

A REPRESENTATIVIDADE MÍNIMA COMO CONDIÇÃO DE ELEGIBILIDADE E A TESE DAS CANDIDATURAS INDEPENDENTES NO BRASIL

MINIMUM REPRESENTATIVENESS AS A CONDITION FOR ELIGIBILITY AND THE INDEPENDENT CANDIDACY THESIS IN BRAZIL

Vinicius Dourado Loula Salum^{1*}

RESUMO

O artigo aborda o tema da filiação partidária como condição de elegibilidade prevista na Constituição Federal de 1988. Trata, portanto, do aspecto partidário da regra matriz de elegibilidade, aludindo à noção de representatividade política mínima como filtro para o exercício do direito de candidatura em âmbito nacional. Considerando o atual cenário de crise do sistema de representação política, sobretudo da chamada democracia partidária, o trabalho transita pela obra de alguns cientistas políticos que tratam desta conjuntura, trazendo à tona, novamente, a discussão em torno da tese das candidaturas independentes, cujo mérito será objeto de exame no âmbito do Supremo Tribunal Federal.

Palavras-chave: condições de elegibilidade; filiação partidária; crise do sistema representativo; candidaturas independentes.

ABSTRACT

This paper examines the eligibility requirement of party affiliation established by the 1988 Brazilian Federal Constitution. It explores the partisan dimension of the constitutional rule of eligibility, referencing the notion of minimum political representativeness as a filter for exercising the right to candidacy at the national level. Given the ongoing crisis in the political representation system, particularly in party-based democracy, the paper engages with the work of political scientists who analyze this context. It revisits the debate on the thesis of independent candidacies, whose merits are set to be reviewed by the Brazilian Federal Supreme Court.

Keywords: eligibility requirements; party affiliation; representative system crisis; independent candidacies.

* Advogado e professor. Integrante do Grupo de Pesquisa “Direito Eleitoral e Democracia 2024” – promovido pela Escola Judiciária Eleitoral da Bahia (EJE Bahia). Membro da Academia Brasileira de Direito Eleitoral e Político (ABRADEP). Especialista em Direito Eleitoral pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC-Minas). Especialista em Direito Tributário pelo Instituto Brasileiro de Estudos Tributários (IBET). Especialista em Procuradoria Jurídica pelas Faculdades Integradas Ipitanga (FACIIP) em parceria com a Fundação César Montes (FUNDACEM). Especialista em Docência Universitária pela Universidade do Estado da Bahia (UNEB). Graduado em Direito pela Universidade Federal da Bahia (UFBA).

1 INTRODUÇÃO

Este trabalho é resultado dos estudos e debates empreendidos no âmbito do Grupo de Pesquisa “Direito Eleitoral e Democracia” – promovido pela Escola Judiciária Eleitoral da Bahia (EJE Bahia), sob a liderança do Prof. Dr. Jaime Barreiros Neto – no decorrer dos meses de abril a novembro de 2024, cujos membros foram selecionados com fulcro nas regras dispostas no Edital TRE-BA nº 31, de 21 de março de 2024.

Tomando como base as noções teóricas que desenvolvemos em outros artigos científicos – publicados em revistas especializadas, a exemplo da Revista *Populus*² e da Revista do TRE do Rio Grande do Sul³ – faremos inicialmente uma breve exposição acerca da filiação partidária como condição de elegibilidade no Direito brasileiro, e da sua relação com a noção de representatividade política mínima exigida para que o nacional possa postular a candidatura a um cargo político-eletivo.

Os autores estudados no Grupo de Pesquisa, a exemplo de Bernard MANIN, Robert A. DAHL, David Van REYBROUCK, dentre outros, constituem nosso material bibliográfico para a abordagem do tema relativo ao governo representativo e à crise do moderno sistema de representação política, em especial da democracia de partidos, com a emergência de um novo modelo de representação que Manin denomina de “democracia do público”. Daí o conflito constante entre a institucionalidade democrática brasileira, que o ordenamento jurídico constituiu tendo por fundamento a intermediação partidária, e a própria dinâmica social e eleitoral, muitas vezes antagônica aos próprios partidos.

É neste contexto histórico que o *aspecto partidário* do critério material da regra matriz de elegibilidade – esta norma cuja incidência tem o condão de garantir o efetivo exercício da capacidade eleitoral passiva pelo sujeito ativo (o cidadão) – tem sido objeto de questionamentos, inclusive com o ressurgimento da tese das candidaturas independentes no Brasil. Trata-se de um tema que afeta diretamente o arcabouço normativo que atualmente confere aos partidos políticos o monopólio das candidaturas, e que neste momento está na pauta político-jurídica do país em virtude do reconhecimento, pelo Supremo Tribunal Federal, da repercussão geral da matéria.

Diante da crise de representatividade dos partidos políticos e da crescente demanda por alternativas ao monopólio partidário das candidaturas, o presente artigo busca examinar se a exigência de filiação partidária como condição de elegibilidade ainda se justifica à luz do direito posto. Trata-se de questão tão polêmica quanto relevante, seja para a Ciência Política ou mesmo para o Direito Eleitoral.

2 A REPRESENTATIVIDADE POLÍTICA MÍNIMA COMO CONDIÇÃO DE ELEGIBILIDADE NO DIREITO BRASILEIRO

No Brasil, conforme é amplamente cediço, um dos requisitos exigidos para a candidatura a cargos eletivos é a filiação a um partido político (art. 14, §3º, inciso V, CF/88). Vale dizer que na democracia brasileira “Não é possível a representação política fora do partido”, pois, a rigor, “os partidos detêm o monopólio das candidaturas: para ser votado, o cidadão deve filiar-se”⁴.

