

1 INTRODUÇÃO

O sentimento de que o Estado já não responde aos anseios sociais dos que hipotecaram a sua liberdade e o financiam por meios dos impostos, em troca das garantias protetivas. Existe no cotidiano o denominado de Estado de Crise.

A crise política e suas adjacentes (moral, econômica, social - a ordem pode ser invertida) são reverberadas e continuam, sem características de sazonalidade. A inoperância estatal recai sobre a representação política, que já perdeu a identidade com os eleitores.

A antipolítica, decerto, é uma reação natural, pois a política é suja, imprópria para pessoas de bem, que assim assumem uma posição individualista e menos participativa, fechando-se numa atitude paradoxal, quando muito, manifesta no mundo digital.

A classe política – os representantes – com poucas exceções, contribuem massivamente para o desgaste da política, protagonizando escândalos de corrupção que movimentam os *mass media*, revelando uma relação incestuosa entre o público e o privado, e decidem, distante do interesse público, em resguardo de próprios interesses.

As reações sociais são comuns, muitas vezes protagonizadas pelo Poder Judiciário, em constante interferência na agenda política, próprias do Legislativo – como poder representativo do povo. O Supremo Tribunal Federal (STF) já se manifestou sobre o financiamento da política, o aborto, a fidelidade partidária, a criação de tribunal de contas e sobre outras manifestações controversas.

A “bola da vez” é a possibilidade de candidaturas independentes de filiação partidária, possível em algumas democracias. Recentemente, o STF reconheceu a repercussão geral das candidaturas avulsas, sob o argumento de que são aceitas em vários países democráticos e que poderia contrariar tratados internacionais a exclusiva postulação eleitoral por mediação partidária. O caso concreto foi a tentativa de candidatos independentes postularem candidaturas para prefeito e vice-prefeito da cidade do Rio de Janeiro, barradas pela Justiça Eleitoral.

O Ministério Público manifestou-se pela procedência do recurso, quanto ao mérito, encontrando-se o tema para ser pautado no Supremo, que não vive, propriamente, um momento pacificado com o *staff* político, quando investiga grande parte dos membros do Congresso Nacional.

A inovação brasileira das candidaturas avulsas, fruto de uma repentina lembrança do STF do Pacto de São José da Costa Rica, de 1992, quer dizer além da questão jurídica expressa, mas tenta rediscutir, sociologicamente, o monopólio dos partidos políticos como meio único de acesso à democracia representativa.

Contrário a esse pensamento se apresenta o fenômeno da personificação da política, da conseqüente redução da discussão ideológica e a possível candidatura de salvadores da pátria.

Para tanto, recorrer-se-á às bibliográficas que enfocam, principalmente, a crise da democracia, os partidos políticos e o Direito Eleitoral, a investigação dos precedentes do Tribunal Superior Eleitoral e Supremo Tribunal Federal, bem como os sistemas políticos comparados.

A nova intervenção do STF encontra-se consonância com a ordem constitucional ou seria mais um capítulo da reforma protagonizada pelo Poder Judiciário motivada por uma pretensa “expertise política” ?

2 CRISE DA DEMOCRACIA

2.1 A democracia representativa em crise

Muito se tem falado sobre crise. O estado de crise já não é temporal. Vive-se a crise, continuamente, renovada a cada momento por novos/velhos fatores. Crise econômica como decorrência da crise política ou crise política desaguando na economia. Daí advém a crise moral, ética, social, previdenciária, educacional, local, globalizada e aí por diante. Decerto, é impreciso destacar qual a crise principal e a conseqüente, em decorrência de sua imbricação. Bauman e Bordoni, (2014, p.74) ressaltam que “[...] somos obrigados a enfrentar uma desafortunada série de crises que se sucedem, em vez de reconhecer que estamos imersos numa grande crise única...[...].”

O Estado já não mais é responsivo pelas demandas do cidadão garantidas no contrato social. Não mais responde pela segurança prometida e paga mediante substancial carga tributária e limitações da liberdade individual.

O paradoxal é que se vivenciam tempos democráticos – pelo menos no ocidente – onde, em eleições livres, o povo escolhe os representantes, esperando as soluções imediatas aos problemas sociais, quase sempre desatendidas.

A crise é também da democracia representativa. Os eleitores não se acham representados e os representantes decidem segundo os próprios interesses, ratificando o pensamento de Jean-Jacques Rousseau (1966, p. 134): “A soberania não pode ser em representada, pela mesma razão pela qual não pode ser transferida; ela consiste essencialmente na vontade geral e não poderá ser representada”. O iluminista suíço considerava a representação como negação da democracia que concebia (a direta) como governo do povo.

De fato, o conceito de democracia, como em seus primórdios, na cultura helenística, de maneira direta, há muito foi suplantado pela realidade das grandes populações e já não se sustenta. Sua limitação ao sufrágio universal – malgrado essencial – não parece atender mais a identidade necessária entre representante e representado, pois, como constatou Amartya Sen (2011:361):

Na verdade, um grande número de ditadores no mundo tem conseguido gigantescas vitórias eleitorais, mesmo sem coerção evidente sobre o processo de votação, principalmente suprimindo a discussão pública e liberdade de informação, e gerando um clima de apreensão e ansiedade.

A defesa de interesses pessoais e a corrupção, alimentam cada vez mais o sentimento de “antipolítica” na sociedade. Os escândalos permeiam os noticiários nacionais e internacionais. No Brasil, casos como o do “Mensalão”, “Lava Jato” e “JBS” – para citar somente os mais midiáticos – revelam uma relação promíscua entre o público e o privado.

