



**Universidade de Brasília – UnB**  
**Faculdade de Direito**

LUÍS CARLOS MOURA GUIMARÃES

**AS CANDIDATURAS AVULSAS NO BRASIL: REFLEXÕES E  
PERSPECTIVAS**

*INDEPENDENT CANDIDATES IN BRAZIL: REFLECTIONS AND PROSPECT*

*CANDIDATURAS INDEPENDIENTES EN BRASIL: REFLEXIONES Y PERSPECTIVAS*

Brasília

2021

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA

FACULDADE DE DIREITO

**AS CANDIDATURAS AVULSAS NO BRASIL: REFLEXÕES E  
PERSPECTIVAS**

Autor: Luís Carlos Moura Guimarães

Orientador: Prof. D.r Tarcisio Vieira de Carvalho Neto

Monografia apresentada como requisito parcial à obtenção do grau de Bacharel, no Programa de Graduação da Faculdade de Direito da Universidade de Brasília.

Brasília, 19 de maio de 2021.

# FOLHA DE APROVAÇÃO

LUÍS CARLOS MOURA GUIMARÃES

## **As candidaturas avulsas no Brasil: reflexões e perspectivas**

Monografia apresentada como requisito parcial à obtenção do grau de Bacharel, no Programa de Graduação da Faculdade de Direito da Universidade de Brasília.

Brasília, 19 de maio de 2021.

### BANCA EXAMINADORA

---

Prof. D.r Tarcisio Vieira de Carvalho Neto  
(Orientador – Presidente)

---

Prof. D.r. Luciano Felício Fuck  
(Membro)

---

Prof.<sup>a</sup> D.ra Fernanda de Carvalho Lage  
(Membra)

---

Prof. Gabriel Campos Soares da Fonseca  
(Suplente)

## **Agradecimentos**

Agradeço à Universidade de Brasília (UnB), como instituição, por ter me proporcionado uma das experiências mais valiosas, enriquecedoras, plurais e únicas que tive em minha vida.

Agradeço ao meu orientador, Professor Tarcísio Vieira, não apenas pelo suporte para a conclusão desse trabalho, mas por todos os ensinamentos ao longo do curso.

Agradeço ao Professor Luciano Fuck, que me proporcionou minha primeira experiência de trabalho, no Tribunal Superior Eleitoral (TSE), entregando-me por tabela amigos e lembranças que carrego comigo até hoje. Agradeço à Professora Fernanda Lage pelos conhecimentos repassados e auxílio prestado ao longo do curso.

Agradeço à minha mãe, Maria Cristina, ao meu pai, Eli Carlos, ao meu padrasto, Sérgio Peres, aos meus irmãos, Daniel, Pedro, Bruno, às minhas irmãs, Laura e Maria Clara. Com vocês, aprendi que família não é aquela escrita no sangue, mas sim a escrita na vida, e que os momentos mais singelos podem ser os mais especiais. A presença de vocês todos foi sempre essencial.

Agradeço aos demais membros das minhas famílias, Moura, Guimarães e Peres, por todos os momentos em que estivemos juntos, por todas as memórias proporcionadas.

Agradeço, em especial, à minha vó Odete e ao meu Tio José. Apesar de não estarem mais aqui, suas figuras de sabedoria e tranquilidade essenciais.

Agradeço à Isabella, cuja companhia é meu porto seguro, por sempre me apoiar e me incentivar a ser uma pessoa melhor. Os dias são leves ao seu lado.

Agradeço aos meus amigos Gabriel Fonseca, Valter, João Gabriel, Pedro Henrique e Vitor Naegele. Daquilo que a UnB me proporcionou, vocês são aqueles que não tenho dúvidas de que carregarei para a vida.

Agradeço também a Bruno Fernandes, Laura van Hagen, Ana Letícia, Giovanna Cornélio e Nicole Machado. Nossos encontros, ainda que com rara regularidade, sempre são especiais.

Agradeço, ainda, aos meus amigos Paulo Boechat, Gabriel Visoto, Matheus Cunha, Nicholas Vasconcelos e Ádhryans e às minhas amigas Ana Sofia, Beatriz Pioltine, Beatriz Chaves, Rafaela Ventura, Luiza Coe e Bella Souza. A parceria, algumas de bem mais tempo, sempre ficará.

Impossível reduzir o sentimento a algumas poucas palavras. Assim, por fim, deixo meus mais sinceros agradecimentos a todos aqueles amigos e colegas que sempre estiverem ao meu lado, seja na Faculdade de Direito, no Mattos Filho, no TSE.

## Ficha Catalográfica

GL953c      Guimarães, Luís Carlos Moura  
                    As candidaturas avulsas no Brasil: reflexões e  
                    perspectivas / Luís Carlos Moura Guimarães; orientador  
                    Tarcisio Vieira de Carvalho Neto. -- Brasília, 2021.  
                    59 p.

                    Monografia (Graduação - Direito) -- Universidade de  
                    Brasília, 2021.

                    1. Direito Eleitoral. 2. Direito Comparado. 3.  
                    Candidaturas avulsas. 4. Partidos políticos. 5. Eleições. I.  
                    Vieira de Carvalho Neto, Tarcisio, orient. II. Título.

## Referência Bibliográfica

GUIMARÃES, Luís Carlos Moura. (2021). **As candidaturas avulsas no Brasil: reflexões e perspectivas**. Monografia Final de Curso de Direito, Faculdade de Direito, Universidade de Brasília, Brasília/DF, 59 p.

# Sumário

<b><u>INTRODUÇÃO</u></b>	<b>1 - 3</b>
<b><u>CAPÍTULO I – OS PARTIDOS POLÍTICOS E O MONOPÓLIO DAS CANDIDATURAS NO BRASIL</u></b>	<b>4 - 22</b>
1.1) Noções propedêuticas	4 - 5
1.2) Aspectos sociológicos e políticos das agremiações partidárias	5 - 9
1.3) A experiência brasileira e o monopólio das candidaturas	9 - 19
1.4) Conclusões	19 - 22
<b><u>CAPÍTULO II – O INSTITUTO JURÍDICO DAS CANDIDATURAS AVULSAS: EXPERIÊNCIAS INTERNACIONAIS E O BRASIL</u></b>	<b>23 - 41</b>
2.1) Significado da expressão e delimitação do debate	23 - 24
2.2) Experiências internacionais	24 - 36
2.3) Conclusões	37 - 41
<b><u>CAPÍTULO III – DIFICULDADES PRÁTICAS JURÍDICO E O ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO</u></b>	<b>42 - 53</b>
3.1) Financiamento eleitoral	42 - 48
3.2) Propaganda eleitoral	48 - 50
3.3) Conclusões	50 - 53
<b><u>CONCLUSÃO</u></b>	<b>54 - 55</b>
<b><u>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</u></b>	<b>56 - 59</b>

## Resumo

O presente trabalho examina alguns aspectos que circundam o instituto jurídico das candidaturas avulsas e possíveis questões que podem surgir na hipótese de sua adoção pelo Brasil, por meio de decisão do Supremo Tribunal Federal (RE 1.238.853/RJ, rel. Ministro Luís Roberto Barroso. Para tanto: **(i)** visitam-se os aspectos doutrinários relacionados aos partidos políticos, aos sistemas eleitorais existentes no Brasil e ao atual monopólio das candidaturas pelos partidos políticos; **(ii)** faz-se uma análise do instituto das candidaturas avulsas e sua conformação jurídica, destacando-se aspectos relacionados a experiências internacionais prévias (Alemanha, França, Reino Unido, Estados Unidos e Chile); e **(iii)** por último, verificam-se os contornos específicos da questão à luz da realidade brasileira, a partir das dificuldades práticas que podem ser enfrentadas em face da legislação e da regulamentação nacionais. Ao final, conclui-se que, ainda que haja pesquisas indicando um alto índice de descrença de brasileiros em relação aos representantes eleitos, governos estabelecidos e partidos políticos nacionais, as experiências internacionais analisadas apontam que dificilmente o permissivo das candidaturas avulsas por meio de decisão do STF traria grandes repercussões no cenário político nacional, justamente pelo processo político estatal ser essencialmente calcado na figura das agremiações partidárias. Não obstante tais questões, vislumbra-se a adoção das candidaturas avulsas no cenário eleitoral brasileiro como válida e positiva, especialmente no que tange a um eventual aprimoramento dos próprios partidos políticos.

**Palavras-chaves:** Direito Eleitoral; Direito Comparado; Candidaturas avulsas; Partidos políticos; Eleições.

## **Abstract**

This paper examines some legal aspects of independent candidacies and possible issues that would arise in case of its adoption in Brazil, by a Supreme Court's decision (Extraordinary Appeal 1.238.853/RJ, judge-rapporteur Justice Luís Roberto Barroso). For this purpose, this paper shall analyze **(i)** the legal doctrine related to the political parties, the electoral systems in Brazil and the current monopoly of candidacies by political parties; **(ii)** the independent candidates and its legal framework in a comparative analysis of previous international experiences, including Germany, France, United Kingdom, United States and Chile; and **(iii)** the specific implications of this matter in light of Brazil's electoral reality, regarding practical difficulties that can be encountered in national legislation. Finally, this paper reaches the conclusion that, although there are surveys indicating that Brazilians disbelieve elected representatives, established governments and national political parties at large, the international experiences analyzed point out that independent candidates do not have great repercussions on the national political scenario, precisely because the Brazilian electoral system is essentially based on political parties. Nevertheless, the adoption of independent candidacies in the Brazilian electoral scene is seen as valid and positive, especially with regard to an eventual improvement of the political parties.

**Keywords:** Electoral Law; Comparative Law; Independent candidates; Political parties; Elections.

## Resumen

El presente trabajo examina algunos aspectos que rodean al instituto jurídico de las candidaturas independientes y posibles cuestiones que pueden surgir en la hipótesis de Brasil adoptar ese modelo, por medio de decisión de la Corte Suprema (Recurso Extraordinario 1.238.853/RJ, por Ministro Ponente Luís Roberto Barroso). Para eso: **(i)** se analizan los aspectos doctrinales relacionados con los partidos políticos, los sistemas electorales en Brasil y el actual monopolio de las candidaturas de los partidos políticos; **(ii)** se analiza el instituto de candidaturas individuales y su conformación jurídica, destacando aspectos relacionados con experiencias internacionales (Alemania, Francia, Reino Unido, Estados Unidos y Chile); y **(iii)** finalmente, se verifican los contornos específicos del tema, a partir de las dificultades prácticas que se pueden enfrentar frente a la legislación y normativa de Brasil. Al final, se concluye que, si bien existen encuestas que indican un alto nivel de incredulidad entre los brasileños en relación a los representantes electos, gobiernos establecidos y partidos políticos de la Republica Federativa de Brasil, las experiencias internacionales analizadas señalan que es difícil que los candidatos individuales tengan una gran repercusión en el escenario político, precisamente porque el proceso político estatal se basa esencialmente en la figura de los partidos políticos. Sin embargo, el cambio en el escenario electoral se considera válido y positivo, especialmente con relación a una mejora de los partidos políticos.

**Palabras clave:** Derecho Electoral; Derecho Comparado; Candidaturas independientes; Partidos políticos; Elecciones.

## Lista de Figuras

Figura 1	– <i>Distribution of seats in the 19th German Bundestag</i> .....	26
Figura 2	– <i>Les deputes de la XV<sup>e</sup> legislature</i> .....	28
Figura 3	<i>Liste des députés par groupe politique – Non inscrit (23)</i> .....	28
Figura 4	<i>State of the parties</i> .....	30
Figura 5	<i>House of Representatives (117th Congress House Lineup)</i> .....	32
Figura 6	<i>Senate composition by party</i> .....	32
Figura 7	Nova formação do Congresso Nacional do Chile .....	34

## Lista de Tabelas

Tabela 1	– Partidos políticos registrados no TSE .....	17-18
Tabela 2	– Mandatos diretos e Listas dos <i>Länder</i> .....	26
Tabela 3	– Exemplo de eleição para a Câmara dos Deputados do Chile na <i>Región de Atacama</i> .....	35
Tabela 4	Exemplo dos votos recebidos pela Coligação na <i>Región de Atacama</i> .....	36

## Lista de Acrônimos

<i>ADI</i>	<i>Ação Direta de Inconstitucionalidade</i>
<i>AIB</i>	<i>Ação Integralista Brasileira</i>
<i>ANL</i>	<i>Aliança Nacional Libertadora</i>
<i>ARE</i>	<i>Agravo em Recurso Extraordinário</i>
<i>AI</i>	<i>Ato Institucional</i>
<i>CF/1988</i>	<i>Constituição Federal da República Federativa do Brasil de 1988</i>
<i>EUA</i>	<i>Estados Unidos da América</i>
<i>FEFC</i>	<i>Fundo Especial de Financiamento de Campanha</i>
<i>FMI</i>	<i>Fundo Monetário Internacional</i>
<i>IBGE</i>	<i>Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística</i>
<i>IUPERJ</i>	<i>Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro</i>
<i>LPP</i>	<i>Lei dos Partidos Políticos</i>
<i>PCB</i>	<i>Partido Comunista Brasileiro</i>
<i>PDC</i>	<i>Partido Democrata Cristão</i>
<i>PFL</i>	<i>Partido da Frente Liberal</i>
<i>PP</i>	<i>Partido Progressista</i>
<i>PPB</i>	<i>Partido Progressista Brasileiro</i>
<i>PPR</i>	<i>Partido Progressista Reformador</i>
<i>PSC</i>	<i>Partido Social Cristão</i>
<i>PSL</i>	<i>Partido Social Liberal</i>
<i>PT</i>	<i>Partido dos Trabalhadores</i>
<i>PTB</i>	<i>Partido Trabalhista Brasileiro</i>
<i>QO</i>	<i>Questão de Ordem</i>
<i>RE</i>	<i>Recurso Extraordinário</i>
<i>STF</i>	<i>Supremo Tribunal Federal</i>
<i>TSE</i>	<i>Tribunal Superior Eleitoral</i>

## INTRODUÇÃO

O advento dos partidos políticos pode ser associado à segunda metade do século XVII, quando houve a criação dos denominados *Tory Party* e *Whig Party*, ambos do Reino Unido, em 1678, no contexto imediatamente anterior à Revolução Gloriosa (BOGART e OANDASAN, 2013, p. 1). Referido evento histórico culminou com a deposição do rei *James II* e a ascensão ao trono de *William III of Orange*, em 1688-1689, consolidando-se assim tanto a monarquia constitucional britânica, como a própria supremacia do *Parliament* (VALLANCE, 2011).

O quadro acima delineado estava eminentemente ligado às disputas político-religiosas existentes entre os católicos e os protestantes na sociedade britânica, tendo ocorrido a partir de uma união dos *Parties* para que a dinastia Stuart chegasse a um fim. Já no século XIX, com o avanço dos ideais que denunciavam os elementos existentes na relação entre o capital e o trabalho, os partidos políticos foram importantes veículos para uma maior participação da sociedade civil na vida política do Estado.

Ambos os cenários possuem uma intersecção de destaque, qual seja, a organização da sociedade civil em prol de ideais e objetivos comuns, com o objetivo de influírem o processo de decisões estatais com base em certas premissas.

Já no século XIX, o aparecimento de regimes totalitários no cenário europeu, em especial aqueles capitaneados por Adolf Hitler (Alemanha) e Benito Mussolini (Itália), aliado ao fim da II Guerra (1939-1945), permitiu aos partidos políticos ganharem ainda mais força no redesenho do arquétipo político-institucional dos países, buscando-se a despersonalização do poder e o estabelecimento de um ambiente democrático que propiciasse a coexistência entre as diversidades ideológicas, sendo que essa busca pela “racionalização do poder” já se iniciara após a I Guerra (BARACHO, 1979, p. 151).

Traçadas as referidas premissas, um possível conceito para “partido político” na atualidade é o de grupo social que se une no intuito de disputar, conquistar, exercer e conservar o poder, com fulcro em programa de governo estruturado com base em ideologia definida e em programa de ação destinado a atender aos anseios da sociedade (ARAS, 2016, p. 130 e 133). Ademais, deve-se destacar a necessidade de a matiz ideológica existente na sociedade ser suficientemente organizada para que possa, nos termos da legislação, alcançar o *status* de agremiação política e influir de forma oficial

na vida pública, seja por meio da participação direta nos pleitos eleitorais, seja por meio de outras faculdades outorgadas pelo legislador.

Aliada a esse contínuo movimento, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CF/1988) previu como uma das condições de elegibilidade a filiação a partido político regularmente constituído e registrado perante o Tribunal Superior Eleitoral (TSE)<sup>1</sup>, conferindo às agremiações partidárias o monopólio das candidaturas, o que veio a ser regulamentado pela legislação ordinária – Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995 (LPP). Esse diploma, alinhado ao fluxo anteriormente exposto, enunciou os partidos políticos como instituições destinadas a assegurarem, no interesse do regime democrático, a autenticidade do sistema representativo e a defenderem os direitos fundamentais elencados na CF/1988<sup>2</sup>.

A despeito das legítimas expectativas de situar os partidos políticos como entes intermediários entre o poder estatal e a sociedade civil, o modelo desenhado pela Constituição Federal de 1988 se vê hoje diante de sérios questionamentos quanto a sua efetividade, especialmente em virtude da já constatada ineficiência do Estado em concretizar diversos dos direitos previstos no texto constitucional de forma ampla e dos recentes escândalos de corrupção constatados, os quais envolveram número considerável de representantes e partidos políticos, bem como diversos agentes públicos, reforçando-se um sentimento de descrença generalizada na política nacional.

Nesse contexto, voltou à tona no Brasil o debate acerca da possibilidade de adoção das chamadas candidaturas avulsas (desvinculadas de partidos políticos) como uma alternativa a esse vácuo representativo que se consolidou com o passar dos anos, especialmente em virtude de outros países já adotarem, com relativo sucesso, um modelo de representatividade misto, conglobando tanto os representantes eleitos via partido político, como aqueles escolhidos individualmente.

Além dos debates acadêmicos existentes quanto ao próprio desenho institucional existente no Brasil, o Supremo Tribunal Federal (STF) reconheceu a repercussão geral da temática das candidaturas avulsas em 05 de outubro de 2017 (QO-ARE 1.054.490/RJ, rel. Ministro Luís Roberto Barroso<sup>3</sup>), o que traz uma perspectiva da existência de um posicionamento da Corte quanto à temática.

---

<sup>1</sup> CF/1988, Art. 14, § 3º, V.

<sup>2</sup> Lei nº 9.096/1995, Art. 1º, *caput*.

<sup>3</sup> Atualmente, RE 1.238.853/RJ, rel. Ministro Luís Roberto Barroso.

Vale ressaltar que a questão a ser resolvida pelo STF envolve, em última análise, um confronto entre os controles de convencionalidade e de constitucionalidade, porquanto eventual admissão das candidaturas avulsas nas eleições brasileiras estará calcada nas disposições do Artigo 23, do Pacto de São José da Costa Rica, recepcionado pelo ordenamento jurídico pátrio por meio do Decreto nº 678, de 6 de novembro de 1992.

