

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE – FURG  
FACULDADE DE DIREITO**



**TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO**

**MARCOS VINÍCIUS PEREIRA FURTADO**

**CONSIDERAÇÕES ACERCA DA LIMITAÇÃO AO EXERCÍCIO DA CAPACIDADE  
ELEITORAL PASSIVA PELA FILIAÇÃO PARTIDÁRIA E O INSTITUTO DA  
CANDIDATURA AVULSA**

**RIO GRANDE**

**2014**

**MARCOS VINÍCIUS PEREIRA FURTADO**

**CONSIDERAÇÕES ACERCA DA LIMITAÇÃO AO EXERCÍCIO DA CAPACIDADE  
ELEITORAL PASSIVA PELA FILIAÇÃO PARTIDÁRIA E O INSTITUTO DA  
CANDIDATURA AVULSA**

Monografia apresentada à banca examinadora da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio Grande como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Direito.

Orientador: Prof. Me. Péricles Antônio Fernandes Gonçalves

RIO GRANDE

2014

**MARCOS VINÍCIUS PEREIRA FURTADO**

**CONSIDERAÇÕES ACERCA DA LIMITAÇÃO AO EXERCÍCIO DA CAPACIDADE  
ELEITORAL PASSIVA PELA FILIAÇÃO PARTIDÁRIA E O INSTITUTO DA  
CANDIDATURA AVULSA**

Monografia apresentada à banca  
examinadora da Faculdade de Direito da  
Universidade Federal do Rio Grande  
como requisito parcial à obtenção do título  
de Bacharel em Direito.

Data: \_\_\_/\_\_\_/\_\_\_

Nota: \_\_\_\_\_

Banca Examinadora:

---

Prof. Me. Péricles Antônio Fernandes Gonçalves (Orientador)

---

Professor(a)

---

Professor(a)

## RESUMO

**FURTADO**, Marcos Vinícius Pereira. **Considerações Acerca da Limitação ao Exercício da Capacidade Eleitoral Passiva pela Filiação Partidária e o Instituto da Candidatura Avulsa**. 2014. Trabalho destinado à conclusão do curso de Direito da Faculdade de Direito. Universidade Federal do Rio Grande, Rio Grande.

O presente trabalho, destinado à conclusão do curso de Direito da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio Grande, intitulado “Considerações Acerca da Limitação ao Exercício da Capacidade Eleitoral Passiva pela Filiação Partidária e o Instituto da Candidatura Avulsa”, se propõe a analisar a indispensabilidade ou dispensabilidade da intermediação partidária no exercício da capacidade eleitoral passiva e a possibilidade de implementação da candidatura avulsa no Brasil. Para tanto, primeiramente, abordar-se-á a conceituação de democracia representativa e a dimensão dos direitos políticos em seu contexto. Nessa baila, analisar-se-á especificamente a capacidade eleitoral passiva. Posteriormente, estudar-se-á o partido político, sua conceituação e função, bem como seu desenvolvimento na história brasileira e a natureza jurídica que assumem atualmente, além das regras utilizadas pelo sistema eleitoral para o provimento dos cargos políticos. Por fim, examinar-se-á o instituto da candidatura avulsa, através da análise histórica de sua aplicação no Brasil, além da análise da aplicação do instituto em outros países. Complementar-se-á o estudo do tema com o exame de propostas de emenda à Constituição Federal que objetivam possibilitar a aplicação desse instituto no país.

**PALAVRAS-CHAVE:** Democracia Representativa. Direitos Políticos. Direito Eleitoral. Candidatura Avulsa. Representação Política.

## **ABSTRACT**

**FURTADO**, Marcos Vinícius Pereira. **Considerations about the Exercise Limitation of Passive Electoral Capacity by Partisan Affiliation and the Institute of Independent Candidacy**. 2014. Work for the completion of the Law course at the Faculty of Law. Federal University of Rio Grande, Rio Grande.

This work, for the completion of the Law course at the Faculty of Law at the Federal University of Rio Grande, titled "Considerations about the Exercise Limitation of Passive Electoral Capacity by Partisan Affiliation and the Institute of Independent Candidacy", aims to analyze the indispensability or dispensability of party intermediation in the exercise of passive electoral capacity and the possibility of implementation of independent candidacy in Brazil. To do so, primarily, it will be addressed the concept of representative democracy and the extent of political rights in its context. In this field, it will be analyzed specifically the passive electoral capacity. Later, it will be studied the political party, its conceptualization and function, as well as its development in Brazilian history and the legal nature which they currently assume, in addition to the rules used by the electoral system for the provision of political offices. Finally, it will be examined the institute of independent candidacy through historical analysis of its use in Brazil, besides the analysis of the application of the institute in other countries. It will be complemented the study of the subject by examining proposed amendments to the Federal Constitution that aim to facilitate the application of this institute in the country.

**KEYWORDS:** Representative Democracy. Political Rights. Electoral Law. Independent Candidacy. Political Representation.

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	6
<b>1 DEMOCRACIA REPRESENTATIVA SEMIDIRETA</b> .....	8
<b>1.1 DIREITOS POLÍTICOS</b> .....	14
<b>1.1.1 CAPACIDADE ELEITORAL PASSIVA</b> .....	20
<b>2 OS PARTIDOS POLÍTICOS</b> .....	26
<b>2.1 OS PARTIDOS POLÍTICOS NO BRASIL</b> .....	27
<b>2.1.1 OS PARTIDOS POLÍTICOS NO IMPÉRIO</b> .....	28
<b>2.1.2 OS PARTIDOS POLÍTICOS NA REPÚBLICA VELHA</b> .....	30
<b>2.1.3 OS PARTIDOS POLÍTICOS NA ERA VARGAS</b> .....	31
<b>2.1.4 OS PARTIDOS POLÍTICOS NO PERÍODO 1946-1964</b> .....	33
<b>2.1.5 OS PARTIDOS POLÍTICOS NO REGIME MILITAR</b> .....	34
<b>2.1.6 PARTIDOS POLÍTICOS NO PROCESSO DE REDEMOCRATIZAÇÃO</b> .....	35
<b>2.1.7 NATUREZA JURÍDICA DOS PARTIDOS POLÍTICOS BRASILEIROS</b> .....	37
<b>2.2 SISTEMAS ELEITORAIS BRASILEIROS</b> .....	38
<b>3 REFORMA ELEITORAL</b> .....	42
<b>3.1 CANDIDATURA AVULSA</b> .....	43
<b>3.1.1 CANDIDATURA AVULSA EM OUTROS PAÍSES</b> .....	49
<b>3.1.2 PROPOSTAS DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO</b> .....	52
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	62
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b> .....	64

## INTRODUÇÃO

A Constituição Federal ao proclamar que todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, lança as bases de uma democracia representativa semidireta. Nesse contexto, o exercício das capacidades eleitorais assume papel fundamental ao instrumentalizar a soberania popular, sendo a legitimação do próprio sistema democrático. A amplitude do exercício dessas capacidades está diretamente relacionada a dimensão da própria democracia em que elas se aplicam.

Nesse diapasão, surgem os partidos políticos como organizações ideológicas atuantes no processo eleitoral, exercendo a função de intermediadores entre representantes e representados. No Brasil essa intermediação partidária foi consagrada necessária pelo constituinte, tornando-se a filiação partidária requisito constitucional da elegibilidade.

Surge uma discussão acerca da imprescindibilidade da ação partidária na relação entre eleitores e eleitos, contestando-se a fidedignidade entre as funções que o ordenamento jurídico outorga aos partidos e a sua atuação de fato.

Dessa discussão, emerge o instituto da candidatura avulsa como uma possibilidade de ampliação do exercício do direito político passivo, rompendo-se com a candidatura partidária como único meio possível de acesso aos cargos políticos e a efetivação da representação.

Portanto, relevante uma análise do papel dos partidos políticos na democracia representativa e sua indispensabilidade ou dispensabilidade no processo eleitoral, como também relevante um estudo aprofundado do instituto da candidatura avulsa e o reflexo de sua adoção no sistema eleitoral.

Subdividiremos o exame dessas variáveis em três capítulos que abordarão aspectos históricos e jurídicos desses temas, utilizando-nos do direito comparado e da pesquisa doutrinária para tanto.

No primeiro capítulo, faremos uma análise da democracia representativa, indispensável ao entendimento da significação da representação política, bem como dos direitos políticos, povoadores do cerne do ordenamento constitucional. Também será feita uma análise mais específica da capacidade eleitoral passiva, imperativa ao contexto do estudo.

No capítulo seguinte, estudaremos os partidos políticos, primeiramente através de uma conceituação geral dessas organizações e posteriormente de sua história e desenvolvimento no Brasil. Ainda estudaremos a natureza jurídica desses partidos frente ao hodierno ordenamento pátrio e os critérios utilizados pelo sistema eleitoral brasileiro na distribuição das cadeiras eletivas aos partidos.

Realizada a imprescindível análise desses temas, no capítulo final nos focaremos no estudo do instituto da candidatura avulsa, inserido na reforma do sistema eleitoral, analisando seu histórico no Brasil e sua aplicação em outros países do mundo, bem como as diversas propostas de emenda à constituição que objetivam possibilitar sua aplicação nas eleições brasileiras.

Ressalte-se a insipiente análise ao tema candidatura avulsa feita pela doutrina brasileira, que se resume quase que exclusivamente a citar o instituto como impossível na ordem constitucional brasileira, geralmente em poucas linhas, sem dar a devida atenção a um tema relevante. Analisaremos os autores que escrevem mais propriamente sobre o tema, ainda que não dispensem ao assunto mais do que algumas páginas.

## 1 DEMOCRACIA REPRESENTATIVA SEMIDIRETA

O conceito de democracia alterou-se substancialmente durante a História. Lênio Streck<sup>1</sup> afirma que é quase impossível conceituar democracia, pois o termo, com o passar do tempo, foi transformado em um estereótipo contaminado por uma anemia significativa. José Afonso da Silva, em análise menos pessimista, faz uso da célebre sentença proferida por Abraham Lincoln: “é o governo do povo, pelo povo e para o povo<sup>2</sup>” para conceituá-la. Indubitável que o conceito de democracia, desde seu surgimento nas *polis* gregas até sua conformação nos regimes contemporâneos, sofreu significativas modificações e, apesar de manter identidade em sua essência, apresenta distinções. Nesse sentido, afirma Dalmo Dalari:

Haverá alguma relação entre a ideia moderna de democracia e aquela que se encontra na Grécia antiga? A resposta é afirmativa, no que respeita à noção de governo do povo, havendo, entretanto, uma divergência fundamental quanto à noção do povo que deveria governar<sup>3</sup>.

O “Povo” que tinha direito de tomar parte na vida política das cidades-estado gregas, sobretudo Atenas, era composto pelos cidadãos, uma minoria formada pelos homens livres naturais da *polis*, geralmente proprietários. Paulo Bonavides<sup>4</sup> elucida que para alguns autores não se pode falar em democracia propriamente dita entre os helênicos, mas sim em uma aristocracia democrática. Esse sistema de governo, contava com a participação direta dos cidadãos na tomada de decisões, sem a interposição de representantes entre a vontade do indivíduo e o processo governativo da sociedade. Por haver um exíguo número de cidadãos, não havia maiores problemas para que a coletividade se reunisse e decidisse pessoalmente as questões da vida pública. Paulo Bonavides assevera que:

---

<sup>1</sup> STRECK, Lênio Luiz; MORAIS, Jose Luis Bolzan de. **Ciência Política e Teoria Geral do Estado**. 3. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003, p. 100.

<sup>2</sup> DA SILVA, Jose Afonso. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 25. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2005, p. 126.

<sup>3</sup> DALARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1998, p. 76.

<sup>4</sup> BONAVIDES, Paulo. **Ciência política**. 10. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2001, p. 346.

A Grécia foi o berço da democracia direta, mormente Atenas, onde o povo, reunido no Ágora, para o exercício direto e imediato do poder político, transformava a praça pública “no grande recinto da nação”<sup>5</sup>.

Com a queda do Império Romano do Ocidente e o declínio da civilização clássica, o conceito de governo democrático se desfaz, ficando adormecido por um longo período da História. Tal concepção só voltará a permear o ideário político com a ascensão do pensamento Iluminista, e só voltará a ser aplicada com as revoluções do século XVIII. Nessa linha, Dalmo Dalari preleciona que:

A ideia moderna de um Estado Democrático tem suas raízes no século XVIII, implicando a afirmação de certos valores fundamentais da pessoa humana, bem como a exigência de organização e funcionamento do Estado tendo em vista a proteção daqueles valores<sup>6</sup>.

Esse Estado democrático liberal, que surge do sucesso das revoluções burguesas, é o gérmen do conceito moderno de democracia. No entanto, essa democracia emergente não é a mesma que existiu entre os antigos e os meios de efetivação da participação popular serão diversos dos utilizados por eles. Em ambos os momentos se mantém a ideia do povo como titular legítimo do poder e da participação popular como meio fundamental de legitimação do governo. Todavia, devido a inúmeros fatores, como a ampliação territorial do conceito de Estado, bem como o aumento significativo da população capaz de exercer a cidadania, a participação direta do cidadão no governo torna-se inviável, desenvolvendo-se outros meios para o exercício da soberania popular. Nesse sentido, Paulo Bonavides afirma que:

[...] razões de ordem prática há que fazem do sistema representativo condição essencial para o funcionamento no Estado moderno de certa forma de organização democrática do poder. O Estado moderno já não é o Estado-cidade de outros tempos, mas o Estado nação, de larga base territorial, sob a égide de um princípio político severamente unificador, que risca sobre todas as instituições sociais o seu traço de visível supremacia<sup>7</sup>.

---

<sup>5</sup> BONAVIDES, 2001, p. 346.

<sup>6</sup> DALARI, 1998, p. 76.

<sup>7</sup> BONAVIDES, 2001, p. 352.

Enquanto na Grécia clássica os cidadãos se reuniam na *Ágora* para deliberar pessoalmente sobre os rumos da nação, no Estado moderno é necessário que as deliberações sejam feitas por assembleias, constituídas por representantes eleitos pelo povo, e que as funções executivas sejam também desempenhadas por agentes eleitos. Dessa maneira, se a democracia clássica era direta, a democracia moderna é, essencialmente, indireta ou representativa. É nesse sentido que Bobbio preleciona que:

No seu uso descritivo, por democracia os antigos entendiam a democracia direta, os modernos, a democracia representativa. Quando falamos de democracia, a primeira imagem que nos vem à mente é o dia das eleições, longas filas de cidadãos que esperam a sua vez para colocar o voto na urna<sup>8</sup>.

A democracia direta restringiu-se, quase que exclusivamente à antiguidade clássica, em especial às já citadas cidades-estado gregas e em alguns momentos da república romana. No entanto, esse sistema ainda subsiste atualmente em algumas regiões da Suíça, através da denominada *Landsgemeinde*. Dalmo Dalari<sup>9</sup> ensina que a *Landsgemeinde* foi um órgão supremo em todos os pequenos cantões da Suíça central e oriental, tendo começado a desaparecer no Século XIX, subsistindo em apenas três cantões suíços: Glaris, Unterwalden e Appenzell. A *Landsgemeinde* é uma assembleia aberta a todos os cidadãos que tenham direito a voto, e nela são votadas leis ordinárias, emendas à constituição do cantão, tratados intercantonais, autorização para a cobrança de impostos e para a realização de despesas públicas de certo vulto, além da naturalização cantonal. O caso suíço é uma exceção à conjuntura política contemporânea e só possibilita essas formas de democracia direta em cantões com baixa densidade demográfica, onde é possível que a população se reúna para deliberar pessoalmente.

A chamada democracia representativa emerge no século XXI como o regime hegemônico, estendendo-se à maioria dos países do mundo. Nesse sistema, o voto desempenha papel fundamental, ao propiciar que o cidadão escolha seus representantes políticos. Quanto mais irrestrita a universalidade do direito ao voto

---

<sup>8</sup> BOBBIO, Norberto. **Teoria Geral da Política**: a Filosofia da Política e as Lições dos Clássicos. 14. ed. Rio de Janeiro: Elsevier/Campus, 2000. Tradução de: Daniela Beccaccia Versiani, p.371.

<sup>9</sup> DALARI, 1998, p. 79.

em uma nação, mais democrática a formação das instituições políticas, e, conseqüentemente, maior a legitimidade da representação. Bobbio<sup>10</sup> aduz que “Em suma, o voto, ao qual se costuma associar o relevante ato de uma democracia atual, é o voto não para decidir, mas sim para eleger quem deverá decidir”, isso significa que, na democracia representativa, o povo não exerce sua soberania decidindo as questões governamentais, exerce ao eleger seus representantes, cabendo a esses tomar parte nessas decisões.

Bonavides<sup>11</sup> subdivide a democracia representativa em democracia indireta e democracia semidireta. A democracia indireta pode ser entendida como a democracia representativa pura, onde o exercício da soberania popular se restringe ao voto, cabendo todo o processo decisório governamental aos representantes eleitos. Essa modalidade democrática é alvo de suntuosa crítica, sobretudo no que concerne à insuficiência do mecanismo de representação como instrumento da soberania popular. Bonavides<sup>12</sup> pontua que “Na clássica democracia representativa o povo simplesmente adjetivava a soberania, sendo soberano apenas na exterioridade e na aparência, na forma e na designação”, o autor ainda cita a crítica feita por Rousseau, que afirmava que o homem da democracia moderna só é livre no momento em que vai às urnas depositar o seu voto.