2 SALUM, Vinícius D. L. A regra matriz de elegibilidade e as “condições de registrabilidade”: uma análise lógico-semântica do procedimento de registro de candidatura. *Revista Populus*, Salvador, n. 9, p. 125-150, dez. 2020.

3 SALUM, Vinícius D. L. Entre a teoria clássica e a teoria do fato jurídico: apontamentos para uma nova dogmática em matéria de (in)elegibilidade. *Revista do TRE-RS*, Porto Alegre, p. 45-74, n. 51, jul./dez. 2021.

4 GOMES, José Jairo. *Direito eleitoral*. 19. ed. rev. atual. e ampl. Barueri, SP: Atlas, 2023. p. 174.

Por isso é que Fávila Ribeiro, ao tratar da elegibilidade, começa dando primazia aos partidos políticos e à questão da filiação partidária – esta que, segundo o autor, seria o “primeiro pressuposto” para o exercício do direito de candidatura. Em suas próprias palavras:

A concorrência a cargos eletivos tem por primeiro pressuposto a indicação por partido político em regular funcionamento. Inadmite-se, assim, candidaturas avulsas, desvinculadas das organizações partidárias. As disputas eleitorais devem ser travadas entre os partidos políticos, com a participação de seus respectivos candidatos⁵.

E não é bastante o requerimento de filiação. Para que a candidatura seja válida, a legislação ordinária exige que o ato de inscrição na membresia partidária deve estar *deferido* pelo partido no prazo de seis meses antes das eleições (art. 9º, *caput*, da Lei 9.504/97) ou em prazo superior previsto no estatuto (art. 20, *caput*, da Lei 9.096/95), e que o pretense candidato seja escolhido por seus pares nas chamadas *convenções partidárias* (arts. 7º a 9º da Lei 9.504/97), que consistem em “assembleias realizadas pelas agremiações partidárias, para que seus filiados com direito a voto – aí chamados convencionais – deliberem sobre assuntos de seu interesse”⁶, inclusive quanto à escolha de candidatos. Por isso é que Adriano Soares da Costa assere que “A filiação partidária é um pressuposto constitucional relevante, pois indica a impossibilidade de existirem candidaturas avulsas, independentes dos partidos políticos”⁷.

A Constituição Federal de 1988 deveras alçou os partidos políticos a uma posição de destaque, outorgando-lhes “o papel de protagonistas do processo democrático, organizadores do debate público e legítimos representantes do pluralismo político, interpretado como o princípio constitucional fundamental norteador da democratização do poder”⁸. Tem-se, assim, a adoção de um sistema partidário de democracia representativa típico dos séculos XIX e XX, em contraponto ao modelo liberal anterior. Segundo Orides Mezzaroba:

O surgimento das chamadas Democracias Representativas Partidárias se deve à crise do modelo de *representação* anterior altamente descomprometido com critérios mínimos de *representatividade*. É, pois, justamente diante desta crise de *representatividade*, proporcionada pela *representação* liberal, que surgem os *Partidos Políticos*, com a função de intermediar, aglutinar, incorporar e executar as vontades individuais. Nesse sentido, pode-se afirmar que os *Partidos Políticos* nascem para aperfeiçoar o próprio sistema de *representação política*.

[..]

Assim sendo, na Democracia Representativa os Partidos Políticos surgem como instituições incumbidas de canalizar a vontade de cada um dos representados, buscando expressá-la de forma unificada e organizada. A vontade deixa de ser unitária, de um sujeito não-real, conforme vislumbrava a concepção liberal, transformando-se em pluralidade de vontades, de sujeitos reais. Os representados passam, então, a identificar-se com os princípios e programas partidários, e não mais apenas com a personalidade individual e única do representante⁹.

Os partidos políticos seriam, assim, os legítimos porta-vozes do pensamento político da nação

5 RIBEIRO, Fávila. *Direito eleitoral*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1986. p. 181.

6 ALVIM, Frederico Franco. *Curso de direito eleitoral*. 2. ed. Curitiba: Juruá, 2016. p. 251.

7 COSTA, Adriano Soares da. *Instituições de direito eleitoral*. 10. ed. rev. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2016. p. 120.

8 BARREIROS NETO, Jaime. *Direito eleitoral*. 14. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Editora Juspodivm, 2024. (Sinopses para Concursos, v. 40). p. 192.

9 MEZZAROBA, Orides. *Introdução ao direito partidário brasileiro*. 2. ed. rev. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2004. p. 84-85.

– instituições intermediárias entre a sociedade civil e a sociedade política. Por este motivo, para postular a representação popular no Brasil é imprescindível que, pelo filtro das instâncias partidárias (filiação e convenções), o nacional já ostente certa *representatividade política mínima*, sendo esta, desta feita, uma condição de elegibilidade imposta pelo nosso ordenamento jurídico-constitucional:

A noção de representatividade mínima a que temos aludido guarda relação com o fato de os partidos políticos representarem uma *parcela do pensamento político da nação*, a qual o pretense candidato, para que possa legitimamente ser porta-voz de uma ideologia de *caráter nacional* (art. 17, I, CF/88), necessita não apenas estar filiado à agremiação mas também ser escolhido entre os seus correligionários no pleito interno das convenções partidárias. A própria exigência de filiação somente faz sentido em complemento com a escolha do sujeito na competente instância decisória dos partidos (as convenções), do contrário não haveria a *representatividade mínima* que o constituinte estabeleceu quando erigiu nossa estrutura político-estatal nos moldes da democracia representativa¹⁰.