Assim, o presente trabalho se insere nas discussões quanto a uma possível adoção pelo Brasil das candidaturas avulsas nos pleitos eleitorais futuros, formulando-se reflexões acerca da representação político-partidária e do próprio instituto, bem como elencados aspectos do processo eleitoral pátrio à luz da referida questão, o qual, para ser considerado como positivo, deve viabilizar os meios materiais de concretização dos valores ínsitos ao modelo de Estado democrático de direito (CARVALHO NETO, 2016, p. 13).

Para tanto: *(i)* visitam-se os aspectos doutrinários relacionados aos partidos políticos, aos sistemas eleitorais existentes no Brasil e ao atual monopólio das candidaturas pelos partidos políticos; *(ii)* faz-se uma análise do instituto das candidaturas avulsas e sua conformação jurídica, destacando-se aspectos relacionados a experiências internacionais prévias; e *(iii)* por último, verificam-se os contornos específicos da questão à luz da realidade brasileira, a partir das dificuldades práticas que podem ser enfrentadas em face da legislação e da regulamentação nacionais.

# CAPÍTULO I

## OS PARTIDOS POLÍTICOS E O MONOPÓLIO DAS CANDIDATURAS NO BRASIL

### 1.1) Noções propedêuticas

Os partidos políticos não possuem sua origem associada a ações institucionalizadas de uma autoridade estatal previamente constituída, sendo em verdade produtos dos costumes e tradições de um país, em autêntica experiência nacional (BARACHO, 1979, p. 138).

Assim, analisar a conformação dos partidos políticos e dos efeitos oriundos de sua existência sob o prisma exclusivamente jurídico não apenas produz uma análise reducionista dessas instituições, como também acaba por dissociar o resultado de aspectos absolutamente centrais à compreensão do tema.

Nessa toada, há de se ter em mente que o reconhecimento jurídico dos partidos políticos se solidificou apenas com o surgimento dos regimes totalitaristas europeus no século XX, culminando com a constitucionalização das agremiações, curiosamente iniciada em países cujos sistemas político-partidários estavam abalados (GARCÍA-PELAYO, 1986, p. 47-51), permitindo-se uma verdadeira reconstrução dos estados fundada em ideais democráticos e uma maior proteção do sistema partidário (SANTANO, 2017, p. 17 e 18).

Precisas são as considerações de José Alfredo de Oliveira Baracho quanto ao tema:

“[a]s Constituições do século XIX ignoravam os Partidos, remetidos que estavam ao domínio das associações privadas. Não já a maior parte das Constituições e das leis do século XX, que os regulamentam como instituições de direito público, por consciência das suas funções, imperativo da liberdade e igualdade entre eles a garantia da ordem constitucional.” (BARACHO, 1979, p. 141)

A título de exemplo, o art. 4º, da Constituição da V República Francesa, promulgada em 04 de outubro de 1958, assevera que os partidos políticos concorrem à participação no poder, devendo respeitar os princípios da soberania nacional e da democracia (PARGA M., 1971, p. 224).

Jorge Miranda, ao analisar a Constituição de Portugal de 1976, aponta que o reconhecimento constitucional do partido político perpassa pela *(i)* aceitação da diversidade de correntes de opinião pública; *(ii)* expressão da solidariedade dos

cidadãos no exercício de seus direitos políticos; e **(iii)** garantia da permanência da participação na vida política (MIRANDA, 1978, p. 398 e 399).

A Constituição da Espanha de 1976, em seu art. 6º, ainda afirma que os partidos políticos são instrumentos fundamentais para a participação política e concorrem para a formação e manifestação da própria vontade popular.

Vê-se, dessa forma, que os elementos jurídicos dos partidos políticos estão intrinsecamente conectados às experiências oriundas da Sociologia e da Ciência Política, sendo indissociáveis das compreensões formuladas por referidas áreas.

Logo, o presente capítulo objetiva analisar a experiência político-partidária brasileira no tempo, com base em algumas das lições desses outros segmentos das Ciências Sociais, porquanto revelam aspectos nucleares dos debates ainda existentes. Isso porque, eventuais reflexões acerca da adoção das candidaturas avulsas no Brasil, aspecto precípua da presente produção, não podem ser traçadas sem que haja uma compreensão suficientemente sólida sobre os partidos políticos, em virtude do absoluto contraste existente entre os institutos.

## **1.2) Aspectos sociológicos e políticos das agremiações partidárias**

Conforme mencionado, os partidos políticos modernos são produto de uma evolução histórica e social paulatinas, fruto de agrupamentos sociais embrionários que disputavam, em alguma instância, o poder das incipientes formações prévias ao Estado moderno; nas lições de Max Weber, são os chamados protopartidos (SEILER, 2000, p. 106).

Além dos já citados *Tory Party* e *Whig Party*, podem ser mencionados os contextos dos Estados Unidos da América (EUA) e da França, ambos no final do século XVIII. No caso dos EUA, foi marcante a disputa entre os grupos republicano e federalista na Convenção Constitucional de 1787 acerca da centralização ou da descentralização do Estado, respectivamente. Quanto a esse ponto, interessante notar que os líderes do processo de consolidação do que viriam a ser os Estados Unidos da América entendiam as organizações partidárias como maléficas à consolidação do novo país (VIEIRA, 2002, p. 25).

Na experiência francesa, esses protopartidos se organizaram no contexto imediatamente anterior à Revolução de 1789, quando da convocação dos Estados Gerais, dando origem aos segmentos jacobino e girondino, os quais, além de não possuírem nem um programa ideológico definido e nem uma orientação única nas ações

parlamentares, representavam apenas agrupamentos facciosos da burguesia, cujo objetivo era a manutenção do poder do Estado Revolucionário (FRANCO, 1974, p. 16).

Em verdade, o autêntico marco para o estudo dos partidos políticos modernos é a organização do operariado enquanto verdadeira classe social. Como bem salienta Umberto Cerroni, o partido socialista

“[...] se projeta como o protótipo histórico-teórico capaz de explicar o nascimento do partido político moderno e do moderno sistema de partidos. De resto, não é um acidente o fato de que, em todos os países evoluídos, o partido que primeiro se atribui uma organização difusa e um programa nacional é exatamente o partido operário-socialista.” (CERRONI, 1982, p. 14)

Esse momento histórico que imediatamente sucedeu a Revolução Industrial auxiliou o proletariado a desenvolver um maior sentimento de classe no intuito de uma contraposição à burguesia que se consolidara no poder. Isso porque, conforme lições de Karl Marx e Friedrich Engels, essa sociedade burguesa apenas replicou um modelo de opressão que existia no sistema feudal, fundando-o sobre novas bases (MARX e ENGELS, 1998, p. 40).

Assim, o movimento do proletariado do século XIX foi um primeiro dotado de relativa homogeneidade ideológica em seus integrantes, bem como suficientemente organizado para unificar suas ações e agir politicamente com base em premissas definidas, características absolutamente centrais nos partidos políticos modernos.

Feitos referidos apontamentos relativos à evolução do que aqui se adotam como protopartidos até o surgimento de um movimento social suficientemente organizado que deu origem à atual concepção de um partido político moderno, passa-se agora à análise de alguns aspectos teóricos postos pela Sociologia Política e pela Ciência Política no tocante às agremiações partidárias.

As duas principais teorias clássicas relativas aos partidos políticos são a tradicional, fundada nos pensamentos de Robert Michels e Maurice Duverger, e a orgânica, essa construída especialmente à luz dos pensamentos de Karl Marx e Friedrich Engels, complementada pelos dizeres de Vladimir Lenin, Rosa Luxemburgo, Antonio Gramsci e Umberto Cerroni.

Importante ressaltar que as considerações desses autores foram feitas ao longo do século XX e não necessariamente são suficientes para responder aos questionamentos atualmente formulados acerca das agremiações partidárias, em virtude

das profundas mudanças nos quadros sociopolíticos vivenciados, ainda que se constituam em subsídio teórico importante para a análise da matéria.

Nesse sentido, a teoria tradicional analisa o partido político de forma unitária e a partir de sua organização interna, sem considerar o contexto social no qual está incluído (ZAVARIZE, 1987, p. 12). A partir das lições de Michels e Duverger, compreende-se que o núcleo central dessa teoria é uma abordagem estrutural-elitista que fundamenta a existência da agremiação partidária, de forma que a empatia da população é fundamental para que se alimente a ficção de uma representação política, quando em verdade há uma busca pelo fortalecimento dos interesses da cúpula partidária (BAQUERO, 1989, p. 46).

Para Robert Michels, a democracia inevitavelmente produz o dilema da oligarquia, impondo-se a necessidade de intermediação de referido quadro por delegações, os partidos políticos (ALBERTONINI, 1990, p. 25). Ocorre que a agremiação partidária, por ser apêndice do regime democrático, acaba por também se tornar uma oligarquia burocrática, na qual um círculo interno controla e conduz a instituição de acordo os interesses da minoria dirigente por meio de uma maioria dirigida (CHARLOT, 1984, p. 15). Precisas são as considerações de Orides Mezzaroba quanto ao tema:

“[e]m resumo, o partido político, para Michels, é uma potência oligárquica, repousada sobre uma base democrática que possibilita a dominação das elites sobre os eleitores, dos mandatários sobre os mandantes, dos delegados sobre os que delegam.” (MEZZAROBA, 1994, p. 135)

Reforçando referidos pensamentos, Maurice Duverger enuncia os partidos políticos como organizações oligárquicas e aristocráticas, comandadas por uma classe dirigente isolada, que encerra um modelo de organização centralizada e absoluta e, na maioria das vezes, divergente do exposto em seus programa político-partidários e estatutos (DUVERGER, 1987, p. 146 e 456). De forma semelhante a Michels, Duverger constata a existência de uma estrutura elitista da agremiação partidária, no bojo da qual há um movimento de direção em cadeia, de cima para baixo, até que se alcancem os eleitores, no intuito de manutenção do poder angariado (CHARLOT, 1984, p. 151).

Já a concepção orgânica surge especialmente calcada nas lições de Marx e Engels sobre o novo paradigma socioeconômico do século XX, de forma que, para a corrente, o partido político abandona o viés estritamente liberal de aquisição e conservação do poder, passando a ser visto como uma instituição para a conscientização

política, propagação de ideias e lutas, com os aspectos representativo e eleitoral sendo apenas uma de suas funções (MEZZARROBA, 1994, p. 138).

Antonio Gramsci, grande expoente das crises revolucionárias do século XX, aponta que o partido político reflete nada mais que a história de um grupo social, sendo uma organização em constante aprimoramento e com objetivos e encargos que devem refletir esses anseios, sob pena de se tornar historicamente inútil (GRAMSCI, 1988, p. 287-289). Para o italiano, a agremiação possui três aspectos fundamentais: **(i)** um elemento difuso, a submissão de seus integrantes a uma disciplina partidária; **(ii)** um elemento de coesão, de forma a unir forças inicialmente dispersas e projetá-las de forma organizada; e **(iii)** um elemento médio, que venha a articular o difuso e o de coesão nos aspectos moral e intelectual, mas não apenas físico (SADER, 1990, p. 20 e 21).

Gramsci ainda subdivide os partidos políticos em duas vertentes, a progressiva e a regressiva. A progressividade estará caracterizada quando a própria organização esteja fundada e operando em bases democráticas, nos âmbitos interno e externo, ao passo que a regressividade se constata na medida em que exista um centralismo burocrático<sup>4</sup>, perdendo-se o caráter representativo e consolidando-se um viés estritamente executório (GRAMSCI, 1974, p. 295).

Outro importante autor da corrente orgânica dos partidos políticos é Umberto Cerroni, para quem a agremiação partidária deve ser necessariamente calcada em um programa político estruturado e articulado, sendo um todo: **(i)** caracterizado por uma organização territorial difusa, **(ii)** tendencialmente nacional; e **(iii)** dotado de uma linha programático-ideológica discutida e incorporada por seus membros (CERRONI, 1982, p. 74).

Cerroni ainda ressalta a necessidade de os partidos políticos agirem tanto na formulação de enunciados teóricos, como no plano prático: a atuação partidária deve ser calcada em programas ideológicos definidos, por meio da canalização das necessidades, solicitações e esperanças da sociedade em geral, e não apenas de seus filiados, de forma que o pluralismo se torna um dos pilares da liberdade política (CERRONI, 1982, p. 50, 51 e 58).

---

<sup>4</sup> Para Gramsci, a burocracia “[...] encobre um regime de partidos da pior espécie, que atuam ocultamente, sem controle; os partidos são substituídos por camarilhas e influências pessoais inconfessáveis, sem contar que restringem as possibilidades de opção e embotam a sensibilidade política e a elasticidade tática.” (GRAMSCI, 1974, p. 158).

Com base em referidas premissas, é possível constatar a contínua evolução do significado dos partidos políticos, à luz de diferentes perspectivas e épocas, de forma que todos os pensamentos, em alguma instância, se revelam importantes para uma compreensão mais adequada sobre essas organizações.

Isso porque os partidos políticos alcançaram absoluta centralidade nas democracias modernas, porquanto **(i)** são os principais canalizadores de lideranças políticas, **(ii)** estruturam e contribuem para um ambiente de competição eleitoral e **(iii)** auxiliam na estruturação de alternativas políticas (OLIVEIRA, 2014, p. 17), sendo que seu estudo possibilita uma compreensão maior do sistema político como um todo:

“Parties shape how democracies function in a variety of ways. Even in cases where a party system is not institutionalized, parties reveal much about the political system. They are the main agents of political representation and are virtually the only actors with access to elected positions in democratic politics. [...] parties are still crucial because they dominate electoral politics. Democratic governments are elected through parties, and in many parliamentary systems (those in which post-election negotiations determine who governs) they are also elected by party leaders.” (MAINWARING e SCULLY, 1995, p. 2)

Traçadas referidas questões, passa-se agora a uma análise dos principais aspectos relativos aos sistemas político-partidários e de candidaturas adotados pelo Brasil ao longo de sua história, a fim de que referidos pressupostos colaborem para a reflexão acerca de alguns dos problemas que atualmente existem, os quais acabam por reforçar uma crise de representatividade, e consequentes soluções para o quadro.

### **1.3) A experiência brasileira e o monopólio das candidaturas**

A história político-partidária do Brasil pode ser classificada como relativamente homogênea, uma vez que acaba por refletir, em alguma instância, os modelos de colonização e de Estado que foram aqui implementados e perpetuados, existindo em praticamente todos os momentos de nossa história uma busca pela concentração das decisões políticas e do poder por meio de uma segregação socioeconômica.

Ademais, há de se frisar que a existência de partidos políticos em sua acepção moderna, à luz dos contornos anteriormente expostos, só pode ser constatada no Brasil sob a égide da Constituição de 1988, com a consolidação do instituto jurídico da autonomia partidária (VIEIRA, 2002, p. 66-67), de forma que antes desse marco podemos falar nos já mencionados protopartidos, quais sejam, agrupamentos sociais

em torno de um conjunto de ideias, mas sem o preenchimento dos requisitos materiais para a existência de um verdadeiro partido político.

Nesse sentido, no Período Colonial (1500 – 1815) e durante a existência do Reino Unido de Portugal, Brasil e Algarves (1815 – 1822), os debates sociopolíticos possuíam enfoque em uma maior ou menor relação com Portugal, sendo justamente nessa época que eclodiram diversos movimentos sociais de índole liberal contra os regimes então existentes, por influência das já citadas Revolução Americana e Francesa. Dentre esses movimentos, ressaltam-se a Inconfidência Mineira (1789), a Conspiração dos Suassunas (1801) e a Revolução Pernambucana (1817), as quais não obtiveram grande reverberação dentre a população da época, por força do grande conservadorismo existente nas elites (VIEIRA, 2002, p. 67).

Já durante o Primeiro Reinado (1822 – 1831), o Período Regencial (1821 – 1840) e o Segundo Reinado (1840 – 1889), houve uma divisão muito clara entre os grupos monarquista, moderado e radical. Novamente, esses protopartidos não se revestiam de grandes formalidades, atuando na maior parte do tempo “à sombra” do trono, situação essa muito reforçada pelo surgimento do Poder Moderador, instituído pela outorgada Constituição de 1824. Somado a esse quadro, o fechamento do Parlamento pelo Imperador Dom Pedro I abreviaram sobremaneira seu reinado, culminando com a abdicação em 1831 (VIEIRA, 2002, p. 70).

A tríade se repetiu no Período Regencial, com os radicais se unindo aos republicanos e os revolucionários em prol de ideias liberais e de uma nova constituição, dissociada da outorga do Império. Os moderados defendiam a Carta de 1824 e perspectivas conservadoras, ao passo que os monarquistas eram a favor do retorno de Dom Pedro I ao comando do Brasil (CHACON, 1995, p. 28). Desse quadro surgiriam os “Partidos” Liberal (1834) e Conservador (1838), oriundos, majoritariamente e respectivamente, dos radicais e dos moderados (FRANCO, 1974, p. 27-29).

Os liberais eram representantes da burguesia urbana que se consolidava, com base em visões reformistas e progressistas, buscando se distanciar das bases escravocratas então vigentes. Os conservadores, ao contrário, representavam a classe dominante à época, devotos ao regime escravocrata e aliados aos grupos ruralistas (BONAVIDES, 1996, p. 378). Interessante notar que, a despeito das supostas diferenças de ideais existentes entre os grupos políticos,

“essa linha divisória na ação prática das duas organizações desaparecia, pois apesar da divergência entre campo e cidade, elas inexistiam quando se

ousasse ameaçar os interesses das elites, fato constatado na forma como foram reprimidos os levantes insurrecionais e revolucionários ocorridos no período.” (VIEIRA, 2002, p. 71)

Vê-se assim que ambos os grupamentos políticos, em verdade, estavam mais preocupados com a manutenção do poder político e da elite vigente do que com a defesa de ideais que fossem comuns aos seus respectivos integrantes. Um exemplo que ilustra o quadro foi a intensa e célere repressão à Revolução Praieira (1848), no Recife. O movimento, inspirado nas Revoluções de 1848 na Europa (Primavera dos Povos)<sup>5</sup>, era fundado em expectativas liberais radicais e socialistas, em nítida contraposição ao arquétipo institucional que predominava à época. Entre seus pleitos, estavam a efetiva tripartição das funções estatais, o voto livre e universal para toda a população e o pleno emprego no Brasil (CHACON, 1995, p. 45-47), adiantando na história do país uma série de debates que predominariam apenas na segunda metade do séc. XX.

Conforme bem resumiu Rui Barbosa, “os dois partidos normais no Brasil, se reduzem a um só: o do poder. [...] o partido liberal exulta, porque está no poder; o partido conservador revolta-se porque o privaram do governo”<sup>6</sup>, em constatação que perdura até os dias de hoje, indicando que os protopartidos existentes não possuíam integração ou respaldo algum com a sociedade em geral, no âmbito sociopolítico.