A outra modalidade representativa, denominada democracia semidireta, é considerada mais adequada que a democracia indireta, na medida em que permite a participação direta da população na tomada de algumas decisões, através de institutos que analisaremos parágrafos adiante. Nesse sentido, Bonavides preleciona que:

O povo na democracia semidireta não se cinge apenas a eleger, senão que chega do mesmo passo a estatuir, como pondera Prélot ou conforme Barthélemy e Duez: não é apenas colaborador político, consoante se dá na democracia indireta, mas também colaborador jurídico. O povo não só elege, como legisla<sup>13</sup>.

---

<sup>10</sup> BOBBIO, 2000, p. 372.

<sup>11</sup> BONAVIDES, 2001, p. 346.

<sup>12</sup> BONAVIDES, Paulo. **Teoria constitucional da democracia participativa**: por um direito constitucional de luta e resistência por uma nova hermenêutica por uma repolitização da legitimidade. São Paulo: Malheiros Editores, 2001, p. 44.

<sup>13</sup> BONAVIDES, Paulo. **Ciência política**. 10. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2001, p. 355.

A Constituição Brasileira estabelece as bases da democracia semidireta, ao proclamar no parágrafo único do art. 1º que “Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.” Ao afirmar que todo poder emana do povo, consagra o princípio da soberania popular, inerente a qualquer conceito de democracia. Quando designa que o exercício desse poder se dará por representantes eleitos, qualifica a democracia como representativa. Por fim, ao prever formas constitucionais de exercício direto desse poder, consubstancia os elementos necessários a configuração de uma democracia semidireta. Os institutos da democracia semidireta foram elencados nos incisos I, II e III do art. 14 da Carta Magna, sendo eles o Plebiscito, o Referendo e a Iniciativa Popular.

O Plebiscito é forma de consulta popular sobre matéria de acentuada relevância, anteriormente ao ato legislativo ou administrativo que regulamentará o assunto em pauta. Sobre essa consulta, Dalari afirma que:

O plebiscito, que alguns preferem considerar apenas um referendun consultivo, consiste numa consulta prévia à opinião popular. Dependendo do resultado do plebiscito é que se irão adotar providências legislativas, se necessário<sup>14</sup>.

Por seu turno, o Referendo consiste em consulta posterior ao ato legislativo ou administrativo, onde o povo se pronuncia aprovando ou rejeitando sua validade. Essas duas modalidades de consulta popular são regulamentadas pela Lei nº 9.709 de 1998, que também trata da iniciativa popular.

A respeito das particularidades do Plebiscito e do Referendo, ensina Gilmar Mendes que:

A diferença entre plebiscito e referendo concentra-se no momento de sua realização. Enquanto o plebiscito configura consulta realizada aos cidadãos sobre matéria a ser posteriormente discutida no âmbito do Congresso Nacional, o referendo é uma consulta posterior sobre determinado ato ou decisão governamental, seja para atribuir-lhe eficácia que ainda não foi reconhecida (condição suspensiva), seja para retirar a eficácia que lhe foi provisoriamente conferida (condição resolutiva)<sup>15</sup>.

---

<sup>14</sup> DALARI, 1998, p. 80.

<sup>15</sup> MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 1008.

O terceiro instituto constitucional de democracia semidireta, a iniciativa popular, supera o caráter consultivo do plebiscito e do referendo, conferindo aos cidadãos a legitimidade para participar diretamente do processo legislativo. A Lei nº 9.709/98 estabelece para a proposição de lei por iniciativa popular a subscrição de, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles. Sem embargo a exigência do elevado número de subscritores, e a sua esparsidade pelo território nacional, a iniciativa popular já produziu frutos notáveis, nomeadamente a Lei nº 8.930 de 1994 (Lei dos Crimes Hediondos), primogênita entre as propostas por essa via, e mais recentemente, a Lei Complementar nº 135 de 2010 (Lei da Ficha Limpa), como cita Gilmar Mendes<sup>16</sup>.

O Plebiscito e o Referendo também já foram utilizados para a tomada de decisões importantes. O primeiro decidiu em 1993 a forma e o sistema de governo que o país deveria adotar, optando o povo pela república presidencialista, em detrimento da república parlamentarista ou da monarquia parlamentarista. O segundo foi utilizado pela primeira vez em 2005, quando rejeitou a eficácia do art.35 da Lei nº 10.826 de 2003 (Estatuto do Desarmamento).

A democracia semidireta, ao congregar formas diretas de participação popular com a representação política tradicional da democracia indireta, torna-se mais efetiva do que a democracia representativa pura, no sentido de concretizar o exercício da soberania popular, não restringindo a participação política do cidadão à votação nas eleições. O retorno à democracia direta, todavia, parece anacrônico e incompatível com a realidade geopolítica dos estados nacionais contemporâneos. Nesse sentido, Bonavides conclui que:

Não seria possível ao Estado moderno adotar técnica de conhecimento e captação da vontade dos cidadãos semelhante àquela que se consagrava no Estado-cidade da Grécia. Até mesmo a imaginação se perturba em supor o tumulto que seria congregar em praça pública toda a massa do eleitorado, todo o corpo de cidadãos, para fazer as leis, para administrar<sup>17</sup>.

Nessa baila, indiscutível que a representação política continuará sendo um mecanismo indispensável a governabilidade dos Estados. No contexto da

---

<sup>16</sup> MENDES; BRANCO, 2012, p. 1009.

<sup>17</sup> BONAVIDES, 2001, p. 352.

democracia representativa semidireta, os direitos políticos ocupam lugar de destaque no seio do ordenamento jurídico, regulando as formas de intervenção popular e os mecanismos de representação. Sobre tais direitos, nos focaremos nos parágrafos seguintes.

## 1.1 DIREITOS POLÍTICOS

A Declaração Universal dos Direitos Humanos englobou a cidadania política dentre os direitos declarados, ao assegurar que "Toda pessoa tem direito de participar no Governo de seu país, diretamente ou por meio de representantes livremente escolhidos".<sup>18</sup> Dessa forma, os direitos políticos povoam o núcleo axiológico do Estado Democrático de Direito, traduzindo-se na possibilidade do cidadão participar ativamente do governo, exercitando a soberania popular. Através dessa participação no processo decisório, o indivíduo efetiva sua cidadania, legitimando as formas democráticas de governo. Sobre os direitos políticos, Alexandre de Moraes ensina que:

São direitos públicos subjetivos que investem o indivíduo no status *activae civitatis*, permitindo-lhe o exercício concreto da liberdade de participação nos negócios políticos do Estado, de maneira a conferir os atributos da cidadania<sup>19</sup>.

Além do caráter subjetivo potestativo da participação do cidadão na atividade governamental do Estado, pode identificar-se os direitos políticos com as normas que regulam essa atividade, subdividindo-os em direitos políticos positivos e direitos políticos negativos.

Os Direitos políticos positivos traduzem-se nas normas que norteiam a participação do indivíduo no processo político. No cerne desses direitos, está o direito de sufrágio. A Constituição Federal, em seu art.14, preceitua que a soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto, secreto e periódico, com valor igual para todos. Nesse diapasão, compreende-se que o voto é um

---

<sup>18</sup> ONU, **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Proclamada em 10 de dezembro de 1948. Disponível em: <[http://www.portal.mj.gov.br/sedh/ct/legis\\_intern/ddh\\_bib\\_inter\\_universal.htm](http://www.portal.mj.gov.br/sedh/ct/legis_intern/ddh_bib_inter_universal.htm)>. Acesso em: 22 ago. 2014.

<sup>19</sup> MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 13. ed. São Paulo: Atlas S.A., 2003, p. 232.

mecanismo de exercício do direito de sufrágio, mas não se confunde com esse, que assume um significado mais amplo. Uadi Lammêgo Bulos preleciona que:

O sufrágio é um Direito Público subjetivo, de natureza democrática e política, que encontra seu fundamento na soberania popular e no princípio representativo. Etimologicamente, sufrágio - do latim *suffragium* - significa escolha, apoio ou aprovação. Realmente, por seu intermédio os cidadãos escolhem seus representantes ou, até mesmo, candidatam-se a postos eletivos<sup>20</sup>.

O direito de sufrágio abarca tanto a capacidade de votar quanto a capacidade de receber o voto, desdobrando-se no direito político ativo e no direito político passivo. Enquanto o direito político ativo trata da alistabilidade, condição daquele que pode ser eleitor, o direito político passivo refere-se à elegibilidade, condição daquele que pode ser candidato a cargo eletivo.

As formas de sufrágio podem ser classificadas, segundo José Afonso da Silva<sup>21</sup>, quanto à extensão e a igualdade. Dentro do critério de extensão, o sufrágio pode ter caráter universal, quando é garantido a todos os cidadãos que cumpram requisitos básicos, como idade mínima, ou restrito, quando exige-se condições pessoais qualificativas para sua concessão. O sufrágio restrito poderá ser ainda censitário, quando a restrição opera-se por critério de renda, ou capacitário, quando o exercício do sufrágio é restringido por critério de habilidade pessoal, como a alfabetização, por exemplo.

Quanto ao critério de igualdade, o sufrágio poderá ter caráter igual, quando cada eleitor dispõe do mesmo número de votos, ou desigual, quando determinados eleitores dispõem de maior número de votos. O sufrágio desigual poderá ser múltiplo, situação em que um eleitor poderá votar em mais de uma circunscrição; plural, quando o eleitor votar mais de uma vez em uma mesma circunscrição, ou ainda familiar, quando o chefe da família votará pelos seus filhos. Sobre o sufrágio desigual aduz Uadi Lammêgo Bulos:

Também chamado de inegalitário, o sufrágio desigual é aquele em que uma mesma pessoa vota mais de uma vez, e o seu voto tem maior valor do que o dos outros. Típico dos regimes antidemocráticos

---

<sup>20</sup> BULOS, Uadi Lammêgo. **Curso de direito constitucional**. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 863.

<sup>21</sup> DA SILVA, Jose Afonso. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 25. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2005, p. 250.

e elitistas, baseia-se no contumelioso argumento de que nem todo homem está preparado para votar, somente os "escolhidos", os "superiores", os "melhores" é que devem escolher os governantes e participar do governo<sup>22</sup>.

Na atual ordem constitucional, o sufrágio configura-se com caráter universal e igual, uma vez que todos os brasileiros, cumpridos os requisitos do art.14 da constituição federal, estarão habilitados a exercer o direito de sufrágio, sem discriminação de renda ou condição pessoal, com votos de mesmo peso.

O constituinte de 1988 proclamou o voto secreto, direto e periódico. Segundo Uadi Lamego Bulos<sup>23</sup> é secreto na medida em que deve ser emitido em sigilo, evitando intimidações e subornos; é direto, pois deve ser emitido pela escolha própria e independente do eleitor, sem intermediários, e é periódico, pois o exercício do direito de sufrágio baseia-se na temporalidade dos mandatos eletivos.

O direito de votar nas eleições, denominado capacidade eleitoral ativa, adquire-se com o alistamento eleitoral, processo pelo qual o brasileiro maior de dezesseis anos adquire o título de eleitor junto à justiça eleitoral. Estão excluídos do alistamento eleitoral os estrangeiros e os conscritos, durante a prestação do serviço militar obrigatório. Uadi Lammêgo Bulos ensina que:

Sem o alistamento, portanto, ninguém pode votar. Assim como o voto, ele é obrigatório para os maiores de 18 e menores de 70 anos de idade, e facultativo para analfabetos, maiores de 70 anos, maiores de 16 e menores de 18 anos<sup>24</sup>.

A Capacidade eleitoral passiva é regulada pelo § 3 do artigo anteriormente citado, exigindo para sua aquisição o preenchimento de rol mais extenso de requisitos. Sobre a capacidade eleitoral passiva e os requisitos para sua aquisição, trataremos com maior profundidade, mais adiante.

Afora as capacidades eleitorais, o direito de sufrágio ainda se manifesta através do plebiscito e do referendo, dois institutos da democracia semidireta já analisados anteriormente. A iniciativa popular, instituto também já examinado, é uma espécie de manifestação dos direitos políticos positivos que se aparta do direito de

---

<sup>22</sup> BULOS, 2014, p. 865.

<sup>23</sup> BULOS, 2014, p. 869.

<sup>24</sup> BULOS, 2014, p. 867.

sufrágio, já que possibilita a participação do cidadão no processo legislativo, não se limitando a mera escolha propiciada pelo voto eletivo, plebiscitário ou referendário.

Os Direitos políticos negativos, adversamente aos direitos políticos positivos que asseguram a participação popular, impõem limitações ao exercício da cidadania política, privando indivíduos em determinadas condições do direito de participar do governo. Essas privações podem impor óbice apenas ao exercício da capacidade eleitoral passiva, quando são classificadas como inelegibilidades, ou obstaculizarem o desempenho da cidadania de forma mais ampla, restringindo ambos os aspectos da capacidade eleitoral, configurando a perda ou suspensão dos direitos políticos. Para José Afonso da Silva:

Os direitos políticos negativos compõem-se, portanto, das regras que privam o cidadão, pela perda definitiva ou temporária (suspensão), da totalidade dos direitos políticos de votar e ser votado, bem como daquelas regras que determinam restrições a elegibilidade do cidadão, em certas circunstâncias: as inelegibilidades<sup>25</sup>.

As doutrinas constitucionalista e eleitoral identificam dois gêneros de inelegibilidades; a inelegibilidade absoluta e a inelegibilidade relativa.

A inelegibilidade absoluta (CF, art. 14, § 4º) impede que o cidadão pretenda qualquer cargo eletivo, em qualquer circunscrição. Segundo Alexandre de Moraes<sup>26</sup> “A inelegibilidade absoluta é excepcional e somente pode ser estabelecida, taxativamente, pela própria Constituição Federal”. As duas situações de inelegibilidade absoluta contidas na Carta Magna, são a situação dos inalistáveis e a situação dos analfabetos.

A condição de inalistável abarca os estrangeiros, os menores de dezesseis anos e os conscritos no serviço militar obrigatório, impedidos de desempenhar qualquer das capacidades políticas. Quanto aos analfabetos, a despeito de serem alistáveis e, portanto, titulares do direito ao voto, foram mantidos como incapazes de adquirir a elegibilidade. Importante ressaltar que a inelegibilidade absoluta não tem caráter permanente, uma vez que os impedidos por ela podem deixar a condição que os levou ao impedimento, como no caso do estrangeiro que pode naturalizar-se ou do analfabeto que pode alfabetizar-se e, sobretudo, do conscrito que, ao cumprir com o ônus temporário do serviço militar, readquire a condição de alistável. Um caso

---

<sup>25</sup> DA SILVA, 2005, p. 381.

<sup>26</sup> MORAES, 2003, p. 240

peculiar, olvidado pelo constituinte, é a situação do maior de dezesseis e menor de dezoito anos, que, embora voluntariamente alistável, não é titular de capacidade eleitoral passiva, já que não possui a idade mínima para nenhum dos cargos políticos (CF, art.14, § 3º, Inciso VI).

A inelegibilidade relativa (CF, art. 14, §§ 5º à 9º) diametralmente oposta à inelegibilidade absoluta, torna o cidadão inelegível apenas para alguns cargos ou funções eletivas, por determinado tempo, mantendo-se o cidadão titular da elegibilidade genérica. Alexandre de Moraes<sup>27</sup> subdivide a inelegibilidade relativa em inelegibilidade por motivos funcionais, inelegibilidade por motivo de casamento, parentesco ou afinidade, inelegibilidade dos militares e inelegibilidade por previsões de ordem legal.

A Emenda Constitucional nº 16 de 1997, estabeleceu a reeleição para os cargos políticos do poder executivo. Ao possibilitar tal instituto, vedou a reeleição para um terceiro mandato, criando uma forma de inelegibilidade funcional que afeta os reeleitos, que ficam impedidos de concorrer ao cargo anteriormente ocupado. Bulos<sup>28</sup> cita também a inelegibilidade funcional por motivo de desincompatibilização (CF, art. 14, § 6º). Segundo a norma constitucional, o agente político do poder executivo que pretenda candidatar-se a cargo diverso do ocupado, deve renunciar ao mandato com antecedência mínima de seis meses da data do novo pleito. Não renunciando no prazo estabelecido, torna-se inelegível para todos os demais cargos políticos.

São inelegíveis também, dentro da circunscrição do mandato, o cônjuge e o parente consanguíneo ou afim, até o segundo grau, e o parente por adoção, dos chefes do poder executivo das entidades federativas (CF, art.14, § 7º). Dessa forma, os relacionados ao prefeito ficam inelegíveis para os cargos políticos na circunscrição do município, os relacionados ao governador tornam-se inelegíveis aos cargos políticos na circunscrição do respectivo estado-membro e os relacionados ao presidente da república ficam inelegíveis a todos os cargos políticos do País. Excetua-se dessa regra os casos de reeleição, quando os relacionados ao agente político já possuíam mandato eletivo.

A respeito da inelegibilidade dos militares (CF, art. 14, § 8º, I e II) estabelece a constituição que, para tornarem-se elegíveis, os militares engajados há mais de dez

---

<sup>27</sup> MORAES, 2003, p. 241.

<sup>28</sup> BULOS, 2014, p. 882.

anos deverão ser agregados pela autoridade superior, e caso sejam eleitos, passarão a inatividade. Quanto aos militares com menos de dez anos de serviço, deverão afastar-se da atividade. Segundo Bulos<sup>29</sup>, surgiu um problema interpretativo quanto à elegibilidade dos militares de carreira, já que esses estão proibidos de filiarem-se a partidos políticos (CF, art. 142, § 3º, V, c/c art. 42, § 1º,) e outro dispositivo constitucional estabelece que os militares alistáveis sejam elegíveis (art. 14, § 8º). Além disso, o constituinte estabeleceu a filiação partidária como requisito da elegibilidade (art.14, §4º, V). Alexandre de Moraes<sup>30</sup> aponta o Acórdão 11.314 que pôs fim à celeuma, admitindo: "como suprimento da prévia filiação partidária, o registro da candidatura apresentada pelo partido e autorizada pelo candidato".

