

# A POSSIBILIDADE DE CANDIDATURA AVULSAS PARA CARGOS ELETIVOS NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO

ALBUQUERQUE, Mateus de<sup>1</sup>; COSTA, Wander Medeiros Arena.<sup>2</sup>

**RESUMO:** Tema de profundo interesse nacional nas recentes disputas eleitorais, a possibilidade de candidaturas avulsas tem repercutido, cada vez mais, no cenário jurídico e político nacional. O debate sobre a questão já se encontra sob a análise do Supremo Tribunal do Federal (ARE nº 1054490/RJ). O presente resumo visa abordar a possibilidade de tais candidaturas no ordenamento jurídico brasileiro. Concluindo que candidaturas avulsas podem ser importantes alternativas para o cenário político atual, sendo uma opção para a constatada crise de representatividade política de que temos vivido atualmente.

**PALAVRAS-CHAVE:** Candidaturas avulsas. Direito Eleitoral. Pacto de São José da Costa Rica.

## INTRODUÇÃO:

O direito ao voto e à candidatura é símbolo importante de formalização e concretização do exercício democrático. Não à toa o exercício de tais direitos tem sido fruto de discussões acaloradas em diversos tópicos. Entre tais tópicos, recentemente, o tema da candidatura tem ganhado destaque no cenário brasileiro, vindo a ser tema, inclusive, de disputas judiciais. Tal modalidade, prevista em outros países desenvolvidos e em desenvolvimento no mundo ocidental, ainda não é permitida no Brasil. O presente trabalho visa abordar e esclarecer questões pertinentes à essa modalidade, aos seus aspectos constitucionais e sua relevância nacional e internacional.

## METODOLOGIA:

O presente trabalho foi desenvolvido mediante pesquisa bibliográfica documental, assim consultados textos de doutrinas na área do Direito Eleitoral e Constitucional, legislação brasileira e tratados internacionais dos quais o Brasil é signatário.

## DISCUSSÃO:

O artigo 14 da Constituição Federal traz a filiação partidária como exigência para a candidatura de qualquer cargo eletivo. Tal requisito se encontra estabelecido no Brasil desde 1945, com a promulgação da Lei Agamenon (Decreto-lei nº 7.586, de maio de 1945), que determinava que apenas candidatos registrados por partidos ou alianças de partidos poderiam concorrer às eleições (artigo 39).

Com redação semelhante à Lei de Agamenon, o atual Código Eleitoral traz, em seu artigo 87, a seguinte redação:

*Art. 87. Somente podem concorrer às eleições candidatos registrados por partidos.*

Tal exigência, todavia, cada vez mais tem sido criticada e questionada, tanto em âmbito judicial e político, quanto no âmbito na sociedade civil. Sobretudo em razão da profunda crise de

<sup>1</sup> Acadêmico do Curso de Graduação de Direito da Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul (UEMS). E-mail: mts\_alb@gmail.com

<sup>2</sup> Professor do Curso de Direito da Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul, polo de Dourados/MS.

representatividade que existe por parte da população não só com o cenário político, mas com os eleitos e também com os partidos.

Este cenário tem feito o debate em torno das candidaturas avulsas crescer, tanto no cenário político, quanto na sociedade civil e no âmbito jurídico. Nas eleições de 2018, por exemplo, apenas para o cargo de Presidente da República, o Tribunal Superior Eleitoral recebeu 20 pedidos de candidaturas avulsas. No Judiciário a questão já chegou ao Supremo Tribunal Federal (ARE n.º 1054490/RJ) e, no Congresso Federal, PEC's como a 350/2017, proposta pelo Deputado João Derly (REDE/RS), buscam tornar possível o registro de candidaturas avulsas.