As consequências da corrupção ultrapassam a importância subtraída pelos rapaces. Atinge os valores morais e éticos de uma sociedade e a confiança dos dirigentes. Amartya Sen (2010; p.354) recorre à lição dos autores do *Hui-nan Tzu* (112.ac) para demonstrar os efeitos dos desvios comportamentais:

Se a linha medidora estiver certa, a madeira será reta, não porque se faz algum esforço especial, mas porque aquilo que “dirige” faz com que assim seja. Da mesma maneira, se o dirigente for sincero e íntegro, funcionários honestos servirão em seu governo, e os velhacos se esconderão, mas se o dirigente não for íntegro, os perversos farão como querem, e os homens leais se afastarão.

A confiabilidade foi vencida. A afinidade entre os eleitores e os dirigentes escolhidos pelo sufrágio já não subsiste. Os políticos, em especial as grandes agremiações partidárias, tendem à perpetuidade no poder, e o povo, paradoxalmente, se prende ao isolamento político, agravando, o que se denomina de crise.

Pontualmente, surgem na sociedade organizada medidas destinadas a romper essa equação, buscando, fora das instituições tradicionais, alternativas, nem sempre, com resultados previsíveis. É o que se pretende com as candidaturas avulsas, desvinculadas dos partidos políticos. As soluções individuais, muitas vezes de boa-fé, não derivam de uma escolha racional, como bem ensina o Teorema da Impossibilidade, do economista estadunidenses Kenneth Arrow.¹

2.2 A crise da representação político-partidária

O arranjo da democracia representativa, como evolução da democracia direta – na modalidade originária grega - possibilitou a continuidade da democracia. Apesar da mencionada objeção de Jean-Jacques Rousseau, não havia mais como decidir na *Ágora*². Paulo Bonavides (2000, p.365) registra:

Dizia Rousseau, criticando a democracia indireta ou representativa, que o homem da democracia moderna só é livre no momento em que vai as urnas depositar o seu voto. Para os opositores do filósofo contratualista uma verdade porém fica patente: não há fugir ao imperativo de representação, porquanto, do contrario, não haveria nenhum governo apoiado no consentimento, tomando-se em conta a complexidade social, a extensão e a densidade demográfica do Estado moderno, fatores estes que embaraçam irremediavelmente o exercício da democracia direta.

As agremiações partidárias, formadas desde grupos parlamentares, depois, os comitês eleitorais, e, por último, a união dos dois, na lição de Maurice Duverger (1970; p.20), evoluíram para o que se chama de partidos políticos. É certo não ser possível generalizar a maneira da criação dos partidos, em razão das peculiaridades de cada Estado. Alguns encerram teor regional, outros têm vinculação com a classe operária, a

¹ Kenneth Arrow, economista ianque, premio Nobel de Ciências Econômicas de 1972, no Teorema da Impossibilidade, diz que a soma das racionalidades individuais não produz necessariamente uma racionalidade coletiva, sendo necessário o aumento da base informacional para a prenoção das consequências impremeditadas das politicas publicas.

² *Ágora* era a praça principal das antigas cidades gregas, onde se instalavam as assembleias do povo.

burguesia, a nobreza, ou a religião. Certamente é que os partidos políticos monopolizaram a via da representação política.

Em 1950, Maurice Duverger (1955, p.19) já relatava a precocidade dos partidos políticos na Modernidade:

De fato, os verdadeiros partidos datam apenas de um século. Em 1850, nenhum país do mundo (salvo os Estados Unidos) conhecia partido político no sentido moderno do termo: encontravam-se tendências de opiniões, clubes populares, associações de pensamento, grupos parlamentares, mas nenhum partido propriamente dito. Em 1950, estes funcionavam na maior parte das nações civilizadas, os outros se esforçam por imitá-las.

Os partidos políticos são instituições monopolizadoras da representação política. “[...]é o poder institucionalizado das massas” na linguagem de Bonavides (2000; p.359). Por meio das agremiações partidárias se chega ao poder ou a ele se opõe. Dominam as democracias modernas e até os regimes totalitários³.

Necessariamente encerram nos estatutos o viés ideológico, nem sempre seguido à risca. São republicanos, democratas, socialistas, comunistas, liberais, conservadores, monárquicos, social-democratas, nacionalistas, partidos de direita, esquerda, centro, centro-esquerda, centro-direita, extrema-esquerda, extrema-direita, etc. No poder, guardam pouca coerência ideológica, fazendo as associações políticas mais improváveis.

O conteúdo programático é quase sempre universal, seguindo as matrizes ideológicas concebidas historicamente, apesar de guardarem características próprias em cada Estado.

Os partidos políticos sofrem as consequências dos efeitos da “antipolítica”. Segundo pesquisas de opinião pública, gozam de baixos índices de aceitação popular⁴ e são responsabilizados diretamente pela instabilidade social.

As instituições responsáveis pela representatividade popular são, em sua maioria, antidemocráticas. Já não atendem aos interesses de seus eleitores, senão aos próprios objetivos políticos, ou aos de seus líderes. Fecham-se na burocracia interna para se perpetuarem no poder. São políticos profissionais e dependem da política pra viver. Max Weber (2003, p.23) já alertava: “[...] O que vê na política uma fonte permanente de rendas, vive da política como vocação; no caso oposto, vive-se para a política”.

³ Como exemplo de partido único no poder, há o Partido Comunista Chinês (PCC), que governa a China desde 1949, e o Partido Comunista de Cuba, no poder desde 1965.

⁴ A pesquisa Ipsos publicado no “Estadão” (agosto/2017) afirma que somente 6% da população brasileira se sentem representados pelos políticos. Disponível em <http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,classe-politica-enfrentarejeicao-generalizada,70001934388> Acesso em: 25.11.2017.