Por fim, temos as inelegibilidades legais, previstas no § 9º do Art.14 da Constituição Federal. Nesse sentido, Alexandre de Moraes aduz que:

A Constituição Federal, no § 9.º, do art. 14, autorizou a edição de lei complementar (LC n.º 64/90 e LC n.º 81/94) para dispor sobre outros casos de inelegibilidades e os prazos de sua cessação, a fim de proteger a probidade administrativa, a moralidade para o exercício do mandato, considerada a vida pregressa do candidato, e a normalidade e legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico ou do abuso do exercício de função, cargo ou emprego na administração direta ou indireta.<sup>31</sup>

A privação dos direitos políticos subdivide-se em perda e suspensão dos direitos. Essas modalidades de privação de direitos provocam cerceamento mais gravoso do que o propiciado pelas inelegibilidades, visto que impossibilitam o exercício de ambas as capacidades eleitorais.

A perda dos direitos políticos implica no perecimento definitivo da cidadania política, ao passo que a suspensão significa a perda da cidadania por determinado lapso temporal. Gilmar Mendes aponta como causas da perda dos direitos políticos o cancelamento da naturalização por sentença transitada em julgado; a perda da nacionalidade brasileira, por aquisição de outra nacionalidade e a recusa de cumprimento de obrigação a todos imposta e da satisfação da prestação alternativa (art. 5º, VIII). Como causas da suspensão dos direitos políticos, que tem caráter transitório, aponta a incapacidade civil absoluta; a condenação criminal transitada

---

<sup>29</sup> BULOS, 2014, p. 891.

<sup>30</sup> MORAES, 2003, p. 254.

<sup>31</sup> *Ibidem*, p. 254.

em julgado, enquanto durarem seus efeitos e a improbidade administrativa, nos termos do art. 37, § 4º, da Constituição.

Feita breve explanação acerca dos direitos políticos, daremos maior atenção nas linhas seguintes a sua expressão que mais se relaciona a esse trabalho.

### 1.1.1 CAPACIDADE ELEITORAL PASSIVA

A Capacidade eleitoral passiva exprime-se através da elegibilidade, qualidade daquele que está apto a candidatar-se a mandato eletivo. O direito de ser candidato em eleição consubstancia a plenitude da cidadania, que exige para sua perfectibilização a possibilidade do cidadão pleitear o exercício direto do poder político por meio do desempenho da função política. No contexto da democracia representativa, o mandato eletivo configura um *munus publico* de relevância ímpar, na medida em que outorga ao investido o direito/dever de representar efetivamente os interesses e direitos de seus eleitores. José Afonso da Silva, discorrendo sobre o mandato eletivo, pontua que:

Nele se consubstanciam os princípios da representação e da autoridade legítima. O primeiro significa que o poder, que reside no povo, é exercido, em seu nome, por seus representantes periodicamente eleitos, pois uma das características do mandato é ser temporário. O segundo consiste em que o mandato realiza a técnica constitucional por meio da qual o Estado, que carece de vontade real e própria, adquire condições de manifestar-se e decidir, porque é pelo mandato que se constituem os órgãos governamentais, dotando-os de titulares e, pois, de vontade humana, mediante os quais a vontade do Estado é formulada, expressada e realizada, ou, por outras palavras, o poder se impõe<sup>32</sup>.

A alistabilidade e a elegibilidade mantem uma relação de completude, já que a finalidade do direito ao voto é a possibilidade de eleger representantes, e a legitimidade dessa representação consiste na delegação de poder conferida através desse voto. Nesse sentido, Fávila Ribeiro<sup>33</sup> afirma que: “No direito ativo ao sufrágio a sua aquisição é acompanhada da plenitude do exercício, enquanto que no direito passivo à eletividade fica na dependência dos sufragistas”.

---

<sup>32</sup> DA SILVA, 2006, p. 138.

<sup>33</sup> RIBEIRO, Fávila. **Direito eleitoral**. 5. ed. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2000, p. 273.

Enquanto a alistabilidade é regulada pelos §§ 1º e 2º do art. 14 da Constituição Federal, que impõem diminutas condições para o exercício do direito ao voto, sendo a nacionalidade brasileira, a idade mínima de dezesseis anos e a não circunscrição militar, denotando assim um caráter de universalidade quase irrestrita a alistabilidade, o § 3º do mesmo dispositivo constitucional, elenca um rol mais extenso de condições para a elegibilidade, aumentando as restrições ao exercício da capacidade eleitoral passiva. As condições que o texto constitucional impõe para a elegibilidade são: a nacionalidade brasileira; o pleno exercício dos direitos políticos; o alistamento eleitoral; o domicílio eleitoral na circunscrição; a filiação partidária e a idade mínima para cada cargo. (art. 14 CF)

A nacionalidade é requisito comum para o exercício de ambas as capacidades eleitorais. Embora a Constituição Federal assegure aos estrangeiros o direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade. Para a titularidade dos direitos políticos é necessária a condição de nacional. Dessa forma, a nacionalidade é pressuposto da cidadania, ou seja, da possibilidade do indivíduo tomar parte no processo decisório do país.

Sobre a nacionalidade, preleciona o Ministro Gilmar Mendes:

A nacionalidade configura vínculo político e pessoal que se estabelece entre o Estado e o indivíduo. Por fazer com que este integre uma dada comunidade política, é necessário que o Estado distinga o nacional do estrangeiro para diversos fins<sup>34</sup>.

A aquisição da nacionalidade originária é regulada pelo art.12 da Constituição Federal, que considera brasileiros natos todos os nascidos no território brasileiro, mesmo os filhos de pais estrangeiros, exceto quando esses estejam a serviço de seu país, além dos filhos de brasileiros que, nascidos no exterior, tenham sido registrados em repartição consular competente ou que venham a residir no Brasil e após atingirem a maioridade optem pela nacionalidade brasileira. Uadi Lammêgo Bulos afirma sobre o critério de aquisição da nacionalidade originária:

No Brasil, a Carta de 1988 não adotou o *ius sanguinis* em absoluto; mesclou-o com o *ius solis*. Vigora, entre nós, o critério misto, que obtempera as técnicas *ius solis* e *ius sanguinis* de aquisição da nacionalidade originária<sup>35</sup>.

---

<sup>34</sup> MENDES; BRANCO, 2012, p. 955.

<sup>35</sup> BULOS, 2014, p. 842.

O inciso II do art. 12, trata dos brasileiros naturalizados. A naturalização é o processo através do qual se concede a nacionalidade ao indivíduo originariamente estrangeiro, possibilitando que adquira os direitos políticos e exerça a cidadania em equiparação aos brasileiros originários. José Afonso da Silva<sup>36</sup> identifica duas espécies de naturalização, a naturalização ordinária e a naturalização extraordinária.

A naturalização ordinária é regulamentada pela Lei 6.815 de 1980, Estatuto do Estrangeiro, que impõem uma série de requisitos para a concessão da nacionalidade, como a residência contínua no território nacional por prazo de no mínimo quatro anos, a capacidade civil, o domínio do idioma português, entre outros.

A naturalização extraordinária é regulada na própria Constituição Federal (alínea b, Inciso, II do art.12). Essa forma de aquisição da nacionalidade é concedida a estrangeiros de qualquer nacionalidade que residam no país há mais de quinze anos ininterruptos, sem condenação penal e que a requeiram. Excetua-se os originários de países de língua portuguesa, aos quais basta a residência ininterrupta por pelo menos um ano no território nacional e a idoneidade moral para que possam adquirir a nacionalidade brasileira.

A ordem constitucional, embora calcada no princípio da igualdade, vedando discriminações de qualquer natureza, admite a diferenciação entre brasileiros natos e naturalizados em alguns casos, nomeadamente a ocupação de determinados cargos políticos. Gilmar Mendes aduz sobre os cargos privativos de brasileiros natos:

Nos termos da Constituição, são privativos de brasileiro nato os cargos de Presidente e Vice-Presidente da República, de Presidente da Câmara dos Deputados, de Presidente do Senado Federal, de Ministro do Supremo Tribunal Federal, da carreira diplomática, de oficial das Forças Armadas e de Ministro de Estado da Defesa<sup>37</sup>.

Outra hipótese de distinção entre brasileiros natos e naturalizados se dá quanto à possibilidade de extradição. O inciso LI do art. 5º não admite a extradição de brasileiros natos, no entanto permite que brasileiros naturalizados sejam extraditados por crimes cometidos antes da naturalização, ou na forma da lei, por crime de tráfico de entorpecentes, após o processo de aquisição da nacionalidade. Também cabe citar o Conselho da República (art. 89, da CF) que tem em sua

---

<sup>36</sup> MORAES, 2003, p. 31.

<sup>37</sup> MENDES; BRANCO, 2012, p. 955.

composição seis brasileiros natos. Ressalvadas essas exceções constitucionais, brasileiros natos e naturalizados gozam de absoluta igualdade de direitos.

Além da nacionalidade brasileira, se impõe como condição à elegibilidade o pleno exercício dos direitos políticos. Gilmar Mendes<sup>38</sup> explica que: “A exigência da plenitude de direitos políticos impõe que o nacional não esteja submetido às restrições decorrentes da suspensão ou da perda de direitos políticos (CF, art. 15).” Esse pressuposto negativo, visa impedir que os que sofreram restrições dos direitos políticos em virtude do cometimento de alguma irregularidade, possam se tornar agentes políticos.

O alistamento eleitoral é outra condição da elegibilidade. O texto constitucional impõe a obrigatoriedade do alistamento aos maiores de dezoito e menores de setenta anos, facultando-se o mesmo aos maiores de dezesseis e menores de dezoito e aos maiores de setenta anos, bem como aos analfabetos. Não obstante os analfabetos tenham adquirido o direito ao voto desde a Emenda Constitucional 25 de 1985 – Emenda à Constituição de 1967 – permaneceram privados do exercício da capacidade eleitoral passiva mesmo após a promulgação da atual constituição, que considera inelegíveis os analfabetos e os inalistáveis. A utilização do critério capacitário como limitação à elegibilidade, justifica-se pela complexidade do desempenho das atribuições políticas, que exigem o domínio da escrita pelo agente.

A exigência do domicílio eleitoral na circunscrição, é outra condição ao exercício da capacidade eleitoral passiva. Tal condição visa proporcionar maior legitimidade à representação, uma vez que o candidato tem vínculo com o território no qual o mandato será exercido, e conseqüentemente, estaria mais próximo dos anseios dos eleitores que habitam a delimitação territorial. Uadi Lammêgo Bulos ensina que:

[...] o candidato deve encontrar-se domiciliado no lugar onde irá concorrer ao cargo eletivo. Desde a Emenda Constitucional n. 14/65, o domicílio eleitoral é uma exigência na ordem jurídica brasileira. Busca-se, desse modo, a autenticidade da representação popular, pois os eleitores devem escolher os seus conterrâneos e não pessoas alheias aos interesses e aspirações da comunidade<sup>39</sup>.

---

<sup>38</sup> MENDES; BRANCO, 2012, p. 1010.

<sup>39</sup> BULOS, 2014, p. 842.

Outra condição imposta à aquisição da elegibilidade é a filiação partidária. Sobre tal condição, trataremos com maior profundidade no capítulo final, uma vez que é o óbice constitucional a candidatura avulsa. O tema é abordado por Uadi que explica:

Ninguém pode candidatar-se a cargos eletivos sem partido político. Em Portugal, a Constituição permite candidaturas avulsas para a Presidência da República, facultando aos candidatos dirigirem-se diretamente aos eleitores, sem a necessidade de filiação partidária (art. 127). No Brasil é diferente. O ato de concorrer a postos eletivos liga-se à intermediação de agremiações políticas, cujo acesso é livre, sem quaisquer discriminações ou cerceamentos (CF, art. 17). Cumpre à lei ordinária estatuir, o mês das eleições, o prazo de filiação partidária. Mas a filiação aí enunciada é aferida de acordo com as convicções do candidato, que, por sua vez, deverá seguir o conteúdo programático fixado pelo partido de sua escolha<sup>40</sup>.

O art. 9º da Lei nº 9504 de 1997, Lei das Eleições, exige para a validade da candidatura, que o candidato esteja filiado ao partido há pelo menos um ano na data da eleição. Essa exigência, talvez objetive evitar oportunismos eleitorais e assegurar uma maior aderência do candidato ao programa ideológico do partido. No entanto, restringe a capacidade eleitoral passiva de parcela significativa da população, como analisaremos mais adiante.

Por fim, ainda temos o requisito etário para a candidatura a cada cargo eletivo. A alta responsabilidade inerente a alguns cargos políticos exige uma maior preparação e maturidade por parte do candidato o que motivou o constituinte a impor o critério cronológico para a candidatura a determinadas funções, Uadi Lammêgo Bulos ensina que as idades mínimas são:

35 anos para Presidente da República, Vice-Presidente da República e Senador; 30 para governador e vice-governador de Estado e do Distrito Federal; 21 para prefeito, vice-prefeito, juiz de paz, deputado federal, deputado estadual ou distrital; e 18 para vereador. Conforme o art. 10, § 22, da Resolução n. 22. 156, do Tribunal Superior Eleitoral, "A idade mínima constitucionalmente estabelecida como condição de elegibilidade é verificada tendo por referência a data da posse" (Lei n. 9.504/97, art. 11, § 22)<sup>41</sup>.

---

<sup>40</sup> BULOS, 2014, p. 866.

<sup>41</sup> BULOS, 2014, p. 868.

Ter a possibilidade de concorrer a um cargo político através de eleição democrática, onde a maioria eleja por meio de voto direto e universal, configura um dos avanços mais substanciais do Estado Democrático, uma vez que confirma as formas legítimas de representação em detrimento das arbitrariedades da hereditariedade dos cargos políticos ou da eleição perpetrada por oligarquias dominantes, como se constatou durante longo período da história.

Abordada a capacidade política passiva e as condições para sua aquisição, trataremos no capítulo seguinte dos partidos políticos, instituições ora indispensáveis para o exercício dessa capacidade.

## 2 OS PARTIDOS POLÍTICOS

Os partidos políticos assumem papel central no contexto da democracia representativa, sendo instituições indissociáveis dos mecanismos de exercício do poder representativo e cujo estudo é indispensável para o entendimento do funcionamento desse sistema. Buscar-se-á uma conceituação dessas entidades, através de uma breve análise das modificações que o conceito sofreu na história recente. Sobre o significado do termo, Jean Charlot ensina que:

A palavra “partido” é mais antiga no vocabulário político que o termo “classe” no vocabulário social, uma vez que remonta aos séculos XVI e XVII. Durante a Revolução de 1789, 1848 e em 1869-1872, não corresponde ele à mesma realidade que hoje em dia. Vago e pejorativo em 1790 e 1793, dele se faz muitas vezes um paralelo com “facção”<sup>42</sup>.

Da inteligência do citado, entende-se que a aplicação da palavra partido é anterior ao surgimento das entidades políticas organizadas que hoje se denomina assim. Essas facções políticas eram apenas congregações desorganizadas de indivíduos com interesses em comum, que buscavam a conquista ou a manutenção dos mecanismos de exercício do poder. O partido político, em forma similar à que encontramos hoje, só começa a se desenvolver na segunda metade do Século XIX. Nesse sentido, aduz Maurice Duverger:

Em 1850, nenhum país do mundo (salvo os Estados Unidos) conhecia partidos políticos 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 esforçavam por imitá-las<sup>43</sup>.

Partindo-se da premissa de que não basta uma mera junção de cidadãos com interesses comuns, a fim de unirem forças para adquirirem pacificamente o domínio do poder político como definição de partido, através de quais critérios pode-se definir

---

<sup>42</sup> CHARLOT, Jean. **Os Partidos Políticos**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1971. Tradução de: Carlos Alberto Lamback, p. 10.

<sup>43</sup> DUVERGER, Maurice. **Os Partidos Políticos**. 3. ed. Rio de Janeiro: Guanabara, 1987. Tradução de: Cristiano Monteiro Oiticia, p. 19.

o partido político na concepção moderna? Nesse sentido La palombara<sup>44</sup>, formula quatro postulados para o enquadramento: que seja uma organização durável, ou seja, uma organização cuja esperança de vida esteja para além da vida de seus integrantes; que tenha uma organização local durável que mantenha relações regulares com um escalão nacional; a vontade deliberada dos dirigentes nacionais e locais da organização de chegar ao exercício do poder pessoalmente, e não apenas de influenciar tal exercício, e por fim, a preocupação de procurar um suporte popular através de eleições ou outro meio legitimador.

Organizações políticas enquadráveis nesses postulados, só se instituíram no final do século XIX e início do século XX, quando o sufrágio começou a se universalizar e quando as disputas de classe se acirraram devido a revolução industrial.

Dessa forma, os partidos políticos se apresentam como instituições organizadas, cujos integrantes tem intenções de ascenderem ao poder pela via eleitoral. Essas instituições extrapolam o conceito de facções, por superarem a mera junção de indivíduos, representando algo maior, que com caráter permanente, buscam por em prática determinado programa ideológico.

## 2.1 OS PARTIDOS POLÍTICOS NO BRASIL

Estabelecida uma conceituação de partido político, cabe uma análise necessária do significado prático e do funcionamento das organizações políticas no Brasil, observando as peculiaridades que a realidade política e o sistema eleitoral nacional apresentam. Para tanto, é imperativo um exame das sucessivas etapas que a vida política nacional experimentou, através do tracejo de uma linha cronológica que demonstre a evolução, com todas as ressalvas que o termo merece, do conceito de partido político no país, culminando com a realidade dessas instituições no momento presente.