Importante dizer que o Pacto de São José da Costa Rica, em seu artigo 23, inciso 2, c/c inciso 1, não incluiu a filiação partidária entre os motivos pelos quais se pode restringir candidaturas, especificando que tais restrições devem se limitar: “*exclusivamente por motivos de idade, nacionalidade, residência, idioma, instrução, capacidade civil ou mental, ou condenação, por juiz competente, em processo penal*”.<sup>3</sup>

Da análise do artigo, percebe-se que a filiação partidária não consta no rol de limitações aplicáveis para candidaturas. Nesse sentido, a Corte Internacional de Direito Humanos, ao interpretar o Pacto de São José (Convenção Americana) no julgamento do caso Yatama vs. Nicarágua (2005), entendeu que: “*não existe disposição na Convenção Americana que permita sustentar que os cidadãos somente podem exercer o direito a se candidatar a um cargo eletivo através de Partido Político*”<sup>4</sup>.

Nesse ponto, insta salientar que a Convenção Americana, recepcionada antes da Emenda Constitucional n.º. 45/2004 (que incluiu o §3º no artigo 5º da Constituição Federal), não foi recepcionada com status de norma constitucional em nosso ordenamento jurídico. Dessa forma, tanto o Código Eleitoral (artigo 87), quanto o Pacto de São José (artigo 23) regulam o sistema de elegibilidade no Brasil.

Todavia, o Supremo Tribunal Federal, no julgamento do RE 466.343-1/SP, entendeu que tanto o Pacto de São José da Costa Rica, quanto o Pacto Internacional de Direitos Cívicos e Políticos possuem status normativo supralegal, tornando inaplicável a legislação infraconstitucional com eles conflitantes. Vejamos:

*Em conclusão, entendo que, desde a ratificação, pelo Brasil, sem qualquer reserva, do Pacto Internacional dos Direitos Cívicos e Políticos (art. 11) e da Convenção Americana sobre Direitos Humanos – Pacto de San José da Costa Rica (art. 7º, 7), ambos no ano de 1992, não há mais base legal para prisão civil do depositário infiel, pois o caráter especial desses diplomas internacionais sobre direitos humanos lhes reserva lugar específico no ordenamento jurídico, estando abaixo da Constituição, porém acima da legislação interna. **O status normativo supralegal dos tratados internacionais de direitos humanos assinados pelo Brasil, dessa forma, torna inaplicável a legislação infraconstitucional com ele conflitante, seja ela anterior ou posterior ao ato de ratificação.** Assim ocorreu com o art. 1.287 do Código Civil de 1916 e com o Decreto-Lei n.º 911/69, assim como em relação ao art. 652 do Novo Código Civil (Lei n.º 10.406/2002). (grifo nosso)*

Não se pode deixar de notar, entretanto, que o artigo 14, §3º, V da Constituição Federal, traz a exigência expressa da elegibilidade partidária, devendo prevalecer em relação ao Pacto de São José da Costa Rica. Impossível, no entanto, saber se tal entendimento será o que prevalecerá no Supremo Tribunal Federal durante o julgamento do Recurso Especial com Agravo (ARE) n.º 1054490/RJ, que julgará o tema.

<sup>3</sup> Artigo 23, inciso 2, do Pacto de São José da Costa Rica

<sup>4</sup> [http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr6/documentos-e-publicacoes/artigos/docs\\_artigos/jurisprudencia-corte-interamericana-direitos-dos-povos-indigenas.pdf](http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr6/documentos-e-publicacoes/artigos/docs_artigos/jurisprudencia-corte-interamericana-direitos-dos-povos-indigenas.pdf) (p. 226)

A Proposta de Emenda Constitucional nº 350/2017, de autoria do Deputado João Derly (REDE/RS), propõe a alteração dos artigos 14 e 77 da Constituição Federal e a criação do artigo 17-A, “[...] para permitir a apresentação de candidaturas a cargo eletivo independentemente de filiação partidária, desde que haja o apoio mínimo de eleitores na circunscrição, e para possibilitar a associação de candidatos independentes em listas cívicas, nas eleições proporcionais.”

O deputado cita na justificação do projeto os dados da ACE Electoral Knowledge Network<sup>5</sup> que revelam que apenas 9% dos países não admitem candidaturas independente para cargos eletivos, grupo no qual o Brasil se encontra.