O desgaste dos partidos não é próprio do atual momento político. Robert Michels (1982, p.238) em 1914, na obra “*Sociologia dos Partidos Políticos*” já anunciava que:

[...] Toda organização de partido representa uma potência oligárquica repousada sobre uma base democrática. Encontramos em toda parte eleitores e eleitos. Mas também encontramos em toda parte um poder quase ilimitado dos eleitos sobre as massas que o elegem. A estrutura oligárquica do edifício abafa o princípio democrático fundamental[...].

Decorrido mais de um século das constatações sociológicas de Michels, quase nada mudou em relação a essas práticas oligárquicas. Em grande parte, os partidos são de associações fechadas, dominadas por grupos políticos ou familiares que se eternizam no poder. No Brasil, a prática é a mesma, pois os caciques políticos dominam muitas das agremiações, sem qualquer vivência democrática.

A situação se agrava no caso brasileiro, pois, o único meio de acesso ao poder por mandato popular é a via partidária, porquanto aqui não há, como em outras democracias ocidentais, candidaturas independentes.

2.3 Candidaturas avulsas no Brasil

No Brasil não existem candidaturas independentes; mas nem sempre foi assim. Na chamada Revolução de 1930, sob a batuta de Getúlio Vargas, editou-se o Código Eleitoral de 1932, mediante o Decreto nº 21.076, de 24 de fevereiro de 1932, possibilitando candidaturas “que não constem em listas registradas”, caso em que seriam fundadas na anuência de 100 eleitores, não se exigindo, prévia filiação partidária como requisito de elegibilidade. (Art. 58 e 59)⁵ .

A motivação para o fim do monopólio do controle das candidaturas pelos partidos políticos (à época, estaduais) era o controle partidário exercido pela política dos

⁵ **Art. 58.** Processa-se a representação proporcional nos termos seguintes.

1º É permitido a qualquer partido, aliança de partidos, ou grupo de 100 eleitores, no mínimo, registrar, no Tribunal Regional, até cinco dias antes da eleição, a lista de seus candidatos, encimada por uma legenda.

Parágrafo único. Considera-se avulso o candidato que não conste de lista registrada.

Art. 59. São condições de elegibilidade:

1º) ser eleitor;

2º) ter mais de quatro anos de cidadania.

governadores opositores de Getúlio Vargas⁶. Afonso Arinos de Melo Franco (1980; p.63) registra esse período: “[...] a lei eleitoral do Governo Provisório infligia sério golpe aos partidos quando facultava, no art. 88 parágrafo único, o registro do candidato avulso, isto é, daquele candidato que não constava na lista de partido algum desde que tal fosse requerido por um mínimo de eleitores. ”

A eleição exclusivamente pela via partidária decorreu da edição do Decreto-Lei nº 7.586 de 24 de maio de 1945, que no art. 39⁷, explicitou a obrigação dos registros das candidaturas por partidos ou associações partidárias. Desde então, os partidos políticos dominam o protagonismo da representação política no Brasil.

Com a redemocratização do País e o fim do regime de exceção, a Carta Política de 1988 resolveu constitucionalizar o monopólio da representação partidária, estabelecendo no art. 14, § 3º, V, como condição de elegibilidade, a filiação partidária. Todo arcabouço normativo brasileiro assegura a exclusividade partidária nas candidaturas.

A Lei dos Partidos Políticos (Lei 9.096/95), a Lei das Eleições (9.504/97) e o Código Eleitoral (Lei. 4.737/65) estabelecem os prazos de filiação partidária, o financiamento dos partidos políticos mediante fundo partidário e doações privadas, o sistema de coeficiente eleitoral, o número de candidatos possíveis, por partido, o direito de antena, o processo de fidelidade partidária, isto é, toda a formulação legislativa promove a via partidária como único meio de acesso a representação.

Legislativamente, somente na Câmara dos Deputados tramita a Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 229/2008⁸, de autoria do deputado Léo Alcântara (PR/CE), a PEC nº 407/2009⁹, de autoria do deputado Lincoln Portela (PRB/MG), PEC nº 350/2017¹⁰, do deputado João Derly (REDE/RS), e PEC nº 378/2017¹¹, de autoria da deputada Renata Abreu (PODE/SP), todas no sentido de permitir as candidaturas independentes.

⁶ O Governo provisório de Getúlio Vargas nasceu pelo rompimento da política do “café com leite”, em razão da tentativa de Washington Luís de pôr fim à alternância de poder acordada entre São Paulo e o Estado de Minas.

⁷ Art. 39. Somente podem concorrer às eleições candidatos registrados por partidos ou alianças de partidos.

⁸ Veja a PEC 229/2008 disponível http://www.camara.gov.br/sileg/Prop_Detalhe.asp?id=384232&st=1

⁹ A PEC 407/2009 disponível

<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=451074>

¹⁰ PEC 350/2017 em http://www.camara.gov.br/sileg/Prop_Detalhe.asp?id=2145346&st=1

¹¹ PEC 378/2017 <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2162013>

No Senado Federal tramita a PEC nº 06/2015¹², do senador Reguffe (PDT/DF) e a PEC nº 07/2012¹³, do senador Cristovão Buarque (PPS/DF), também no sentido de permitirem as candidaturas avulsas. As PECs exigem a anuência de percentual mínimo de eleitores da circunscrição como requisito. Nenhuma das propostas, no entanto, goza de prioridade legislativa.

Na verdade, em conteúdo contrário às propostas de emendas constitucionais que tramitam na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, foi aprovada, na minirreforma eleitoral de 2017, um dispositivo que ratificou a vedação constitucional às candidaturas avulsas, alterando o art. 11 para incluir o § 14º, na Lei nº 9.504/97¹⁴, por meio da Lei nº 13.488/2017.

Não por acaso houve a ratificadora alteração legislativa, mas em contraposição ao movimento político do STF em pautar a repercussão geral no ARE nº 1.054.490¹⁵, que trata das candidaturas avulsas, posteriormente adiado pela Presidência da Corte Constitucional. O tema encontra-se em debate, motivado, principalmente, pelo exemplo externo.