Desde sua independência, o Brasil apresentou constante instabilidade política e mudanças sazonais na disposição das forças governantes. Deixou de ser monarquia e passou a ser república, alterando a forma de governo, do mesmo

---

44 LAPALOMBARA, Joseph. **A Política no Interior das Nações**, 1982. In: CHARLOT, Jean. **Os Partidos Políticos**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1982. Tradução de: Carlos Alberto Lambach, p. 19.

modo, deixou de ser estado unitário e passou a ser estado federativo, quando as antigas províncias do império passaram a ser estados-membros integrantes da federação brasileira. Alternaram-se períodos democráticos, como os anos subsequentes a promulgação da Constituição de 1891 ou os anos da vigência da Constituição de 1946, com períodos autoritários, nomeadamente o Estado Novo e o Regime Militar.

Esse cenário dinâmico de alterações contínuas no remanejo das forças políticas, fez com que em um interregno de cento e noventa anos (da carta Constitucional de 1824 até hoje) o país passasse pela vigência de sete – ou oito se considerarmos a emenda nº1 de 69 como nova carta – Constituições. Conseqüentemente, com as alterações constitucionais e com as instabilidades jurídicas criadas por elas, o sistema partidário modificou-se diversas vezes. Nesse sentido preleciona Bonifácio de Andrada:

O Brasil, ao longo de sua evolução, passou por vários sistemas partidários, ao contrário de muitos povos, que em toda a sua existência histórica conviveram com um único sistema, como acontece de certa maneira nos Estados Unidos e na Inglaterra, e mesmo na América do Sul em países como Argentina, Paraguai, Chile, e no México com algumas marcas autoritárias de seu modelo<sup>45</sup>.

Tendo por premissa a sucessão de vários sistemas partidários ao longo da vida política do Brasil independente, nos próximos itens abordaremos suscintamente cada uma dessas fases.

### **2.1.1 OS PARTIDOS POLÍTICOS NO IMPÉRIO**

No império, não se tem partidos políticos organizados nos moldes dos partidos atuais. O que se tem são facções políticas, congregando indivíduos com interesses convergentes. As primeiras facções políticas brasileiras surgiram subsequentemente à independência, opondo burocratas lusitanos e brasileiros a eles ligados, aos brasileiros nacionalistas, defensores de uma independência plena. A respeito dessas facções, Raymundo Faoro Aduz:

---

<sup>45</sup> ANDRADA, Bonifácio de. **A Crise dos Partidos**: do sistema eleitoral e a militância política. Barbacena: Uniprac, 2006, p. 18.

O partido português — assim impropriamente chamado pelos seus vínculos ao comércio, ainda ultramarino na essência e nas atividades — se defronta com as hostes brasileiras, nativistas, xenóforas, bem representadas pelos Andradas alijados do poder, com o jornal *O Tamoio*, nome simbolicamente adotado da tribo hostil aos lusos. O conflito se prolonga a partir das Cortes portuguesas, a cuja oposição se une os emancipacionistas e o príncipe, em aliança efêmera e transacional. A dissolução da Constituinte e a outorga da Carta de 1824, com o governo concentrado, arbitrariamente, nas mãos de dom Pedro I, esfriam as tensões e arrefece o ímpeto liberal, já identificado com o nativismo<sup>46</sup>.

Essas duas facções desaparecem em 1831 com a abdicação do imperador e seu regresso a Portugal. Dom Pedro abdica em favor de seu filho primogênito, que a essa altura possui tenra idade, estando impossibilitado de subir ao trono, dando início então a fase chamada regência. Durante essa fase surgem novos partidos, que mantem características mais de facções políticas do que propriamente de partidos. Nessa linha, pontifica Raymundo Faoro:

Entre os exaltados predomina o fermento revolucionário, adubado com a velha reivindicação de regenerar as instituições políticas por meio do apelo ao povo, numa Constituinte, sem obediência ao princípio da precedência do imperador à constituição. Nas suas fileiras sente-se a presença dos teóricos — como Teófilo Ottoni (1807-69) — e dos agitadores, atraídos para a reforma por vagas, utópicas e ressentidas ideias niveladoras, ultrademocráticas. Do conjunto febril destacam-se os farroupilhas, ou jurujubas, a extrema esquerda do movimento, contra a qual, declarada a vitória, se articulam os moderados — os chimangos —, combatidos estes pelos restauradores, ou caramurus, saudosos de dom Pedro<sup>47</sup>.

Tais grupos políticos logo se transmutaram em novos partidos, que terão atuação durante o segundo reinado. Os Farroupilhas e os Chimangos formaram o Partido Liberal, ao passo que os antigos Caramurus, deram origem ao Partido Conservador. Sobre essas novas facções, ensina Paulo Bonavides:

Os dois grandes partidos do Império — o Conservador e o Liberal — têm controvertidas até mesmo as suas origens, que uns dão como sendo de 1837 (Soares de Sousa), outros de 1838 (Nabuco). Forcejando por dirimir a dúvida, escreveu o eminente professor Afonso Arinos: “Se tivéssemos de sugerir por nosso lado uma

<sup>46</sup> FAORO, Raymundo. **Os Donos do Poder**: Formação do Patronato Político Brasileiro. 3. ed. Rio de Janeiro: Globo, 2001, p. 348

<sup>47</sup> FAORO, Raymundo. **Os Donos do Poder**: Formação do Patronato Político Brasileiro. 3. ed. Rio de Janeiro: Globo, 2001, p. 358.

solução para o problema, diríamos que a formação do partido liberal coincide com a elaboração do Ato Adicional e a do Conservador com a feitura da lei de interpretação<sup>48</sup>.

O Ato adicional (Lei nº 16 de 1834) dá providências sobre a realização das eleições das assembleias das províncias e a organização dessas, por seu turno a Lei de interpretação do Ato adicional (lei n. 105 de 1840) impõem restrições às disposições do ato, apresentando-se como uma reação conservadora a esse. Os dois partidos que se formam, segundo Bonavides<sup>49</sup>, congregam diferentes camadas da população brasileira da época. Os liberais reúnem a burguesia urbana, os profissionais liberais e demais camadas reformistas, sem compromissos diretos com a escravidão e o latifúndio. Por outro lado, os conservadores coadunam as elites reacionárias, ligadas diretamente à posse da terra e à escravidão, compreendendo plantadores de cana-de-açúcar, cafeicultores e grandes criadores de gado.

Mais tarde, já com o desgaste do regime imperial, surge um novo partido que reúne alas dos dois anteriores, o Partido Republicano. Sobre esse partido, ensina Raymundo Faoro:

Outra conciliação retardará o desfecho: o grupo conservador, em 1862, certo da catástrofe iminente engrossa a fileira liberal, com a Liga, desvirilizando o ímpeto revolucionário, até chegar ao impasse de 1869, com o brado "reforma ou revolução" e cristalizado, em 1870, com o partido republicano, significativamente integrado por um vitorioso de 1860, Saldanha Marinho<sup>50</sup>.

O Partido Republicano ganhara força nos anos finais do império, contribuindo para a proclamação da República em 15 de Novembro de 1889.

### 2.1.2 OS PARTIDOS POLÍTICOS NA REPÚBLICA VELHA

Com a proclamação da República, extinguem-se os partidos do império, dando-se início a uma nova fase partidária com a promulgação da primeira constituição republicana em 1891. Se no Império verificou-se a formação de

---

<sup>48</sup> BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. 10. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2000, p. 491.

<sup>49</sup> BONAVIDES, 2000, p. 491.

<sup>50</sup> FAORO, Raymundo. **Os Donos do Poder: Formação do Patronato Político Brasileiro**. 3. ed. Rio de Janeiro: Globo, 2001, p. 514.

pequeno número de partidos de caráter nacional, nunca excedendo o número de três, observa-se na primeira república o nascimento de um pluripartidarismo marcado por partidos de caráter regional. Para Bonavides esse regionalismo republicano não significou um avanço em relação às agremiações imperiais. Em suas palavras temos:

Com o advento da Republica, o princípio de organização partidária no Brasil, longe de melhorar ou aperfeiçoar-se, padeceu, ao contrário, duro revés. Houve relativamente ao Império considerável retrocesso, porquanto duas pragas flagelaram logo de início o sentimento político: a mentalidade antipartidária, tão admiravelmente proclamada por Afonso Arinos, e o caráter regional das organizações partidárias, que não transpunham o apertado círculo dos interesses estaduais e serviam tão-somente de instrumento político a poderosas combinações oligárquicas o próprio federalismo embaraçou a forma ao de sólidas agremiações partidárias<sup>51</sup>.

Nesse período, os partidos regionais buscam defender os interesses das elites dos respectivos estados, abdicando de qualquer posição ideológica, onde as agremiações políticas não possuem abrangência nacional. Durante aproximadamente quatro décadas, as oligarquias paulista e mineira dominaram o cenário político nacional, alternando-se no poder executivo central, de forma quase ininterrupta. Bonifácio de Andrada<sup>52</sup> cita como partidos importantes do período, além do Partido Republicano Paulista e do Partido Republicano Mineiro, o Partido Republicano Rio-Grandense, o Partido Republicano Fluminense e o Partido Republicano Cearense. Essa fase estende-se até que a aliança São Paulo-Minas Gerais perca força, possibilitando que novas elites regionais emergjam, pondo fim a chamada política do café com leite e à primeira república brasileira.

### **2.1.3 OS PARTIDOS POLÍTICOS NA ERA VARGAS**

A Revolução de 1930 marca o início de uma nova fase na política nacional, e conseqüentemente no sistema partidário. Os partidos políticos da república velha tinham sido extintos com a vitória dos revolucionários e novas entidades partidárias só voltam a se formar quando o Governo Provisório promulga o primeiro Código Eleitoral brasileiro em 1932 (Decreto n. 21.076 de 1932). O diploma eleitoral

---

<sup>51</sup> BONAVIDES, 2000, p. 493.

<sup>52</sup> DE ANDRADA, 2006, p. 20.

dispensava aos partidos a natureza de pessoas jurídicas de direito privado, além de prever a formação de partidos provisórios, sem constituição jurídica, formados pela união de no mínimo quinhentos eleitores. O código também considerava as associações de classe legalmente constituídas, equivalentes a partidos políticos no tocante a proposição de candidaturas (art.99).

O diploma de 1932, contudo, não exigiu o caráter nacional aos partidos políticos, deixando de vedar a existência de partidos de caráter regional ou estadual. Nem mesmo a nova Constituição promulgada em 1934 vedou essa possibilidade. Observa-se o fato de que a própria Constituição só faz referência ao termo partido político uma única vez, em seu art. 9º, quando impõe pena a funcionário público que se valha do cargo em favor de partido ou exerça pressão em seus subordinados pelo mesmo motivo. Sobre a manutenção do caráter regional dos partidos aduz Bonavides:

Deixou porem de dar o passo decisivo, que seria a criação do partido político nacional. Este somente surge graças ao reformismo da segunda ditadura, com o Estado Novo (1937-1945), no ano do seu colapso. Fora omissa a Constituição de 1934 tocante a esse aspecto da organização partidária, de modo que as eleições implícitas no sistema seriam disputadas ainda por partidos estaduais e não por agremiações nacionais. O velho quadro do regionalismo partidário da Primeira Republica (1891-1930) sobrevivia juridicamente, em face da Constituição de 1934, não obstante a carta constitucional adotar a proporcionalidade da representação e o sufrágio universal, igual e direto (Art. 23), bem como manter a conquista do Código de 1932, cifrada no estabelecimento da Justiça Eleitoral<sup>53</sup>.

Em 1935 é promulgado novo Código Eleitoral (Lei nº 48, de 4 de Maio de 1935) que continua prevendo a personalidade jurídica de direito privado aos partidos, sem vedar a possibilidade de criação de partidos regionais(art.166).

A fase democrática encontra seu termo na implantação do Estado Novo<sup>54</sup> em 1937, quando as instituições democráticas são suprimidas e instaura-se um regime de exceção, incompatível com o pluripartidarismo. A implantação do Estado Novo veio com o pretexto de impedir uma insurreição comunista, denominada de Plano Cohen, e evitar uma iminente guerra civil entre os setores ideológicos radicais daquele período<sup>55</sup>.

---

<sup>53</sup> BONAVIDES, 2000, p. 493.

<sup>54</sup> Fase autoritária do governo de Getúlio Vargas que perdurou de 1937 a 1945.

<sup>55</sup> FAUSTO, Boris. **História do Brasil**. São Paulo: USP, 1995, p. 363.

Representou um retrocesso sem precedentes no plano democrático desde a proclamação da república. Getúlio Vargas, através de Decretos-Lei, dissolveu o congresso e centralizou o poder em suas mãos, estabelecendo um governo autoritário e permeado por arbitrariedades. Através do decreto-lei nº 37 de 2 de Dezembro de 1937, extinguiu todos os partidos políticos, rompendo por completo com o sistema partidário de então. Durante os anos em que vigorou o regime, não há que se falar em sistema partidário, uma vez que os partidos inexistiam, o que ocorreu foi um vazio partidário completo.

#### **2.1.4 OS PARTIDOS POLÍTICOS NO PERÍODO 1946-1964**

Após o final da Segunda Guerra Mundial e a derrota dos regimes totalitários na Europa, o Estado Novo encontrava-se em vias de extinção. Foi durante seu último ano de existência que foi promulgado o novo Código Eleitoral (Decreto-Lei 7586 de 28 de Maio de 1945). O novo diploma trouxe, entre outros avanços, a volta da institucionalização dos partidos políticos, que agora passariam a ter caráter nacional (art.110, § 1º), iniciando-se uma nova fase do sistema partidário. Os partidos dessa fase permanecem tendo a personalidade jurídica privada, exigindo-se para sua criação o apoio de no mínimo dez mil eleitores, distribuídos em no mínimo cinco circunscrições eleitorais (art.109).

Bonifácio de Andrada<sup>56</sup> cita os partidos criados após a promulgação do segundo Código Eleitoral e que estavam presentes na assembleia constituinte de 1946, sendo eles: O Partido Social Democrático, a União Democrática Nacional, o Partido Trabalhista Brasileiro, o Partido Social Progressista, o Partido Republicano, o Partido Socialista Brasileiro, o Partido Democrático Cristão, o Partido Trabalhista Nacional, o Partido de Representação Popular, o Partido Liberador, o Partido Republicano Trabalhista, o Partido Social Trabalhista e o Partido Comunista do Brasil. Esses partidos existiram durante todo o período democrático de vigência da Constituição Federal de 1946, excetuando-se o Partido Comunista que existiu só até 1947. Durante o governo do presidente Dutra (1946-1951) é promulgada a Constituição de 1946 e o quarto Código Eleitoral brasileiro (Lei nº 1.164, de 24 de julho de 1950). Reafirma-se o caráter nacional dos partidos políticos, todavia, a partir

---

<sup>56</sup> DE ANDRADA, 2006, p. 20.

da edição do código de 1950, passam a ter a natureza de pessoas jurídicas de direito público (art.132).

### **2.1.5 OS PARTIDOS POLÍTICOS NO REGIME MILITAR**

Com o movimento de março de 1964 e a instauração da chamada Ditadura Militar<sup>57</sup>, volta-se ao autoritarismo e os partidos políticos são extintos pelo Ato Institucional nº 2, de 27 de Outubro de 1965. Com a edição do Ato Complementar nº 4, de 20 de Novembro de 1965, ressurgindo a possibilidade da criação de agremiações partidárias. Dizia o artigo 1º desse ato:

Art. 1º Aos membros efetivos do Congresso Nacional, em número não inferior a 120 deputados e 20 Senadores, caberá à iniciativa de promover a criação, dentro do prazo de 45 dias, de organizações que terão, nos termos do presente Ato, atribuições de partidos políticos enquanto estes não se constituírem.

As disposições do ato visavam à criação de entidades temporárias, pois o dispositivo fala na criação de organizações que terão as atribuições de partidos, enquanto esses não se constituírem. Os partidos políticos da nova fase, só se instaurariam de fato, após a carta constitucional de 1967.

Nesse sentido ensina Bonavides:

Enfim, estabeleceu a Constituição de 1967, no inciso VII do artigo149, a “exigência de dez por cento do eleitorado que haja votado na última eleição geral para a Câmara dos Deputados distribuídos em dois terços dos Estados, com o mínimo de sete por cento em cada um deles, bem como dez por cento de deputados, em, pelo menos, um terço dos Estados, e dez por cento de Senadores”. A técnica constitucional dos percentuais eleitorais mínimos fora evidentemente concebida com o propósito de criar de modo artificial um sistema bipartidário rígido<sup>58</sup>.

Com as exigências da carta de 1967, formaram-se dois partidos políticos artificiais, a Aliança Renovadora Nacional ARENA e o Movimento Democrático Brasileiro MDB. A ARENA funcionava como partido de situação, apoiando o regime, enquanto o MDB, ainda que de forma discreta em face das restrições democráticas

---

<sup>58</sup> BONAVIDES, 2000, p. 502.

do período, representava uma sutil oposição ao regime. Esse sistema bipartidário vigourá por mais de uma década, durante a fase mais autoritária do regime.