De acordo com a diretriz teórica que temos apresentado e defendido em trabalhos anteriores, estamos aqui tratando de um requisito de candidatura que diz respeito, no plano lógico, ao denominado *aspecto partidário* da regra matriz de incidência da norma de elegibilidade no Direito brasileiro, ou simplesmente *regra matriz de elegibilidade* (RME), que é uma norma jurídica em sentido estrito, aplicada pelo juiz eleitoral no procedimento de registro de candidatura, cuja incidência-aplicação tem o condão de atribuir efetiva capacidade eleitoral passiva ao nacional: “Ao fim do processo de aplicação da regra matriz de elegibilidade o cidadão brasileiro que até então ostentava a qualidade de *eleitor* passa a gozar de um novo *status* jurídico-eleitoral, tornando-se, doravante, *candidato*”¹¹.

Em suma, se o sujeito ativo não preencher o aspecto partidário do critério material da RME, não haverá a incidência da norma de elegibilidade no caso concreto e o cidadão não poderá exercer o direito subjetivo de candidatura, isto é, a sua capacidade de ser votado (ou capacidade eleitoral passiva).

3 A CRISE DO MODELO REPRESENTATIVO PARTIDÁRIO

Orides Mezzaroba observa que “Qualquer espécie ou tamanho de agrupamento humano que seja colocado diante do problema de buscar decisões consensuais coletivas irá, inexoravelmente, defrontar-se com o tema da *representação política*”¹². Sobretudo em razão do tamanho, da dinâmica e da complexidade do agrupamento humano é que a representação política se torna imprescindível, conforme registro de Fávila Ribeiro:

As contingências do viver hodierno com a vasta extensão territorial dos Estados, a elevada densidade demográfica das cidades e o volume e complexidade dos problemas que devem ser resolvidos mostram-se adversos ao funcionamento da democracia direta. Em não compartilhando diretamente das funções governativas, faz o povo a designação de representantes que ficam habilitados a exercê-las em seu nome¹³.

10 SALUM, Vinícius D. L. A regra matriz de elegibilidade e as “condições de registrabilidade”: uma análise lógico-semântica do procedimento de registro de candidatura. *Revista Populus*, Salvador, n. 9, p. 125-150, dez. 2020. p. 139.

11 *Ibidem*. p. 132.

12 MEZZAROBIA, Orides. *Introdução ao direito partidário brasileiro*. 2. ed. rev. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2004. p. 16.

13 RIBEIRO, Fávila. *Direito eleitoral*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1986. p. 36.

As ponderações acima feitas são deveras assertivas, tanto mais se considerarmos o atual estágio de evolução da sociedade de massas que, diferentemente dos pequenos grupos ou associações, exigem organizações de grande escala e uma série de instituições políticas representativas do povo a fim de que, de fato, sejam consideradas democracias no sentido moderno do termo.

Robert A. DAHL oferece-nos uma lista sêxtupla de *instituições políticas* necessárias em um regime político estatal que se proponha realmente democrático, quais sejam: *funcionários eleitos* (i), *eleições livres, justas e frequentes* (ii), *liberdade de expressão* (iii), *fontes de informação diversificadas* (iv), *autonomia para as associações* (v) e *cidadania inclusiva* (vi)¹⁴. De acordo com o autor:

Tomadas integralmente, essas seis instituições políticas não constituem apenas um novo tipo de sistema político, mas uma nova espécie de governo popular, um tipo de ‘democracia’ que jamais existira pelos 25 séculos de experiência, desde a primeira democracia em Atenas e a primeira república em Roma¹⁵.

Estas seriam, dessarte, as instituições do moderno governo representativo democrático que DAHL denomina de poliarquia ou democracia poliárquica, ou seja, *o governo de muitos*, em contraposição ao governo de um, a exemplo da monarquia, ou ao governo de poucos, como numa oligarquia ou aristocracia.

A questão dos funcionários eleitos é o que toca mais diretamente a temática da representação política e de seus problemas no âmbito das modernas democracias. Segundo o cientista político norte-americano, “quanto mais cidadãos uma unidade democrática contém, menos esses cidadãos podem participar diretamente das decisões do governo e mais eles têm de delegar a outros essa autoridade”¹⁶. Tal circunstância termina por contribuir para aquilo que o próprio Robert A. Dahl assume como o “preço” da representação política nos países democráticos, isto é, a inevitável formação de uma classe aristocrática dirigente:

O lado sombrio é o seguinte: sob um governo representativo, muitas vezes os cidadãos delegam imensa autoridade arbitrária para decisões de importância extraordinária. Não delegam autoridade apenas a seus representantes eleitos, mas, num trajeto ainda mais indireto e tortuoso, a autoridade é delegada a administradores, burocratas, funcionários públicos, juízes e, em grau ainda maior, a organizações internacionais¹⁷.

David Van Reybrouck oferece-nos uma visão ainda mais profunda do problema relacionado ao sistema de representação política nos países democráticos. O autor belga alude a uma “síndrome da fadiga democrática” que estaria assolando as democracias ocidentais no arrebol deste século XXI:

Os sintomas da doença de que sofre a democracia ocidental são tão numerosos quanto vagos, mas se colocamos juntos o abstencionismo, a instabilidade eleitoral, a hemorragia dos partidos, a impotência administrativa, a paralisia política, o medo das eleições, a penúria no recrutamento, o desejo compulsivo de aparecer, a febre eleitoral crônica, o estresse midiático extenuante, a desconfiança, a indiferença e outras convallescências vemos se desenhar uma síndrome, a síndrome da fadiga

14 DAHL, Robert A. *Sobre a democracia*. Tradução: Beatriz Sidou. Brasília, DF: Editora Universidade de Brasília, 2009. p. 99-100.

15 *Ibidem*. p. 104.