O fim do Segundo Reinado coincidiu com uma série de relevantes acontecimentos na história do Brasil. O fim da Guerra do Paraguai (1864-1870) promoveu uma grande influência do Positivismo nas Forças Armadas, tendo essas importante papel na derrocada do Império. Ademais, a abolição da escravatura por meio da Lei Áurea (1888), no intuito de atendimento aos interesses comerciais da Grã-Bretanha, intensificou uma maior segregação social entre as classes existentes, fato esse que acabaria por ser determinante ao longo do Período Republicano (FAUSTO, 2012, p. 133).

Na República Velha (1889-1930), houve a manutenção do viés antipartidário existente até então. Isso porque **(i)** grande parte da sociedade conectava a derrocada do Império à existência daqueles grupos paralelos que se autodenominavam partidos políticos, ainda que não o fossem, em termos materiais e **(ii)** foi justamente a falta de

---

<sup>5</sup> Em síntese, foram uma série de movimentos populares que eclodiram na Europa em razão de regimes governamentais autoritários, de recessões econômicas, do aumento da disparidade financeira entre as camadas sociais e da falta de representação política das classes médias e do proletariado, o que abalou as bases dos regimes então existentes.

<sup>6</sup> BARBOSA, Rui, *apud*, BONAVIDES, *Ciência Política*, p. 45-48.

entendimento existente entre esses grupos (VIEIRA, 2002, p. 75), aliada a um forte apoio do Exército (FAUSTO, 2012, p. 132-133), que instaurou a crise que culminou com a Proclamação da República, em 15 de novembro de 1889.

Insta ressaltar que, somado a esse quadro, existia uma intensa descentralização política no país, de forma que cada Estado-membro possuía sua respectiva elite, a qual, de certa forma, operava como um protopartido em prol de seus respectivos interesses (FAUSTO, 2012, p. 148), contribuindo não para que esses grupos nacionais dessem origem a partidos políticos como instrumentos de uma legítima democracia, mas sim para que esses agrupamentos elitistas se tornassem um meio para manutenção do poder político e da visão de Estado das camadas à época dominantes.

Entretanto, pode-se dizer que a primeira tentativa legítima de fundação de um partido político alinhado às concepções modernas foi realizada justamente nesse período, com o Partido Comunista Brasileiro (PCB), criado em 1922. Teve vida relativamente efêmera, em virtude da pronta cassação de seu registro e da opressão aos seus integrantes, especialmente com base no Decreto nº 4.269, de 17 de janeiro de 1921<sup>7</sup>, o qual tinha por objeto a suposta repressão a atos de índole anarquista.

Essa tônica de repressão aos movimentos populares existentes, ainda que fundados em matizes ideológicas diversas e com objetivos distintos, foi sentida durante toda a República Velha (FAUSTO, 2012, p. 166-170), destacando-se aquelas existentes contra a Guerra de Canudos (1896-1897), a Revolta da Chibata (1910), a Guerra do Contestado (1912-1916) e o Tenentismo (1922).

Destaca-se, ainda, que foi durante a República Velha que ocorreu a chamada “política do café com leite”, durante a qual houve uma aliança entre os Estados-membro de São Paulo e Minas Gerais, grandes produtores de café e lácteos, respectivamente, para o comando do Governo Central (FAUSTO, 2012, p. 150). Nesse período, apenas o Presidente Hermes da Fonseca (1910-1914), oriundo do Estado-membro do Rio Grande do Sul, não foi oriundo do “café com leite”, tendo sido apoiado pelo Presidente Nilo Peçanha (1909-1910), em movimento que abriu as brechas para uma posterior mudança no sistema político.

---

<sup>7</sup> Texto integral disponível em <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1920-1929/decreto-4269-17-janeiro-1921-776402-publicacaooriginal-140313-pl.html>>. Acesso em 24/05/2021.

Em 1930, teve início no Brasil o período que viria a se chamar Era Vargas (1930-1945). Após Júlio Prestes, oriundo do Estado-membro de São Paulo, ter ganhado as eleições contra Getúlio Vargas, representante do grupo político Aliança Liberal (Estados-membro de Minas Gerais e do Rio Grande do Sul), eclodiu no Brasil a chamada Revolução de 1930, culminando com a deposição do presidente eleito pelas Forças Armadas e a entrega da Presidência da República a Vargas (FAUSTO, 2012, p. 180-181).

Referido quadro se deu por diversos fatores que, somados, levaram a uma constante insatisfação da classe média e do crescente proletariado com a oligarquia do “café com leite” então vigente, a exemplo do *crack* da Bolsa de Nova Iorque (1929) e da crise na produção cafeeira no final da década de 1920, bem como dos próprios resquícios do movimento tenentista, que ainda possuía bom número de apoiadores nas Forças Armadas (VIEIRA, 2002, p. 83).

Entretanto, a Revolução de 1930 não se diferiu muito dos outros movimentos de rupturas que existiram ao longo da história do Brasil, de forma que houve simples substituição do agrupamento dominante por outro, com o acréscimo da burguesia que apoiou a Aliança Liberal. Nesse sentido, Vargas buscou dizimar do cenário político as oligarquias e os protopartidos estaduais, cooptando-os para seu grupo ou reprimindo-os, no intuito de fortalecimento do Governo Federal (VIEIRA, 2002, p. 84), o que colaborou, mais uma vez, para frear um eventual desenvolvimento desses grupos para o patamar de um autêntico partido político.

Nessa linha, Getúlio Vargas acabou por consolidar um modelo de Estado absolutamente personalista, dissociado das figuras das pretensas agremiações partidárias como entes intermediários entre o povo e o poder, de forma que o pensamento político da época via esses grupos como desagregadores da unidade nacional pretendida e maléficis à própria estabilidade do país, porquanto estimuladores de movimentos populares (SOUZA, 1990, p. 65-66). Frisa-se que os protopartidos não deixaram de existir, mas sofreram perdas consideráveis em sua envergadura e mantiveram o escopo de proteção dos interesses oligárquicos regionais, na linha do que se passava no país durante a República Velha (VIEIRA, 2002, p. 87).

Todavia, surgiram dois grupos políticos em torno do Governo Central que se destacaram à época: a Aliança Nacional Libertadora (ANL) e a Ação Integralista Brasileira (AIB). O primeiro pregava uma ação política anti-imperialista e antilatifundiária, sendo capitaneada por Luiz Carlos Prestes e composta por liberais,

democratas e atores da esquerda (socialistas e comunistas), ao passo que o segundo, liderado por Plínio Salgado, era adepto das concepções nazifascistas que ganhavam corpo no séc. XX na Europa, defendendo um Estado total e a negativa às agremiações partidárias (FAUSTO, 2012, p. 194-197).

Destaca-se, no ano de 1935, a chamada Intentona Comunista, organizada pela ANL e com apoio esparso de alguns quartéis das Forças Armadas cujo objetivo era a tomada do poder central. O movimento foi sumariamente reprimido por Getúlio Vargas, punindo igualmente militantes políticos, lideranças operárias, intelectuais de esquerda, entre outros, o que possibilitou ao Governo Central o endurecimento do regime e a instituição do Estado Novo, com o surgimento de uma verdadeira ditadura no Brasil.

Nesse momento, restou extremamente clara a aversão do Governo Central aos protopartidos então existentes, colocando-os à sombra do poder, o que já havia sido demonstrado com a instituição da possibilidade das candidaturas avulsas (Decreto nº 21.076, de 24 de fevereiro de 1932<sup>8</sup>), tendo servido à época como um freio na ação desses grupamentos políticos. Nota-se, assim, **(i)** o nítido caráter de oposição do instituto às agremiações partidárias, já na década de 1930, **(ii)** além da continuidade da inexistência de partidos políticos, no sentido material (VIEIRA, 2002, p. 88).

Ainda quanto ao tema, houve a outorga da Constituição de 1937 (Constituição Polaca), inspirada nas ideias fascistas advindas da Europa, a qual, além de não trazer menção alguma aos partidos políticos, expressamente consignou em seus preâmbulo que a necessidade de instalação de um Estado Corporativista se dava “[...] por conhecidos fatores de desordem, resultantes da crescente a gravação dos dissídios partidários, que, uma, notória propaganda demagógica procura desnaturar em luta de classes”<sup>9</sup>.

Nesse mesmo ano, em 2 de dezembro, houve a publicação do Decreto-Lei nº 37, o qual extinguiu todos os partidos políticos do país, com a seguinte motivação:

“[...] a multiplicidade de arregimentações partidárias, com objetivos meramente eleitorais, ao invés de atuar como fator de esclarecimento e disciplina da opinião, serviu para criar uma atmosfera de excitação e desassossego permanentes, nocivos à tranquilidade pública e sem correspondência nos reais sentimentos do povo brasileiro; (...) que os partidos políticos até então existentes não possuíam conteúdo programático

---

<sup>8</sup> Texto integral disponível em <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-21076-24-fevereiro-1932-507583-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em 24/05/2021.

<sup>9</sup> Texto integral disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao37.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm)>. Acesso em 24/05/2021.

nacional ou esposavam ideologias ou doutrinas contrárias aos postulados do novo regime, pretendendo a transformação radical da ordem social” (JOBIM e PORTO, 1996, p. 360-361).

O fim da Era Vargas, marcada pelo incentivo ao capitalismo industrial e pela grande conciliação com os interesses oligárquicos remanescentes, coincidiu com o término da II Guerra Mundial (1945), de forma que a oposição ao regime se aproveitou do ambiente criado para emplacar suas ideias. Entretanto, a saída de Getúlio do Governo Central foi fruto de um jogo político complexo, e não de uma conspiração contra o grupo dominante, de forma que mais uma vez as Forças Armadas interviram para a transição a um novo regime (FAUSTO, 2012, p. 215).

No período entre a Era Vargas e o Regime Militar, o Brasil teve um significativo aumento nos pedidos de registro de partidos políticos, tendo sido concedidos 32 (trinta e dois) registros provisórios, sendo 16 (dezesesseis) desses posteriormente cassados pela Justiça Eleitoral; posteriormente, três das agremiações ainda acabaram se fundindo (VIEIRA, 2002, p. 95).

Todavia, esse aumento no número de partidos políticos não esteve dissociado daqueles grupos formadores dos protopartidos existentes durante a República Velha, uma vez que a Lei Agamenon (Decreto nº 7.586/1945<sup>10</sup>) estabelecia o critério de apoio de ao menos 10.000 (dez mil) eleitores distribuídos em 5 (cinco) ou mais estados da federação, exigência essa praticamente inalcançável fora dos limites das oligarquias estaduais, por força da repressão determinada pelo Presidente Getúlio Vargas (SOUZA, 1990, p. 114-115). Esse mesmo Decreto reestabeleceu o monopólio das candidaturas pelos partidos políticos, acabando com a possibilidade das chamadas candidaturas avulsas, em quadro normativo que permanece até os dias de hoje.

O breve sopro da existência de um novo regime democrático no Brasil não se dissociou muito dos quadros anteriores previamente constatados: salvo algumas exceções de caráter ideológico, como o PCB (que mais uma vez teve seu registro cassado no período, com a perda do mandato de seus deputados), as agremiações não se aproximaram do conceito material moderno, buscando servir aos interesses de grupos elitistas locais espalhados pelo país (BONAVIDES, 1996, p. 391), mediante o

---

<sup>10</sup> Texto integral disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Decreto-Lei/1937-1946/Del7586.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/1937-1946/Del7586.htm)>. Acesso em 24/05/2021.

cumprimento dos requisitos formais postos pela legislação, sem que houvesse grande evolução efetiva do quadro político-partidário.

Um duro golpe na evolução das agremiações partidárias brasileiras se deu com a implementação do Regime Militar (1964-1984); uma primeira tentativa de passar a impressão de convivência com o regime democrático rapidamente caiu por terra, com os candidatos das Forças Armadas saindo derrotados em importantes Estados da federação, o que motivou a outorga do Ato Institucional (AI) nº 2, de 27 de outubro de 1965, o qual promoveu a extinção dos partidos políticos existentes.

Vistas pelo Regime Militar como inimigas da democracia e responsáveis pelas crises políticas previamente existentes, as agremiações partidárias novamente foram postas de lado por aqueles que estavam no poder, forçando os políticos da época a se organizarem em apenas dois partidos: o da situação, a Aliança Renovadora Nacional (Arena) e o da oposição fictícia, o Movimento Democrático Brasileiro (MDB), porquanto controlada pelas Forças Armadas, na tentativa de criar um suposto cenário de normalidade institucional (FAUSTO, 2012, p. 262).

A promulgação da Primeira Lei Orgânica dos Partidos Políticos (Lei nº 4.740/1965) também deixou claro o interesse do Regime Militar em sufocar a existência das agremiações político-partidárias, dispondo minuciosamente acerca de sua estrutura interna e das disposições de seus estatutos, inexistindo representatividade efetiva. A Segunda Lei Orgânica dos Partidos Políticos (Lei nº 5.682/1971) surgiu para adequação aos ditames da Emenda Constitucional nº 1/69, não diferindo muito da anterior regulamentação dos partidos políticos.

A paulatina e negociada saída das Forças Armadas do poder convergiu com a necessidade de retorno ao arquétipo institucional do multipartidarismo, de forma que a Lei nº 6.767/1979 promoveu a reforma de vários dispositivos da Segunda Lei Orgânica dos Partidos Políticos, abrindo espaço para que as agremiações político-partidárias voltassem ao cenário nacional, com a subdivisão da Arena e do MDB em múltiplos partidos, alguns dos quais existentes até os dias de hoje:

“Assim, surgiram seis partidos políticos, o Partido Democrata Social – PDS, substituindo a ARENA e representando o governo; o Partido do Movimento Democrático Brasileiro – PMDB, substituindo o MDB; o Partido Popular – PP, composto por representantes da ARENA e do MDB; o Partido Trabalhista Brasileiro – PTB, homônimo daquele existente na Quarta República; o Partido Democrático Brasileiro – PDT, composto por parte dos ex-petebistas, onde se destacava Leonel Brizola e o Partido dos Trabalhadores – PT, ligado ao emergente movimento sindical paulista.” (VIEIRA, 2002, p. 106).

Caso analisado o cenário existente à época, pode-se dizer que o Partido dos Trabalhadores (PT), em sua origem, teve sua criação materialmente conectada à já mencionada concepção orgânica de partido político, na linha do que ocorrera com o antigo PCB (ALVES, 1987, p. 270), o que corrobora a tese de Umberto Cerroni de que o fenômeno das agremiações partidárias está cientificamente conectado, em um primeiro momento, a movimentos sociais e obreiros.

A Constituição Federal de 1988 colocou os partidos políticos no centro do processo democrático, conferindo-lhes proteção diferenciada e grande espaço para o exercício de suas atividades, especialmente em virtude da grande opressão sofrida pelo instituto durante a Ditadura Militar. Vê-se, então, que houve uma opção político-institucional do constituinte pela primazia das organizações partidárias em contrariedade à personificação do poder, justamente pela compreensão de que os partidos políticos são, ao fim e ao cabo, polos de exercício da democracia dos segmentos da sociedade que se identificam com aqueles ideais fundantes.

Referida premissa mostra-se ainda mais forte quando a filiação partidária, na forma da legislação específica (Lei nº 9.096/1995), sempre foi compreendida pelo Supremo Tribunal Federal como requisito taxativo para o exercício do direito fundamental de ser votado, na forma do art. 14, § 3º, V, da CF/1988, questão essa que poderá ser revista, por meio da apreciação do RE 1.238.853/RJ, rel. Ministro Luís Roberto Barroso.

Atualmente, existem 33 (trinta e três) partidos políticos registrados perante o Tribunal Superior Eleitoral, conforme se denota da tabela abaixo:

<b>Sigla</b>	<b>Nome</b>	<b>Deferimento do registro</b>
MDB	Movimento Democrático Brasileiro	30.6.1981
PTB	Partido Trabalhista Brasileiro	3.11.1981
PDT	Partido Democrático Trabalhista	10.11.1981
PT	Partido dos Trabalhadores	11.2.1982
DEM	Democratas	11.9.1986
PCdoB	Partido Comunista Do Brasil	23.6.1988
PSB	Partido Socialista Brasileiro	1º.7.1988
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira	24.8.1989
PTC	Partido Trabalhista Cristão	22.2.1990
PSC	Partido Social Cristão	29.3.1990
PMN	Partido da Mobilização Nacional	25.10.1990

CIDADANIA	Cidadania	19.3.1992
PV	Partido Verde	30.9.1993
AVANTE	Avante	11.10.1994
PP	Progressistas	16.11.1995
PSTU	Partido Socialista dos Trabalhadores Unificado	19.12.1995
PCB	Partido Comunista Brasileiro	9.5.1996
PRTB	Partido Renovador Trabalhista Brasileiro	18.2.1997
DC	Democracia Cristã	5.8.1997
PCO	Partido da Causa Operária	30.9.1997
PODE	Podemos	2.10.1997
PSL	Partido Social Liberal	2.6.1998
REPUBLICANOS	Republicanos	25.8.2005
PSOL	Partido Socialismo e Liberdade	15.9.2005
PL	Partido Liberal	19.12.2006
PSD	Partido Social Democrático	27.9.2011
PATRIOTA	Patriota	19.6.2012
PROS	Partido Republicano da Ordem Social	24.9.2013
SOLIDARIEDADE	Solidariedade	24.9.2013
NOVO	Partido Novo	15.9.2015
REDE	Rede Sustentabilidade	22.9.2015
PMB	Partido da Mulher Brasileira	29.9.2015
UP	Unidade Popular	10.12.2019

Tabela 1 – Partidos políticos registrados no TSE. Fonte: Tribunal Superior Eleitoral (TSE)<sup>11</sup>

O presente tópico não pretende e nem se presta a esgotar o tema da história político-partidária do Brasil, extremamente rica e passível de análise individualizada, mas apenas ressaltar os aspectos que se entendem como mais relevantes para a presente pesquisa científica.

Isso porque a história das agremiações partidárias nacionais e dos quadros políticos vivenciados pelo país elucidam aspectos e reflexões necessárias para se compreenderem os motivos pelos quais houve, por exemplo, uma contínua derrocada da confiabilidade da população na figura dos partidos políticos e um movimento crescente de personificação dos atores políticos, quadro que ao final parece convergir

---

<sup>11</sup> Informações disponibilizadas em <<http://www.tse.jus.br/partidos/partidos-politicos/registrados-no-tse>>. Acesso em 24/05/2021.

com as justificativas teóricas do modelo das candidaturas avulsas, questões a serem aprofundadas na conclusão desse capítulo.

#### **1.4) Conclusões**

Do breve histórico traçado acerca da evolução político-partidária do Brasil, transparece-se um quadro marcante e contínuo de repressão por parte das elites que estiveram no poder àqueles outros grupos políticos diversos que surgiram e, de alguma forma, estavam contrapostos aos ideais e perspectivas defendidos, em um verdadeiro caráter de oligarquia quase constante, salvo raras exceções.