2.4 Candidaturas avulsas no Sistema Político Comparado

Não obstante, as predominâncias políticas das instituições partidárias no mundo democrático ocidental, em sua maioria, são admitidas as postulações eleitorais independentes.

O Brasil faz parte de uma minoria de países que excluem a possibilidade de candidaturas desprendidas das agremiações partidárias. Segundo a Rede de Conhecimento Eleitorais - ACE¹⁶, constituída por vários países democráticos e

¹² Veja a PEC 06/2015, Senado Federal, disponível em <http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/119631>

¹³ A PEC 07/2012, do Senado Federal pode ser consultada em <http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/104352>

¹⁴ Art. 11 . § 14 - É vedado o registro de candidatura avulsa, ainda que o requerente tenha filiação partidária. ([Incluído pela Lei nº 13.488, de 2017](#))

¹⁵ veja a notícia da repercussão geral da candidatura avulsa no STF, disponível <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=358255>

¹⁶ O que é a ECA : En 1998, IDEA, IFES y UNDESA establecieron el Proyecto ACE (Administración y Costo de Elecciones). La actual *Red de conocimientos electorales ACE* (cuyo nombre fue cambiado en 2006 y en el que ACE ya no es un acrónimo) es un esfuerzo en el que colaboran ocho organizaciones: [IDEA](#), [EISA](#), [Elecciones Canadá](#), [el Instituto Nacional Electoral \(INE\) de México](#), [IFES](#), [el Centro Carter](#), [NUD](#) y la [División de Asistencia Electoral de Naciones Unidas \(UNEAD](#), por sus siglas en inglés). <http://aceproject.org/about-es>

programas internacionais da Organização das Nações Unidas – ONU , vinte e um países (9%) , excluem completamente a existência de candidaturas avulsas. Os mais destacados são Brasil, Argentina, África do Sul e Suécia.¹⁷

Um número significativo dos países permite candidaturas independentes apenas para Presidência da República, quanto para o Poder Legislativo. São 97 (43%)¹⁸ pesquisados, dos quais se destacam: Estados Unidos, México, Chile, Equador, Bolívia, Peru, Colômbia, Portugal, França, Suíça, Irlanda, Polônia, República Checa, Estônia, Rússia, Finlândia, Índia, Paquistão, Egito, Nigéria e Argélia.

Outro contingente de países possibilita a postulação independente somente para eleições presidenciais¹⁹: São 11% (25) países – como Islândia, Sérvia, Eslovênia, Cazaquistão e Coreia do Sul, e outros exclusivamente para eleições legislativas²⁰: são 71 (31%) países, ressaltando-se Austrália, Nova Zelândia, Japão, Reino Unido, Canadá , Espanha, Alemanha, Itália, Marrocos, Arábia Saudita e Iraque.

Subtrai-se da pesquisa exposta a noção de que a maioria dos países, inclusive os mais democráticos, permitem as candidaturas independentes, tanto para presidente, quanto para as casas de representação, enquanto outros somente para Legislativo, especialmente aqueles que seguem o modelo inglês.

Nos Estados Unidos, na eleição presidencial de 2016, poderiam ser votados 31 candidatos²¹, tantos vinculados a partidos, quanto independentes. Como reza a tradição, no entanto, a eleição foi mais uma vez polarizada entre republicanos – Donald Trump – e democratas (Hillary Clinton), quase como um bipartidarismo.

Caso emblemático de candidatura independente é o do atual presidente francês, Emmanuel Macron, que criou um movimento independente chamado de “*Em Marcha!*”

¹⁷ Países que excluem totalmente candidatura avulsas: <http://aceproject.org/epic-es>

¹⁸ Países que permitem candidaturas avulsas tanto em eleições presidências e legislativas disponível em <http://aceproject.org/epic-es>

¹⁹ Candidaturas independentes apenas para presidente em <http://aceproject.org/epic-es>

²⁰ Candidaturas avulsas para o Legislativo em <http://aceproject.org/epic-es> (Câmara Baixa) e <http://aceproject.org/epic-es> (Câmara Alta)

²¹ Nas eleições americanas tinham registro 31 candidatos que podiam ser votados, alguns avulsos de partidos políticos, disponível em <https://www.nexojornal.com.br/expresso/2016/10/27/Por-que-você-só-conhece-2-dos-31-candidatos-à-presidência-dos-EUA>

“²², para viabilizar sua candidatura ao Palácio do Eliseu. Apesar de nunca ter sido candidato, Macron, foi ministro da Economia do Governo Socialista de Francois Holland, já tendo servido como conselheiro no Governo republicano de Nicolas Sarkozy, em 2008. Após ganhar as eleições sem vinculação partidária, criou o próprio partido político – A República em Marcha (LREN) – saindo vitorioso nas eleições legislativas de 2017.

Outro exemplo de candidatura desvinculada de partido vitoriosa, e o caso Austríaco, onde o candidato independente Alexander van der Bellen²³, venceu as eleições presidenciais, derrotando por pequena margem de votos a extrema-direita austríaca. Sua plataforma política, além do desprezo aos políticos profissionais foi a ecologia.

A experiência histórica comparada fortalece o debate político das candidaturas avulsas, uma vez estando em democracias consolidadas, devendo centralizar o debate político, naquela que, provavelmente, seria a maior das reformas políticas, até agora protagonizada pelo ativismo político do STF.

A Repercussão Geral no Agravo (ARE) nº 1.054.490 do STF

Os advogados Rodrigo Sobrosa Mezzono e Rodrigo Sousa Barbosa, em 2016, postularam junto à Justiça Eleitoral do Rio de Janeiro, o registro de suas candidaturas para prefeito e vice-prefeito do Rio de Janeiro, independentemente de filiação partidária. O registro foi barrado em todas as instâncias da justiça especializada.