16 DAHL, Robert A. *Sobre a democracia*. Tradução: Beatriz Sidou. Brasília, DF: Editora Universidade de Brasília, 2009. p. 125.

17 DAHL, Robert A. *Sobre a democracia*. Tradução: Beatriz Sidou. Brasília, DF: Editora Universidade de Brasília, 2009. p. 128.

democrática, ainda não estudada sistematicamente, mas que inegavelmente afeta inúmeras democracias ocidentais¹⁸.

Esta síndrome decorreria, em grande medida, da adoção de um modelo de representação política de natureza eletiva que, em suas raízes, não teria nascido para constituir uma democracia de fato, pois, segundo o autor, “A Revolução Francesa, como a Norte-Americana, não eliminou a aristocracia para instalar uma democracia, mas eliminou uma aristocracia *hereditária* para instalar uma aristocracia *eleita*”¹⁹.

Por isso é que Reybrouck, citando Francis Dupuis-Déri, relembra que “a aristocracia eletiva da qual falava Rousseau há cinquenta anos é o que chamamos hoje de democracia representativa”²⁰. A propósito, é nesta senda que Reybrouck resgata o instrumento do sorteio – originalmente utilizado no apogeu da democracia ateniense²¹ – como “o melhor remédio contra a síndrome da fadiga democrática da qual sofrem tantos países”²², defendendo, pois, uma interessante tese firmada na ideia de um modelo birrepresentativo que, afinal, seria formado por “uma representação nacional composta da associação entre eleições e sorteio. Ambas têm suas qualidades: a proficiência de políticos de carreira e a liberdade dos cidadãos não eleitos”^{23 24}.

A despeito da alusão a uma complexa síndrome, ainda à mercê de um diagnóstico mais preciso pela Ciência Política, o certo é que há entre nós – pelo menos desde finais do século XX – a emergência de uma crise do moderno sistema de representação que tem causado um profundo mal-estar político em diversos países ocidentais. Segundo Bernard Manin, esta não seria propriamente uma crise da representação enquanto tal, mas de um modelo particular de governo representativo: a democracia de partido. No reconhecido ensaio “As Metamorfoses do Governo Representativo” o cientista político francês adverte que:

Durante décadas, a representação parecia estar fundamentada em uma forte e estável relação de confiança entre o eleitorado e os partidos políticos; a grande maioria dos eleitores se identificava com um partido e a ele se mantinha fiel. Hoje, porém, o eleitorado tende a votar de modo diferente de uma eleição para a outra, e as pesquisas de opinião revelam que tem aumentado o número dos eleitores que não se identificam com partido algum²⁵.

De acordo com o autor, haveria uma relação de simetria entre a crise atual e aquela ocorrida em finais do século XIX e início do século XX, da qual resultara a transformação do então modelo de representação parlamentar de cunho liberal, onde “As eleições foram concebidas como um meio de conduzir ao governo indivíduos que gozavam da confiança de seus concidadãos”, em um novo sistema

18 REYBROUCK, David Van. *Contra as eleições*. Tradução: Flávio Quintale. Belo Horizonte: Editora Âyiné, 2017. p. 44.

19 REYBROUCK, David Van. *Contra as eleições*. Tradução: Flávio Quintale. Belo Horizonte: Editora Âyiné, 2017. p. 154.

20 *Ibidem*, p. 157.

21 Na organização democrática ateniense “Dava-se preferência ao sistema do sorteio – *kleros* – para o provimento de certas magistraturas, por se considerar dotado de maior expressão democrática” (RIBEIRO, Fávila. *Direito eleitoral*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1986. p. 23).

22 REYBROUCK, David Van. *Contra as eleições*. Tradução: Flávio Quintale. Belo Horizonte: Editora Âyiné, 2017. p. 246.

23 *Ibidem*, p. 247.

24 O próprio autor reconhece que propõe algo incomum para os padrões teóricos atuais, tanto que invoca a seguinte citação de Anthony Barnett e Peter Carty como reforço à sua tese: “Diz-se que a vida de um pensamento importante tem três fases. Primeiro, é ignorado. Depois, ridicularizado. E, finalmente, é aceito como sabedoria do senso comum” (REYBROUCK, David Van. *Contra as eleições*. Tradução: Flávio Quintale. Belo Horizonte: Editora Âyiné, 2017. p. 218).

25 MANIN, Bernard. As metamorfoses do governo representativo. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 10, n. 29, 1995. Disponível em: https://anpocs.org.br/images/stories/RBCS/rbcs29_01.pdf. Acesso em: 17 abr. 2024. p. 1.

democrático, a moderna democracia de partidos, em que “Os cidadãos não votam mais em alguém que conhecem pessoalmente, mas em um candidato que carrega as cores de um partido”²⁶.

Decerto que a crise hodierna da democracia partidária não aponta, necessariamente, para uma decadência total dos partidos políticos, pois “Eles permanecem fortes como organizações parlamentares e como organizações para fazer campanha”, conforme obtemperou o próprio Manin em um artigo mais recente²⁷. Nada obstante, o surgimento de candidaturas eleitoralmente fortes que se apresentam dentro de uma nova ideia de representação política – alheia, total ou parcialmente, à intermediação das organizações partidárias – é cada vez mais frequente. Elas constituem um modelo que o próprio Manin denominara de “democracia do público”:

Há muito tempo os analistas vêm constatando uma tendência à personalização do poder nos países democráticos. [...] os candidatos se comunicam diretamente com seus eleitores através do rádio e da televisão, dispensando a mediação de uma rede de relações partidárias. A era dos ativistas, burocratas de partido ou ‘chefes políticos’ já acabou. Por outro lado, a televisão realça e confere intensidade especial à personalidade dos candidatos. De certa maneira, ela faz recordar a natureza face a face da relação de representação que caracterizou a primeira forma de governo representativo. 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’. [...] Isso explica por que o eleitorado se apresenta, antes de tudo, como um público que reage aos termos propostos no palco da política. Por essa razão, denominamos essa forma de governo representativo de ‘democracia do público’²⁸.