Além disso, nota-se que os partidos políticos foram, em momentos marcantes da história do Brasil, tidos como verdadeiros agrupamentos atentatórios às instituições nacionais e prontamente reprimidos pelo Governo Central, a exemplo do ocorrido na Era Vargas (adoção das candidaturas avulsas pelo Decreto nº 21.076/1932 e extinção dos partidos Decreto-Lei nº 37/1937) e no Regime Militar (nova extinção dos partidos pelo AI-2).

Ou seja, ao longo do tempo, o quadro político brasileiro demonstra certa resistência dos grupos de poder à ideia de constituição de partidos políticos, em sua concepção material, constatando-se, em verdade, um alinhamento com a defesa de interesses de agrupamentos elitistas específicos que, de uma forma ou de outra, sempre estiveram no poder ou rodeando-o, sob a pretensa alcunha de uma agremiação partidária.

Percebe-se, ainda, que os momentos de ruptura institucional existentes no Brasil sempre foram horizontais, havendo apenas uma troca entre a elite do poder por outra elite que almejava esse poder, sem nenhuma participação verticalizada dos outros extratos sociais. As saídas de Dom Pedro I e Dom Pedro II, bem como a chegada de Getúlio Vargas ao poder, além da própria saída negociadas das Forças Armadas do poder em 1984, por exemplo, não tiveram grandes movimentações populares ou partidárias definidoras relacionadas.

Vê-se que a história política brasileira não se desenvolveu sobre a base de partidos políticos, mas sim de protopartidos, sem maior comprometimento desses grupos com alguma matiz ideológica ou com a efetiva representatividade de determinado segmento social, salvo algumas exceções, havendo primazia na defesa dos interesses personalíssimos daqueles que os integram.

Referido cenário de distanciamento da população dos partidos políticos como instituições materiais e orgânicas acaba por aproximar os eleitores das pessoas dos candidatos, e não das ideologias que esses partidos afirmam representar, situação essa que se amolda às conclusões alcançadas por Scott Mainwaring, quando aponta um baixo nível de enraizamento social partidário nos regimes competitivos pós-1978, com um conseqüente aumento do personalismo político (MAINWARING, 1999, p. 22-39).

Outro fator interessante é que os próprios partidos políticos brasileiros por vezes se distanciam da linha ideológica que afirmam representar, estando em verdade submetidos aos interesses de determinados dirigentes partidários em detrimento da legítima manifestação de seus filiados (ARAS, 2016, p. 411), o que não costuma ocorrer em sistemas nos quais há uma maior alinhamento da instituição partido político com suas práticas e sua base ideológica, havendo uma independência própria e autêntica (HUNTINGTON, 1968, p. 12-24).

Ademais, já há muito se constata um desconhecimento da população brasileira em geral quanto ao funcionamento dos sistemas majoritário e proporcional aqui adotados, o que, somado ao alto grau de personificação das eleições, tira os partidos políticos de cena, convertendo-os em simples veículos formais para que o candidato possa participar dos pleitos.

Uma pesquisa realizada pelo Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ) em 2002 deu a tônica ao quadro: perguntou-se aos eleitores o que foi mais importante na escolha para Deputado Federal, se o candidato ou o seu partido político, tendo sido constatado que 92% dos eleitores responderam pela preponderância da figura do candidato, ao passo que 4% apontava pelo partido político e os outros 4% pela conjugação de ambos (NICOLAU, 2006, p. 704).

Diante desse cenário, é nítido que o Brasil já possui um modelo real, há algum tempo, de um processo eleitoral que desconsidera os fundamentos dos partidos políticos em prol dos aspectos personalíssimos de cada um dos candidatos, de forma que a condição de elegibilidade da filiação partidária, esculpida na Constituição Federal, possui conotação, na maioria das vezes, meramente formal.

A título exemplificativo, o atual Presidente da República, Jair Messias Bolsonaro (sem partido), iniciou sua carreira política em 1988, sendo eleito Vereador pela cidade do Rio de Janeiro, filiando-se à época ao Partido Democrata Cristão (PDC). Ao longo de sua carreira política, o Presidente ainda esteve filiado a outros 7 (sete)

partidos políticos<sup>12</sup> (O GLOBO, 2019), sendo interessante notar sua filiação tanto a partidos políticos comumente mais identificados com pautas tidas como de esquerda (e.g., PTB) e pautas mais conservadoras (e.g., PFL) (TAROUCO e MADEIRA, 2013, p. 160).

Nessa toada, a eleição de Jair Bolsonaro para Presidência da República se deu por filiação ao PSL, ocorrida em 07/03/2018 (BOLDRINI e BALLOUSSIER, 2018), mas esse mesmo vínculo foi rompido pouco mais de um ano depois, em 19/11/2019, por divergências com a cúpula do partido (RODRIGUES e CASTILHOS, 2019), em mais uma demonstração da pouca adesão da maioria dos atores políticos às agremiações partidárias por efetiva concepção em seus preceitos fundantes. Assim, é possível inferir que sua eleição, em termos práticos, foi a manifestação de uma candidatura absolutamente pessoal, próxima do modelo avulso, porquanto dissociada das concepções partidárias às quais estava filiado.

Ademais, há ainda outro dado que demonstra a forte instabilidade institucional do Brasil e, conseqüentemente, acaba por despertar um sentimento de certo desacerto: desde 1926, apenas 5 (cinco) dos Presidentes da República eleitos pelo povo, entre mortes, renúncias e golpes, terminaram seu mandato, quais sejam, Eurico Gaspar Dutra (1946-1951), Juscelino Kubitschek (1956-1961), Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) e Dilma Vana Rousseff (2011-2014).

Por último, os recentes escândalos de corrupção vivenciados, aliados ao alto número de partidos envolvidos, corroboram, ao menos no imaginário, a tese popular de que *“todo partido político é corrupto”*, o que nos permite inferir, ao menos em tese, que há certa tendência de que o eleitor veja um candidato dissociado de uma legenda como alguém mais inidôneo para o mandato eletivo pretendido, de forma que a adoção das candidaturas avulsas representaria uma espécie de saída para os problemas constatados.

Em síntese, os partidos políticos brasileiros, além de não possuírem sua formação alinhada com a concepção orgânica construída pela Ciência Política, foram instituições historicamente vistas pelas elites como atentatórias às instituições nacionais e não possuem, em geral, grandes repercussões na sociedade brasileira, seja pelo seu

---

<sup>12</sup> Partido Progressista Reformador (PPR), Partido Progressista Brasileiro (PPB), Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), Partido da Frente Liberal (PFL), Partido Progressista (PP), Partido Social Cristão (PSC) e Partido Social Liberal (PSL).

baixo enraizamento social, em virtude de seus traços altamente oligárquicos, seja pela imediata conexão com os recentes escândalos ocorridos na Administração Pública.

Somado a isso, há o fato de a democracia brasileira ter se mostrado, em alguma instância, extremamente frágil: **(i)** passados mais de 130 da Proclamação da República (1889), o Brasil permaneceu cerca de 29 (vinte e nove) anos comandado por regimes autoritários e **(ii)** desde 1926, apenas 5 (cinco) Presidentes da República conseguiram terminar seus mandatos eletivos<sup>13</sup>.

Essas são algumas das questões que a história político-partidária do Brasil permite levantar para que se compreendam os motivos pelos quais o debate acerca da (não) adoção das candidaturas avulsas no processo eleitoral nacional voltou à tona, não se pretendendo encerrar o debate com esses aspectos. Construindo referido raciocínio, passa-se agora à análise do instituto jurídico das candidaturas avulsas, bem como de algumas experiências internacionais quanto ao tema, o que igualmente revela aspectos interessantes para a reflexão proposta pelo presente trabalho.

---

<sup>13</sup> Conforme posto anteriormente, Eurico Gaspar Dutra (1946-1951), Juscelino Kubitschek (1956-1961), Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) e Dilma Vana Rousseff (2011-2014).

## CAPÍTULO II

### O INSTITUTO JURÍDICO DAS CANDIDATURAS AVULSAS: EXPERIÊNCIAS INTERNACIONAIS E O BRASIL

#### 2.1) Significado da expressão e delimitação do debate

A candidatura avulsa é um instituto jurídico existente em vários ordenamentos ao redor do globo, de forma que seu significado específico varia em função dos elementos postos pelas legislações de cada país que o apropriam. No Brasil, como a filiação partidária é uma condição de elegibilidade (art. 14, § 3º, V) e a legislação ordinária e a jurisprudência do TSE não reconhecem a candidatura avulsa, o significado da expressão em nosso ordenamento jurídico se dá *a contrario sensu*, a saber, uma candidatura dissociada de partidos políticos.

No cenário nacional, como já mencionado, o Supremo Tribunal Federal avaliará, por meio do RE 1.238.853/RJ, rel. Ministro Luís Roberto Barroso, se a adoção das candidaturas avulsas fere ou não as disposições do supracitado dispositivo da CF/1988, havendo efetivamente um debate entre os controles de convencionalidade e de constitucionalidade, uma vez que a discussão é oriunda do prescrito no Pacto de São José da Costa Rica (Decreto nº 678/1992).

Quanto a isso, há linhas argumentativas que presam pela supremacia da Constituição Federal em face do Pacto, com a consequente impossibilidade de admissão das candidaturas avulsas, dado que o STF já se manifestou pelo caráter de cláusulas intangíveis<sup>14</sup> das disposições contidas entre os arts. 5º e 17 e pelo fato de o Pacto de São José da Costa Rica não ter auferido o patamar de Emenda Constitucional, na forma do art. 5º, § 3º, da CF/1988. Outros, porém, entendem pela constitucionalidade do instituto, calcando-se na previsão de que o fenômeno encontra repercussão em tratados de Direitos Humanos e a própria Constituição não elenca rol taxativo de direitos e garantias fundamentais, além de existirem precedentes relativos à flexibilização das condições de elegibilidade (ARAS, 2018, p. 12-18).

Fato é que o Artigo 23 do Pacto prevê o direito de todo cidadão ter acesso, em condições gerais de igualdades, às funções públicas de seu país, inspirando-se no Artigo

---

<sup>14</sup> CF/1988, Art. 60, § 4º.

20 da Declaração Universal dos Direitos Humanos, a qual enuncia que ninguém pode ser compelido a participar de uma associação. A conjugação de ambos os diplomas indica, ao menos no plano do Direito Internacional, para a possibilidade de os cidadãos concorrerem a cargos eletivos quando não estejam filiados a partidos políticos, desde que a legislação do respectivo país não imponha referida condição (ACE ELECTORAL KNOWLEDGE NETWORK, 2012, p. 65), visto que cabe a cada Estado, por meio de sua soberania, definir as regras do jogo eleitoral.

Nesse sentido, no caso *Castaneda Gutman v. Mexico*, a Corte Interamericana de Direitos Humanos apontou que o requerimento da legislação local de filiação a partidos políticos para que os candidatos pudessem disputar algum cargo eletivo não viola o Artigo 20, da Declaração Universal dos Direitos Humanos, desde que não sejam discriminados no processo intrapartidário de seleção (DEMOCRACY REPORTING INTERNATIONAL, 2012, p. 32).

Como já exposto, o Brasil se encontra no grupo que faz restrições à participação de candidatos não filiados a partidos políticos, por meio da supramencionada disposição constitucional e de sua respectiva regulamentação infraconstitucional (Lei nº 9.096/95). Em termos práticos, constata-se uma certa restrição à participação de candidatos avulsos na maioria dos sistemas parlamentaristas ao redor do mundo, especialmente em nível nacional, em virtude de apenas os partidos políticos receberem financiamento público e terem condições mais palpáveis para disputarem os cargos eletivos (ACE ELECTORAL KNOWLEDGE NETWORK, 2012, p. 66).

Assim, ao menos em uma primeira visão, as candidaturas avulsas parecem estar mais alinhadas com as eleições e cargos regidos pelo sistema majoritário. Se os pressupostos dos partidos políticos modernos estão justamente calcados na despersonalização do poder e no ideal de representação coletiva de determinadas matizes ideológicas suficientemente organizadas na sociedade, a ideia de um cidadão ser eleito sem esse substrato contraria a evolução do arquétipo representativo das agremiações partidárias.

## **2.2) Experiências internacionais**

Em vista do acima, passa-se a elencar algumas experiências internacionais relativas às candidaturas avulsas, com enfoque na Europa<sup>15</sup> e na América, a fim de que

---

<sup>15</sup> No caso dos países europeus, serão analisados apenas os cenários das eleições nacionais, não se levando em conta os pleitos para o Parlamento Europeu ou para mandatos que não os de índole nacional.

possam ser posteriormente observadas as principais características de cada um dos sistemas, tanto no âmbito político como no cenário jurídico, bem como os efeitos percebidos no respectivo processo eleitoral em face de sua adoção.

### 2.2.1) Alemanha

Constitui-se em uma república parlamentar federal, subdividida em 16 (dezesesseis) *Länder* (estados). Atualmente, o sistema eleitoral que vige na Alemanha para a composição do *Bundestag* (Parlamento) é o distrital misto, que congloba características de dois outros modelos eleitorais, quais sejam, o majoritário e o proporcional.

Para o componente majoritário do sistema distrital misto, o *Land* (estado) é dividido em distritos eleitorais, no quais se elege um único parlamentar para cada um desses distritos (caráter personalíssimo, permitindo-se a candidatura avulsa). Quanto à dimensão proporcional do sistema, cada partido político apresenta uma lista fechada de candidatos, formulada exclusivamente com seus integrantes. Logo, no caso das eleições para o Parlamento Alemão, o eleitor possui direito a 2 (dois) votos: o primeiro, no candidato de sua preferência e no âmbito de seu distrito; o segundo, na legenda política de sua preferência (BARROSO, 2006, p. 6).

Além disso, as eleições para Presidente (chefia de Estado) e Chanceler (chefia de Governo) não possuem participação popular direta, sendo esses indicados, respectivamente **(i)** pela Assembleia Federal (composta por membros do *Bundestag* e por delegados dos legislativos estaduais) e **(ii)** pela bancada majoritária do *Bundestag*<sup>16</sup>. Interessante notar, inclusive, que nenhum dos cargos precisa ser necessariamente ocupado por um parlamentar federal, apesar de serem ambos escolhidos com a participação do *Bundestag*.

Nessa toada, relativamente aos 299 membros do Parlamento Alemão que são eleitos no sistema majoritário por meio dos distritos (primeiro voto), dentre os quais estão os candidatos avulsos, não há a exigência de pagamento para que se participe do pleito eleitoral e são necessárias ao menos 200 assinaturas em favor de sua candidatura. Os outros 299 membros são oriundos das listas partidárias dos *Länder* (segundo voto), determinando-se primeiramente a quantidade de cadeiras por cada *Land*, baseada na

---

<sup>16</sup> Informações disponíveis no ambiente virtual da Deutsche Welle, em <<https://p.dw.com/p/2XJwu>> e <<https://p.dw.com/p/7IMq>>. Acesso em 24/05/2021.

população do local. Ademais, essa quantidade pode ser ampliada no processo de conversão de votos em cadeiras no *Bundestag*, no intuito de garantir que cada partido receba um mínimo de assentos e que o número final esteja alinhado com o desempenho nacional da legenda, com base nesse segundo voto (DEUTSCHER BUNDESTAG).

Na 19ª legislatura do *Bundestag*, os 299 assentos originais para o segundo voto foram ampliados para 410, de forma que os 3 candidatos avulsos inicialmente eleitos se converteram em 8:

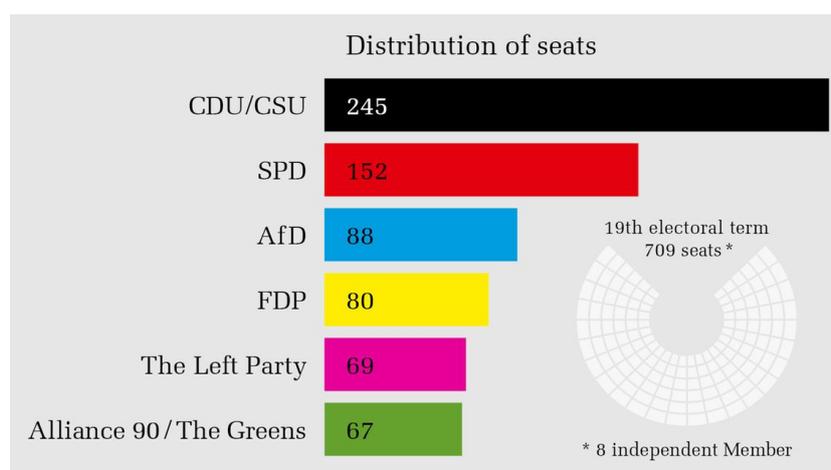


Figura 1 – *Distribution of seats in the 19th German Bundestag*. Fonte: *Deutscher Bundestag*<sup>17</sup>

Grupo Parlamentar	Mandatos Diretos	Lista dos <i>Länder</i>	Total
União Democrata-Cristã (CDU) e União Social-Cristã (CSU) – Coligação CDU/CSU	230	15	245
Partido Social-Democrata da Alemanha (SPD)	58	94	152
Alternativa para a Alemanha (AfD)	2	86	88
Partido Democrático Liberal (FDP)	–	80	80
O Partido da Esquerda	5	64	69
Aliança 90/Os Verdes	1	66	67
<u>Candidatos Avulsos</u>	<u>3</u>	<u>5</u>	<u>8</u>
<b>Total</b>	299	410	709

Tabela 2 – Mandatos diretos e Listas dos *Länder*. Fonte: *Deutscher Bundestag*<sup>18</sup>. Tradução livre.

<sup>17</sup> Informações disponibilizadas em <<https://www.bundestag.de/en/parliament/plenary/19thbundestag-245692>> em <<https://www.bundestag.de/en/parliament/groups?url=L2VuL3BhcmxpYW1lbnQvZ3JvdXBzL2dyb3Vwcy1kaXN0cmliidXRpb24tMTk3NjQ0&mod=mod487054>> . Acesso em 24/05/2021.

<sup>18</sup> *Ibid* [17].