No Tribunal Superior Eleitoral – TSE, a irresignação recursal foi negada mediante a relatoria da Ministra Luciana Lóssio, no Agravo Regimental no Recurso Especial Eleitoral nº 165568, onde foi acompanhada à unanimidade. Destaca-se, em parte, a ementa²⁴:

²²https://www.rtp.pt/noticias/eleicoes-franca-2017/quem-sao-e-o-que-prometem-os-candidatos-a-presidencia-de-francat_es996455

²³ <https://oglobo.globo.com/mundo/austria-rejeita-candidato-de-extrema-direita-para-presidente-19359413>

²⁴ ELEIÇÕES 2016. AGRAVO REGIMENTAL. RECURSO ESPECIAL. REGISTRO. PREFEITO E VICE-PREFEITO. CANDIDATURA AVULSA. IMPOSSIBILIDADE. ART. 14, § 3º, V, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. FILIAÇÃO PARTIDÁRIA. CONDIÇÃO DE ELEGIBILIDADE. SÚMULA Nº 30/TSE. DESPROVIMENTO.

1. Na espécie, o Tribunal de origem manteve o indeferimento do pedido de registro de candidatura sob o fundamento de que, no ordenamento jurídico pátrio, não é possível lançar candidatura avulsa a cargo eletivo.

2. Não obstante, o argumento de que a democracia se dá com a consagração do direito fundamental do cidadão de participar diretamente da vida política do país, no ordenamento jurídico brasileiro os partidos

Não obstante o argumento de que a democracia se dá com a consagração do direito fundamental do cidadão de participar diretamente da vida política do país, no ordenamento jurídico brasileiro os partidos políticos exercem um elo imprescindível entre a sociedade e o estado. Com efeito, nos termos do art. 14, § 3º, V, da Constituição Federal, a filiação partidária é uma condição de elegibilidade.

O fundamento jurídico do pedido²⁵ foi a violação a Tratado Internacional do qual o Brasil é signatário, no caso, o de São José da Costa Rica, firmado na Convenção Americana dos Direitos Humanos de 1969, ratificado pelo Brasil em 1992, que recepcionado pela Constituição de 1988, permitiu as candidaturas independentes do monopólio partidário.

Interposto o Recurso Extraordinário ao STF e, posteriormente, um Agravo, foi admitida unanimemente a repercussão geral da matéria mediante a condução do voto relator do min. Luís Roberto Barroso²⁶, ultrapassando, por maioria, a questão prejudicial da perda de objeto recursal. Na sessão do dia 5 de outubro de 2017, disse o relator: “Reconhecendo a repercussão geral, teremos tempo de nos preparar, estudar e marcar um encontro com este assunto mais à frente”.

O monopólio partidário permeia o debate. Mesmo sem compromisso com a adoção de uma mudança específica, Luiz Edson Fachin e Christine Oliveira Peter da Silva (2017, p.225 *on-line*) reclamam uma reanálise da função dos partidos políticos na sociedade brasileira:

Sucede que, não obstante seja inegável a importância da democracia representativa partidária para o *iter* histórico, condutor da consolidação das práticas democráticas no século XX, também não se pode negar que já se faz necessária uma revisão da onipresença dos partidos

políticos exercem um elo imprescindível entre a sociedade e o estado. Com efeito, nos termos do art. 14, § 3º, V, da Constituição Federal, a filiação partidária é uma condição de elegibilidade.

3. O acórdão regional está em consonância com a jurisprudência desta Corte, segundo a qual, "no sistema eleitoral brasileiro, não existe candidatura avulsa" (ED-RO nº 44545/MA, Rel. Min. Henrique Neves da Silva, PSESS de 3.10.2014). (...)

(Recurso Especial Eleitoral nº 165568, Acórdão, Relator(a) Min. Luciana Christina Guimarães Lóssio, Publicação: PSESS - Publicado em Sessão, Data 29/11/2016)

²⁵ veja a fundamentada inicial da postulação da candidatura avulsa, junto ao processo eletrônico no STF, disponível

<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=13092935&prcID=5208032&ad=s#>

²⁶ Reconhecendo a repercussão geral, teremos tempo de nos preparar, estudar e marcar um encontro com este assunto mais à frente” em <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=358255> acesso em 13 mar.2018.

políticos no que diz respeito à decantação dos anseios populares e sua tradução para a linguagem política.

Demandas dessa natureza, mais do que o proveito específico para as eleições de 2016, objetivam provocar a Corte Constitucional acerca do papel dos partidos políticos na democracia brasileira, em meio à crise política vivenciada. A súbita anamnese de que as cláusulas genéricas do Pacto de São José da Costa Rica, apesar de expressa disposição contrária constitucional do legislador constituinte de 1988, permitiriam candidaturas independentes, é o fio condutor da discussão.

2.5 A democracia e as candidaturas independentes

São valiosos os argumentos favoráveis e contrários à adoção das candidaturas avulsas na democracia brasileira. E os debates serão, decerto, acalorados no STF.

Fundamentalmente, apoiados na democracia como garantia da liberdade, os independentes (chamar-se-á assim) alegam que o princípio democrático assegura o livre direito de associação, pois “[...] ninguém poderá ser compelido a associar-se ou a permanecer associado” (art. 5º , XX da CF), e a imposição à filiação partidária e submissão à vontade dos diretórios partidários para o *jus honorium* seria violação à liberdade de associação.

O próprio Estado de Direito nacional (art. 1º da CF), em seus princípios, assegura ao brasileiro a soberania, a cidadania, os direitos humanos e principalmente o pluralismo político, limitados quando o direito de representação política é condicionado à aceitação unilateral dos partidos, ou melhor, das cúpulas partidárias, nem sempre internamente democráticas.