Interessante ressaltar que estas constatações de Bernard Manin foram feitas em um período anterior ao surgimento da *internet* como veículo de comunicação de massa, que potencializou, de forma exponencial, as noções que o autor francês conferiu à denominada *democracia do público*. Atualmente, com o advento das chamadas redes sociais, tem-se o palco propício à eclosão de personalidades do tipo Pablo Marçal, empresário e influenciador digital (*influencer*), que fora elevado à condição de candidato a Prefeito da maior cidade da América Latina nas eleições do ano passado (2024) não pela pregressa vida político-partidária (de resto, inexistente) ou pela filiação ao inexpressivo Partido Renovador Trabalhista Brasileiro (PRTB)²⁹, mas pela potência dos seus milhões de seguidores (internautas) nas redes sociais. Em grande medida, portanto, Manin explica Marçal.

O mesmo fenômeno ocorrera nas próprias eleições presidenciais norte-americanas, com a escolha do empresário Donald Trump tanto em 2016 quanto em 2024, bem como nas eleições presidenciais do Brasil, sobretudo aquela que outorgou o mandato presidencial ao então Deputado Jair Messias Bolsonaro, líder de um movimento apartidário ora denominado “bolsonarismo”. Em todos os casos, a disputa eleitoral

²⁶ *Ibidem*, p. 9.

²⁷ MANIN, Bernard. A democracia do público reconsiderada. *Novos estudos CEBRAP*, São Paulo-SP, n. 97, p. 115-127, nov. 2013. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0101-33002013000300008>. Acesso em: 8 fev. 2025. p. 121.

²⁸ MANIN, Bernard. As metamorfoses do governo representativo. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 10, n. 29, 1995. Disponível em: https://anpocs.org.br/images/stories/RBCS/rbcs29_01.pdf. Acesso em: 17 abr. 2024. p. 13-14.

²⁹ A filiação decerto fora levada a cabo tão somente por razões formais, dado que o ordenamento jurídico brasileiro (ainda) não admite as candidaturas independentes.

pouco teve a ver com os partidos políticos, mas com a personalidade dos próprios candidatos e a defesa de um amálgama de ideias políticas assistemáticas sem nenhuma intermediação partidária, vale dizer, dissociada de quaisquer princípios ou programas partidários específicos³⁰.

É nesta conjuntura de crise do sistema de representação partidária que se insere o reconhecimento da repercussão geral acerca da admissibilidade ou não de candidaturas avulsas nas eleições majoritárias no Brasil, questão que se apresenta como objeto do Recurso Extraordinário nº 1238853/RJ no âmbito do Supremo Tribunal Federal (STF)³¹.

4 BREVES NOTAS SOBRE A TESE DAS CANDIDATURAS INDEPENDENTES NO BRASIL

Conforme destacamos no tópico 2 deste trabalho, a ordem constitucional da nova república outorgou aos partidos políticos no Brasil o monopólio das candidaturas, notadamente com a exigência de filiação partidária como condição de elegibilidade. Importante sublinhar, entretanto, que a instituição de um modelo de representação mediada pelas agremiações partidárias decorreu de uma escolha político-jurídica do constituinte de 1988. Entre nós nem sempre foi assim, conforme nos relembra Eneida Desiree Salgado:

Em relação à apresentação das candidaturas, apesar das agremiações partidárias existirem desde o Brasil Império, apenas a partir de 1945 passou-se a exigir que os candidatos a cargos eletivos fossem apresentados pelos partidos (artigo 39 do Decreto-Lei nº 7.586/45 – Lei Agamenon). O Código Eleitoral de 1932 previa o registro, cinco dias antes da eleição, de candidatos apresentados por partidos, aliança de partidos ou grupo de pelo menos 100 pessoas. Na Constituição de 1934, além dos deputados eleitos diretamente, havia representantes classistas, escolhidos por delegados dos sindicatos e associações. Durante as discussões sobre a convocação da Assembleia Nacional Constituinte de 1988, muitos juristas defenderam a possibilidade de candidaturas avulsas, mas a proposta foi afastada³².

A despeito da rejeição das candidaturas independentes por ocasião dos debates da Assembleia Nacional Constituinte de 1988, a tese tem ressurgido com muita força nos últimos anos, em decorrência, inclusive, da própria crise do sistema de representação político-partidária a qual fizemos menção no tópico 3 deste trabalho.

Rodrigo López Zilio, por exemplo, alude à existência de:

[...] fortes defensores da tese da candidatura avulsa, com fundamento na Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica), ratificado pelo Brasil no Decreto nº 678, 06 de novembro de 1992, cujo regramento não estabelece a filiação partidária com uma causa suficiente para restringir o gozo do direito fundamental de elegibilidade. A tese da candidatura avulsa, aliás, é matéria de repercussão geral reconhecida pelo STF (RE nº 1238853 – Rel. Min.