Defende o Deputado que:

*“A candidatura independente favorece a renovação da classe política e a participação de integrantes dos movimentos sociais e das minorias no processo eleitoral.”*

No Senado circulam duas propostas semelhantes, a PEC 6/2015 e a 16/2015. A primeira fundamenta que “valorização do eleitor e pelo não fortalecimento das máquinas partidárias, que em muitos casos operam em defesa de interesses privados” enquanto a segunda defende que tal flexibilização:

*“[...] ajuda a que os sistemas políticos contemplem uma maior abertura à participação da sociedade; contribuem para que a sociedade política e a sociedade civil possam aproximar-se, ou diminuir a distância que as separa e traz complicações à própria legitimidade das instituições.”*

Outros defensores da mudança dizem que tais candidaturas favoreceram uma competição mais saudável que forçariam os partidos a melhorarem sua representatividade e um estímulo para que os mesmos reduzam seus comportamentos fisiológicos.

Os que se opõem citam que tal possibilidade enfraqueceria os partidos, que segundo eles, são estruturas essenciais para o funcionamento da democracia. Acrescentam também que tal mudança estimularia personalismos, privilegiando figuras em detrimento das ideias em prol de melhorias ao país. Nesse sentido o professor de Ciência Política, Antonio Lavareda (UFPE), as candidaturas livres tenderiam a agravar a “hiperfragmentação” do Congresso Nacional. O senador Humberto Costa (PT-PE) também crítica:

*“Hoje, mesmo com a exigência de filiação de partidos, nós temos votos em pessoas, não em ideias, em ideologia. Imagina você ter eleição avulsa? Democracia se faz por intermédio das ideias. E os partidos expressam, ou deveriam expressar ideias, são coletivos. Não acredito na mudança ou no processo de governabilidade em cima de pessoas”*

Apesar das críticas, não se pode negar que a proibição das candidaturas avulsas entra em conflito com a dimensão negativa do direito de livre associação (artigo 5º, XVII, da CF), isto é, o “direito de não se associar”. A dimensão negativa de tal direito é reconhecida pelo doutrinador Jorge Miranda<sup>6</sup> e destacada pelo Tribunal Constitucional da Espanha que explica:

*“[o] direito de associação reconhecido pela nossa Constituição em seu artigo 22.1 não compreende somente a forma positiva do direito de associar-se, mas também sua dimensão negativa, o direito de não se associar”.*

O artigo 5º, inciso XVII, da Constituição Federal prevê que a liberdade de associação para fins lícitos é plena, sendo vedada apenas as associações de caráter paramilitar. Dessa forma, analisando a liberdade de associação sob sua dimensão negativa e em não sendo a candidatura a

<sup>5</sup> Disponível em <http://aceproject.org/search?rtype=&country=&topic=&SearchableText=candidatures&language=>

<sup>6</sup> MIRANDA, Jorge. Manual de direito constitucional, p. 476.

cargo eletivo atividade de caráter paramilitar, a obrigação de filiação partidária configura em lesão ao exercício de tal direito individual.

Nesse ponto, por mais que se possa alegar que a criação de partidos políticos é livre (artigo 17 da Constituição Federal), cumpre ressaltar que tal criação não é atividade das mais simples e requer, dentre outros aspectos o “caráter nacional” (artigo 17, inciso I, da CF), fato que afasta aquele que pensa em se candidatar para um cargo local e não se sente representado pelos partidos que querem lançar candidatos em sua cidade/região, por exemplo.

No mais, as críticas atinentes a hiperfragmentação das câmaras legislativas, como o Congresso Nacional, não devem prosperar, pois um cenário democrático pressupõe a diferença de ideias, por mais variadas e fragmentadas que elas sejam e as divergências políticas na tramitação de projetos e políticas públicas seguem sendo inúmeras, mesmo nos países bipartidários e dentro das mesmas legendas.

Por fim, cumpre ressaltar os frequentes episódios nos quais líderes partidários e partidos impuseram ou ameaçaram impor sanções aos parlamentares que contrariassem o imposto por suas legendas em votações de projetos.

## CONCLUSÃO

Diante dos argumentos expostos, se compreende que as candidaturas avulsas podem ser importantes alternativas para o cenário político atual, sendo uma opção para o cenário de crise de representatividade política, bem como uma possível influência para fortalecimento ideológico dos partidos, enfraquecendo aqueles de postura puramente fisiológica. Além disso, tal espécie de candidatura garante maior efetividade ao direito de livre associação daqueles que aspiram participar do processo eleitoral e não se identificam com os partidos existentes no país.