O Pluripartidarismo só renasce no Brasil com a promulgação da Lei 6767 de 1979, que possibilita a criação de novos partidos. Estabelecia para a fundação dos partidos o art.14 dessa lei:

Art. 14. Funcionará imediatamente o partido político que, registrado no Tribunal Superior Eleitoral, tenha:

I - como fundadores signatários de seus atos constitutivos pelo menos 10% (dez por cento) de representantes do Congresso Nacional, participando a Câmara dos Deputados e o Senado Federal; ou

II - apoio expresso em voto de, no mínimo, 5% (cinco por cento) do eleitorado que haja votado na última eleição geral para a Câmara dos Deputados, pelo menos por 9 (nove) Estados, com o mínimo de 3% (três por cento) em cada um deles.

Esses critérios mais flexíveis permitiram o surgimento de novos partidos. Bonifácio de Andrada os cita, sendo: O Partido Democrático Social, PDS, que surge no lugar da ARENA, o Partido do Movimento Democrático Brasileiro, que surge no lugar do MDB, o Partido Trabalhista Brasileiro, PTB, o Partido Democrático Trabalhista, PDT, e o Partido dos Trabalhadores, PT.

### **2.1.6 PARTIDOS POLÍTICOS NO PROCESSO DE REDEMOCRATIZAÇÃO**

Durante o governo de José Sarney, primeiro presidente civil desde 1964, promulga-se a Emenda Constitucional nº 25 de 1985 que possibilita o regresso ao verdadeiro pluripartidarismo. Cabe aqui a transcrição de parte do artigo 152 alterado pela emenda:

É livre a criação de Partidos Políticos. Sua organização e funcionamento resguardarão a Soberania Nacional, o regime democrático, o pluralismo partidário e os direitos fundamentais da pessoa humana [...]

A partir dessa emenda, a criação dos partidos políticos não encontra nenhuma exigência de quantitativos excessivos de apoiadores, tornando-se viável a fundação de múltiplos partidos. A Lei Orgânica dos Partidos Políticos de 1979 possibilitou a formação de novos partidos, no entanto, os requisitos que estabelecia

para a fundação dos partidos políticos, impossibilitava a criação de um sistema com múltiplas agremiações partidárias.

Em 1986 é eleita a Assembleia Nacional Constituinte, promulgando-se a nova Constituição em 1988. A nova carta representa a solidificação do sistema partidário, e a constitucionalização de valores político-partidários.

Nesse sentido, preleciona Uadi Lammêgo Bulos:

Nesse Ínterim, o constituinte de 1988 consagrou um autêntico estatuto constitucional dos partidos políticos, calcando-se na liberdade partidária, no vetor da soberania nacional, no regime democrático, no pluripartidarismo, nos direitos fundamentais da pessoa humana, na legalidade, na igualdade e na moralidade pública. Também prestigiou o caráter nacional dos partidos, a sua desvinculação com o estrangeiro, a fiscalização financeira, o funcionamento parlamentar, a fidelidade e a disciplina partidárias, o fundo partidário, o acesso gratuito ao rádio e à televisão, além de vedar o uso pelos partidos políticos de organizações paramilitares<sup>59</sup>.

Já sob a vigência da Carta Magna de 1988, é promulgada a nova Lei Orgânica dos Partidos Políticos (Lei nº9.096 de 1995), que estabelece a liberdade de fundação e organização dos partidos políticos, no mesmo sentido da Constituição Federal. A respeito da nova lei orgânica, preleciona Uadi Lammêgo Bulos:

Segundo Paulo Bonavides, da promulgação do Texto de 1988 à edição da Lei Orgânica dos Partidos Políticos, em 1995, “mais de trinta agremiações entraram a ocupar espaço na competição política formal, deixando assim uma impressão geral de desalento”. Houve, por conseguinte, excessivo parcelamento das correntes participativas, cuja ineficácia decorria de sua presença fragmentada ou da concreta desorientação de rumos tocante ao interesse comum de governo, enquanto órgãos interpretativos da vontade social<sup>60</sup>.

Por essa análise, o excesso de agremiações configura um aspecto negativo do sistema, representando a fragmentação ideológica e desvinculação entre a busca pelo exercício do poder e a defesa do bem comum. Segundo o TSE, atualmente existem trinta e dois partidos políticos regularizados no Brasil.

Isso posto, partiremos para uma breve exposição da natureza jurídica dos partidos políticos.

---

<sup>59</sup> BULOS, Uadi Lammêgo. **Curso de Direito Constitucional**. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 912.

<sup>60</sup> BULOS, 2014, p. 912.

### 2.1.7 NATUREZA JURÍDICA DOS PARTIDOS POLÍTICOS BRASILEIROS

A Constituição Federal e a atual Lei Orgânica dos Partidos Políticos concebem os partidos como pessoas jurídicas de direito privado, retomando a previsão do Código Eleitoral de 1934, revogado pelo Código de 1950. Sobre a natureza jurídica dos partidos políticos, aduz Marcos Ramayana: “O partido político é pessoa jurídica de direito privado (arts. 17, § 2º da Constituição Federal. 72, *caput*, da Lei nº 9.096/95 e 72 da Resolução nº 19.406/95-TSE)<sup>61</sup>”. Tendo a natureza jurídica de direito privado, adquirem a personalidade jurídica nos termos do Código Civil, mas precisam registrar seus estatutos no TSE para se regularizarem. No mesmo sentido, preleciona Roberto Moreira:

A Lei nº 10.825, de 22 de dezembro de 2003, acrescentou o inc. V ao art. 44 do Código Civil de 2002 e inseriu, ao lado das associações, das sociedades, das fundações e das organizações religiosas, os Partidos Políticos no rol das pessoas jurídicas de direito privado. Em resumo, as agremiações partidárias adquirem personalidade jurídica na forma da lei civil (são pessoas jurídicas de direito privado), mas precisam, após a aquisição da personalidade, registrar o respectivo estatuto perante o Tribunal Superior Eleitoral<sup>62</sup>.

A primeira Lei Orgânica dos partidos Políticos (Lei nº 4.740 de 1965) estabeleceu aos partidos a natureza de pessoas jurídicas de direito público interno (art. 2º), e criou o fundo partidário. A Lei Orgânica de 1995, apesar de alterar a natureza jurídica dos partidos, manteve o financiamento público desses, através da afirmação do fundo partidário, que passou a receber verbas do orçamento da união. O art. 38 da atual Lei Orgânica dos partidos políticos diz:

Art. 38. O Fundo Especial de Assistência Financeira aos Partidos Políticos (Fundo Partidário) é constituído por:  
 I - multas e penalidades pecuniárias aplicadas nos termos do Código Eleitoral e leis conexas;  
 II - recursos financeiros que lhe forem destinados por lei, em caráter permanente ou eventual;  
 III - doações de pessoa física ou jurídica, efetuadas por intermédio de depósitos bancários diretamente na conta do Fundo Partidário;

<sup>61</sup> RAMAYANA, Marcos. **Direito Eleitoral**. 10. ed. Niterói: Impetus, 2011, p. 207.

<sup>62</sup> ALMEIDA, Roberto Moreira de. **Curso de Direito Eleitoral**. 5. ed. Salvador: Podivm, 2011, p. 142.

IV - dotações orçamentárias da União em valor nunca inferior, cada ano, ao número de eleitores inscritos em 31 de dezembro do ano anterior ao da proposta orçamentária, multiplicados por trinta e cinco centavos de real, em valores de agosto de 1995.

A referida lei, em seu art. 1º, deu aos partidos a missão de assegurar, no interesse do regime democrático, a autenticidade do sistema representativo e de defender os direitos fundamentais definidos na Constituição Federal. Desse modo, os partidos apesar de possuírem natureza privada, desempenham papel de relevância instrumental a democracia, assumindo uma função pública. A lei orgânica também estabelece a liberdade estatutária aos partidos políticos, limitando-a as disposições constitucionais e as da própria lei (art. 14).

Os partidos, na vigente ordem constitucional, assumem o papel de intermediadores da representação política, tendo a eleição como meio de legitimação desse intermédio. Cabível a análise dos mecanismos utilizados na aplicação do processo eleitoral.

## 2.2 SISTEMAS ELEITORAIS BRASILEIROS

A Constituição Federal, ao estabelecer eleições livres e periódicas, por meio do sufrágio universal com voto direto, secreto e igualitário, assegura a legitimidade do acesso dos cargos políticos, garantindo a aplicação do princípio democrático. Nesse sentido, Roberto Moreira pontifica que:

Com o afã de efetivar na prática o texto constitucional, optou-se pela realização de eleições livres para o preenchimento de cargos nas esferas federal, estadual, distrital e municipal do Poder Executivo (Presidentes da República, Governadores de Estado e do Distrito Federal, Prefeitos e respectivos vices) e do Poder Legislativo (Senadores, Deputados Federais, Deputados Estaduais, Deputados Distritais e Vereadores)<sup>63</sup>.

Os parâmetros utilizados para definir o provimento dos mandatos eletivos constituem o sistema eleitoral. Segundo Marcos Ramayana, o sistema eleitoral é: “[...] Um conjunto de técnicas legais que objetiva organizar a representação popular, com base nas circunscrições eleitorais (divisões territoriais entre estados,

---

<sup>63</sup> ALMEIDA, Roberto Moreira de. **Curso de Direito Eleitoral**. 5. ed. Salvador: Podivm, 2011, p. 355.

municípios, distritos, bairros etc.)<sup>64</sup>. O Brasil adota em suas eleições o sistema majoritário e o sistema proporcional. Analisaremos cada um deles e sua aplicação nos pleitos.

Roberto Moreira vaticina que: “O sistema de representação majoritário pontifica estar eleito o candidato que obtiver a maioria dos votos apurados, independentemente da legenda partidária à qual aquele estiver filiado<sup>65</sup>.” Esse sistema pode exigir maioria relativa ou maioria absoluta. O sistema majoritário com maioria relativa ou simples considera eleito o candidato que obtiver o maior número de votos, independentemente da porcentagem dessa votação. Tal critério aplica-se à eleição dos Senadores (art.46 da CF) e a eleição dos prefeitos e vice-prefeitos dos municípios com menos de duzentos mil habitantes (art.29, II da CF).

O sistema majoritário pode exigir também a maioria absoluta ou qualificada para a eleição de alguns cargos. Sobre a maioria absoluta, afirma Pedro Lenza: “a maioria absoluta significa mais da metade de todos os eleitores, não computados os votos brancos e nulos. Para adoção desse quórum, pode-se adotar o escrutínio de um ou de dois turnos<sup>66</sup>.” Por esse parâmetro, o candidato precisa obter no mínimo cinquenta por cento dos votos válidos mais um para ser considerado eleito, caso contrário, realizar-se-á segundo turno entre os dois candidatos mais votados. A maioria absoluta aplica-se às eleições para Presidente e Vice-presidente da República (art. 77, § 2º da CF), para Governador e Vice-governador dos Estados e do Distrito Federal (art. 28, e art. 32, § 2º) e para Prefeito e Vice-prefeito dos Municípios com mais de duzentos mil habitantes (art. 29, II, da CF).

O sistema proporcional aplica-se à eleição dos Deputados Federais (art.45 da CF), dos Deputados Estaduais (art.84 do Código Eleitoral) e dos Vereadores (art.84 do Código Eleitoral). As regras aplicadas nesse sistema são mais complexas das que as aplicadas ao sistema majoritário, sendo necessário o uso de fórmula matemática na aferição do resultado final. Por se tratarem de pleitos com grande multiplicidade de candidatos, os votos válidos computados, em um primeiro momento, contam em favor do partido. Para ter direito a preencher as vagas, o partido ou coligação de partidos deverá alcançar o quociente eleitoral (QE). Sobre esse divisor, ensina Roberto Moreira:

---

<sup>64</sup> RAMAYANA, 2011, p. 127.

<sup>65</sup> ALMEIDA, 2011, p. 402.

<sup>66</sup> LENZA, Pedro; CERQUEIRA, Thales Tácito; CERQUEIRA, Camila Albuquerque (Org.). **Direito Eleitoral Esquematizado**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 121.

É calculado a partir da divisão entre o número de votos válidos (todos os votos dados aos partidos e aos candidatos, excluídos desse cômputo, os votos em branco e os nulos) e o número de lugares a preencher no parlamento, desprezando-se a fração igual ou inferior a meio e elevando-se para um a fração superior a meio<sup>67</sup>.

Segundo o art. 106 do Código Eleitoral, o número de votos válidos de uma circunscrição deve ser dividido pelo número de vagas a serem preenchidas na eleição, alcançando-se o QE. O partido ou coligação que não atingir o QE não terá direito a nenhuma vaga no parlamento. Posteriormente, será arbitrado o número de vagas que caberá primariamente a cada partido, excluídos os que não atingiram o QE. De acordo com o art. 107 do Código Eleitoral, o quociente partidário (QP) será obtido dividindo-se o número de votos válidos atribuídos ao partido ou coligação – tanto os dados a candidatos quanto a legenda – pelo QE. Esse resultado, dispensando-se as frações, será o número de cadeiras a que o partido ou coligação terá direito de ocupar. Existe ainda a possibilidade do não preenchimento de todas as vagas disponíveis através do cálculo do QP, nesse caso será feito o cálculo da média. Diz o art.109 do Código Eleitoral:

Art. 109 - Os lugares não preenchidos com a aplicação dos quocientes partidários serão distribuídos mediante observância das seguintes regras:

I - dividir-se-á o número de votos válidos atribuídos a cada Partido ou coligação de Partidos pelo número de lugares por ele obtido, mais um, cabendo ao Partido ou coligação que apresentar a maior média um dos lugares a preencher.

II - repetir-se-á a operação para a distribuição de cada um dos lugares.

§ 1º - O preenchimento dos lugares com que cada Partido ou coligação for contemplado far-se-á segundo a ordem de votação recebida pelos seus candidatos.

§ 2º - Só poderão concorrer à distribuição dos lugares os Partidos e coligações que tiverem obtido quociente eleitoral.

Da intelecção desse dispositivo, extrai-se que o total de votos válidos do partido ou coligação deverá ser dividido pelo número de vagas por ele já obtido através do QP, acrescido de um, cabendo ao partido ou coligação com média mais alta o primeiro lugar restante. Persistindo vaga não preenchida deverá repetir-se a

---

<sup>67</sup> ALMEIDA, 2011, p. 371.

fórmula, incluindo as vagas ganhas por média ao acréscimo da fórmula. Tal situação pode ser expressa da seguinte maneira:  $VV/vagas+1 = média$ .

Pelos critérios atualmente adotados, o voto é dado primeiramente ao partido, mesmo quando o eleitor não vota na legenda e sim em candidato específico, permitindo que indiretamente o voto conte na eleição de outros candidatos do partido, não escolhidos pelo eleitor. Por motivos como esse, além de outras possíveis distorções da expressão da vontade popular, surgiu um movimento político que busca perfectibilizar a representação, através de alterações, sobretudo, no sistema eleitoral e no regramento das eleições. No próximo capítulo passaremos por esse movimento, e estudaremos especificamente uma das alterações que ele propõe.

### 3 REFORMA ELEITORAL

No Brasil, desde a Emenda Constitucional nº 16<sup>68</sup> tem crescido o movimento com o intento de modificar questões fundamentais relacionadas ao sistema político, buscando torná-lo mais eficiente e tornar a representação mais efetiva. O conjunto dessas mudanças foi batizado de reforma política. No ano de 2011 foram criadas comissões parlamentares separadas, no Senado Federal e na Câmara dos Deputados, para tratar do assunto. As modificações que tramitam nessas comissões têm, como principal foco, o aprimoramento do sistema eleitoral, por isso é adequado afirmar que o parlamento estuda uma reforma eleitoral, em sentido mais restrito do que significaria uma verdadeira reforma política. Nesse sentido, ensina Pedro Lenza:

Enquanto a reforma política profunda não vem, as Leis n. 9.504/97 e n.12.034/2009 (minirreforma eleitoral) cuidam do tema de propaganda eleitoral gratuita no rádio e na TV de forma mais rigorosa do que em relação à imprensa escrita e à internet, porquanto rádio e TV são concessões públicas e, logo, veículos de comunicação de massa com grande potencialidade de influenciar o eleitor<sup>69</sup>.

Essas leis são exemplo dos tipos de mudanças propostos pelas comissões de reforma política, quase todas destinadas à regulamentação do processo eleitoral. A Lei 9.504 de 1997, entre outras medidas, exclui os votos em branco da contagem dos votos válidos, e a Lei 12.034 de 2009 regulamenta veiculação de propaganda eleitoral tele difundida. Outro exemplo de modificações no mesmo sentido é o da Lei 12.891 de 2013, que trata do custo das campanhas políticas.

Sobre a reforma política brasileira, aduz Avritzer:

A reforma política pode ser entendida, de forma mais restrita, como a reorganização de regras para competições eleitorais periódicas, tal como tem sido o caso no Brasil pós-democratização, ou pode ser entendida, também, como uma reorganização mais ampla do sistema político brasileiro. Neste caso, vale a pena distinguir entre a reforma das instituições políticas, a reforma do comportamento político e a reforma dos padrões de interação política. No Brasil pós-democratização, a agenda da reforma política foi mudando: no começo dos anos 90 ainda eram discutidos amplos traços da organização das instituições políticas, como foi o caso do plebiscito

---

<sup>68</sup> A Emenda Constitucional 16 possibilitou a reeleição para os cargos do poder executivo.

<sup>69</sup> LENZA, Pedro; CERQUEIRA, Thales Tácito; CERQUEIRA, Camila Albuquerque (Org.). **Direito Eleitoral Esquematizado**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 647.

sobre o parlamentarismo. A partir do final da década de 90, a ideia de reforma política foi se consolidando em torno de diferentes pontes: a reorganização ampla das regras do sistema político e da forma de financiamento de campanha, a criação de novas instituições capazes de aumentar a participação e os diferentes padrões de interação entre instituições representativas e participativas<sup>70</sup>.