30 Steven Levitsky e Daniel Ziblatt atribuem aos partidos, nos EUA, a qualidade de “guardiões da democracia”, os verdadeiros “administradores da democracia norte-americana”, responsáveis, inclusive, por “manter figuras perigosas longe da Casa Branca” (LEVITSKY, Steven; ZIBLATT, Daniel. *Como as democracias morrem*. Tradução: Renato Aguiar. Rio de Janeiro: Zahar, 2018. p. 44-48). Neste sentido, no que concerne à eleição de 2016 nos EUA, os autores aludem a uma falha dos mecanismos partidários: “EMBORA MUITOS FATORES tenham contribuído para o sucesso político atordoante de Trump, sua ascensão à Presidência é, em boa medida, uma história de guarda ineficaz dos portões. Os guardiões do partido falharam em três momentos cruciais: a ‘primária invisível’, as primárias propriamente ditas e a eleição geral” (*Ibidem*, p. 62).

31 Até o momento da elaboração deste artigo (março/2025), o STF ainda não havia julgado o mérito do tema de repercussão geral nº 974, mas apenas reconhecido a sua relevância para efeito de admissibilidade recursal.

32 SALGADO, Eneida Desiree. O sistema eleitoral brasileiro. In: SALGADO, Eneida Desiree (coord.). *Sistemas eleitorais: experiências ibero-americanas e características do modelo brasileiro*. Belo Horizonte: Fórum, 2012. p. 139-172. p. 158.

Roberto Barroso), aguardando manifestação do Plenário³³.

É importante sublinhar, novamente, que esta matéria passou a ocupar a agenda político-jurídica do país “como um forte indicador da crise que a democracia brasileira vivencia, a qual se intensificou após as eleições de 2014. Ela é, ainda, o sintoma de uma insatisfação com a política em geral e seus principais atores (governo, parlamento, partidos)”³⁴.

A tese das candidaturas independentes fora invocada no Recurso Extraordinário nº 1238853/RJ pelos recorrentes Rodrigo Sobrosa Mezzomo e Rodrigo Rocha Barbosa que, mesmo sem filiação partidária, pleitearam a candidatura à chapa majoritária no pleito municipal do Rio de Janeiro-RJ em 2016, levando a matéria à apreciação da Corte Suprema após o indeferimento da candidatura em todas as instâncias da Justiça Eleitoral.

A propósito, boa parte dos argumentos invocados pelos Recorrentes, a despeito da relevância, tangenciam muito mais a Política do que propriamente o Direito, tratando, inclusive, das inúmeras mazelas do nosso sistema partidário, denunciadas com afirmações tais como estas: (1) “A democracia interna é mera ficção e os programas partidários são amorfos e ambíguos”; (2) de acordo com as pesquisas de opinião, “as agremiações partidárias aparecem sempre na última posição” quando o assunto é a confiança do brasileiro nas instituições; (3) “a vida política e partidária, da forma como hoje está posta, causa tremenda repulsa e afasta o cidadão de bem”, eis que dominada por verdadeiros “clãs políticos”³⁵.

As circunstâncias fáticas apontadas no recurso são decerto deploráveis e militam em prol de uma ampla reforma do sistema político-partidário brasileiro, a ser levada a cabo pela instância competente do Congresso Nacional. Por mais complexa e árdua que a empreitada possa ser, inclusive por motivos que os Recorrentes também fizeram questão de enunciar em suas razões recursais³⁶, a conjuntura política desfavorável não tem o condão de afastar a escolha legítima do constituinte de 1988 pela consagração dos partidos políticos como instituições de intermediação entre a vontade do povo e a representação política nos parlamentos e governos.

Neste sentido, ao invés de suprimir das agremiações esta prerrogativa outorgada pela Carta Magna, um caminho igualmente possível de ser percorrido para robustecer ainda mais nossa democracia seria aquele proposto pelo professor Dr. Jaime Barreiros Neto que, ao tratar do delicado tema da fidelidade partidária, afirma o seguinte:

É fundamental para o fortalecimento da democracia brasileira, em consonância com as normas jurídicas estabelecidas na Constituição Federal, documento representativo da soberania popular, que os partidos políticos sejam respeitados como verdadeiros canais de interlocução da vontade do povo e da consagração do pluralismo político³⁷.

33 ZILIO, Rodrigo López. *Direito eleitoral*. 7. ed. rev. ampl. e atual. Salvador: Editora Juspodivm, 2020. p. 206.

34 BARRETO, Álvaro. Filiação partidária e elegibilidade: é possível avançarmos às candidaturas independentes? In: FUX, Luiz; PEREIRA, Luiz Fernando Casagrande; AGRA, Walber de Moura (coord.). *Elegibilidade e inelegibilidades*. Organizado por Luiz Eduardo Peccinin. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 197-220. (Tratado de Direito Eleitoral, v. 3). p. 214.

35 BRASIL, Supremo Tribunal Federal. *Peça recursal (Recurso Extraordinário Eleitoral)*. Processo judicial em trâmite. Recurso Extraordinário nº 1238853. Documento obtido pelo autor. 2025.

36 Aduzem os Recorrentes que “os políticos não farão qualquer movimento altruísta ou benevolente para mudar esta lastimável e perigosa realidade eleitoral”, razão pela qual somente o Poder Judiciário poderia fazê-lo, notadamente com a admissão da candidatura desvinculada de partidos políticos (BRASIL, Supremo Tribunal Federal. *Peça recursal (Recurso Extraordinário Eleitoral)*. Processo judicial em trâmite. Documento obtido pelo autor. 2025).

37 BARREIROS NETO, Jaime. *Reforma partidária no Brasil: coligações eleitorais, cláusula de barreira e fidelidade partidária*. Salvador: Faculdade Baiana de Direito, 2018. p. 72.