### 2.2.2) França

A França é uma república unitária semipresidencialista, dividida em 18 (dezoito) regiões administrativas<sup>19</sup>, que estão subdivididas em departamentos numerados. No caso do semipresidencialismo, há uma combinação de elementos dos sistemas presidencial e parlamentar. O Presidente da República Francesa é eleito diretamente pelo povo<sup>20</sup>, exercendo a chefia do Estado e desempenhando um conjunto limitado de competências, incluída entre elas a participação na nomeação do Primeiro-Ministro e a indicação de Ministros da Suprema Corte, por exemplo. Já o Primeiro-Ministro é o chefe do Governo, sendo o chefe da Administração Pública e responsável pela rotina política.<sup>21</sup>

O Parlamento da República Francesa é composto pela Assembleia Nacional (Câmara Baixa), com 577 (quinhentos e setenta e sete) membros e pelo Senado (Câmara Alta), composto de 348 (trezentos e quarenta e oito membros), totalizando 925 (novecentos e vinte e cinco) parlamentares.<sup>22</sup>

Paras as eleições da Assembleia Nacional, cujo mandato é de 5 anos, a França adotou o sistema distrital-majoritário, no qual o país é dividido em 577 distritos, cada um representando uma cadeira na Assembleia. Para que o parlamentar possa ser eleito em primeiro turno, deve obter mais de 50% dos votos, sendo que todos aqueles que compareceram para votar devem representar pelo menos 25% do eleitorado apto para o distrito; caso nenhum candidato consiga tal marca, haverá um segundo turno no qual participarão todos aqueles candidatos que alcançaram ao menos 12,5% dos votos<sup>23</sup> – logo, um candidato que não alcance 50% dos votos pode acabar sendo eleito, no segundo turno.

---

<sup>19</sup> Dessas 18 regiões administrativas, 13 (treze) estão na França Continental, ao passo que as outras 5 (cinco) estão em regiões ultramarinas.

<sup>20</sup> O Presidente da República Francesa é eleito para um mandato de 5 (cinco) anos, não podendo servir mais de dois mandatos consecutivos. Caso nenhum candidato obtenha a maioria dos votos válidos no primeiro turno, um segundo turno deve ser organizado.

<sup>21</sup> BARROSO, Luís Roberto. A Reforma Política: uma proposta de sistema de governo, eleitoral e partidário para o Brasil. **Revista de Direito do Estado**, Rio de Janeiro, v. 3, 2006, p. 6.

<sup>22</sup> As eleições para o Senado Francês são indiretas, razão pela qual não serão abordadas no presente trabalho, em razão do escopo que fora anteriormente definido.

<sup>23</sup> Essa porcentagem de 12,5% se refere ao total de votos do distrito, e não àquele percentual dos que efetivamente votaram.

Tal qual ocorre na Alemanha, a França permite a participação de candidatos não filiados a partidos políticos nos pleitos de forma gratuita, mas não exige nenhuma quantidade de assinaturas, seja para as candidaturas avulsas, seja para as candidaturas partidárias.

No tocante à representação política, após as Eleições de 2017 e segundo dados oficiais da Assembleia Nacional, a França possui 25 congressistas sem filiação a partido político (cor cinza). Deve-se ressaltar também que o atual Presidente da França, Emmanuel Macron, bem como 268 congressistas (cor roxa), são membros do partido político *La République Em Marche!*, fundado apenas um ano antes do pleito<sup>24</sup>:

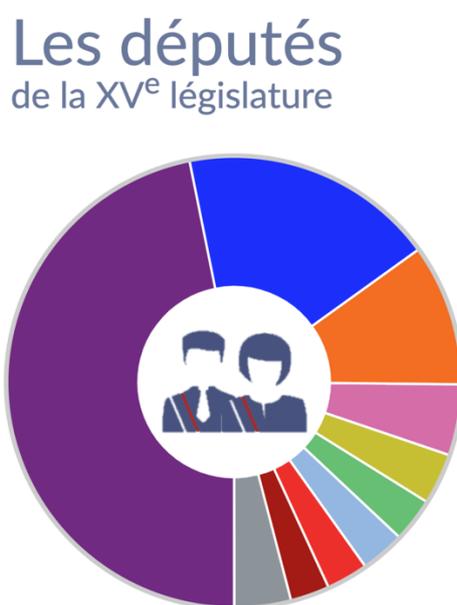


Figura 2 – *Les deputes de la XV<sup>e</sup> legislature*. Fonte: *Assemblée nationale*<sup>25</sup>

### NON INSCRIT <sup>(23)</sup>

Mme Delphine Bagarry	Mme Paula Forteza	M. Nicolas Meizonnet
Mme Delphine Batho	M. Olivier Gaillard	Mme Emmanuelle Ménard
M. Bruno Bilde	Mme Albane Gaillot	M. Matthieu Orphelin
Mme Émilie Cariou	Mme Myriane Houplain	Mme Catherine Pujol
M. Sébastien Chenu	M. Hubert Julien-Laferrrière	M. Joachim Son-Forget
M. Guillaume Chiche	Mme Fiona Lazaar	M. Aurélien Taché
M. Nicolas Dupont-Aignan	Mme Marine Le Pen	M. Cédric Villani
M. José Evrard	Mme Marie-France Lorho	

Figura 3 – *Liste des députés par groupe politique – Non inscrit (23)*. Fonte: *Assemblée nationale*<sup>26</sup>

<sup>24</sup> Informações disponibilizadas em <<http://www.assemblee-nationale.fr/>>. Acesso em 24/05/2021.

<sup>25</sup> *Ibid* [24].

<sup>26</sup> Informações disponibilizadas em <<http://www2.assemblee-nationale.fr/deputes/liste/groupe-politique#Non%20inscrit>>. Acesso em 24/05/2021.

### 2.2.3) Reino Unido

O Reino Unido é um país insular, composto por quatro nações: **(i)** Inglaterra, **(ii)** Escócia, **(iii)** País de Gales e **(iv)** Irlanda do Norte. O sistema de governo adotado é a monarquia constitucional parlamentarista, na qual a chefia de Estado fica a cargo do monarca e a chefia de Governo é de competência do Primeiro-Ministro. Nesse sentido, interessante ressaltar que esse cargo é fruto de um desenvolvimento histórico e, segundo as convenções britânicas, responsável por exercer os poderes executivos que originalmente pertencem ao monarca, a despeito de ser ele na prática o comandante do Poder Executivo do Reino-Unido<sup>27</sup>.

Relativamente ao Poder Legislativo, a figura central da política britânica é o *UK Parliament* (Parlamento), sendo esse subdividido na Câmara dos Comuns e na Câmara dos Lordes. Os integrantes da Câmara dos Lordes são indicados pelo monarca, ao passo que os membros do Parlamento são eleitos pela população britânica, em um sistema que divide o Reino Unido em 650 círculos eleitorais, com as eleições sendo regidas pelo sistema majoritário simples.

O Reino Unido também permite a participação de candidatos não filiados a partidos políticos em suas eleições, não exigindo nenhuma lista de assinaturas para tal, mas sim o pagamento de uma taxa de 500 libras esterlinas até o décimo nono dia anterior ao pleito (THE ELECTORAL COMMISSION, 2018, p. 7).

A Câmara dos Comuns é composta por 650 membros, de forma que, após as Eleições Gerais de 2019 e segundo dados oficiais do *Parliament*, há quatro representantes não filiados a partidos políticos: **(i)** Jonathan Edwards, pelo círculo eleitoral de *Carmarthen East and Dinefwr*, **(ii)** Jeremy Corbyn, por *Islington North*, **(iii)** Margaret Ferrier, representante de *Rutherglen and Hamilton West*, e **(iv)** Claudia Webbe, de *Leicester East*<sup>28</sup>. Existe um outro membro do *Parliament* que não é filiado a nenhum partido político, que é aquele eleito pelos seus pares para ocupar o cargo de *Speaker of the House of Commons*, responsável pela mediação das atividades da casa. Todavia, essa “neutralidade” para com os partidos políticos é uma exigência para a ocupação do cargo, devendo o *Speaker* renunciar a sua filiação partidária e se manter distante da rotina da agremiação inclusive após a sua aposentadoria; sua representação

---

<sup>27</sup> O Primeiro-Ministro é designado pelo monarca, mas tipicamente é o líder do partido político/coalizão que possui o maior número de representantes no *Parliament*.

<sup>28</sup> Informações disponibilizadas em <<https://members.parliament.uk/members/commons?partyid=8>>. Acesso em 24/05/2021.

do círculo eleitoral por meio do qual foi eleito permanece, compatibilizando-se com o cargo de *Speaker* e não sendo perdidas suas demais funções como membro do Parlamento (THE PARLIAMENT OF THE UNITED KINGDOM):

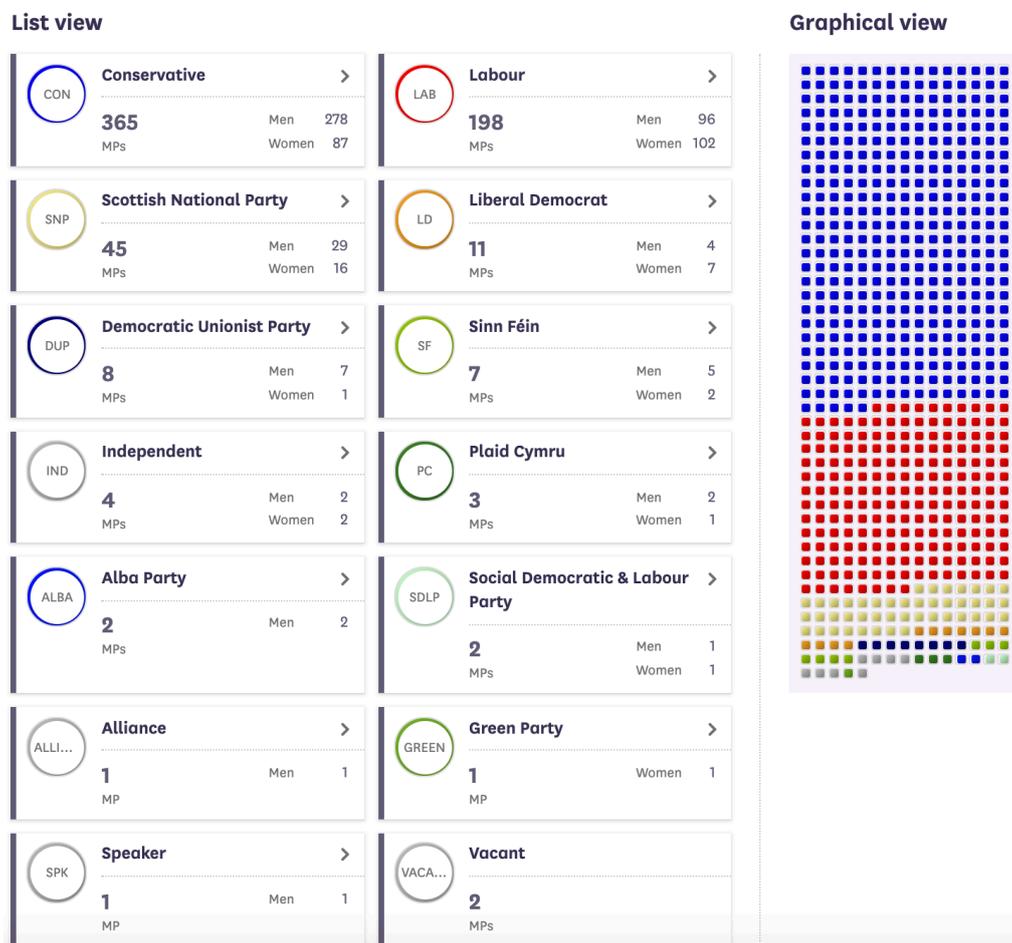


Figura 4 – *State of the parties*. Fonte: *The Parliament of the United Kingdom*<sup>29</sup>

#### 2.2.4) Estados Unidos

Os Estados Unidos da América são uma república federativa, integrada por 50 estados e por um distrito federal (*Washington, D.C.*). No âmbito das eleições federais, que envolvem **(i)** o cargo de Presidente da República e **(ii)** mandatos na *House of Representatives* (Câmara dos Deputados) e no *Senate* (Senado), há possibilidade de candidaturas avulsas. Em relação aos estados federados, o regramento acerca das eleições locais fica a cargo do respectivo ente, de forma que não serão levados em conta no presente tópico, a fim de que se mantenha um faixa de análise em âmbito nacional.

<sup>29</sup> Informações disponibilizadas em <<https://members.parliament.uk/parties/Commons>>. Acesso em 24/05/2021.

O Presidente ocupa tanto a função de chefia de Estado como a de chefia de Governo, sendo eleito a cada 4 (quatro) anos. Apesar da existência de partidos políticos menores e da possibilidade de candidatos não filiados a agremiações, há uma polarização histórica entre o Partido Democrata e o Partido Republicano, os quais escolhem seus candidatos por meio da realização de prévias eleitorais; posteriormente, o candidato mais votado escolhe seu Vice-Presidente, o qual integrará seu *ticket* nas eleições para a Presidência.

Segundo o Artigo 2º, Seção 1, da Constituição dos Estados Unidos da América<sup>30</sup>, os cidadãos americanos, ao irem às urnas para escolherem o candidato de sua preferência, não votam diretamente para o Presidente, mas sim de forma indireta, visto que quem escolhe o presidente efetivamente é um colégio eleitoral formado pelos *electors* (delegados) daquele estado e do distrito federal. O mesmo dispositivo constitucional determina que o número de delegados de cada estado e de *Washington, D.C.* é igual ao somatório do número de deputados e senadores a que esse ente federativo tem direito, proporcionalmente à sua população, o que resulta ao final em 538 delegados.

Em 48 estados e no Distrito Federal de Washington, o candidato mais votado no respectivo local por meio do voto popular “ganha” todos os delegados daquele ente federado (*“the winner takes all”*), ao passo que os estados do Maine e do Nebraska adotam um sistema no qual os delegados são designados proporcionalmente aos números dos votos populares. Em termos matemáticos, o candidato precisa de 270 votos de delegados para ser eleito; no caso de a quantidade não ser alcançada, a decisão cabe à *House of Representatives*.

Historicamente, os colégios eleitorais ratificam o voto popular e replicam o desejo do eleitorado, ainda que a Constituição Americana não os obrigue, havendo alguns poucos exemplos de dissidência. Nesse sentido, a Suprema Corte dos Estados Unidos, por meio do julgamento *Chiafalo v. Washington*<sup>31</sup>, afirmou a constitucionalidade de leis estaduais que obrigam os colégios eleitorais a seguirem a determinação do voto popular e que eventualmente imponham sanções aos delegados que o descumprirem.

---

<sup>30</sup> Texto integral disponível em <[https://www.senate.gov/civics/constitution\\_item/constitution.htm](https://www.senate.gov/civics/constitution_item/constitution.htm)>. Acesso em 24/05/2021.

<sup>31</sup> Decisão proferida em 6 de julho de 2020. Texto integral disponível em <[https://www.supremecourt.gov/opinions/19pdf/19-465\\_i425.pdf](https://www.supremecourt.gov/opinions/19pdf/19-465_i425.pdf)>. Acesso em 24/05/2021.

A Câmara dos Deputados possui 435 membros, cada um oriundo de um distrito eleitoral ao longo dos EUA, com a realização de novas eleições a cada 2 (dois) anos, de forma que cada distrito possui direito a um membro e o estado possui o número de deputados proporcional a sua população. Já no caso do Senado, seus integrantes são eleitos para mandatos de 6 (seis) anos, de forma que a cada 2 anos 1/3 dos membros da casa é eleito para um novo mandato; como cada estado possui direito a 2 senadores, há um total de 100 (cem), sendo que a Presidência do Senado é exercida pelo Vice-Presidente dos EUA. Tanto deputados como senadores são eleitos no âmbito dos distritos e estados, respectivamente, por meio do sistema majoritário simples.

O critério dos Estados Unidos para registro de candidaturas, seja para a Câmara dos Deputados ou Senado, seja para Presidente, é exclusivamente financeiro: cumpridos os requisitos do cargo, a pessoa precisa ou gastar ou angariar ao menos US\$ 5.000 para a campanha, sendo ou não filiada a partido político (FEDERAL ELECTION COMMISSION OF THE UNITED STATES OF AMERICA). No 117º Congresso dos Estados Unidos da América, há a presença de apenas 2 senadores independentes, os quais, entretanto, são alinhados ao Partido Democrata. Atualmente, a divisão das cadeiras por grupo político é a seguinte:

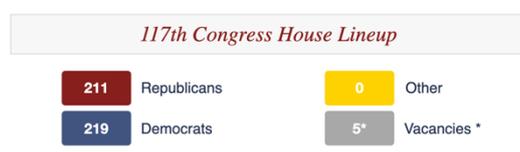


Figura 5 – House of Representatives (117th Congress House Lineup). Fonte: U.S. House of Representatives<sup>32</sup>

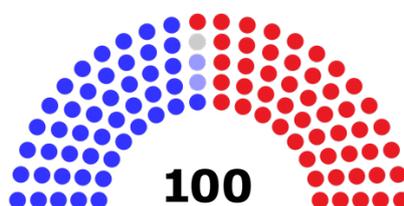


Figura 6 – Senate composition by party. Fonte: Wikimedia Commons<sup>33</sup>

<sup>32</sup> Informações disponibilizadas em <<https://pressgallery.house.gov/member-data/party-breakdown>>. Acesso em 24/05/2021.

<sup>33</sup> Cada círculo representa um senador eleito pelo seu respectivo partido: **(i)** em azul, os democratas; **(ii)** em vermelho, os republicanos; **(iii)** em lilás, os independentes; e **(iv)** em cinza, a Presidência. Informações disponibilizadas em <[https://en.wikipedia.org/wiki/List\\_of\\_current\\_United\\_States\\_senators#/media/File:117th\\_United\\_States\\_Senate.svg](https://en.wikipedia.org/wiki/List_of_current_United_States_senators#/media/File:117th_United_States_Senate.svg)>. Acesso em 24/05/2021.

O representante avulso de maior relevo no cenário político estadunidense atual é do Senador Angus Stanley King Jr. (estado do Maine), político não filiado a uma agremiação partidária desde 1993. Além de ter vencido os representantes dos Partidos Republicano e Democrata por uma das cadeiras no Senado, foi Governador do Maine entre 1995 e 2003 – o estado conta com uma população de cerca de 1,3 milhão de pessoas, segundo dados de julho de 2019<sup>34</sup>.

#### 2.2.5) Chile

O Chile é uma república unitária presidencialista, subdividida administrativamente em regiões e essas em províncias; para efeito da administração local, as províncias são ainda subdivididas em comunas. Segundo a Constituição Política da República Chilena<sup>35</sup>, o Presidente da República é eleito para um mandato de 4 (quatro) anos, sem possibilidade de reeleição, e o Congresso Nacional adota a forma bicameral (Câmara dos Deputados e Senado).

Com relação às candidaturas avulsas, a própria Constituição do Chile, em seu artigo 18, prevê não só a sua efetiva existência, como também a plena igualdade entre essas e aquelas candidaturas fundadas nos partidos políticos<sup>36</sup>. Interessante notar que, entre os países destacados no presente trabalho, o Chile é o único que possui previsão constitucional expressa relativa às candidaturas avulsas, seja para o Congresso Nacional, seja para a Presidência da República, de forma que nos demais países o tratamento ficou a cargo do legislador ordinário.

No caso das eleições presidenciais, o eleito é definido pelo voto popular, sob o critério de maioria absoluta, possibilitando-se eventual realização de um segundo turno, caso um dos candidatos não alcance mais da metade dos votos válidos.