Os principais temas da reforma são: sistemas eleitorais; financiamento eleitoral e partidário; suplência de Senador; filiação partidária e domicílio eleitoral; coligações; voto facultativo; data da posse dos chefes do executivo; cláusula de barreira; fidelidade partidária; reeleição e mandato e candidatura avulsa<sup>71</sup>.

Alguns temas, como a fidelidade partidária e a cláusula de barreira, já foram decididos, todavia, restam pendentes os demais temas, incluindo-se nessa a candidatura avulsa. Sobre esse instituto, trataremos nos próximos itens.

### 3.1 CANDIDATURA AVULSA

Denomina-se candidatura avulsa ou independente àquela em que o candidato não possui filiação a nenhum partido político constituído, como já referimos no capítulo inicial. A Constituição Federal impede essa modalidade de candidatura ao apontar a filiação partidária como requisito da elegibilidade (art. 14, § 3º, V) consagrando a candidatura partidária como único meio de disputa a cargo político.

O constituinte de 1988 resolveu constitucionalizar o que já preceituava o art. 87 da Lei 4.737 de 1965, Código Eleitoral, que afirma que só podem concorrer as eleições candidatos registrados por partidos. Se antes o que impedia a candidatura avulsa era lei ordinária, agora, pela primeira vez na história brasileira, esse impedimento foi alçado em nível constitucional, outorgando aos partidos políticos o monopólio dos cargos eletivos. Nesse diapasão, preleciona José Afonso da Silva:

Segundo nosso Direito positivo, os partidos destinam-se a assegurar a autenticidade do sistema representativo. Eles são, assim, canais por onde se realiza a representação política do povo, desde que, no sistema pátrio, não se admitem candidaturas avulsas, pois ninguém pode concorrer às eleições se não for registrado por um partido. Isso

---

<sup>70</sup> AVRITZER, Leonardo et al. **A Reforma Política no Brasil**. Belo Horizonte: UFMG, 2006, p. 11.

<sup>71</sup> Disponível: < <http://www.senado.gov.br/noticias/Especiais/reformapolitica/glossario.aspx>>. Acesso em: 29 ago. 2014.

agora ficou explícito no art. 14, § 3Q, V, que exige a filiação partidária como uma das condições de elegibilidade<sup>72</sup>.

A candidatura independente foi possível ao longo da maior parte da vida política nacional, tendo coexistido com as candidaturas partidárias durante extenso período, extinguindo-se na Era Vargas. Trataremos brevemente do histórico desse instituto no Brasil nas linhas que se seguem.

Com a outorga da Carta Constitucional de 1824, estabelecem-se as eleições indiretas para a Assembleia Geral e para as Assembleias Provinciais. Nesse sistema, eleitores primários elegiam os eleitores de província e esses elegiam os membros do conselho de província, os deputados e os Senadores. Além das eleições indiretas, a Carta estabeleceu o sufrágio censitário, tanto na expressão passiva quanto na expressão ativa do direito. Para adquirir a alistabilidade primária, era necessário cumprir uma série de requisitos de caráter econômico e pessoal. Dizia o art. 92 da Carta:

Art. 92. São excluídos de votar nas Assembléias Parochiaes.

I. Os menores de vinte e cinco annos, nos quaes se não comprehendem os casados, e Officiaes Militares, que forem maiores de vinte e um annos, os Bachares Formados, e Clerigos de Ordens Sacras.

II. Os filhos familias, que estiverem na companhia de seus pais, salvo se servirem Officios publicos.

III. Os criados de servir, em cuja classe não entram os Guardalivros, e primeiros caixeiros das casas de commercio, os Criados da Casa Imperial, que não forem de galão branco, e os administradores das fazendas ruraes, e fabricas.

IV. Os Religiosos, e quaesquer, que vivam em Comunidade claustral.

V. Os que não tiverem de renda liquida annual cem mil réis por bens de raiz, industria, commercio, ou Empregos.

Para alistar-se eleitor de província, e ter voto nas eleições que escolhiam os ocupantes dos cargos políticos, exigia o art.94 que o eleitor fosse alistável nas eleições paroquiais, além de aumentar a renda mínima para duzentos mil réis anuais líquidos. Ainda, excluía dessa condição os libertos e os pronunciados em querela ou devassa.

---

<sup>72</sup> DA SILVA, José Afonso. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 25. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2005, p. 408

No tocante à capacidade eleitoral passiva, maiores eram os critérios para a sua aquisição. O censo subia para quatrocentos e oitocentos mil réis, respectivamente, para a elegibilidade de deputados e Senadores. Havia também a exclusão dos naturalizados e dos não católicos para o cargo de deputado (art.95) e dos menores de quarenta anos e dos que não possuíam instrução, para o cargo de Senador (art. 44).

Apesar dos parâmetros elitistas do censo eleitoral, calcados em preconceitos sociais, étnicos e religiosos, o sufrágio censitário do Império não excluía os analfabetos, possibilitando que votassem e fossem votados, exceto para ocupar o cargo de Senador, para o qual eram inelegíveis. No tocante aos partidos políticos, fez silêncio a carta constitucional, pois na data de sua outorga inexistiam instituições políticas organizadas como verdadeiros partidos. Mesmo posteriormente, quando surgiram os primeiros partidos políticos brasileiros, eles assumiam o sentido que Charlot<sup>73</sup> dá ao termo, ou seja, eram facções políticas que congregavam indivíduos com interesses e opiniões em comum, sem as características formais que pressupõem atualmente, sendo, na verdade, protopartidos. Dessa forma, pode-se afirmar que durante essa fase do sistema eleitoral brasileiro, a candidatura avulsa não encontrava nenhuma limitação, confundindo-se com a candidatura partidária. Ao preencher os requisitos censitários constitucionais, qualquer cidadão poderia se candidatar, independentemente do intermédio de partido político.

Em 1881, edita-se a Lei Saraiva (Decreto nº 3.029) que traz algumas alterações importantes ao sistema eleitoral brasileiro. As principais inovações trazidas pelo diploma foram o estabelecimento de eleições diretas (art.1º) e a proibição do sufrágio dos analfabetos (art.7º, II). Manteve-se o sufrágio censitário (art.2º, art.10). Era considerado elegível todo o eleitor que cumprisse os critérios de renda e idade mínimas para o cargo, sem exigência de filiação partidária.

Dez anos após a edição da Lei Saraiva, tem-se a promulgação da Constituição Republicana de 1891. A carta republicana põe fim ao sufrágio censitário, permanecendo destituídos das capacidades eleitorais os analfabetos e os mendigos, além das mulheres, que nem são mencionadas no tocante as eleições. Sem embargo das exclusões mantidas, a constituição de 1891 representa notório avanço ao abolir o critério censitário, espalhando a cidadania à grande parte da

---

<sup>73</sup> CHARLOT, Jean. **Os Partidos Políticos**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1971. Tradução de: Carlos Alberto Lamback, p. 6.

população, aumentando a legitimidade da representação política. Na mesma linha da carta imperial, absteve-se de mencionar os partidos políticos, que a essa altura apresentavam características distintas dos partidos existentes no período monárquico, tendo caráter regional e não mais nacional.

Durante toda a vigência da primeira constituição republicana, as candidaturas avulsas foram possíveis, bastando para a aquisição da elegibilidade à condição de eleitor e a posse dos direitos políticos (art.26, art.41, § 3º).

No ano de 1932, durante o Governo Provisório, entrou em vigência o primeiro Código Eleitoral brasileiro (Decreto nº 21.076). Tal diploma tem como principais inovações o voto feminino (art.2º) a criação da Justiça Eleitoral (art.5º) e o estabelecimento do voto secreto (art.56). O voto feminino universalizou definitivamente a cidadania, permitindo às mulheres, maioria da população, participação no processo político. Os estabelecimentos da justiça eleitoral e do voto secreto também corroboraram com o aperfeiçoamento do sistema, pondo fim ao chamado voto de cabresto e possibilitando a apuração de crimes eleitorais. A possibilidade de candidaturas avulsas manteve-se, obedecendo ao critério de apoio popular, como elucida o seguinte dispositivo:

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

1º E' 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.

Segundo o dispositivo, a união de cem eleitores é capaz de apontar candidatos para as eleições. Essa forma de inscrição configura candidatura popular, com o apoio de certa parcela do eleitorado, sem as formalidades de um partido.

Já durante o governo constitucional de Getúlio Vargas, é promulgado o segundo Código Eleitoral brasileiro (Lei nº 48 de 1935). Esse diploma tem como principal incremento a ampla regulamentação do ministério público eleitoral, que ganha um capítulo inteiro, o capítulo V, dedicado ao tema. A candidatura independente<sup>74</sup> continua sendo possível, como se extrai do art. 84:

---

<sup>74</sup> Em Portugal a candidatura desvinculada de partido político é chamada de candidatura independente.

Art. 84. Sómente poderão concorrer ás eleições candidatos registrados por partidos ou alianças de partidos, ou mediante requerimento de eleitores: cinquenta, nas eleições municipais, e duzentos nas estaduais ou federais.

No mesmo diapasão do código anterior, a candidatura independente continua sendo possível, suprindo-se a inscrição partidária pelo apoio popular à candidatura. O que se altera no novo diploma, é a quantidade de eleitores necessários ao apoio, diferenciando-se o número de requerentes para as eleições municipais, menor, e para as eleições estaduais e federais, maior.

A vigência da Constituição de 1934 e do segundo Código Eleitoral é breve, revogando-se com o perecimento do governo democrático, substituído pelo Estado Novo, em 1937. Durante oito anos de regime autoritário, não se realizaram eleições, tendo Vargas fechado o Congresso Nacional e nomeado interventores para os estados-membros. O fim do Estado Novo deu-se em 1945, com a promulgação da Emenda Constitucional nº 9. No mesmo ano, Vargas outorga o Decreto-Lei nº 7.586, o terceiro Código Eleitoral brasileiro, apelidado de Lei Agamenon.

É a Lei Agamenon que extingue a candidatura avulsa no Brasil, rompendo com mais de cem anos de presença do instituto na política nacional.

Diz a referida Lei: “Art. 39. Somente podem concorrer às eleições candidatos registrados por partidos ou alianças de partidos.” Na contramão dos dois dispositivos eleitorais anteriores, o código de 1945 suprime o apoio popular como legitimação da candidatura, depositando a exclusividade do registro das candidaturas nas mãos dos partidos políticos.

Em 1946, durante o governo do Presidente Eurico Gaspar Dutra, foi promulgada a terceira Constituição Republicana, quarta do país. A nova carta manteve excluídos da capacidade política os analfabetos, e estendeu essa exclusão aos que não soubessem se expressar na língua portuguesa(art.132). Foi à primeira constituição brasileira a citar os partidos políticos, trazendo essas instituições para dentro da norma fundamental. Durante a vigência dessa constituição, foi promulgado o quarto Código Eleitoral brasileiro (Lei 1.164 de 1950). O novo código repetiu o art.39 do código anterior *ipsis litteris* em seu art.49, confirmando a impossibilidade das candidaturas avulsas no Brasil.

Em 1965, já sob o governo dos militares, são outorgados simultaneamente, no dia 15 de julho, o quinto Código Eleitoral brasileiro (Lei nº 4.737) e a primeira Lei

Orgânica dos Partidos Políticos (Lei nº 4.740). O novo diploma repetiu com identidade absoluta em seu art. 87 o art. 49 do diploma anterior, mantendo a impossibilidade de candidaturas independentes. Esse código, com significativas alterações, é o vigente.

O primeiro impedimento às candidaturas avulsas no Brasil é Código Eleitoral de 1945, que teve seu texto reafirmado nos posteriores códigos eleitorais (1950 e 1965), no entanto, a impossibilidade dessas candidaturas só atinge o patamar constitucional com a promulgação da Carta Magna de 1988. Transcrevemos em parte o art. 14 da mesma:

Art. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante:

- I - plebiscito;
- II - referendo;
- III - iniciativa popular.

§ 1º - O alistamento eleitoral e o voto são:

- I - obrigatórios para os maiores de dezoito anos;
- II - facultativos para:

- a) os analfabetos;
- b) os maiores de setenta anos;
- c) os maiores de dezesseis e menores de dezoito anos.

§ 2º - Não podem alistar-se como eleitores os estrangeiros e, durante o período do serviço militar obrigatório, os conscritos.

§ 3º - São condições de elegibilidade, na forma da lei:

- I - a nacionalidade brasileira;
- II - o pleno exercício dos direitos políticos;
- III - o alistamento eleitoral;
- IV - o domicílio eleitoral na circunscrição;
- V - a filiação partidária; [...]

Ao elevar-se a candidatura partidária ao patamar constitucional, torna-se mais difícil qualquer mudança em relação ao tema da candidatura independente, uma vez que o processo de alteração de dispositivos constitucionais exige procedimento específico (art. 60 da CF). No entanto, analisaremos mais adiante intentos de modificar essa realidade. Antes, porém, faremos um breve estudo do instituto em outros países, comparando a realidade internacional com a realidade brasileira.

### 3.1.1 CANDIDATURA AVULSA EM OUTROS PAÍSES

Segundo a Agência Senado<sup>75</sup> o Brasil integra uma minoria de países que exigem dos candidatos o vínculo partidário, juntamente com, Argentina, Uruguai, Peru, México, Costa Rica, Guatemala, Israel, Suécia e África do Sul, entre outros. Alguns dos países que permitem as candidaturas avulsas admitem apenas em relação às eleições presidenciais, enquanto outros autorizam essa modalidade de candidatura apenas no provimento dos cargos do poder legislativo. Todavia, grande parte dos países que admitem candidaturas independentes, permitem em relação aos cargos tanto do executivo quanto do legislativo.

Conforme dados divulgados pela ACE The Electoral Knowledge Network<sup>76</sup>, dos duzentos e vinte países considerados apenas vinte e um (9,54%) não permitem alguma forma de candidatura avulsa, enquanto cento e noventa e nove países (90,45%) admitem a modalidade em algum nível eleitoral. A candidatura sem vínculo partidário apenas para a presidência é admitida em vinte e seis países (11,81%). Fazem parte desse grupo Ucrânia, Islândia e Moçambique. Em oitenta e seis países (39,9%), as candidaturas avulsas são possíveis somente em relação a cargos do poder legislativo, nesse grupo estão países como Coreia do Sul, Alemanha, Indonésia e Itália. Outros noventa e quatro países, dentre os quais Estados Unidos, França, Rússia, Portugal, Chile, Índia, Paquistão, Irlanda e Finlândia, admitem as candidaturas independentes para cargos políticos de ambos os poderes. Dawn Brancati<sup>77</sup> afirma que em países como Paquistão e Rússia entre vinte e quarenta por cento dos votos válidos são dados a candidatos avulsos.

Examinaremos brevemente, a realidade da candidatura independente em dois países que admitem amplamente a modalidade, para uma melhor compreensão do assunto. Como exemplos escolhemos o Chile e Portugal. O primeiro guarda relação de proximidade geográfica e histórica com o Brasil, sendo também um país sul-americano que passou por uma recente redemocratização. O segundo compartilha

<sup>75</sup>

Disponível

em:

<<http://www.senado.gov.br/noticias/Especiais/reformapolitica/noticias/candidatura-sem-vinculo-partidario-tambem-esta-em-debate.aspx>>. Acesso em: 03 set. 2014.

<sup>76</sup> Disponível em: <<http://aceproject.org/epic-en/CDMap?question=PC008&f=b>>. Acesso em: 06 set. 2014.

<sup>77</sup> BRACANTI, Dawn. **Winning Alone: The Electoral Fate of Independent Candidates Worldwide**. 2008. Disponível em: <<http://brancati.wustl.edu/Research.htm>>. Acesso em: 02 set. 2014.

traços culturais e linguísticos, além da história indissociável da nossa, através do processo colonizatório que originou o país, sendo a gênese de nossas instituições jurídicas e políticas.

No caso chileno, a candidatura independente alcança todos os cargos políticos eletivos. Segundo La Peza<sup>78</sup> a eleição para a presidência da república, para o senado e para a câmara de deputados, é regulamentada pela *Ley nº 18.700*<sup>79</sup>. Essa lei regulamenta a candidatura independente para deputados e Senadores em seu art.10, estabelecendo o apoio mínimo de meio por cento do eleitorado que votou nas últimas eleições para esses cargos, na circunscrição do mandato pretendido, para validar a candidatura. O art.13 da mesma lei cuida da candidatura independente para a presidência da república, estabelecendo o apoio de no mínimo meio por cento do eleitorado geral que tenha votado nas últimas eleições para deputados. O apoio às candidaturas avulsas é regulamentado no art.11 da dessa lei, que exige que os cidadãos apoiadores assinem ata perante notário declarando não estarem afiliados a partido político.

O Chile é um Estado unitário, subdividindo-se em regiões, províncias e comunas. Regiões e províncias são subdivisões com caráter meramente administrativo, sendo governadas por representantes indicados diretamente pelo poder central. No tocante as comunas, constituem uma organização política semelhante à dos municípios brasileiros, sendo administradas por mandatários eleitos diretamente pelo povo, embora não sejam entidades federativas. O chefe do poder executivo nas comunas é o *alcalde*, com função análoga a que o prefeito desempenha no Brasil. Nessas circunscrições, o poder legislativo é exercido pelos *Consejos Comunales*, instituições semelhantes às câmaras municipais brasileiras, formadas pelos *consejales*, figuras equivalentes aos nossos vereadores.

