS • NO MUNDO •



fonte: ACE Project



Salta aos olhos, assim, que a situação precisa ser enfrentada, e a oportunidade que se apresenta é o próximo julgamento do STF.

O pensador e jornalista Hélio Schwartsman fez uma análise equilibrada do tema, em sua coluna da Folha de São Paulo, ao apontar os principais argumentos a favor e contra:

*“A Constituição brasileira veta candidaturas independentes, isto é, não vinculadas a um partido político. Devemos mudar isso?”*

*Creio que sim. Meu principal argumento é principista. Não gosto da ideia de que uma pessoa precise conformar seus pensamentos aos de uma agremiação política para disputar um cargo. Acho que o candidato deve ser livre para propor o que lhe der na veneta. Cabe aos eleitores sancionar ou não sua plataforma.*

*O argumento contra candidaturas avulsas, porém, é respeitável. Elas de algum modo minariam a autoridade dos partidos, que são essenciais numa democracia representativa como a nossa. Eles não só dão efetividade às negociações políticas como também atuam como uma espécie de filtro contra o populismo. Ao menos em teoria, ao formular projetos*

*de longo prazo para o país e exigir que seus membros mantenham algum tipo de fidelidade a essas ideias, as legendas evitam que os apetites imediatos do eleitor se sobreponham a considerações mais estruturais.*

*A pergunta é se é possível conciliar candidaturas avulsas com a necessidade de fortalecer os partidos, que vivem um momento particularmente difícil no Brasil. Eu acredito que é. A maior parte das democracias maduras admite que independentes disputem cargos e não dá para dizer que fazê-lo coloque o sistema em risco. Para começar, a taxa de sucesso dos avulsos é, quando muito, bem modesta. Um dos motivos é que o eleitor é preguiçoso. Ele não tem a paciência nem os meios de verificar o que pensa cada candidato. Acaba decidindo em quem votar valendo-se de atalhos heurísticos entre os quais se destaca justamente o partido ao qual o postulante está ligado. Difícilmente veremos um Parlamento com maioria de independentes.*

*No mais, a literatura mostra que o voto em avulsos é um voto de protesto. É melhor que o sistema incorpore essas manifestações e tente processá-las do que apenas as exclua”.<sup>12</sup>*

A Wikipédia, no verbete “Político sem Partido” avalia que os políticos sem partido, ou independentes, de um ponto de vista pragmático “teoricamente teriam mais liberdade para defender posições sem necessariamente fazer concessões a um programa de governo ou plataforma política de aliados. Na prática, é difícil mensurar até que ponto essa liberdade realmente existe”.

O projeto ACE destaca que os partidos e os candidatos são os principais atores do processo eleitoral, mas ressalva que eles podem também pesar de forma negativa: “As práticas ilegais como a compra de votos, o financiamento ilegal dos partidos, a multiplicação das afirmações infamantes e odiosas por ocasião das campanhas, a intimidação dos eleitores por militantes do partido, a corrupção que mancha as decisões relativas às eleições e a exclusão sistemática de certas camadas da sociedade ilustram as ameaças que os partidos podem exercer sobre o funcionamento dos sistemas democráticos em vez de apoiá-los”.<sup>13</sup>

Vale a pena lembrar a lição clássica de Maurice Hauriou, decano dos constitucionalistas franceses, já em 1929:

*“Os eleitores votam nos candidatos. Prestemos atenção no verdadeiro papel desses candidatos. São eles que pedem o voto dos eleitores, eles redigem uma profissão de fé e uma proposta que lhes submetem; fazem, junto a eles, uma campanha eleitoral; colocam formalmente sua candidatura como uma proposta solene; dizem:*

---

<sup>12</sup> <http://www1.folha.uol.com.br/colunas/helioschwartzman/2017/06/1897266-candidaturas-avulsas.shtml>

<sup>13</sup> [www.aceproject.org](http://www.aceproject.org) - tradução livre.

*‘Votem em nós’, e os eleitores respondem, eles votam ou não votam, dão ou não dão seu assentimento à candidatura e ao programa. Não são os eleitores que tomam a iniciativa; os eleitores se limitam a aprovar a proposta dos candidatos”.* 14

A ACE acrescenta que “um país não pode ser qualificado como uma democracia a menos que as eleições representem uma real competição entre diversos candidatos independentes ou sustentados por um partido. Os eleitores devem poder fazer uma escolha livre e esclarecida entre diferentes opções políticas e diferentes candidatos, a fim de determinar quem será seu representante ao cabo das eleições”.<sup>15</sup>

A presença de candidatos independentes ou sem partido, assim, não representa nenhuma heresia. Ao contrário, aperfeiçoa o sistema democrático, ampliando as possibilidades de representação e de manifestação.