A divisão político-eleitoral do Chile relacionada ao Poder Legislativo é diversa da administrativa, havendo as circunscrições e os distritos, que definem,

---

<sup>34</sup> Informação disponível em <<https://www.census.gov/quickfacts/ME>>. Acesso em 24/05/2021.

<sup>35</sup> Decreto nº 100, de 17 de setembro de 2005, que coordena e sistematiza a Constituição. Texto integral disponível em <<https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=242302&idParte=8563602>>. Acesso 29/08/2020.

<sup>36</sup> “Artículo 18.- Habrá un sistema electoral público. Una ley orgánica constitucional determinará su organización y funcionamiento, regulará la forma en que se realizarán los procesos electorales y plebiscitarios, en todo lo no previsto por esta Constitución y garantizará siempre la plena igualdad entre los independientes y los miembros de partidos políticos tanto en la presentación de candidaturas como en su participación en los señalados procesos. Dicha ley establecerá también un sistema de financiamiento, transparencia, límite y control del gasto electoral.”

respectivamente, os integrantes do Senado e da Câmara dos Deputados. Após uma reforma eleitoral promovida pela *Ley 20.840, el 5 de mayo de 2015*, o Chile refez o desenho de seu Congresso Nacional, de forma que existem atualmente 15 (dezenove) circunscrições e 28 (vinte e oito) distritos. O Senado, em 2022, será composto por 50 (cinquenta) senadores, ao passo que a Câmara dos Deputados já é composta por 155 (cento e cinquenta e cinco) deputados desde 2018 (BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL DE CHILE):



Figura 7 – Nova formatação do Congresso Nacional do Chile. Fonte: *Universidad de Chile*<sup>37</sup>

O número de parlamentares a ser eleito nas circunscrições e distritos também foi redefinido pela *Ley n° 20.840*, estando relacionado ao número de cidadãos da respectiva área. Segundo os artigos 47 e 49 da Constituição da República do Chile, os membros do Congresso Nacional são eleitos pelo voto direto, de forma que os deputados possuem mandatos de 4 (quatro) anos e o senadores de 8 (oito) anos – nesse sentido, os membros do Senado se renovam alternativamente, a cada 4 (quatro) anos.

A reforma eleitoral promovida pelo Chile inaugurou um sistema eleitoral calcado no Método D’Hont, um modelo matemático destinado à distribuição de votos a mandatos eletivos, no âmbito de um órgão colegiado, cujo objetivo central é a manutenção de uma proporcionalidade na distribuição das cadeiras. Em apertada síntese, no caso do Chile, os votos angariados pelos partidos políticos, coligações e candidatos avulsos em determinada lista são sucessivamente divididos por quocientes,

<sup>37</sup> Imagem utilizada na matéria *Claves para entender el nuevo sistema electoral proporcional*, de Felipe Ramirez, publica em 09/05/ 2017. Disponível em <<https://www.uchile.cl/noticias/133013/claves-para-entender-el-nuevo-sistema-electoral-proporcional>>. Acesso em 24/05/2021.

com os números variando desde 1 (um) ao máximo de vagas a serem preenchidas no âmbito daquela circunscrição ou distrito. Posteriormente, organizam-se os valores em ordem decrescente para apontamento dos eleitos (SERVICIO ELECTORAL DEL CHILE, 2015). Caso haja empate entre candidatos de uma mesma lista ou de uma lista diversa, o *Tribunal Calificador de Elecciones* procederá à realização de uma audiência pública, com o sorteio do vencedor (BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL DE CHILE, 2015).

No caso de uma coligação que tenha alcançado determinado número de cadeiras para a Câmara dos Deputados ou para o Senado, há nova aplicação do Método D'Hont em seu âmbito interno, a fim de que os mandatos eletivos sejam distribuídos proporcionalmente aos partidos políticos que a integram.

Além disso, os partidos políticos e as coligações só podem indicar para o pleito no âmbito da respectiva circunscrição ou distrito apenas 1 (um) número a mais que o número de representantes previstos na legislação (BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL DE CHILE, 2015).

Tendo-se como exemplo a *Región de Atacama*: **(i)** há um único distrito no qual os candidatos concorrerão a 5 (cinco) vagas para a Câmara dos Deputados, **(ii)** a coligação e cada partido político poderão indicar no máximo 6 (seis) candidatos, **(iii)** existe uma população hipotética de 250.000 (duzentos e cinquenta mil) habitantes, e **(iv)** os votos alcançados pela coligação, partidos e pelo candidato avulso foram os apontados na tabela abaixo, ter-se-ia o que segue<sup>38</sup>:

Concorrentes	Quociente				
	1	2	3	4	5
Coligação	<b>90.000</b>	<b>45.000</b>	22.500	11.250	5.625
Partido X	<b>60.000</b>	<u>30.000</u>	15.000	7.500	3.750
Partido Y	<b>50.000</b>	25.000	12.500	6.250	3.125
Partido Z	<u><b>30.000*</b></u>	15.000	7.500	3.750	1.875
Independente	20.000	10.000	5.000	2.500	1.250

Tabela 3 – Exemplo de eleição para a Câmara dos Deputados do Chile na *Región de Atacama*.

Fonte: elaboração própria.

<sup>38</sup> No exemplo hipotético traçado, o Partido E foi o vencedor do sorteio promovido pelo *Tribunal Calificador de Elecciones*.

No âmbito interno da Coligação, no exemplo integrada pelos Partidos A, B e C<sup>39</sup>, há a seguinte situação quanto aos 90.000 (noventa mil) votos recebidos:

Agremiações integrantes	Número de candidatos eleitos pela Coligação	
	1	2
Partido A	52.000	26.000
Partido B	27.000	13.500
Partido C	11.000	5.500

Tabela 4 – Exemplo dos votos recebidos pela Coligação na *Región de Atacama*.

Fonte: elaboração própria.

Assim, na situação hipotética acima delineada, os 5 (cinco) deputados chilenos representantes da *Región de Atacama* seriam os candidatos mais votados oriundos dos Partidos A, B, X, Y e Z, mediante aplicação do Método D’Hont.

Segundo a *Ley n° 18.700, Orgánica Constitucional sobre Votaciones Populares y Escrutinios*, os candidatos não filiados a partidos políticos podem concorrer de forma independente ou integrando coligações, os chamados *pactos*. Independentemente da modalidade, os candidatos avulsos não podem estar filiados a partir políticos nos nove meses anteriores ao prazo para apresentação dos registros de candidatura.

Para os candidatos avulsos que competirão de forma independente, a legislação chilena exige uma quantidade mínima de apoiadores da candidatura, no patamar de 0,5% dos cidadãos que tenham votado nas eleições periódicas anteriores<sup>40</sup>, de acordo com os dados oficiais do *Tribunal Calificador de Elecciones*. Os apoiadores da candidatura não podem estar vinculados a um partido político constituído ou em formação; além disso, devem estar habilitados para votar no âmbito da respectiva circunscrição ou distrito. No caso de candidatos avulsos integrantes de *pacto*, não há referido requisito (LEICHTLE, 2018, p. 1-2).

Após as Eleições de 2017, existem atualmente 26 (vinte e seis) parlamentares independentes no Congresso Nacional<sup>41</sup>: 20 (vinte) na Câmara dos Deputados e 6 (seis) no Senado.

<sup>39</sup> O Chile também permite com que os partidos políticos se associem a candidatos avulsos em coligações eleitorais (artigo 4º, da *Ley n° 18.700, el 06 de septiembre de 2017*).

<sup>40</sup> O voto no Chile é facultativo, mas o artigo 13 da Constituição da República outorga a qualidade de cidadão ao nacional, e o consequente direito de sufrágio, de forma automática aos 18 (dezoito) anos.

<sup>41</sup> Informações disponíveis em <[https://www.camara.cl/diputados/partidos\\_politicos.aspx](https://www.camara.cl/diputados/partidos_politicos.aspx)> e <<https://www.senado.cl/appsenado/index.php?mo=senadores&ac=listado>>. Acesso em 24/05/2021.

### 2.3) Conclusões

Como anteriormente abordado, não se pretende aqui discutir a (in)conformidade das candidaturas avulsas com o ordenamento jurídico brasileiro, mas sim trazer reflexões e perspectivas na hipótese de sua adoção pelo Brasil, em comparação com os quadros político-partidários descritos nos países acima citados.

Nesse sentido, a escolha de observação dos europeus Alemanha, França e Reino-Unido, bem como dos americanos Chile e Estados Unidos se justifica, em primeiro lugar, pela qualidade da democracia apurada nesses países: no estudo realizado pelo grupo da revista britânica *The Economist*, relativamente ao ano de 2019, todos os 5 (cinco) países foram qualificados como *full democracies* (“democracias amplas”), ao passo que o Brasil foi enquadrado como uma *flawed democracy* (“democracia falha”) (THE ECONOMIST INTELLIGENCE UNIT, 2020).

Dessa forma, se o instituto das candidaturas avulsas **(i)** só existe genuinamente em países nos quais há um ambiente democrático para as eleições e **(ii)** coloca o cidadão no centro da cultura política do país, pois o desvincula da figura de uma agremiação partidária para sua participação oficial no processo do poder do Estado, entende-se que as lições sobre o tema devem ser buscadas em países cujos índices apontam para ambientes suficientemente sólidos e íntegros, sob pena do próprio desvirtuamento da análise.

Além disso, Alemanha, França, Reino-Unido e Estados Unidos estão entre os países mais populosos do mundo, juntos alcançando a marca de aproximadamente 548 (quinhentos e quarenta e oito) milhões de pessoas, segundo o *World Population Dashboard*, com dados angariados pelo *United Nations Population Fund*<sup>42</sup>. Assim, possibilita-se uma análise de países cujas democracias são consideradas suficientemente sólidas e com populações, ao menos diante do recorte selecionado, relativamente próximas à brasileira – 221 (duzentos e vinte e um) milhões.

O Chile, a despeito de possuir cerca de 19 (dezenove) milhões de habitantes, portanto menos de 10% do Brasil, é um país cuja história recente muito se assemelha à do Brasil, especialmente no que tange à existência de um severo regime militar no séc. XX, o qual muito marcou a história política do país. Ademais, ambos os países são enquadrados pelo Fundo Monetário Internacional (FMI) como países em

---

<sup>42</sup> Dados disponíveis em <<https://www.unfpa.org/data/world-population-dashboard>>. Acesso em 24/05/2021.

desenvolvimento, o que conjuntamente revela um quadro socioeconômico interessante para fins de análise comparada (INTERNATIONAL MONETARY FUND, 2017).

Perpassados referidos pontos, deve-se frisar que os partidos políticos, enquanto efetivos entes intermediários entre o poder e a população civil, são instituições que devem possuir papel preterito no processo estatal, sendo impossível vislumbrar uma agremiação partidária, em sua concepção orgânica, que se preocupe apenas com seu desempenho nos chamados anos eleitorais.

Com relação ao Brasil, a própria Lei dos Partidos Políticos prevê a criação pelas agremiações de instituto ou fundação de pesquisa e de doutrinação e educação política por meio de recursos oriundos do Fundo Partidário<sup>43</sup>, o que demonstra a opção brasileira para que os partidos políticos sejam efetivos polos de uma cultura política na sociedade civil, buscando-se construir uma ponte entre o processo de poder estatal e o povo.

Entretanto, fato é que essa perspectiva sócio-política e normativa não encontra respaldo na população. Nesse sentido, pesquisa realizada pelo Instituto Ipsos em 2017, revisitada em 2018, apontou que **(i)** 64% dos brasileiros acredita que seus representantes não se preocupam com o bem-estar do povo e **(ii)** 81% da população não confia no governo estabelecido. Ademais, a mesma pesquisa apurou que igualmente 81% dos cidadãos brasileiros não enxergam os partidos políticos como instituições confiáveis (IPSOS PUBLIC AFFAIRS, 2018, p. 9, 23 e 24), o que demonstra a altíssima descrença da população para com as agremiações partidárias, tidas como nucleares para nossa democracia pela Constituição Federal e pela legislação ordinária.

Ademais, soma-se a esse quadro o fato de a liderança política tradicional brasileira ser calcada no personalismo, a exemplo do que ocorreu com Getúlio Vargas, de forma que, em geral, os partidos políticos e o Poder Legislativo são retirados do foco do debate popular, sendo que o político unitário é visto como aquele que “canaliza as ações políticas e conduz as operações e negociações políticas e econômicas” (ORTUNES, MARTINHO e CHAIA, 2019, p. 195).

A conjugação entre a descrença popular nos partidos políticos e uma histórica personificação do poder no Brasil leva a outros dados relevantes: o Instituto Ipsos também constatou que **(i)** 51% da população nacional aceitaria um líder forte e disposto

---

<sup>43</sup> Lei nº 9.096/1995, Art. 44, inciso IV.

a quebrar as regras tradicionais para “consertar o Brasil”, nos exatos termos em que indagados e **(ii)** 46% dos brasileiros acredita não ser arriscado a escolha de partidos ou políticos com ideias de mudanças radicais que não estiveram no poder anteriormente (IPSOS PUBLIC AFFAIRS, 2018, p. 11 e 12).

Assim, ao menos em tese, há subsídio sócio-político e fático para se defender que as escolhas brasileiras de representantes são eminentemente calcadas nas figuras unitárias dos políticos, com as agremiações partidárias em um segundo plano, inclusive com número relevante de eleitores aceitando governantes relativamente radicais.

No tocante às experiências internacionais analisadas, é perceptível que a adoção pura e simples de candidaturas avulsas não produziu um número relevante de eleitos não filiados a partidos políticos. Em alguns países, os números percentuais aproximados indicam uma baixíssima presença de candidatos avulsos nas Câmaras de Deputados, a exemplo de Alemanha (1%) e Inglaterra (0,8%), o que acaba por viabilizar inclusive uma governabilidade do bloco dominante sem a necessidade de diálogos com essa parcela minoritária.

Percentualmente, a França não possui um grande volume de candidatos independentes – 4% na Assembleia Nacional, aproximadamente; entretanto, esse percentual representa 23 (vinte e cinco) deputados, número próximo aos 29 (vinte e nove) eleitos pelo grupo de partidos socialistas – *Groupe Socialistes et apparentés*.

Ademais, ressalta-se que o partido político dominante na Assembleia Nacional e ao qual o Presidente Emmanuel Macron é filiado, *La République Em Marche!*, cujo objetivo central é inclusive a renovação da política francesa<sup>44</sup>, foi criado apenas 1 (um) ano antes das eleições nacionais do país. Logo, apesar de o grupo ser considerado pela legislação francesa como partido político válido e poder participar das eleições no país, é difícil apontar pela existência de uma agremiação partidária em sua concepção orgânica, como discutido no primeiro capítulo.

O Chile possui percentuais mais altos de candidatos eleitos não filiados a partidos políticos – 11,4% na Câmara dos Deputados e 14% no Senado –, os quais inclusive possuem consonância com os “números absolutos”: os 20 (vinte) deputados formam o terceiro maior “bloco” da casa, ao passo que os 6 (seis) senadores são número

---

<sup>44</sup> Status, *La République Em Marche!* “Article 2 – Objet”. Disponível em <[https://storage.googleapis.com/en-marche-prod/documents/adherents/1-charte-et-manifeste/LaREM\\_regles\\_de\\_fonctionnement.pdf](https://storage.googleapis.com/en-marche-prod/documents/adherents/1-charte-et-manifeste/LaREM_regles_de_fonctionnement.pdf)>. Acesso em 24/05/2021.

idêntico ao de eleitos por partidos políticos tradicionais no país, como o *Partido por la Democracia (PPD)*.

Quanto a esse ponto, deve-se ressaltar que o Chile atravessa um momento político delicado, sendo o país com o mais alto índice de desconfiança popular com relação a seus partidos políticos (89%) (IPSOS PUBLIC AFFAIRS, 2018, p. 24), o que inclusive motivou a convocação de uma assembleia constituinte para a confecção de um novo texto constitucional, com aprovação de 78,27% dos cidadãos<sup>45</sup> e com a eleição de 48 (quarenta e oito) candidatos independentes para 155 (cento e cinquenta e cinco) das cadeiras existentes na assembleia, superando-se inclusive grupos tradicionais da política chilena<sup>46</sup>.

Assim, pode-se observar que, a despeito de situações relativamente destoantes, o preenchimento dos mandatos eletivos é realizado, em geral, por meio da escolha de candidatos filiados a partidos políticos, mesmo quando a respectiva legislação autoriza a existência de candidaturas avulsas. Nesse sentido, a despeito de existirem situações em que os candidatos não filiados alcançam números um pouco mais expressivos, como na França e no Chile, ainda ficam bem abaixo do volume eleito pelas agremiações partidárias.

Ainda que as explicações para esse fato não constituam objeto de estudo da presente produção, uma hipótese para sustentar tal fenômeno reside no fato de as legislações eleitorais em geral absorverem a pressuposição natural acerca da existência de partidos políticos, prevendo candidaturas avulsas como mera faculdade aos cidadãos, na linha do defeso pela Declaração Universal dos Direitos Humanos, e não como verdadeiro pilar do sistema político. Assim, consequência lógica é que as regras de financiamento e propaganda possibilitem maiores meios aos partidos políticos e seus candidatos que aos avulsos.

Outro ponto é que, como a maioria dos candidatos eleitos são filiados a partidos políticos, é natural que aqueles que desejam exercer mandato eletivo optem pela via da filiação partidária em detrimento da candidatura avulsa. Como citado anteriormente, o fenômeno ocorrido na França com o partido *La République En Marche!*, que elegeu número expressivo de deputados e o próprio Presidente da República logo em sua

---

<sup>45</sup> Informações disponíveis em <<https://www.gob.cl/procesoconstituyente/>>. Acesso em 24/05/2021.

<sup>46</sup> Informações disponíveis <<https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/deutschewelle/2021/05/17/esquerda-e-independentes-lideram-eleicao-de-constituente-no-chile.htm>>. Acesso em 24/05/2021.

primeira eleição, demonstra bem como a organização de um novo grupo sob o arquétipo jurídico de um partido político pode ser determinante para o sucesso em pleitos eleitorais.

Por todo o exposto, eventual entendimento do Supremo Tribunal Federal no RE 1.238.853/RJ de que o instituto das candidaturas avulsas está em conformidade com o ordenamento jurídico brasileiro não deverá promover de imediato grandes alterações nos quadros da representatividade nacional, especialmente pelo fato de o sistema eleitoral consolidado após a Constituição Federal de 1988 ser calcado justamente na existência e proteção dos partidos políticos.

Em verdade, fato é que a autorização para o registro de candidatos avulsos pelo STF encontraria verdadeiro vácuo normativo quanto a sua própria existência, o que por consequência geraria questionamentos quanto a eventuais critérios e institutos já previstos na legislação eleitoral, como eventual números de apoiadores necessários, tempo disponível de televisão e rádio para propaganda, financiamento público, etc.