Não se pode negar, no entanto, que a implementação de tal instituto acarretaria em mudanças e adaptações ao sistema eleitoral vigente atualmente, sendo necessário debates profundos a respeito do tema e de seu impacto no sistema atual.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Emenda à Constituição nº 350/2017**. Altera os art. 14 e 77, e cria o art. 17-A, todos da Constituição Federal, para permitir a apresentação de candidaturas a cargo eletivo independentemente de filiação partidária, desde que haja o apoio mínimo de eleitores na circunscrição, e para possibilitar a associação de candidatos independentes em listas cívicas, nas eleições proporcionais. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2145346>>. Acesso em: 30/07/2019

BRASIL. Senado Federal. **Projeto de Emenda à Constituição nº 6/2015**. Suprime e acrescenta dispositivos à Constituição Federal, possibilitando o lançamento de candidaturas avulsas, independentemente de filiação partidária. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/ecidania/visualizacaomateria?id=119631>>. Acesso em: 31/07/2019.

BRASIL. Senado Federal. **Projeto de Emenda à Constituição nº 16/2015**. Dá nova redação ao inciso V do § 3º do art. 14 da Constituição, para dispor sobre a candidatura de pessoas não filiadas a partidos políticos. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/ecidania/visualizacaomateria?id=119858>>. Acesso em 31/07/2019.

BRASIL. Vice-Presidência da República. Decreto 678 de 6 de Novembro de 1992. **Promulga a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica), de 22 de novembro de 1969.** Disponível em: <<http://www.pge.sp.gov.br/centrodeestudos/bibliotecavirtual/instrumentos/sanjose.htm>>. Acesso em: 30/07/2019

FONSECA, Guilherme. **Candidatura Avulsa não é a solução.** Migalhas, 2019. <<https://www.migalhas.com.br/dePeso/16,MI285108,31047-Candidatura+avulsa+nao+e+solucao>>.

Jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos / Secretaria Nacional de Justiça, Comissão de Anistia, Corte Interamericana de Direitos Humanos. **Tradução da Corte Interamericana de Direitos Humanos.** Brasília: Ministério da Justiça, 2014. Disponível em: <[http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr6/documentos-e-publicacoes/artigos/docs\\_artigos/jurisprudencia-corte-interamericana-direitos-dos-povos-indigenas.pdf](http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr6/documentos-e-publicacoes/artigos/docs_artigos/jurisprudencia-corte-interamericana-direitos-dos-povos-indigenas.pdf)>. Acesso em: 30/07/2019.

MIRANDA, Jorge. **Manual de direito constitucional.** Coimbra: Coimbra Editora, 2000. Tomo IV.

SCHOREIBE, Mariana. **Competição saudável ou personalismo excessivo: o impacto das candidaturas independentes que o STF pode aprovar.** BBC, 2017. Disponível em: <<https://www.bbc.com/portuguese/brasil-41505558>>. Acesso em: 29/07/2019

SILVA, Guilherme Amorim Campos. **Liberdade de Associação.** Enciclopédia Jurídica da PUCSP, 2017. Disponível em: <<https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/48/edicao-1/liberdade-de-associacao>>. Acesso em: 30/07/2019.

SOBREIRA, Renan Guedes. YNOUE, Daniela Hideko. **Ruim com os partidos, pior sem eles.** Justificando, 2018. Disponível em: <<http://www.justificando.com/2018/07/17/ruim-com-os-partidos-pior-sem-eles/>>.

**STF vai discutir se candidatura avulsa é constitucional.** STF, 2017. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=358255>>. Acesso em: 30/07/2019.

STF. Recurso Extraordinário: RE nº 466.343 SP, Relator: Ministro Cezar Peluso, Data de Julgamento: 03/12/2008, Tribunal Pleno, Data de Publicação: DJe 04/06/2009. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/imprensa/pdf/re466343.pdf>>. Acesso em: 30/07/2019.