Todavia, o certo é que a tese da legitimidade ou não das candidaturas independentes será enfrentada no âmbito do Poder Judiciário, e tende a ser examinada pelo STF com fundamento no Direito posto, sobretudo por meio da análise dos efeitos da Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica) sobre o ordenamento jurídico nacional. Tanto é assim que, na decisão em que a Corte reconheceu a presença de repercussão geral da questão constitucional suscitada no recurso, o Min. Luís Roberto Barroso, na condição de Relator da matéria, definiu-a da seguinte maneira: “Saber se é possível ao cidadão concorrer em eleições por meio de candidatura independente, sem prévia filiação partidária, à luz do art. 14, §3º, CF/1988 e do Pacto de São José da Costa Rica”³⁸.

Segundo os defensores da tese junto ao Supremo, em razão do seu *status* de supralegalidade, a Convenção Americana sobre Direitos Humanos teria “o condão de sustar a eficácia de toda e qualquer legislação infraconstitucional com ela conflitante, ainda que posterior”; desta feita, a despeito da subsistência da norma do art. 14, §3º, V, da CF/88 (que trata da filiação partidária como condição de elegibilidade), “a legislação infraconstitucional que a disciplina quedar-se-ia com sua eficácia paralisada, pelo que, portanto, a regra constitucional deixa de ter aplicabilidade prática” (sic)³⁹.

Em seu opinativo, a Procuradoria Geral da República, neste ponto, inclinou-se pela aparência de procedência do pedido, argumentando que:

Apesar da relevância dos partidos políticos para o processo democrático, o art. 6º, §4º, II, da CR não incluiu os partidos na cláusula de eternidade da Constituição de 1988. Ao contrário, nesse aspecto da organização social brasileira, a Constituição só declarou a salvo de mudanças o ‘voto direto, secreto, universal e periódico’. Logo, não parece haver incompatibilidade entre a norma internacional aludida e as restrições a emendas constitucionais ou à incorporação do pacto aludido na ordem brasileira. Daí que os partidos representados no Congresso Nacional abriram mão, validamente, da função de organizações intermédias exclusivas entre governantes e governados, ao terem aprovado o Pacto de São José⁴⁰.

Oportuno advertir que a adoção desta teoria não teria apenas o efeito de resolver o tema das candidaturas avulsas (objeto específico do recurso), mas terminaria por constituir um verdadeiro *standard* argumentativo, inclusive para fins de afastamento de uma série de restrições ao exercício do direito fundamental de candidatura no Brasil, a exemplo das hipóteses de inelegibilidade previstas na Lei Complementar nº 64 – sobretudo com as alterações promovidas pela chamada “Lei de Ficha Limpa” (LC 135/2010) – que possam eventualmente estar em conflito com as diretrizes normativas do Pacto de São José da Costa Rica.

Todavia, mesmo na hipótese de acolhimento da referida tese pelo Supremo Tribunal Federal, a temática das candidaturas independentes ainda estaria permeada de diversos outros problemas, tal como adverte José Jairo Gomes:

Mas ainda que se vislumbresse a existência de um direito fundamental à candidatura avulsa, é preciso ponderar que o funcionamento do sistema político-eleitoral brasileiro pressupõe a intermediação partidária. [...] Entre outras coisas,

38 BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). *Questão de Ordem no Recurso Extraordinário com Agravo n. 1.054.490/RJ*. Relator: Min. Roberto Barroso. Julgado em: 5 out. 2017. Publicado em: 9 mar. 2018. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, DF, 9 mar. 2018.

39 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Peça recursal (Recurso Extraordinário Eleitoral)*. Processo judicial em trâmite. Recurso Extraordinário nº 1238853. Documento obtido pelo autor. 2025.

40 BRASIL. Procuradoria-Geral da República. *Parecer no Recurso Extraordinário nº 1238853*, Relator: Min. Roberto Barroso. Brasília, DF: PGR, 2017.

basta pensar no seguinte: (i) a distribuição das cadeiras nas Casas Legislativas depende da apuração dos quocientes eleitoral e partidário (CE, arts. 106 e 107); (ii) a distribuição dos recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) é feita entre os partidos políticos (LE, art. 16-D), (iii) o direito de acesso gratuito ao rádio e à televisão só é concedido a partidos políticos (CF, art. 17, §3º)⁴¹.

De resto, enquanto não houver uma reforma constitucional do sistema político, ou uma decisão de mérito da Suprema Corte nos autos do RE nº 1238853/RJ, aos partidos políticos compete exercer a relevante função de outorgar ao cidadão – por deliberação de suas instâncias competentes (mormente no âmbito das convenções partidárias) – a representatividade política mínima exigida pelo Direito posto para fins de aquisição e exercício da capacidade eleitoral passiva.

5 CONCLUSÕES

Os partidos políticos no Brasil não estão a salvo de questionamentos, sobretudo quanto à sua legitimidade como instituições da democracia representativa. Desde finais do século XX, como decorrência do que Bernard Manin apontou como uma metamorfose do governo representativo – desta vez com a transmutação da democracia partidária em uma *democracia do público* –, as agremiações partidárias cada vez mais têm perdido espaço na arena político-eleitoral das democracias ocidentais, notadamente em decorrência da crescente participação não institucionalizada.

É nesta conjuntura de crise do sistema de representação que ressurge, com vigor, a tese das candidaturas avulsas no Brasil, atualmente objeto do reconhecimento da repercussão geral da matéria no âmbito do Supremo Tribunal Federal (STF), que, ao cabo, decidirá o mérito da questão no julgamento do Recurso Extraordinário nº 1238853/RJ (tema nº 974).

Os motivos elencados pelos Recorrentes para a defesa da tese das candidaturas avulsas perpassam pelas inúmeras mazelas que assolam a institucionalidade partidária no Brasil, frequentemente atordoada pelo “caciquismo”, pelas incoerências ideológicas, pela falta de coesão e democracia internas, além de outras patologias que certamente apontam para a necessidade de uma ampla reforma do sistema político. Decerto que a instância mais adequada, e indubitavelmente legítima, para o implemento de uma reforma do modelo constitucional partidário é a do parlamento, ainda que o tema das candidaturas avulsas possa ser examinado pelo Poder Judiciário também à luz do Pacto de São José da Costa Rica.