Além disso, há uma questão de ordem abstrata que igualmente produz dificuldades quanto ao tema. As candidaturas avulsas existem distanciadas de um grupo político e, conseqüentemente, relacionadas apenas à figura personalíssima do candidato. Dessa forma, não há como se estabelecer critérios legais que venham a tratar os candidatos avulsos como um grupo para eventual acesso a institutos eleitorais previamente existentes – *e.g.*, propaganda eleitoral em rádio e televisão e financiamento público –, sob pena de efetivo desvirtuamento do instituto. Afinal, se o candidato opta por não ser filiado a um partido político, sua escolha é naturalmente por permanecer fora de um grupo de semelhantes, havendo certa incompatibilidade com eventuais critérios abstratos que venham a igualar os candidatos avulsos.

Feitas essas considerações, o próximo capítulo do presente trabalho analisa algumas questões concretas relacionadas ao sistema eleitoral brasileiro e aos mandatos eletivos que possivelmente serão pontos a serem observados pela autoridades legislativas e pelo próprio Tribunal Superior Eleitoral quanto a eventuais candidaturas avulsas, na hipótese de o STF entender pela constitucionalidade do instituto.

# CAPÍTULO III

## DIFICULDADES PRÁTICAS E O ORDENAMENTO

### JURÍDICO BRASILEIRO

Perpassadas as questões quanto aos fundamentos para o monopólio das candidaturas pelos partidos políticos no Brasil e a algumas experiências internacionais relacionadas às candidaturas avulsas, o presente capítulo busca elucidar alguns pontos de índole prática que precisariam ser observados em um eventual cenário de viabilidade das candidaturas não filiadas a agremiações.

Isso porque há de se ter em mente que a candidatura a mandato eletivo é verdadeiro processo, não se encerrando no cumprimento dos requisitos para sua apresentação à Justiça Eleitoral. Nesse sentido, o ordenamento jurídico brasileiro possui como pressuposto a filiação partidária para seu funcionamento, de forma que eventual permissivo por meio de decisão do Supremo Tribunal Federal não supriria todos os questionamentos que surgiriam por via reflexa.

A questão das candidaturas avulsas no Brasil, para além da discussão quanto a sua (não) conformidade, à luz da Constituição Federal, deve ser analisada, neste cenário normativo, também pela ótica da possibilidade da concretização em face do regramento previsto no ordenamento jurídico brasileiro. Nesse sentido, a hipótese aqui delineada é de que eventual permissão das candidaturas avulsas por meio de decisão do STF demandaria atuação subsequente do Poder Legislativo, uma vez que a competência normativa do Tribunal Superior Eleitoral não seria suficiente para a materialização do instituto, especialmente se observada à luz do princípio da legalidade (art. 5º, inciso II, da CF/1988).

Para isso, como parâmetro de análise, elegem-se, *(i)* o financiamento eleitoral e *(ii)* a propaganda eleitoral, aspectos centrais do processo eleitoral brasileiro. Isso porque, por mais que outros pontos possam ser compreendidos como igualmente relevantes para a discussão acerca da concretização das candidaturas avulsas, a exemplo do funcionamento das urnas eletrônicas, fato é que tanto o financiamento eleitoral como a propaganda eleitoral possuem disciplina muito clara e extensa no ordenamento jurídico brasileiro, sendo a efetiva base sobre a qual se sustentam as candidaturas.

#### **3.1) Financiamento eleitoral**

A consolidação de regimes democráticos pressupõe a existência de condições materiais para tal, porquanto a concretização de direitos fundamentais e sociais passa

necessariamente pela existência de recursos a serem utilizados em políticas públicas que visem entregá-los à população.

Partindo-se dessa premissa, há de se ter em mente que o financiamento eleitoral é aspecto central de qualquer regime democrático, pois possibilita aos partidos políticos, aos candidatos e aos eleitos efetivamente disputarem os pleitos e representarem aqueles ideais defendidos e cidadãos que neles depositarem seus votos, não sendo esse quadro diferente no Brasil.

O atual cenário do ordenamento jurídico brasileiro prevê, além de doações privadas de pessoas físicas aos partidos políticos e às campanhas eleitorais<sup>47</sup>, dois fundos para o financiamento da política nacional: **(i)** o Fundo Especial de Assistência Financeira aos Partidos Políticos (Fundo Partidário) e **(ii)** o Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC).

O Fundo Partidário, previsto no art. 38, da Lei nº 9.096/1995, é composto por: **(i)** multas e penalidades pecuniárias aplicadas nos termos do Código Eleitoral e leis conexas (inciso I); **(ii)** recursos financeiros que lhe forem destinados por lei, em caráter permanente ou eventual (inciso II); **(iii)** doações de pessoa física ou jurídica, efetuadas por intermédio de depósitos bancários diretamente na conta do Fundo Partidário (inciso III); e **(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 (inciso IV).

Nessa toada, os valores angariados anualmente para o Fundo Partidário podem ser utilizados pelos partidos políticos para a consecução de suas atividades precípuas, na forma do art. 44, da Lei nº 9.096/1995. Além disso, o art. 41-A, da Lei nº 9.096/1995 aponta que **(i)** 5% dos valores deverão ser direcionados às agremiações partidárias que

---

<sup>47</sup> Lei nº 9.096/1995, Art. 31. É vedado ao partido receber, direta ou indiretamente, sob qualquer forma ou pretexto, contribuição ou auxílio pecuniário ou estimável em dinheiro, inclusive através de publicidade de qualquer espécie, procedente de:

I - entidade ou governo estrangeiros;

II - entes públicos e pessoas jurídicas de qualquer natureza, ressalvadas as dotações referidas no art. 38 desta Lei e as provenientes do Fundo Especial de Financiamento de Campanha;

III - (revogado);

IV - entidade de classe ou sindical.

V - pessoas físicas que exerçam função ou cargo público de livre nomeação e exoneração, ou cargo ou emprego público temporário, ressalvados os filiados a partido político.

cumpram com os requisitos constitucionais<sup>48</sup>, ao passo que **(ii)** os 95% restantes serão destinados aos partidos na proporção dos votos obtidos na última eleição geral para a Câmara dos Deputados, em distribuição operacionalizada pelo Tribunal Superior Eleitoral (art. 41, da Lei nº 9.096/1995).

Diante desse quadro, perceptível que os fundamentos por trás da constituição do Fundo Partidário não possibilitam que seus recursos venham a ser segmentados para disponibilização a eventuais candidatos avulsos. Isso porque o art. 44, da Lei nº 9.096/1995, elenca uma série de gastos obrigatórios com os valores recebidos pelos partidos políticos com vistas à criação de verdadeira cultura política em torno de ideais de grupo previamente definidos (*e.g.*, incisos I, II e IV<sup>49</sup>), o que não se amolda ao instituto jurídico das candidaturas avulsas.

Veja-se que o Fundo Partidário, criado em 1995, busca consolidar os mandamentos da Constituição Federal quanto às agremiações partidárias, conferindo-lhes condições econômicas mínimas de exercerem seus papéis de colaboração e desenvolvimento do regime democrático inaugurado em 1988 (art. 17, *caput* c.c. § 3º, da CF/1988).

Fato é que, se as candidaturas avulsas são calcadas na dissociação dos partidos políticos em prol da figura individual do candidato, a utilização de recursos com viés partidário para candidaturas personalíssimas acaba por não ser validada pelo ordenamento jurídico brasileiro. Não se trata de afirmar que as candidaturas avulsas não poderiam receber financiamento público, mas apenas que eventual financiamento público por meio do Fundo Partidário seria incompatível com as próprias razões de existência desse.

---

<sup>48</sup> CF/1988, Art. 17. § 3º Somente terão direito a recursos do fundo partidário e acesso gratuito ao rádio e à televisão, na forma da lei, os partidos políticos que alternativamente:

I - obtiverem, nas eleições para a Câmara dos Deputados, no mínimo, 3% (três por cento) dos votos válidos, distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação, com um mínimo de 2% (dois por cento) dos votos válidos em cada uma delas; ou

II - tiverem eleito pelo menos quinze Deputados Federais distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação.

<sup>49</sup> Lei nº 9.096/1995, Art. 44. Os recursos oriundos do Fundo Partidário serão aplicados:

I - na manutenção das sedes e serviços do partido, permitido o pagamento de pessoal, a qualquer título, observado, do total recebido, os seguintes limites:

a) 50% (cinquenta por cento) para o órgão nacional;

b) 60% (sessenta por cento) para cada órgão estadual e municipal;

II - na propaganda doutrinária e política;

[...]

IV - na criação e manutenção de instituto ou fundação de pesquisa e de doutrinação e educação política, sendo esta aplicação de, no mínimo, vinte por cento do total recebido.

[...]

Logo, a partir da lógica aqui exposta, uma das principais fontes de financiamento eleitoral do Brasil – segundo dados do TSE<sup>50</sup>, foram distribuídos R\$ 954.164.803,71 aos partidos políticos em 2020 – já não estaria à disposição desse grupo, em caso de decisão do Supremo Tribunal Federal pela constitucionalidade das candidaturas avulsas, pois materialmente incompatível com o instituto, segundo a própria lógica do ordenamento jurídico pátrio.

Passando para a segunda hipótese, o Fundo Especial de Financiamento de Campanha foi criado por meio da Lei nº 13.488/2017, após o hiato financeiro no campo eleitoral produzido pelo julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 4650/DF, por meio do qual o STF consignou a inconstitucionalidade das doações eleitorais oriundas de pessoas jurídicas:

“[...] 19. Ação direta de inconstitucionalidade julgada parcialmente procedente para assentar **apenas e tão somente** a inconstitucionalidade parcial sem redução de texto do art. 31 da Lei nº 9.096/95, na parte em que autoriza, *a contrario sensu*, a realização de doações por pessoas jurídicas a partidos políticos, e pela declaração de inconstitucionalidade das expressões “*ou pessoa jurídica*”, constante no art. 38, inciso III, e “*e jurídicas*”, inserta no art. 39, *caput* e § 5º, todos os preceitos da Lei nº 9.096/95.” (Grifos e destaques no original)

Nesse sentido, a Minirreforma Eleitoral de 2017 tratou, em verdade, de alterar o plano infraconstitucional para amoldá-lo ao entendimento firmado pelo Supremo Tribunal Federal. Assim, o art. 31, da Lei nº 9.096/1995 passou a vedar as agremiações partidárias de receberem recursos procedentes de: **(i)** pessoas físicas que exerçam função ou cargo público de livre nomeação e exoneração, ou cargo ou emprego público temporário, ressalvados os filiados a partidos políticos (inovação do inciso V); e **(ii)** entes públicos e pessoas jurídicas de qualquer natureza, ressalvadas as dotações referidas no art. 38 desta Lei e as provenientes do Fundo Especial de Financiamento de Campanha – FEFC (novel redação do inciso II)<sup>51</sup>.

Para fins de quantificação e dimensionamento, dados do Tribunal Superior Eleitoral indicam que o volume de doações das pessoas jurídicas para as Eleições de 2002, 2006, 2010 e 2014 alcançaram uma cifra de pouco mais de R\$ 8,2 bilhões (SPECK, 2016, p. 129), com uma média de R\$ 2,05 bilhões por eleição. Ainda segundo

---

<sup>50</sup> Informações disponíveis em <<https://www.tse.jus.br/partidos/fundo-partidario-1>>. Acesso em 24/05/2021.

<sup>51</sup> O inciso III, cujas disposições foram alcançadas pela nova redação do inciso II, foi revogado.

o TSE<sup>52</sup>, os valores distribuídos aos partidos políticos por meio do Fundo Especial para os anos de 2018 e 2020 foram, respectiva e aproximadamente, R\$ 1,7 bilhão e R\$ 2,03 bilhões, valores muito próximos da média alcançada pelas doações de pessoas jurídicas antes da decisão do STF.

Passando ao largo dessa discussão, o art. 16-C, da Lei nº 9.504/1997, aponta que o FEFC é constituído por dotações orçamentárias da União em ano eleitoral, em valor ao menos equivalente **(i)** ao definido pelo TSE, a cada eleição, com base nos parâmetros definidos em lei (inciso I) e **(ii)** ao percentual do montante total dos recursos da reserva específica a programações decorrentes de emendas de bancada estadual impositiva, que é encaminhado no projeto de lei orçamentária anual (inciso II).

Ainda, o art. 16-D, da Lei das Eleições, estabeleceu critérios de recebimento e de divisão dos valores angariados pelo FEFC, de forma que os partidos políticos fazem jus a: **(i)** 2% divididos igualmente entre todos os partidos com estatutos registrados no TSE (inciso I); **(ii)** 35% divididos entre os partidos que tenham pelo menos um representante na Câmara dos Deputados, na proporção do percentual de votos por eles obtido na última eleição geral para a casa (inciso II); **(iii)** 48% divididos entre os partidos, na proporção do número de representantes na Câmara dos Deputados, consideradas as legendas dos titulares (inciso III); e **(iv)** 15% divididos entre os partidos, na proporção do número de representantes no Senado Federal, consideradas as legendas dos titulares (inciso IV).

As disposições da Lei nº 9.504/1997 destacadas acima asseveram que, mesmo que os candidatos sejam os verdadeiros beneficiários finais dos recursos do FEFC (§ 2º do art. 16-D<sup>53</sup>), esses serão distribuídos entre os partidos políticos com base em critérios de desempenho dessas mesmas agremiações partidárias nas eleições relacionadas ao Poder Legislativo, embora o art. 16 outorgue ao partido político a faculdade de renunciar aos recursos do fundo (§ 16), com a conseqüente devolução desses ao Tesouro Nacional (§ 11).

Assim, tal qual como na hipótese do Fundo Partidário, a atual normatização do Fundo Especial de Assistência Financeira aos Partidos Políticos não parece abrir espaço

---

<sup>52</sup> Informações disponíveis em <<https://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-2018/prestacao-de-contas-1/fundo-especial-de-financiamento-de-campanha-fefc>> e <<https://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-2020/prestacao-de-contas/fundo-especial-de-financiamento-de-campanha-fefc>>. Acesso em 24/05/2021.

<sup>53</sup> Lei nº 9.504/1997, art. 16-D. § 2º Para que o candidato tenha acesso aos recursos do Fundo a que se refere este artigo, deverá fazer requerimento por escrito ao órgão partidário respectivo.

para sua utilização no intuito de financiar eventuais candidaturas avulsas que possam ser requeridas à Justiça Eleitoral em caso de decisão pela constitucionalidade do instituto pelo STF.

Isso porque os recursos angariados para o Fundo Especial de Assistência Financeira aos Partidos Políticos são essencialmente partidários, justamente por seus critérios de distribuição e quantificação serem aliados à existência e ao desempenho dos partidos políticos. Nessa linha, se as candidaturas avulsas encontram fundamento na distância das agremiações partidárias, não há também como sustentar a utilização do FEFC para seu financiamento, sob pena de desvirtuamento da Minirreforma Eleitoral de 2017.

O último ponto que merece destaque é a possibilidade de os candidatos se valerem de recursos próprios para financiamento de sua campanha, conforme previsto no art. 20, da Lei nº 9.504/1997<sup>54</sup>. Quanto a isso, se a legislação brasileira já permite aos candidatos o autofinanciamento de campanha, por óbvio eventuais candidatos avulsos seriam alcançados por esse direito, não havendo disposições na lei que indiquem uma restrição quanto a esse ponto.

Entretanto, a questão torna-se mais tênue quando observada a limitação posta pelo § 2º-A do art. 23 da Lei nº 9.504/1997, o qual prevê que o candidato poderá usar recursos próprios em sua campanha até o total de 10% dos limites<sup>55 56</sup> previstos para gastos de campanha no cargo em que concorrer.

Para além disso, na Lei nº 9.504/1997, há a possibilidade de pessoas físicas contribuírem com doações eleitorais, essas limitadas a 10% dos rendimentos brutos auferidos pelo doador no ano anterior à eleição (art. 23, § 1º), sendo que referido limite não é aplicável a doações estimáveis em dinheiro relativas à utilização de bens móveis ou imóveis de propriedade do doador ou à prestação de serviços próprios, desde que o valor estimado não ultrapasse R\$ 40.000,00 por doador (art. 23, § 7º). Igualmente, não

---

<sup>54</sup> Lei nº 9.504/1997, art. 20. O candidato a cargo eletivo fará, diretamente ou por intermédio de pessoa por ele designada, a administração financeira de sua campanha usando recursos repassados pelo partido, inclusive os relativos à cota do Fundo Partidário, recursos próprios ou doações de pessoas físicas, na forma estabelecida nesta Lei.

<sup>55</sup> Lei nº 9.504/1997, art. 18. Os limites de gastos de campanha serão definidos em lei e divulgados pelo Tribunal Superior Eleitoral.

<sup>56</sup> Lei nº 9.504/1997, art. 18-C. O limite de gastos nas campanhas dos candidatos às eleições para prefeito e vereador, na respectiva circunscrição, será equivalente ao limite para os respectivos cargos nas eleições de 2016, atualizado pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), aferido pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), ou por índice que o substituir.

se vislumbram disposições legais que venham a alterar esse quadro na hipótese de doações destinadas a virtuais candidatos avulsos.

Em síntese, em caso de permissivo do Supremo Tribunal Federal para a adoção da candidaturas avulsas pelo Brasil, entende-se que as disposições atuais do ordenamento jurídico não permitiriam a esses candidatos o acesso aos recursos do FEFC e do Fundo Partidário, mas apenas às doações de pessoas físicas feitas para suas campanhas específicas e aos seus próprios recursos, observados os patamares legais.

### **3.2) Propaganda eleitoral**

A propaganda eleitoral pode ser conceituada como aquela elaborada por agremiações partidárias e candidatos com o intuito de captação de votos do eleitorado, buscando levar ao conhecimento do público a candidatura ou os motivos que a justificam, tendo como objetivo final o convencimento dos eleitores e a obtenção da vitória no certame (GOMES, 2020, p. 533).

Atualmente, as três principais plataformas de propaganda eleitoral previstas na Lei nº 9.504/1997 são a internet, a televisão e o rádio, cada qual com seus contornos, requisitos e limitações específicos, que não constituem o objeto deste trabalho.

No que tange à propaganda eleitoral na internet, o art. 57-B, da Lei nº 9.504/1997 aponta pela possibilidade de sua realização por meio de **(i)** sítios do próprio candidato (inciso I) ou **(ii)** blogs, redes sociais, sítios de mensagens instantâneas e aplicações de internet assemelhadas cujo conteúdo seja gerado ou editado também por candidato ou pessoa natural (inciso IV)<sup>57</sup>.

Ademais, segundo o art. 54-C, da Lei nº 9.504/1997, veda-se a veiculação de qualquer tipo de propaganda eleitoral paga na internet, excetuado o impulsionamento de conteúdos, desde que identificado de forma inequívoca como tal e contratado exclusivamente por partidos, coligações e candidatos e seus representantes.