Cláudio Lembo (1999, p.77) defende a ideia de candidatura avulsas:

[...]Os brasileiros não gostam dos ambientes coletivos. São, por formação, individualistas. Agem, mesmo quando pensam no bem da coletividade, isoladamente. Ora, se assim é, torna-se oportuno adotar em nosso sistema político a figura da “candidatura avulsa”. Antes de captar, particularmente no modelo tedesco, o voto distrital misto, dever-se-ia recolher na mesma Alemanha o exemplo do candidato independente ou avulso, particularmente para os pleitos municipais.

As candidaturas dos independentes influenciariam satisfatoriamente os partidos políticos, que, perdendo o monopólio da representação política, teriam que se tornar atraentes para os cidadãos, porquanto mais democráticos e acessíveis. A ideia seria a redemocratização das agremiações pelo abrandamento da importância no panorama político nacional e não sua extinção.

Desvinculada da obrigatoriedade de filiação partidária e escolha pela classe dirigente, a candidatura avulsa possibilitaria maior participação política do cidadão, que não estaria obrigado a se envolver com algumas das instituições partidárias que guardam um enorme descrédito social, mesmo dotadas de mais chances eleitorais em decorrência do acesso às melhores condições de financiamento e tempo de rádio e televisão.

Há resistências significativas aos monopólios partidários das candidaturas, às vezes limitada a propriedade da representação partidária. Eneida Desiree Salgado (2015, p.106) defende o argumento de que a importância depositada nas agremiações partidárias, em especial no sistema proporcional brasileiro, não os torna “[...] tão centrais a ponto de titularizarem a relação da representação política.”

Seguramente, estes argumentos guardam coerência e cabem na sinalização de Luis Felipe Miguel (2013, p.102-103), quando analisa as propostas inclusivas de uma nova representação política:

Em tais propostas, há o reconhecimento, implícito ao menos, de que a redução da confiança popular nos parlamentos e partidos não é efeito da “alienação”, da falta de compromisso com a democracia ou de resquícios de valores autoritários. O descontentamento com o desempenho das instituições democráticas se alia a uma firme adesão aos princípios da democracia, que se funda na constatação sensata que as instituições atualmente existentes privilegiam interesses especiais e concedem pouco espaço para o cidadão comum, cuja influência na condução dos negócios públicos é quase nula.

Por outro lado, a adesão partidária como meio único à representação política reclama a essencialidade dos partidos políticos no regime democrático representativo, como motor do pensamento coletivo e ideológico, contrário à personalização da política e ao totalitarismo do pensamento individual.

Relembra que o constituinte originário elegeu os partidos políticos como meio exclusivo da representação política (art. 14, § 3º, V, da Constituição Federal), além do pluralismo político e pluripartidarismo como princípios democráticos (art. 17), e que

todo o sistema eleitoral brasileiro está organizado em torno dos partidos políticos, como o acesso aos financiamentos públicos de campanha, a nova cláusula de barreira, o coeficiente eleitoral e partidário, o que implicaria em uma mudança estrutural impossível de ser realizada pela via judicial, mas somente legislativa.

A individualização das candidaturas também dificultaria a formação da maioria política necessária para governar, dada a previsível fragmentação das forças políticas no Parlamento, ensejando maior instabilidade política e conflitos.

A essencialidade dos partidos políticos consolida-se no pensamento de Hans Kelsen (2000, p.35): “[...]somente a ilusão ou a hipocrisia podem fazer crer que a democracia é possível sem partidos políticos”.

A personalização da política – já acentuada nos tempos atuais - certamente seria o efeito impremeditado (Teoria Arrow) mais nocivo da mutação política consequente da procedência da candidatura avulsa protagonizada pelo STF no ARE nº 1.054.490. A ideologia política deve suplantar sua personificação.

Yves Sintomer (2010, p.167) alerta para as consequências da personalização política:

No entanto se pensarmos nas trágicas experiências do século passado e na mediocridade atual dos dirigentes pseudocarismáticos, não seria preferível fazer uma outra aposta, acreditando na qualidade deliberativa do debate público e no controle dos governantes pelos governados?

Nesse sentido, Luigi Ferrajoli (2014, p.68-69) defende a adoção de medidas, com o escopo de promover a democracia interna e participativa dos partidos políticos, e não sua desvalorização, mas sua “refundação” por meio da redemocratização. Assere o Italiano: “[...] contra a despolitização da opinião pública e a desagregação política e social, requer-se uma revitalização entre a sociedade e as instituições representativas que somente pode provir de uma refundação dos partidos políticos. ”

Assiste inteira razão a Ferrajoli em não descartar as instituições democráticas, mas revitalizá-las. Seu compatriota, Norberto Bobbio (2015, p.23), já afirmou que “[...] para um regime democrático o estar em transformação é seu estado natural [...]”.

Não parece haver argumento antidemocrático em nenhuma das situações: com candidaturas independentes ou mediante o monopólio dos partidos, especialmente quando se garante o pluripartidarismo. Deve-se atender às preferências políticas de cada povo, no caso brasileiro, estabelecidas constitucionalmente em 1988.

2.6 O Pacto de São José da Costa Rica e a reforma política do STF

O encontro marcado do STF com a possibilidade das candidaturas avulsas, ante a ordem constitucional brasileira, anunciado pelo min. Luís Roberto Barroso, promete ser mais uma tentativa da promoção de uma reforma política, via ativismo político judicial.