As eleições comunais, tanto para os cargos de *alcalde* quanto de *consejal* admitem candidaturas avulsas, que devem contar com o apoio popular de certo número de eleitores. As eleições comunais são regulamentadas pela *Ley 18.695*<sup>80</sup> que estabelece em seu art.112 a subscrição de no mínimo meio por cento do

---

<sup>78</sup> LA PEZA, José Luis de. **Treatise on Compared Electoral Law of Latin America: XXIV. CANDIDATURAS INDEPENDIENTES.** 2007. Disponível em: <[http://www.idea.int/publications/electoral\\_law\\_la/upload/XXIV.pdf](http://www.idea.int/publications/electoral_law_la/upload/XXIV.pdf)>. Acesso em: 06 set. 2014.

<sup>79</sup> Disponível em: <<http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=30082>>. Acesso em: 06 set. 2014.

<sup>80</sup> Disponível em: <[www.leychile.cl/Navegar?idNorma=251693](http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=251693)>. Acesso em: 06 ago. 2014.

eleitorado que votou nas últimas eleições comunais para a validade das candidaturas não vinculadas a partidos políticos. Do mesmo modo que o art.11 da *Ley 18.700*, o art.113 da *Ley 18.695* estabelece que os apoiadores dos candidatos avulsos devam subscrever ata notarial, afirmando não estarem afiliados a nenhum partido político.

O número de cargos ocupados por candidatos avulsos no Chile ainda é discreto, sendo a maioria em nível comunal. No entanto, esse número tem aumentado, e nas últimas eleições presidenciais o candidato independente Marco Enríquez Ominami, apesar de não ter sido eleito, obteve expressiva votação<sup>81</sup>. A candidatura de Marco obteve o apoio de 36.000 subscritores, que recebeu 1.405.124 votos, 20,14% dos votos válidos, nas eleições de 2009, ficando em 3º lugar.

Em Portugal, a candidatura avulsa para a presidência da república é possível desde a promulgação da Constituição de 1974, que estipula apoio popular para o lançamento da candidatura presidencial. Diz o art. 124 da Carta Magna Portuguesa: “1. As candidaturas para Presidente da República são propostas por um mínimo de 7 500 e um máximo de 15 000 cidadãos eleitores.” O Estado Português também é unitário (art.6º da CRP) estando subdividido administrativamente nas regiões autónomas insulares<sup>82</sup> e nas autarquias locais (art.236 CRP). As autarquias locais correspondem às freguesias, aos municípios e as regiões administrativas. As eleições para os órgãos executivos e legislativos das freguesias já admitiam as candidaturas avulsas desde 1974 (art.239 da CRP), no entanto, as eleições para órgãos municipais só passaram a admitir essa forma de candidatura com a revisão constitucional de 1997<sup>83</sup>. A Constituição Lusitana também prevê regiões administrativas, todavia nenhuma autarquia desse tipo foi criada até o presente momento.

No tocante a Assembleia da República a candidatura plenamente independente não existe, visto que os candidatos, embora não necessitem estar escritos em partidos políticos, são por esses indicados, conforme se extrai da interpretação do art. 151 da CRP:

---

<sup>81</sup> Disponível em: <[https://www.tse.go.cr/revista/art/16/rosales\\_arrequin.pdf](https://www.tse.go.cr/revista/art/16/rosales_arrequin.pdf)>. Acesso em 06 ago. 2014.

<sup>82</sup> Compreendem aos arquipélagos dos Açores e da Madeira.

<sup>83</sup> Disponível em: <<http://www.publico.pt/portugal/jornal/as-candidaturas-independentes-e-a-reforma-do-sistema-politico-27283506>>. Acesso em: 05 ago. 2014.

1. As candidaturas são apresentadas, nos termos da lei, pelos partidos políticos, isoladamente ou em coligação, podendo as listas integrar cidadãos não inscritos nos respectivos partidos.

Em relação às candidaturas avulsas portuguesas, admirável a exigência de um número modesto de apoiadores em relação à candidatura presidencial, tornando plenamente viável o lançamento de múltiplas candidaturas desse tipo.

Outro caso interessante é o do México. Embora integre o grupo minoritário dos países que não permitem candidaturas avulsas, vem passando por uma reforma política que tem nesse instituto um de seus principais pontos de debate. La Peza<sup>84</sup> ensina que o art.35, fração II, da Constituição Mexicana assegura o sufrágio passivo a todos os cidadãos que cumpram os requisitos legais, por sua vez o art.41 da mesma constituição dá aos partidos políticos a finalidade de possibilitar aos cidadãos o exercício do poder público. Infraconstitucionalmente, o art.175 do Código Eleitoral mexicano indica a exclusividade dos partidos na proposição de candidaturas. Esse conflito aparente de normas ensejou tentativas de registro de candidatos independentes, que acabaram por chegar ao Tribunal Eleitoral Mexicano. A jurisprudência nesse sentido é majoritariamente contrária as candidaturas avulsas<sup>85</sup>, no entanto existem significativas divergências entre os magistrados e o tema está longe de ser pacificado naquela nação.

Após breve apanhado da situação das candidaturas avulsas em alguns países ao redor do mundo, nos focaremos em propostas de emenda à Constituição Brasileira, que buscam possibilitar o regresso do instituto ao Brasil.

### 3.1.2 PROPOSTAS DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO

Inserida na chamada reforma eleitoral, a questão da candidatura avulsa tem ocupado papel de destaque nas discussões parlamentares, sendo uma possibilidade frequentemente defendida por alguns políticos. Nesse cenário, o instituto vem ganhando simpatia de alguns congressistas, gerando tentativas de alterar a situação brasileira, no tocante a sua permissão. Como já dito anteriormente, o impedimento

---

<sup>84</sup> LA PEZA, José Luis de. **Treatise on Compared Electoral Law of Latin America: XXIV. CANDIDATURAS INDEPENDIENTES.** 2007. Disponível em: <[http://www.idea.int/publications/electoral\\_law\\_la/upload/XXIV.pdf](http://www.idea.int/publications/electoral_law_la/upload/XXIV.pdf)>. Acesso em: 06 set. 2014.

<sup>85</sup> Disponível em: <<http://portal.te.gob.mx/contenido/candidaturas-independientes>>. Acesso em: 06 set. 2014.

às candidaturas independentes tornou-se constitucional, e a possibilidade de revogação dessa proibição só poderá acontecer por meio de emenda à constituição. Propostas de emenda à Constituição que possibilitem essas candidaturas, vem sendo elaboradas por ambas as casas do Congresso Nacional, desde 2005. Vejamos essas propostas.

A primeira proposta de emenda à Constituição a tratar do tema, foi apresentada a mesa do Senado em 19 de Outubro de 2005, denominada PEC 56/2005, de autoria do Senador Cristovam Buarque (PDT-DF). Essa PEC<sup>86</sup> propunha profundas alterações ao sistema político brasileiro, tratando, além da questão das candidaturas desvinculadas de partidos, de temas como o sistema eleitoral com voto distrital misto, a extinção da suplência de Senador, a reeleição, entre outros. No tocante a candidatura independente, caso aprovada, o inciso V do § 3 do art.14 da Constituição passaria a ter a seguinte redação:

V a filiação partidária ou, na forma da lei, a subscrição do pedido de registro de candidatura por certo número de eleitores;

O parlamentar na justificção da proposta apresenta a candidatura avulsa como uma possibilidade de lideranças não partidárias ingressarem na vida política, com apoio popular, quebrando o monopólio dos partidos políticos no tocante as candidaturas. Em relação a esse apoio, Cristovam afirma:

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

O Senador do PDT vê no apoio do eleitorado um fato de legitimação a candidatura, assim como previam os códigos eleitorais de 1932 e 1935, com diferentes percentuais. Essa proposta, após longa tramitação, foi arquivada em 7 de Janeiro de 2011.

---

86

Disponível em: <[http://www.senado.gov.br/atividade/materia/detalhes.asp?p\\_cod\\_mate=75558](http://www.senado.gov.br/atividade/materia/detalhes.asp?p_cod_mate=75558)>. Acesso: em: 02 set. 2014.

A segunda proposta de emenda à constituição sobre o tema foi a PEC nº 21 de 2006, de autoria do Senador Paulo Paim (PT-RS). A proposta foi apresentada em 5 de Maio de 2006, e tem por objetivo alterar o inciso V do § 3º do art. 14 da CF. Caso aprovada, o inciso V passará a ter a seguinte redação: “a filiação partidária ou, nos termos da lei, o apoio do número necessário de eleitores à candidatura avulsa<sup>87</sup>.” Essa nova redação ensejará a elaboração de lei complementar para regular o número de eleitores necessários para o apoio da candidatura avulsa. Na justificativa da proposta, o parlamentar citou o caso da Itália, onde candidatos são apresentados por listas cívicas, além dos Estados Unidos, onde alguns candidatos independentes chegam a pleitear até mesmo a presidência do país. Paim levanta também a questão da crise institucional brasileira, que justificaria a adoção do instituto. Em suas palavras:

A recente crise política e ética do Brasil expõem as mazelas de um sistema político que, além de inúmeras outras dificuldades e restrições, a exigir, cada qual, o seu enfrentamento específico, conta com o monopólio da representação política nas mãos dos partidos políticos, vale dizer, dos grupos que dominam as máquinas partidárias, grupos oligárquicos que se tem formado em todos os partidos, quaisquer que sejam suas inclinações políticas ou ideológicas.

No ponto de vista do Senador, os partidos políticos, de todas as correntes ideológicas, são dominados por grupos oligárquicos que se formam em seu interior, viciando o mecanismo de representação. Por essa análise, vê na quebra do monopólio das candidaturas pelos partidos, uma forma de aprimorar o sistema político. Outro argumento suscitado é a falta de representação política dos movimentos sociais, hora adstritos à filiação partidária. Segundo o parlamentar:

No Brasil, se o movimento feminista quiser lançar candidatos, não pode fazê-lo; assim como não podem fazê-lo o movimento negro, ou o movimento dos trabalhadores sem-terra, o movimento dos aposentados; dos indígenas, dos homossexuais, a não ser que se filiem a um dos partidos políticos registrados e submetam-se à regra do jogo deste partido, sua correlação de forças interna, suas dificuldades e suas limitações.

---

87

Disponível

em:

<[http://www.senado.gov.br/atividade/materia/detalhes.asp?p\\_cod\\_mate=77650](http://www.senado.gov.br/atividade/materia/detalhes.asp?p_cod_mate=77650)>. Acesso em: 02 set. 2014.

Com a possibilidade de candidaturas independentes, esses movimentos poderiam lançar candidatos, mediante o apoio popular, sem a necessidade da afiliação de seus membros a um dos partidos políticos existentes ou de eles próprios constituírem nova agremiação partidária. A PEC 21/2006 encontra-se atualmente na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado Federal, aguardando parecer.

A terceira proposta de emenda à constituição a tratar do tema, foi a PEC 229 de 2008, de autoria do deputado Leo Alcântara (PR-CE). Foi apresentada a Câmara dos Deputados em 11 de Março de 2008, objetivando alterar o mesmo dispositivo constitucional. A nova redação do dispositivo, se aprovada a emenda, provocará modificação idêntica a alteração proposta pela PEC 21/2006. Na justificação da proposta, afirma o parlamentar sobre a exigência da filiação partidária:

Essa obrigatoriedade está assentada sobre a presunção de que os partidos são organizados em torno de ideologias e programas bem definidos e conhecidos pelo eleitorado. Isso reflete um modelo idealizado de representação política que contempla polos à esquerda e a direita, conforme doutrinas políticas rígidas que jamais foram dominantes em nosso sistema político. Ademais, espera-se que os partidos se organizem a partir da forma prescrita em lei, e não da associação livre dos cidadãos.

Alcântara vê a superestimação do papel ideológico dos partidos políticos como assento da exigência da filiação partidária. Nesta análise, entende-se que o legislador constituinte ao estabelecer o vínculo entre o candidato e o partido, quis submeter a representação ao cumprimento de um programa político bem definido e ideologicamente comprometido, o que só seria possível em um sistema partidário legítimo, com partidos de posições sedimentadas.

O parlamentar afirma que: “Temos, sim, alguns partidos com identidades muito bem definidas. Por outro lado, há pessoas que gozam de prestígio social e exercem representação de fato, paralelamente aos partidos políticos<sup>88</sup>.” Nessa baila, questiona o porquê da obrigatoriedade da filiação partidária para a candidatura desses indivíduos, se no Brasil vigora o princípio constitucional da liberdade de consciência.

---

88

Disponível

em:

<<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=384232&ord=1>>. Acesso em: 02 set. de 2014.

A PEC 229/2008 encontra-se atualmente na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania da Câmara dos Deputados, aguardando parecer.

Em 23 de Setembro de 2009 foi apresentada nova proposta de emenda à constituição na Câmara dos Deputados. A PEC 407/2009<sup>89</sup> de autoria do deputado Lincoln Portela (PR-MG). Tal emenda acrescentaria um novo parágrafo quarto ao art. 14 da Constituição Federal, renumerando o antigo parágrafo quarto e os posteriores. O novo parágrafo teria a seguinte redação:

§ 4º Cidadãos não filiados a partido político poderão se candidatar a cargos eletivos, observando-se que, no caso de eleições proporcionais, só serão considerados eleitos se contarem com número de votos equivalente no mínimo ao quociente eleitoral da respectiva circunscrição.

Essa proposta difere das duas anteriores por não estabelecer o apoio popular como requisito da candidatura avulsa, além de estabelecer o quociente mínimo de votação necessário para a eleição do candidato independente nos pleitos legislativos. Do mesmo modo que as propostas precedentes, essa emenda prevê a possibilidade de candidatura independente tanto para as eleições majoritárias (executivo e senado), quanto para as eleições proporcionais (legislativo), em todos os níveis federativos.

Na justificação da PEC, Lincoln aduz:

Acreditamos que, com a medida, haverá maior oxigenação e democratização da atividade política, que saíria do ambiente restrito dos quadros partidários para se estender por todo o tecido social, podendo vir a atrair, quem sabe, novas lideranças e novas formas de representação dos interesses da população brasileira.

O autor advoga por uma forma plural de representação, extrapolando a representação tradicional exercida exclusivamente pela intermediação dos partidos políticos. Essas novas formas de representação popular, poderiam originar novas espécies de lideranças políticas, mais alinhadas com os reais interesses dos eleitores. Atualmente a PEC 407 se encontra apensada a PEC 229, que aguarda parecer na CCJ da Câmara dos Deputados.

---

89

Disponível

em:

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

Acesso em: 02 set. 2014.

Em 19 de Maio de 2011 foi apresentada à mesa do Senado mais uma proposta de emenda à Constituição Federal tratando do tema das candidaturas avulsas. A PEC 41<sup>90</sup>, de autoria do Senador e ex-presidente da república José Sarney (PMDB-AP), que alteraria o já citado inciso da Carta Magna, passando esse a vigorar com a seguinte redação:

V- a filiação partidária, exceto para as eleições municipais, nas quais será admitida a inscrição de candidatos a Prefeito e a Vereador não filiados a partido político, mediante o apoio de meio por cento do eleitorado da circunscrição, na forma da lei;

Diferentemente das quatro propostas anteriores, a emenda da PEC 41/2011 possibilitaria uma forma mais limitada de candidatura independente, restrita as eleições municipais. Como a PEC 56/2005, a PEC 21/2006 e a PEC229/2009, estabelece o apoio popular como requisito de validade da candidatura avulsa, no entanto, não deixa lacunosa a constituição desse apoio, apontando o percentual de meio por cento do eleitorado da circunscrição como apoiantes necessários a candidatura. Nesse sentido, afirma o Senador na justificção:

Trata-se de permitir, no plano municipal, a manifestação eleitoral de interesses locais, insatisfeitos com as alternativas partidárias disponíveis. Para tanto, permite-se o registro de candidaturas sem partido nas eleições para Prefeito e para Vereador, na forma da lei. A filiação partidária e uma garantia de representatividade dos candidatos. Para compensar essa lacuna, será exigido o apoio de meio por cento do eleitorado da circunscrição, na forma da lei.

O autor da proposta ainda vê o partido político como figura garantidora da legitimidade da representação, apontando o apoio popular como um substitutivo à falta da filiação. Dessa forma, apoia a candidatura independente como opção apenas nos municípios, o que traria um menor impacto ao cenário político nacional.

A PEC 41 foi rejeitada em 10 de Junho de 2011, menos de um mês após sua apresentação. Esse célere repúdio, talvez se explique pela incongruência de permitir-se a candidatura independente em apenas um nível federativo, sem justificar satisfatoriamente essa restrição.

---

90

Disponível

em:

<[http://www.senado.gov.br/atividade/materia/detalhes.asp?p\\_cod\\_mate=100328](http://www.senado.gov.br/atividade/materia/detalhes.asp?p_cod_mate=100328)>. Acesso em: 03 set. 2014.

Por fim, a última proposta de emenda foi apresentada em 28 de Fevereiro de 2012, novamente pelo Senador Cristovam Buarque. Denominada PEC 7/2012, propõe alteração ao art. 14 da CF idêntica a proposta na PEC 56/2005. Em virtude do arquivamento da primeira PEC, o parlamentar apresentou nova proposta, dessa vez com objetivo menos amplo, restringindo-se ao tema das candidaturas avulsas.

A relevância do tema é afirmada pelo número de PECs apresentadas em um intervalo de tempo relativamente pequeno. Em menos de sete anos, seis propostas de emenda à constituição trataram do tema, tornando a candidatura avulsa, talvez, um dos temas mais recorrentes no que diz respeito às emendas constitucionais. O fato de tais emendas terem sido propostas por parlamentares de ambas as casas legislativas, filiados a diferentes partidos políticos, quatro ao todo, tanto de oposição quanto de situação, tanto ideologicamente alinhados à esquerda quanto alinhados à direita e ao centro, representantes de cinco estados diferentes, espalhados pelas cinco regiões do país, traduz a universalidade do tema, que excede as ideologias partidárias, por se tratar de uma questão inerente ao exercício de um dos direitos mais básicos da democracia, ligado à própria legitimação do sistema.