Todavia, enquanto não houver uma reforma política que contemple as candidaturas independentes, ou até que haja uma decisão de mérito do STF acerca desta questão, aos partidos políticos compete – no exercício da altaneira posição de corpos intermediários entre os cidadãos comuns e os políticos – aferir a representatividade política mínima exigível do cidadão brasileiro que postula o exercício do direito fundamental de candidatura. Afinal, a filiação partidária é uma condição de elegibilidade expressamente prevista na Constituição, razão pela qual temos repetido que o critério material da regra matriz de elegibilidade no Direito brasileiro é composto também por um aspecto partidário.

41 GOMES, José Jairo. *Direito eleitoral*. 19. ed. rev. atual. e ampl. Barueri, SP: Atlas, 2023. p. 74.

REFERÊNCIAS

ALVIM, Frederico Franco. *Curso de direito eleitoral*. 2. ed. Curitiba: Juruá, 2016.

BARREIROS NETO, Jaime. *Direito eleitoral*. 14. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Editora Juspodivm, 2024. (Sinopses para Concursos, v. 40).

BARREIROS NETO, Jaime. *Reforma partidária no Brasil: coligações eleitorais, cláusula de barreira e fidelidade partidária*. Salvador: Faculdade Baiana de Direito, 2018.

BARRETO, Álvaro. Filiação partidária e elegibilidade: é possível avançarmos às candidaturas independentes? In: FUX, Luiz; PEREIRA, Luiz Fernando Casagrande; AGRA, Walber de Moura (coord.). *Elegibilidade e inelegibilidades*. Organizado por Luiz Eduardo Peccinin. Belo Horizonte: Fórum, 2018. (Tratado de Direito Eleitoral, v. 3).

BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*: seção 1, Brasília, DF, ano 126, n. 191-A, 5 out. 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 8 fev. 2025.

BRASIL. Lei nº 9.504, de 30 de Setembro de 1997. Estabelece normas para as eleições. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*: seção 1, Brasília, DF, ano 135, n. 189, 1 out. 1997. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19504.htm. Acesso em: 8 fev. 2025.

BRASIL. Lei nº 9.096, de 19 de Setembro de 1995. Dispõe sobre partidos políticos, regulamenta os arts. 17 e 14, § 3º, inciso V, da Constituição Federal. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*: seção 1, Brasília, DF, ano 133, n. 181, 30 set. 1995. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19096.htm. Acesso em: 8 fev. 2025.

BRASIL. Procuradoria-Geral da República. *Parecer no Recurso Extraordinário nº 1238853*, Relator: Min. Roberto Barroso. Brasília, DF: PGR, 2017.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal. *Peça recursal (Recurso Extraordinário Eleitoral)*. Processo judicial em trâmite. Recurso Extraordinário nº 1238853. Documento obtido pelo autor. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). *Questão de Ordem no Recurso Extraordinário com Agravo n. 1.054.490/RJ*. 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. Relator: Min. Roberto Barroso. Julgado em: 5 out. 2017. Publicado em: 9 mar. 2018. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, DF, 9 mar. 2018.
- COSTA, Adriano Soares da. *Instituições de direito eleitoral*. 10. ed. rev. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2016.
- DAHL, Robert A. *Sobre a democracia*. Tradução: Beatriz Sidou. Brasília, DF: Editora Universidade de Brasília, 2009.
- GOMES, José Jairo. *Direito eleitoral*. 19. ed. rev. atual. e ampl. Barueri, SP: Atlas, 2023.
- LEVITSKY, Steven; ZIBLATT, Daniel. *Como as democracias morrem*. Tradução: Renato Aguiar. Rio de Janeiro: Zahar, 2018.
- MANIN, Bernard. A democracia do público reconsiderada. *Novos estudos CEBRAP*, São Paulo-SP, n. 97, nov. 2013. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0101-33002013000300008>. Acesso em: 8 fev. 2025.
- MANIN, Bernard. As metamorfoses do governo representativo. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 10, n. 29, 1995. Disponível em: https://anpocs.org.br/images/stories/RBCS/rbcs29_01.pdf. Acesso em: 17 abr. 2024.
- MEZZAROBÀ, Orides. *Introdução ao direito partidário brasileiro*. 2. ed. rev. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2004.
- REYBROUCK, David Van. *Contra as eleições*. Tradução: Flávio Quintale. Belo Horizonte: Editora Âyiné, 2017.
- RIBEIRO, Fávila. *Direito eleitoral*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1986.
- SALGADO, Eneida Desiree. O sistema eleitoral brasileiro. In: SALGADO, Eneida Desiree (coord.). *Sistemas eleitorais: experiências ibero-americanas e características do modelo brasileiro*. Belo Horizonte: Fórum, 2012.
- SALUM, Vinícius D. L. A regra matriz de elegibilidade e as “condições de registrabilidade”: uma análise lógico-semântica do procedimento de registro de candidatura. *Revista Populus*, Salvador, n. 9, dez. 2020.
- SALUM, Vinícius D. L. Entre a teoria clássica e a teoria do fato jurídico: apontamentos para uma nova dogmática em matéria de (in)elegibilidade. *Revista do TRE-RS*, Porto Alegre, n. 51, jul./dez. 2021.
- ZILIO, Rodrigo López. *Direito eleitoral*. 7. ed. rev. ampl. e atual. Salvador: Editora Juspodivm, 2020.