Permite, ainda, o ingresso na disputa política de cidadãos descontentes com o atual panorama partidário, num quadro sujeito a críticas de toda ordem e altamente comprometido com práticas condenáveis.

Esse ponto de vista é genérico, e não implica em apoio ou em restrição a qualquer possível candidatura. Na democracia, é do embate de pontos de vista que se forma a opinião do eleitor. Importante, mesmo, é ampliar o quadro do debate para além das cansativas e repetitivas promessas de campanha e discursos prontos tão em voga.

Posta essa premissa, de que a candidatura avulsa representa um progresso para a democracia no país, resta examinar se o julgamento do STF pode levar a esse resultado.

A Constituição coloca efetivamente entre as condições de elegibilidade a filiação partidária (art. 14, § 3o., V). Por outro lado, torna inelegíveis os analfabetos (§ 4o.). Assim, na prática, ficariam excluídas as candidaturas tanto dos sem partido, por mais ilustres que sejam, como dos analfabetos.

Quanto aos não alfabetizados, a jurisprudência se mostra bastante generosa, pois são elegíveis os semialfabetizados e, ainda, aqueles que, apesar das poucas letras, consigam rabiscar uma ou duas frases e assinar o nome.

Em relação aos independentes, a justiça tem sido implacável, com exceção de decisão da Justiça Eleitoral de Aparecida de Goiânia, em recente liminar, concedida pela 132a. Zona Eleitoral (PET 25-54.2017.6.09.0132 – PROTOCOLO: 28450/2017).

A decisão que autorizou candidatura avulsa fundamenta-se no art. 5º, § 2º, da

---

14 Maurice Hauriou, Précis de Droit Constitutionnel, deuxième édition, Sirey, 1929, tradução livre.

15 Tradução livre

Constituição Federal; no art. 29, do Tratado Internacional das Pessoas com Deficiência; e art. 23 do Pacto São José da Costa Rica, basicamente os mesmos dispositivos em discussão perante o STF.

Uma interpretação do Pacto de São José da Costa Rica, vigente entre nós, também permite essa conclusão:

*Artigo 23 - Direitos políticos*

*1. Todos os cidadãos devem gozar dos seguintes direitos e oportunidades:*

*a) de participar da condução dos assuntos públicos, diretamente ou por meio de representantes livremente eleitos;*

*b) de votar e ser eleito em eleições periódicas, autênticas, realizadas por sufrágio universal e igualitário e por voto secreto, que garantam 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 motivo de idade, nacionalidade, residência, idioma, instrução, capacidade civil ou mental, ou condenação, por juiz competente, em processo penal.*

Uma interpretação restritiva poderia afirmar que esse direito de ser votado pode ser condicionado pela lei local, desde que sem desfigurar o princípio da igualdade. Alguns poderão sustentar que a exigência de filiação partidária se insere nessa possível restrição.

Trata-se, portanto, de decidir qual das duas interpretações é a mais compatível com os principais comandos da Constituição e dos Tratados. Nosso Estado Democrático de Direito tem entre seus fundamentos a cidadania, a dignidade da pessoa humana e o pluralismo político, bem como o princípio de que todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos da Constituição. Por outro lado, o espírito dos tratados internacionais em vigor entre nós é o de expandir, até mesmo universalizar, as possibilidades de participação política.

Não se contesta o importante papel que os partidos podem exercer no regime democrático, embora seja evidente que entre nós impõe-se um imediato aprimoramento da disciplina legal dessas agremiações.



Fica claro também que a possibilidade de candidaturas avulsas nunca poderia por em risco o sistema de partidos. Ao contrário, introduz novos elementos no panorama da disputa, com todas as limitações que uma candidatura avulsa tem de enfrentar.

A conclusão, portanto, é no sentido de que a possibilidade de candidaturas avulsas constitui um aperfeiçoamento do nosso processo democrático; que esse resultado pode ser alcançado no julgamento do Recurso Extraordinário em questão; e, finalmente, que deve o IASP prestigiar essa postulação, apresentando-se como *amicus curiae*.

São Paulo, 1º de outubro de 2017.

Eduardo Augusto Muylaert Antunes

OAB/SP 21.082