A candidatura avulsa é um assunto complexo, encontrando posicionamentos teóricos colidentes. Contrariamente à sua implementação, pontifica Marlon Reis:

E não podemos abrir mão dos partidos políticos. Se nos deixarmos levar por ideias simplistas como as candidaturas individuais, estamos nos privando do direito de saber a que grupos os candidatos estão ligados. Todos nós somos ligados a grupos. O que dizer então daqueles que buscam se eleger para mandatos? É evidente que eles vão se coligar com pessoas que irão apoiá-los e ajuda-los em suas corridas eleitorais. Então, permitir a eleição de candidatos individuais é abrir mão do direito de saber com que grupos essas pessoas essas pessoas estão envolvidas. O resultado é que o eleitor sempre saberá desses envoltimentos tardiamente já que, enquanto estiverem exercendo seus mandatos, estes candidatos continuarão a procurar pessoas que pensem de forma semelhante para tocarem suas vidas no parlamento<sup>91</sup>.

O autor vê o partido político como intermediário necessário, na medida em que possibilita que o eleitorado saiba a que viés ideológico o candidato se filia. Em sua visão, mesmo os candidatos independentes acabariam por vincular-se a algum grupo político, para poderem desenvolver suas propostas de governo.

---

<sup>91</sup> REIS, Marlon. **O Gigante Acordado**: Manifestações, Ficha Limpa e Reforma Política. São Paulo: Leya, 2013, p. 1080.

Em sentido oposto, há aqueles que saem na defesa do instituto, como Cláudio Lembo, que preleciona:

Essa tipologia partidária é artificial. Fere o caráter nacional. Oliveira Vianna, acertadamente, referiu-se ao homem brasileiro como titular de personalidade “insolidária”. 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<sup>92</sup>.

Cláudio Lembo identifica a artificialidade do sistema partidário pátrio, além de apontar o individualismo político brasileiro como uma característica que justificaria a adoção das candidaturas avulsas. Ele ressalta a defesa da utilização da modalidade nas eleições municipais, como defendia a PEC 41/2011.

Outro autor que se posiciona sobre o tema é Olavo Brasil de Lima Jr., que aduz:

[...] Enfim, a liberdade de organização poderia trazer maior diferenciação ao sistema partidário, visto que organização e ideologia estariam mais afinadas, gerando o benefício adicional de maior nitidez dos partidos perante a opinião pública. Paralelamente, no entanto, a Constituição define o partido político como associação com personalidade jurídica regulada pelo direito privado. Estabelece ainda que a representação no Congresso seja parlamentar e não partidária. Paradoxalmente, porque não acolhe a candidatura avulsa, uma vez que a filiação partidária é requisito de elegibilidade, atribui ao partido, na prática, o monopólio da representação. Finalmente, a Constituição prevê no Congresso, o funcionamento de bancadas e blocos parlamentares e não de partidos<sup>93</sup>.

Olavo Brasil levanta a contradição constitucional gerada pelo conflito das disposições que impõem a filiação partidária como requisito ao *ius honorum*, mas prevê o funcionamento de bancadas parlamentares, independentemente de partido. O autor também se posiciona sobre o monopólio da representação apropriado pelos partidos, como denuncia o Senador Paulo Paim na justificativa da PEC 21/2006.

---

<sup>92</sup> LEMBO, Cláudio. **O Futuro da Liberdade**. São Paulo: Edições Loyola, 1999, p.77.

<sup>93</sup> LIMA JUNIOR, Olavo Brasil de. **Democracia e Instituições Políticas no Brasil dos Anos 80**. São Paulo: Edições Loyola, 1993, p. 24.

Na seara jurídica e política, o tema é alvo de severa divergência, tendo apoiadores declarados, como o ex-presidente do STF Joaquim Barbosa que afirmou que:

Eu disse que há sentimento difuso na sociedade brasileira e eu, como cidadão, penso assim, [que] há vontade do povo brasileiro, principalmente os mais esclarecidos, de diminuir ou mitigar o peso – volto a dizer, diminuir ou mitigar e não suprimir –, o peso dos partidos políticos sobre a vida política do país. Essa parece ser uma questão chave em tudo que vem ocorrendo no Brasil.<sup>94</sup>

Posição que também é defendida pelo Senador Magno Malta (PR-ES), que afirma: “Não podemos generalizar, mas existem políticos maiores que os partidos. Assim, eu sempre defendi a candidatura avulsa, independente de sigla<sup>95</sup>”.

Encontra também opositores, como o Senador e ex-vice-presidente Marco Maciel (DEM-PE) que entende que as candidaturas avulsas enfraqueceriam ainda mais os partidos e causariam problemas de governabilidade<sup>96</sup>. Outra posição contrária é a do Senador Pedro Simon (PMDB-RS) que apesar de reconhecer a aversão aos partidos nutrida por grande parte dos brasileiros, se posiciona contrariamente ao instituto. Nesse sentido, afirma:

Muitas vezes, a gente tinha que fazer um esforço enorme para que um empresário, um bom médico, ou um bom cidadão aceitasse se filiar ao partido para ser candidato a prefeito. Muitos até aceitavam, apesar de não gostarem da política nem da vida partidária, para trabalhar pelo seu município. Então, nesse sentido, a candidatura avulsa é algo interessante de ser analisado. Mas, com toda a sinceridade, sou contra<sup>97</sup>.

O Senador Pedro Simon reconhece a aversão partidária que grande parte dos cidadãos que pretendem adentrar no mundo político-eleitoral brasileiro possuem,

<sup>94</sup> Disponível em: <<http://g1.globo.com/politica/noticia/2013/06/joaquim-barbosa-defende-reforma-politica-que-reduza-peso-de-partidos.html>>. Acesso em: 04 set. 2014.

<sup>95</sup> Disponível em: <<http://www.magnomalta.com/portal2/index.php/outras-notas-mainmenu-45/2820-magno-malta-quer-candidatura-avulsa-como-agenda-positiva-para-o-brasil>>. Acesso em: 04 set. 2014.

<sup>96</sup> Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/noticias/Especiais/reformapolitica/noticias/candidatura-sem-vinculo-partidario-tambem-esta-em-debate.aspx>>. Acesso em: 04 set. 2014.

<sup>97</sup> Disponível em: <<http://www.senado.leg.br/senadores/senador/psimon/noticias1.asp?noticia=5646>>. Acesso em: 04 set. 2014.

afirmando que esses indivíduos acabam se afiliando, muitas vezes a contragosto, apenas para poder concorrer aos cargos eletivos. Mesmo assim, é avesso a possibilidade das candidaturas avulsas.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A exigência da filiação partidária como requisito ao exercício da capacidade eleitoral passiva coloca o Brasil na contra mão das democracias mais sedimentadas, incluindo-o no grupo minoritário dos países que vedam as candidaturas independentes.

A insatisfação com a efetividade dos mecanismos de representação é notória, personificada na discussão da reforma política e eleitoral, que engendrou a criação de comissões parlamentares específicas em ambas as casas do Congresso Nacional. Nesse diapasão, foram propostas nos últimos anos seis emendas à constituição que possibilitariam a volta da candidatura avulsa ao ordenamento brasileiro.

Essas propostas de emenda à Constituição sugerem o apoio popular como opção a vinculação partidária, nos moldes do que ocorre com a lista cívica italiana, ou ao apoio eleitoral existente em Portugal e no Chile.

Observamos que nenhuma das propostas visa à extinção das candidaturas partidárias ou dos partidos políticos, apenas sugere uma alternativa ao modelo ora posto. Notamos também que em nenhum dos numerosos países em que a candidatura desvinculada de partido é permitida os partidos políticos deixaram de existir.

Caso alguma dessas propostas seja aprovada e a candidatura avulsa regresse as eleições brasileiras, o pluralismo político proclamado pela Constituição Federal se efetivará plenamente, superando o pluralismo partidário ora existente, e a democracia representativa se concretizará, transcendendo a democracia partidária do monopólio das candidaturas pelos partidos.

A candidatura avulsa apresentada como opção à candidatura partidária contribuirá para a liberdade de escolha do eleitor, que poderá optar por uma relação mais direta com seu representante, sem o intermédio de um partido político, e possibilitará uma oxigenação à dinâmica dos mecanismos de exercício de poder. O candidato independente terá uma maior liberdade de consciência para se alinhar às propostas que julgar mais adequadas, sem a pressão partidária, e só terá subordinação a seu próprio compromisso com o eleitor, que caso não aprove sua representação, poderá responder-lhe diretamente no próximo pleito eleitoral. Existem posicionamentos contrários à adoção do instituto, e não se deve tomá-lo

como uma salvação milagrosa ao modelo desgastado, no entanto, não parece haver motivo razoável para a vedação da candidatura independente, sendo ela talvez uma medida salutar a legitimação da representação política democrática.

Constatamos que o sistema partidário brasileiro é instável, tendo passado por diversas rupturas e rearranjos, não existindo no Brasil nenhum partido de larga tradição, como nota-se em diversos outros sistemas partidários mais perenes. Os partidos mais antigos ainda em atividade no Brasil são oriundos de 1979, totalizando trinta e cinco anos de existência, uma vida curta diante de um país com cento e noventa e dois anos de história independente.

Outro fator que demonstra a instabilidade do sistema é a existência de um grande número de agremiações partidárias, trinta e duas segundo o TSE, que em sua maioria originaram-se de dissidências de outros partidos, destinadas a fusões ou novas subdivisões, evidenciando a fragilidade ideológica dessas instituições.

Em um sistema instável, os partidos políticos acabam por perder a confiabilidade programática, tornando-se organismos suspeitos aos olhos dos cidadãos, o que se confirma no baixo número de eleitores afiliados no Brasil.

Nesse contexto, outorgar aos partidos políticos o monopólio das candidaturas parece um contrassenso já que a maioria dos cidadãos não está alinhada a nenhuma das ideologias partidárias, constrangendo o eleitor a dar seu voto a um organismo ao qual não adere.

Vimos que durante a maior parte da vida política do Brasil independente, as candidaturas avulsas coexistiram com as candidaturas partidárias, sem causar prejuízo ao sistema eleitoral ou a representação política, tendo sido extintas no Estado Novo, um dos períodos mais autoritários que o País experimentou.

O óbice legal às candidaturas avulsas implantado pelo Estado Novo perdurou até a promulgação da Carta Magna de 1988, que ao contrário de revoga-lo o ascendeu em nível constitucional, o que nos parece um equívoco do constituinte, que com visão idealizada da ação dos partidos políticos, entregou às oligarquias partidárias a exclusividade do acesso aos cargos políticos.

Após a análise do histórico das instituições políticas brasileiras e do significado dos partidos políticos na democracia representativa, entendemos ser válido o posicionamento favorável a permissão das candidaturas avulsas no Brasil.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, Roberto Moreira de. **Curso de Direito Eleitoral**. 5. ed. Salvador: Podivm, 2011.

ANDRADA, Bonifácio de. **A Crise dos Partidos, do Sistema Eleitoral e a Militância política**. Barbacena: Uniprac, 2006.

AVRITZER, Leonardo et al. **A Reforma Política no Brasil**. Belo Horizonte: UFMG, 2006.

BOBBIO, Norberto. **Teoria Geral da Política: a Filosofia da Política e as Lições dos Clássicos**. 14. ed. Rio de Janeiro: Elsevier/Campus, 2000. Tradução de: Daniela Beccaccia Versiani.

BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. 10. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2001.

BONAVIDES, Paulo. **Teoria constitucional da democracia participativa: por um direito constitucional de luta e resistência por uma nova hermenêutica por uma repolitização da legitimidade**. São Paulo: Malheiros Editores, 2001.

BRACANTI, Dawn. **Winning Alone: The Electoral Fate of Independent Candidates Worldwide**. 2008. Disponível em: <<http://brancati.wustl.edu/Research.htm>>. Acesso em: 02 set. 2014.

BULOS, Uadi Lammêgo. **Curso de Direito Constitucional**. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

CHARLOT, Jean. **Os Partidos Políticos**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1971. Tradução de: Carlos Alberto Lamback.

DA SILVA, Jose Afonso. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 25. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2005.

DALARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1998.

DUVERGER, Maurice. **Os Partidos Políticos**. 3. ed. Rio de Janeiro: Guanabara, 1987.

FAORO, Raymundo. **Os Donos do Poder: Formação do Patronato Político Brasileiro**. 3. ed. Rio de Janeiro: Globo, 2001.

FAUSTO, Boris. **História do Brasil**. São Paulo: USP, 1995.

LAPALOMBARA, Joseph. **A Política no Interior das Nações**. 5. ed. Brasília: UNB, 1982.

LAPEZA, José Luis de. **Treatise on Compared Electoral Law of Latin America**: XXIV. CANDIDATURAS INDEPENDIENTES. 2007. . Disponível em: <[http://www.idea.int/publications/electoral\\_law\\_la/upload/XXIV.pdf](http://www.idea.int/publications/electoral_law_la/upload/XXIV.pdf)>. Acesso em: 06 set. 2014.

LEMBO, Cláudio. **O Futuro da Liberdade**. São Paulo: Edições Loyola, 1999.

LENZA, Pedro; CERQUEIRA, Thales Tácito; CERQUEIRA, Camila Albuquerque (Org.). **Direito Eleitoral Esquematizado**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

LIMA JUNIOR, Olavo Brasil de. **Democracia e Instituições Políticas no Brasil dos Anos 80**. São Paulo: Edições Loyola, 1993.

LIMA JUNIOR, Olavo Brasil de. **Democracia e Instituições Políticas no Brasil dos Anos 80**. São Paulo: Edições Loyola, 1993.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 13. ed. São Paulo: Atlas S.A., 2003.

ONU, **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Proclamada em 10 de dezembro de 1948. Disponível em: <[http://www.portal.mj.gov.br/sedh/ct/legis\\_intern/ddh\\_bib\\_inter\\_universal.htm](http://www.portal.mj.gov.br/sedh/ct/legis_intern/ddh_bib_inter_universal.htm)>. Acesso em: 22 Ago. 2014.

RAMAYANA, Marcos. **Direito Eleitoral**. 10. ed. Niterói: Impetus, 2011.

REIS, Marlon. **O Gigante Acordado**: Manifestações, Ficha Limpa e Reforma Política. São Paulo: Leya, 2013.

RIBEIRO, Fávila. **Direito eleitoral**. 5. ed. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2000.

STRECK, Lênio Luiz; MORAIS, Jose Luis Bolzan de. **Ciência Política e Teoria Geral do Estado**. 3. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003.

Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/noticias/Especiais/reformapolitica/glossario.aspx>>. Acesso em: 29 ago. 2014.

Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/noticias/Especiais/reformapolitica/noticias/candidatura-sem-vinculo-partidario-tambem-esta-em-debate.aspx>>. Acesso em: 03 set. 2014.

Disponível em: <<http://aceproject.org/epic-en/CDMap?question=PC008&f=b>>. Acesso em: 06 set. 2014.

Disponível em: <<http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=30082>>. Acesso em: 06 set. 2014.

Disponível em: <[www.leychile.cl/Navegar?idNorma=251693](http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=251693)>. Acesso em: 06 ago. 2014.

Disponível em: <[https://www.tse.go.cr/revista/art/16/rosales\\_arrequin.pdf](https://www.tse.go.cr/revista/art/16/rosales_arrequin.pdf)>. Acesso em: 06 ago. 2014.

Disponível em: <<http://www.publico.pt/portugal/jornal/as-candidaturas-independentes-e-a-reforma-do-sistema-politico-27283506>>. Acesso em: 05 ago. 2014.

Disponível em: <<http://portal.te.gob.mx/contenido/candidaturas-independientes>>. Acesso em: 06 set. 2014.

Disponível em: <[http://www.senado.gov.br/atividade/materia/detalhes.asp?p\\_cod\\_mate=75558](http://www.senado.gov.br/atividade/materia/detalhes.asp?p_cod_mate=75558)>. Acesso em: 02 set. 2014.

Disponível em: <[http://www.senado.gov.br/atividade/materia/detalhes.asp?p\\_cod\\_mate=77650](http://www.senado.gov.br/atividade/materia/detalhes.asp?p_cod_mate=77650)>. Acesso em: 02 set. 2014.

Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=384232&ord=1>>. Acesso em: 02 set. de 2014.

Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=451074>>. Acesso em: 02 set. 2014.

Disponível em: <[http://www.senado.gov.br/atividade/materia/detalhes.asp?p\\_cod\\_mate=100328](http://www.senado.gov.br/atividade/materia/detalhes.asp?p_cod_mate=100328)>. Acesso em: 03 set. 2014.

Disponível em: <<http://g1.globo.com/politica/noticia/2013/06/joaquim-barbosa-defende-reforma-politica-que-reduza-peso-de-partidos.html>>. Acesso em: 04 set. 2014.

Disponível em: <<http://www.magnomalta.com/portal2/index.php/outras-notas-mainmenu-45/2820-magno-malta-quer-candidatura-avulsa-como-agenda-positiva-para-o-brasil>>. Acesso em: 04 set. 2014.

Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/noticias/Especiais/reformapolitica/noticias/candidatura-sem-vinculo-partidario-tambem-esta-em-debate.aspx>>. Acesso em: 04 set. 2014.

Disponível em: <<http://www.senado.leg.br/Senadores/Senador/psimon/noticias1.asp?noticia=5646>>. Acesso em: 04 set. 2014.