O Supremo Tribunal Federal se utiliza do processo judicial para promover uma série de reformas políticas, como se deu na ADI nº 4560/DF²⁷, quando proibiu o financiamento de campanha por pessoas jurídicas. O caminho trilhado pela Corte Constitucional recebe críticas severas. Elival da Silva Ramos (2010, p.129) pontua:

[...]Há como visto, uma sinalização claramente negativa no tocante às práticas ativistas, por importarem na desnaturação da atividade típica do Poder Judiciário, em detrimento dos demais Poderes. Não se pode deixar de registrar mais uma vez, o qual tanto pode ter o produto da legislação irregularmente invalidado por decisão ativista (em sede de controle de constitucionalidade), quanto o seu espaço de conformação normativa invadido por decisões excessivamente criativas.

No caso que se analisa, parece evidente que a Constituição Federal Brasileira elegeu os partidos políticos como o único meio de acesso à representação política, prestigiando o pluralismo político e o pluripartidarismo, possibilitando ao cidadão a liberdade de associação ideológica na postulação do direito de representar, notadamente, quando se tem uma grande quantidade de partidos registrados²⁸, garantindo essa pluralidade. Também é verdade que, na prática, o provimento do recurso extraordinário em repercussão geral, objeto deste ensaio, significaria a declaração de inconstitucionalidade de norma constitucional originária, o que, ainda, não foi admitido pela Corte Constitucional²⁹ uma reforma constitucional feita pelo próprio STF.

O Pacto de São José da Costa Rica (1969: *on-line*), promulgado pelo Decreto nº 678/92³⁰, da lavra pelo então vice-presidente Itamar Franco, ou seja, o *leitmotiv* da possível reforma constitucional judicial, sequer menciona de modo expreso ou implícito, as candidaturas independentes das legendas partidárias. Na postulação recursal em

²⁷ Na ADI 4560/DF, o STF mediante interpretação principiológica modificou o sistema de financiamento de campanha, proibindo as doações de pessoas jurídicas, a despeito da inexistência de regramento constitucional nesse sentido.

²⁸ Segundo dados do TSE temos atualmente 35 partidos políticos registrados no Brasil.

²⁹ Com o precedente da ADI 1.946/DF, o STF assentou a possibilidade do controle de constitucionalidade de Emendas Constitucionais, desde que viole *clausulas pétreas*.

³⁰ http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d0678.htm

tramitação no STF, alega-se violação do art. 23, ao que garantem que “[...] todos os cidadãos devem gozar dos seguintes direitos e oportunidades: a) de participar na direção dos assuntos públicos, diretamente ou por meio de representantes livremente eleitos; b) de votar e ser eleitos em eleições periódicas autênticas, realizadas por sufrágio universal e igual e por voto secreto que garanta a livre expressão da vontade dos eleitores; e c) de ter acesso, em condições gerais de igualdade, às funções públicas de seu país.”

O Tribunal Regional Eleitoral (TRE/RJ: *on-line*) procedeu a interpretação necessária dos tratados internacionais no caso concreto, quando analisou o pedido do registro eleitoral em segunda instância, assentando sua impropriedade no acórdão transcrito em parte:

[...]6 - Os tratados internacionais citados pelos recorrentes em nenhum momento dispõem sobre candidaturas avulsas, o que todos eles tratam é do direito de participação política, direito dos cidadãos de direção dos negócios públicos, que pode ser exercido diretamente ou através de representantes livremente escolhidos.

7 - Não há, e nem poderia haver, a imposição internacional de um determinado modelo democrático, porque o regime político é matéria afeta ao âmbito reservado dos Estados. O que há é a indicação, a observância e o fomento da democracia, mas isso não implica em imposição de um modelo específico ou predeterminado.

8 - Em que pese às esparsas referências à democracia nos textos internacionais, a doutrina tem delimitado o seu alcance aos procedimentos eleitorais da vontade da população e tem afirmado que não se trata de uma obrigação internacional, mas de uma norma consuetudinária em *status nascendi*.

9 - O direito internacional à democracia impõe uma diretriz política de gestão democrática da coisa pública e participação popular, mas tal diretriz não impõe um modelo determinado de democracia, a exemplo da observância de candidaturas avulsas, porque: (i) trata-se de matéria afeta ao âmbito reservado dos Estados e, assim, a sua soberania, e (ii) um conceito internacional de democracia deve ser amplo o suficiente para abarcar as diversidades culturais existentes na Comunidade internacional.”

A democracia brasileira deve ser capaz de, em momentos de crise, evitar buscar soluções à margem da norma, e inovar mediante a utilização de um suposto senso comum, dos que se consideram expertos – não sujeitos ao voto popular – apesar de bem intencionados, como ressalta Luís Felipe Miguel na transcrição já destacada.

Deve-se ter com atenção as palavras do ministro decano do STF, Celso de Mello (*on-line*) proferidas em entrevista jornalística em maio de 2017, por ocasião da veiculação das delações da JBS que envolviam o Presidente Michel Temer:

Mais do que nunca, neste particular momento em que o Brasil situa-se entre o seu passado e o seu futuro, os cidadãos deste país, as instituições

nacionais e os membros integrantes dos poderes do Estado devem prestar obediência irrestrita à Constituição e às leis da República como condição de preservação de nossas liberdades fundamentais e de nossos direitos

É o que se espera da Corte Constitucional brasileira, isto é, o cumprimento da Constituição.

3 CONCLUSÃO

No estado de crise vivenciado pelas democracias ocidentais, onde o Brasil se acha inserido, o sentimento de “antipolítica” é manifesto claramente na sociedade, insatisfeita com a resposta política oferecida pelo Estado.

Os casos contumazes de corrupção envolvendo a classe política dominante agravam a percepção de que os representantes eleitos já não guardam identidade com seus eleitores. A aceitação social dos partidos políticos é mínima, conhecidos por estruturas oligárquicas, antidemocráticas, preocupadas com a permanência no poder, na maioria dos casos.

A sociedade reage e, costumeiramente, o STF promove por meio do ativismo judicial, uma verdadeira reforma política. Desta feita, proporciona o enfrentamento das candidaturas avulsas, independentes do monopólio partidário garantido pela previsão constitucional de 1988.

A via escolhida é o possível conflito da Constituição Federal, com o Pacto de São José da Costa Rica, ratificado em 1992 pelo Estado Brasileiro, a ser julgado oportunamente pelo STF no ARE nº 1.054.490, reconhecido como repercussão geral.

Muitos países democráticos admitem as candidaturas avulsas, tanto para cargos executivos como legislativos, o que confirma uma opção democrática. Isto não importa, necessariamente, no viés antidemocrático do sistema que monopoliza a representação política por meio das agremiações partidárias, como Brasil, Argentina e Suécia – estados democráticos – especialmente no caso brasileiro, em que o pluripartidarismo permite a diversidade ideológica.

Os partidos políticos são indispensáveis à formação do pensamento coletivo e à representação política nas democracias. A utilização como meio possível e exclusivo da

representação política não lhe retira o caráter democrático, mormente quando há a previsão constitucional originária explícita.

O provimento da repercussão geral no ARE nº 1.054.490, além de ativismo político do STF sem precedentes, importa declaração de inconstitucionalidade de norma constitucional originária, procedimento jamais ousado pela Corte Constitucional.

O art. 23 do Pacto de São José da Costa Rica não se refere a candidaturas avulsas, mas ao direito de participação política, plenamente conciliável com o modelo constitucional brasileiro. A mutação constitucional, a seu tempo, por meio do súbito reconhecimento de sua vedação de candidaturas explícitas, significaria em ativismo político reformador do STF, sem precedentes na história de nossa Corte Constitucional.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BAUMAN, Zigmunt, BORDONI, Carlo, Estado de Crise. Trad. Renato Aguiar. Rio de Janeiro. Zahar. 2016.
- BRASIL. **Decreto nº 21.076, de 24 de fevereiro de 1932**. Disponível em <http://legis.senado.gov.br/legislacao/ListaTextoSigen.action?norma=440250&id=14412453&idBinario=15695060&mime=application/rtf> acessado em 21.11.2017 acesso em 26 nov.2017.
- BRASIL. **Decreto-lei ° 7.586, de 28 de maio de 1945**, disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/Del7586.htm acesso em 26 nov.2017.
- BRASIL. Tribunal Regional Eleitoral do Estado do Rio de Janeiro. **Acórdão no nº RE Nº 0001655-68.2016.6.19.0176**, disponível em <http://www.tse.jus.br/@@processrequest> acessado em 26 nov.2017.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Acórdão nº 1.946 MC, disponível em disponível em <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=347341>, acessado em 25 nov.2017.
- BOBBIO, Norberto. **O Futuro da Democracia**. Uma defesa das regras do jogo. Trad. Marco Aurélio Nogueira. Paz e Terra, 13ª ed. São Paulo/Rio de Janeiro, 2015.
- BONAVIDES, Paulo, **Ciência Política**. 10. Ed. São Paulo. Malheiros. 2000.
- DUVERGER, Maurice, **Os Partidos Políticos**. Trad. Cristiano Monteiro Oiticica. Rio de Janeiro. Zahar :1970.
- FACHIN, Luís Edson; SILVA Christine Peter da, <https://www.uninter.com/iusgentium/index.php/iusgentium/article/view/327/263> acesso em 26 nov.2017

- FERRAJOLI, Luigi. **Poderes Selvagens**: A crise da democracia italiana. Trad. Alexander Araújo de Sousa. São Paulo: Saraiva. 2014.
- FRANCO, Afonso Arinos de Melo. **História e Teoria dos Partidos Políticos no Brasil**. São Paulo. Editora Alfa-Ômega 1980 .
- KELSEN, Hans. **A democracia**. Trad. Ivone Castilho Benedetti. São Paulo: Martins Fontes. 2000.
- LEMBO, Cláudio. **O Futuro da Liberdade**. São Paulo. Loyola, 1999.
- MICHELS, Robert. **A Sociologia dos partidos políticos**. Trad. Arthur Choudon. Brasília. UNB. 1982
- MELO, Celso de. **Obediência restrita a Constituição**, disponível <http://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2017-05/celso-de-mello-pede-obediencia-irrestrita-constituicao-em-momento-de-criese> acessado em 25.11.2017.
- MIGUEL, Luís Felipe. **Democracia e Representação**: territórios em disputa. 1ª. ed. São Paulo, Unesp 2014.
- _____. **Pacto de São José da Costa Rica, de 1969**, disponível em http://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao_america.htm acesso em 25 nov.2017.
- RAMOS, Elival da Silva. **Ativismo judicial**: parâmetros dogmáticos. São Paulo: Saraiva, 2010
- ROUSSEAU, Jean-Jacques . **Du Contrat Social**, II, II, Paris, Garnier Flammarion, 1966.
- SALGADO, Eneida Desiree. **Princípios Constitucionais Eleitorais**. 2ª Ed. Belo Horizonte. Editora Fórum: 2015.
- SEN, Amartya. A Ideia de Justiça. Trad. Denise Bottmann; Ricardo Doninelli. Mendes São Paulo. Companhia das Letras 2011.
- _____. **Desenvolvimento como liberdade**. Trad. Laura Teixeira Mota. São Paulo. Companhia das Letras 2010.
- SINTOMER, Yves. **O Poder ao Povo**: júris de cidadãos, sorteio e democracia participativa. Trad. André Rubião. Belo Horizonte: UFMG, 2010.
- WEBER, Max. **A Política como Vocação**. Trad. Leonidas Hegenberg e Octany Silveira da Mota. Brasília: Universidade de Brasília, 2003.