---

<sup>57</sup> Lei nº 9.504/1997, Art. 57-B. A propaganda eleitoral na internet poderá ser realizada nas seguintes formas:

I - em sítio do candidato, com endereço eletrônico comunicado à Justiça Eleitoral e hospedado, direta ou indiretamente, em provedor de serviço de internet estabelecido no País;

[...]

IV - por meio de blogs, redes sociais, sítios de mensagens instantâneas e aplicações de internet assemelhadas cujo conteúdo seja gerado ou editado por:

a) candidatos, partidos ou coligações; ou

b) qualquer pessoa natural, desde que não contrate impulsionamento de conteúdos.

Na linha do que fora exposto quando ao financiamento eleitoral, se a legislação outorga a possibilidade de os candidatos e pessoas avulsas veicularem propaganda eleitoral na internet, eventual permissivo de candidaturas avulsas pelo STF não alteraria *per se* o cenário, em virtude de o critério estar desvinculado à filiação partidária, inclusive com relação à possibilidade de contratação pelos candidatos de impulsionamento de conteúdo disponibilizado pela própria plataforma.

Todavia, o quadro não é o mesmo quando se verificam as disposições relativas à propaganda no rádio e na televisão. Isso porque o art. 17, § 3º, da Constituição Federal, expressamente consigna que o acesso gratuito ao rádio e à televisão é restrito aos partidos políticos; paralelamente, o art. 36, § 2º, da Lei nº 9.504/1997 não permite a veiculação qualquer tipo de propaganda eleitoral paga no rádio e na televisão.

Logo, fato é que as disposições constitucionais e infraconstitucionais limitam o acesso à propaganda por meio do rádio e da televisão apenas aos partidos políticos, o que é reforçado por outras disposições da própria Lei nº 9.504/1997:

“Art. 47. As emissoras de rádio e de televisão e os canais de televisão por assinatura mencionados no art. 57 reservarão, nos trinta e cinco dias anteriores à antevéspera das eleições, horário destinado à divulgação, em rede, da propaganda eleitoral gratuita, na forma estabelecida neste artigo.

[...]

§ 2º Os horários reservados à propaganda de cada eleição, nos termos do § 1º, serão distribuídos **entre todos os partidos e coligações que tenham candidato**, observados os seguintes critérios:” (Grifos nossos)

“Art.51. Durante o período previsto no art. 47 desta Lei, as emissoras de rádio e televisão e os canais por assinatura mencionados no art. 57 desta Lei reservarão setenta minutos diários para a propaganda eleitoral gratuita, a serem usados em inserções de trinta e de sessenta segundos, **a critério do respectivo partido ou coligação, assinadas obrigatoriamente pelo partido ou coligação**, e distribuídas, ao longo da programação veiculada entre as cinco e as vinte quatro horas, nos termos do § 2º do art. 47 desta Lei, obedecido o seguinte:” (Grifos nossos)

Como visto anteriormente, diante da existência de critérios expressos que calcam a divisão do tempo de propaganda eleitoral veiculada no rádio e na televisão na figura das agremiações partidárias, conforme exposto na CF/1988 e na Lei das Eleições, impossível que essas plataformas de propaganda possam ser disponibilizadas de plano a eventuais candidatos avulsos.

Assim, mesmo que as novas tecnologias de comunicação sejam cada vez mais utilizadas pelos atores eleitorais e ganhem maior relevância e repercussão entre os eleitores (GOMES, 2020, p. 529), dois meios de comunicação tradicionais e de grande

capilaridade entre boa parte dos brasileiros não estariam à disposição de eventuais candidatos avulsos, por força das disposições existentes quanto ao tema.

A título ilustrativo, no ano de 2018, conforme informações do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), *(i)* 26,1% da população urbana não sabia acessar a internet e 20,8% da população rural não tinha à disposição serviços que levassem internet ao domicílio<sup>58</sup>, bem como *(ii)* apenas 31,8% dos domicílios brasileiros possuía TV por assinatura<sup>59</sup>.

### 3.3) Conclusões

A breve análise acerca da disciplina do financiamento eleitoral e da propaganda eleitoral sob a ótica do acesso pelos candidatos e partidos políticos a determinados instrumentos previstos pelo ordenamento jurídico transparece que a legislação eleitoral brasileira é essencialmente partidária.

É dizer, ainda que os atores mais aparentes das eleições e do processo político estatal sejam os candidatos, a parametrização do acesso desses aos principais instrumentos financeiros (Fundo Partidário e FEFC) e de propaganda (rádio e TV) depende essencialmente do seu vínculo com alguma agremiação partidária e do desempenho dessa nas eleições pretéritas.

Esse quadro da legislação infraconstitucional, em verdade, apenas materializa o exposto na Constituição Federal de 1988, a qual dedica capítulo próprio à prescrição de regras gerais acerca dos partidos políticos (Título II – Capítulo V), considerados pelo constituinte originário como verdadeiros motores da democracia brasileira.

Nesse sentido, existe na própria CF/1988 limitação material à edição de Medidas Provisórias que versem sobre direitos e partidos políticos e Direito Eleitoral (art. 62, § 1º, inciso I, alínea “a”<sup>60</sup>), justamente por essa espécie normativa ser de

---

<sup>58</sup> Informações disponíveis em <<https://educa.ibge.gov.br/jovens/materias-especiais/20787-uso-de-internet-televisao-e-celular-no-brasil.html#:~:text=De%20todos%20os%20domic%C3%ADlios%20pesquisados,havia%20um%20aparelho%20de%20televis%C3%A3o.&text=Dessa%20forma%2C%20a%20parcela%20de,%25%20>>. Acesso em 24/05/2021.

<sup>59</sup> Informações disponíveis em <<https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/27515-pnad-continua-tic-2018-internet-chega-a-79-1-dos-domicilios-do-pais>>. Acesso em 24/05/2021.

<sup>60</sup> CF/1988, Art. 62. Em caso de relevância e urgência, o Presidente da República poderá adotar medidas provisórias, com força de lei, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional.

§ 1º É vedada a edição de medidas provisórias sobre matéria:

I - relativa a:

a) nacionalidade, cidadania, direitos políticos, partidos políticos e direito eleitoral;

competência privativa do Presidente da República e ter força imediata de lei. Como as agremiações partidárias são verdadeiros pilares do regime democrático no Brasil, impossível se admitir que eventuais restrições a suas atividades ocorram sem prévio debate no Poder Legislativo ou que cumpram com os requisitos constitucionais de “relevância e urgência”.

A partir disso, percebe-se que eventual decisão do Supremo Tribunal Federal que venha a permitir a adoção de candidaturas avulsas no Brasil e, conseqüentemente, sua conformidade com a CF/1988, não encontrará respaldo imediato quanto a sua exequibilidade na legislação eleitoral.

Veja-se que o texto constitucional é expresso quando afirma que somente terão direito a recursos do Fundo Partidário e acesso gratuito ao rádio e à televisão os partidos políticos que cumprirem com os requisitos dos incisos I e II do § 3º do art. 17.

Ora, como visto anteriormente, a própria lógica da constituição do Fundo Partidário visa ao financiamento das atividades precípua das agremiações partidárias, o que, somando-se à previsão da CF/1988 de sua exclusividade a essas instituições, torna impossível defender sua disponibilização a candidatos avulsos. Igualmente, a questão do tempo de propaganda no rádio e na televisão acaba por também ser limitada aos partidos políticos pela própria dicção constitucional.

Quanto ao Fundo Especial de Financiamento de Campanha, não há na Constituição Federal regramento quanto à sua disposição, ficando isso a cargo da Lei nº 9.504/1997. Não obstante, como visto, a legislação infraconstitucional coloca os partidos políticos no centro do arquétipo de distribuição e operacionalização desses valores, ainda que seus beneficiários finais sejam os candidatos. Assim, igualmente parece não haver espaço para sua disponibilização imediata a eventuais candidatos avulsos.

Logo, a hipotética problemática acerca das candidaturas filiadas e não filiadas a partidos políticos, a partir dos recortes do financiamento eleitoral e da propaganda eleitoral, acaba por demonstrar que a legislação brasileira conferiria, em um primeiro momento, direitos claramente diversos e opostos às duas modalidades.

Partindo-se da premissa de que as regras atualmente vigentes realizam o princípio da igualdade material e, conseqüentemente, estão em conformidade com o texto constitucional, porquanto ausente decisão em sentido contrário por parte do STF, é difícil sustentar que essa lógica se manteria na hipótese de serem permitidas as candidaturas avulsas, porquanto essas não teriam acesso aos principais instrumentos

financeiros e de propaganda previstos pela legislação nacional. Inclusive, as próprias amarras da legislação dificultariam a utilização de algumas ferramentas para suprir a falta de outras (*e.g.*, limitação do uso de recursos próprios nas campanhas eleitorais).

Ademais, fato é que soluções que possam vir a tratar os candidatos avulsos como grupo a fim de conferir-lhes acesso a alguns instrumentos da legislação eleitoral parece não se coadunar com o próprio fundamento do instituto; afinal, como construir uma ficção jurídica de grupo – um “não” partido – que seria calcado na figura personalíssima de cada candidato, de forma individual? Haveria, nesse caso, uma própria violação da lógica por trás das candidaturas avulsas, evidenciando a existência de um grupo de não filiados em detrimento da individualidade de cada integrante.

Assim, vê-se que eventual validação pelo STF das candidaturas avulsas no Brasil demandaria, para sua concretização, verdadeira atuação do Poder Legislativo, **(i)** tanto por ser a legislação eleitoral calcada na existência dos partidos políticos, **(ii)** tanto no intuito de se garantir aos candidatos não filiados a partidos políticos direitos mínimos de competirem pelo voto popular com condições que se assemelhem aos candidatos partidários, no que for possível.

Por óbvio, não se entende como viável a construção de quadro normativo que trate candidatos avulsos e não avulsos com perfeita paridade, justamente porque os tipos de candidaturas possuem fundamentos diversos. Todavia, a realização da igualdade material não pressupõe a existência de tratamento idêntico, mas sim materialmente semelhante.

Quanto a esse ponto, deve-se ainda mencionar que não se entende como possível a utilização, pelo Tribunal Superior Eleitoral, de sua competência normativa para a regulamentação do tema, a qual é prevista no Código Eleitoral (art. 1º, parágrafo único c.c. art. 23, inciso IX, da Lei nº 4.737/1965<sup>61</sup>).

Isso porque, apesar de as Resoluções do TSE **(i)** apresentarem natureza de ato-regra, com a criação de situações gerais, abstratas e impessoais e **(ii)** terem força de lei, não podem ser equiparadas a leis em sentido material e formal, porquanto essas

---

<sup>61</sup> Código Eleitoral:

“Art. 1º Este Código contém normas destinadas a assegurar a organização e o exercício de direitos políticos precipuamente os de votar e ser votado.

Parágrafo único. O Tribunal Superior Eleitoral expedirá Instruções para sua fiel execução.”

“Art. 23 - Compete, ainda, privativamente, ao Tribunal Superior,

[...]

IX - expedir as instruções que julgar convenientes à execução deste Código;”

possuem processo legislativo próprio previsto na CF/1988. Fato é que, ainda que as resoluções do TSE sejam extremamente úteis na consolidação da difusa legislação eleitoral, não podem criar obrigações, direitos e deveres que não acessórios àqueles previstos nas leis emanadas com base na Constituição Federal, sob pena de verdadeira ofensa ao princípio constitucional da legalidade (art. 5º, inciso II, CF/1988<sup>62</sup>) (GOMES, 2020, p. 100).

Acerca dos limites à competência normativa do TSE, importantes são as lições do Professor Manoel Carlos de Almeida Neto:

“o poder regulamentar e normativo da Justiça Eleitoral deve ser desenvolvido dentro de certos limites formais e materiais. Os regulamentos eleitorais só podem ser expedidos segundo a lei (*secundum legem*) ou para suprimir alguma lacuna normativa (*praeter legem*). Fora dessas balizas, quando a Justiça Eleitoral inova em matéria legislativa ou contraria dispositivo legal (*contra legem*), por meio de resolução, ela desborda da competência regulamentar, estando, por conseguinte, sujeita ao controle de legalidade ou constitucionalidade do ato” (ALMEIDA NETO, 2014, p. 219-220).

Em síntese, o presente capítulo buscou demonstrar que o ordenamento jurídico brasileiro não é capaz de receber e concretizar materialmente candidaturas avulsas de plano, enquanto observadas como um processo, por meio de decisão do Supremo Tribunal Federal. Isso porque a legislação eleitoral brasileira é calcada na existência de partidos políticos e na filiação partidária dos candidatos, com grande parte de seus institutos pressupondo esse binômio e, conseqüentemente, não dando muito espaço interpretativo para o fenômeno das candidaturas avulsas.

De fato, caso se entenda pela conformidade do instituto jurídico com a CF/1988, entende-se que haveria necessidade de alguma intervenção do Poder Legislativo para construção de um quadro minimamente acessível aos candidatos avulsos em comparação com os tradicionais filiados aos partidos políticos, inclusive pela impossibilidade de os possíveis problemas identificados serem solucionados de forma válida por meio da competência normativa do Tribunal Superior Eleitoral.

---

<sup>62</sup> CF/1988, Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

[...]

II - ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei;

## CONCLUSÃO

O presente trabalho buscou examinar alguns aspectos que circundam o instituto jurídico das candidaturas avulsas e possíveis questões que podem surgir na hipótese de sua adoção pelo Brasil, por meio de decisão do Supremo Tribunal Federal, nos autos do RE 1.238.853/RJ, rel. Ministro Luís Roberto Barroso.

Para isso, no primeiro capítulo, foram analisadas algumas das concepções de partidos políticos ao longo do tempo, com enfoque em seus aspectos sociopolíticos, bem como a experiência histórica brasileira com os partidos políticos, especialmente à luz da chamada concepção orgânica das agremiações partidárias. Ao final, constatou-se que: *(i)* o quadro político brasileiro demonstra certa resistência dos grupos de poder à ideia de constituição de partidos políticos, em sua concepção material, sendo em geral alinhado com a defesa de interesses de agrupamentos elitistas específicos que, de uma forma ou de outra, sempre estiveram no poder ou rodeando-o, e *(ii)* o Brasil já possui um modelo real, há algum tempo, de um processo eleitoral que desconsidera os fundamentos dos partidos políticos em prol dos aspectos personalíssimos de cada um dos candidatos, com a condição de elegibilidade da filiação partidária possuindo conotação, na maioria das vezes, meramente formal.

No segundo capítulo, foram avaliados dados acerca dos modelos eleitorais de Alemanha, França, Reino Unido, Estados Unidos e Chile, todos com permissão para que candidatos avulsos disputem os pleitos eleitorais, no intuito de se construir quadro comparativo suficientemente sólido acerca do instituto jurídico. A partir dos dados coletados, verificou-se ao final que a simples adoção de candidaturas avulsas pelos países não foi capaz de produzir um número de eleitos não filiados a partidos políticos relevante, salvo algumas participações ligeiramente maiores, como observado na França e no Chile. Em verdade, o caso de maior destaque de um candidato avulso foi observado nos EUA: o Senador Angus Stanley King Jr., não filiado a uma agremiação partidária desde 1993, foi governador do Maine entre 1995 e 2003 e é senador pelo mesmo estado desde 2013.

Já no terceiro capítulo, a partir da análise da legislação eleitoral brasileira sob os recortes do financiamento e da propaganda eleitoral, constatou-se que o ordenamento jurídico brasileiro é calcado essencialmente na existência dos partidos políticos e no requisito da filiação partidária, com ambos sendo utilizados como critérios para acesso a importantes instrumentos previstos na lei, a exemplo *(i)* do Fundo Partidário e do Fundo Especial de Financiamento de Campanha e *(ii)* da propaganda veiculada no rádio e na TV. Assim, verificou-se que, ainda que o Supremo Tribunal Federal venha a admitir a conformidade das candidaturas avulsas com a

CF/1988, o ordenamento jurídico brasileiro dificilmente confere espaço interpretativo para que eventuais candidatos avulsos possam ter acesso aos mesmos direitos já conferidos aos candidatos filiados a agremiações partidárias, o que traria patente desequilíbrio para os pleitos.

Nessa toada, ainda que haja pesquisas indicando um alto índice de descrença de brasileiros em relação aos representantes eleitos, governos estabelecidos e partidos políticos nacionais (IPSOS PUBLIC AFFAIRS, 2018), as experiências internacionais analisadas apontam que dificilmente o permissivo das candidaturas avulsas por meio de decisão do STF traria grandes repercussões no cenário político nacional de forma imediata, justamente pelo fato de o processo político estatal ser essencialmente calcado na figura das agremiações partidárias.

Ao final, fato é que a legislação constitucional e infraconstitucional do Brasil não foi concebida para a existência de candidaturas avulsas, o que facilmente se constata a partir da leitura do art. 17, da CF/1988 e da Lei nº 9.504/1997, de forma que a adaptação envolveria necessariamente a atuação do Poder Legislativo, e não apenas a competência normativa do Tribunal Superior Eleitoral, em respeito ao princípio constitucional da legalidade.

Não obstante tais questões, vislumbra-se a adoção das candidaturas avulsas no cenário eleitoral como válida e positiva. Isso porque, conquanto o modelo de Estado fundado na CF/1988 tenha como um de seus pilares representativos justamente os partidos políticos, fato é que a participação direta e integral dos cidadãos no campo representativo acaba por reafirmar a própria titularidade do poder, conforme exposto no art. 1º, parágrafo único, da Constituição Federal. Rememora-se, igualmente, que o Brasil é um dos poucos países do mundo a não conceder a seus cidadãos a possibilidade de concorrerem em pleitos eleitorais não filiados a partidos políticos (AGUIAR, 2019).

Ademais, compreendendo-se a alternância no regime democrático como um dispositivo a serviço da oposição política em si (CARVALHO NETO, 2012, p. 175), fato é que a liberação pelo STF para que candidatos avulsos participem dos pleitos eleitorais poderia inclusive contribuir para o aprimoramento dos partidos políticos enquanto instituições, visto que o eleitorado teria à disposição um novo formato de representação eleitoral.

Logo, por mais que se vislumbre **(i)** a exequibilidade imediata das candidaturas avulsas como improvável pelo Estado e **(ii)** como difícil a mudança do panorama político-eleitoral de forma imediata com a adoção do instituto jurídico, entende-se que o saldo de sua adoção pode contribuir para o aperfeiçoamento da democracia no Brasil, especialmente no que tange a um eventual aprimoramento dos próprios partidos políticos.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACE ELECTORAL KNOWLEDGE NETWORK. **The Ace Encyclopaedia: Legal Framework**. ACE Electoral Knowledge Network. Estocolmo, p. 167. 2012.

AGUIAR, T. Maioria dos países permite candidaturas avulsas em eleições nacionais. **Estadão**, 2019. Disponível em: <<https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,maioria-dos-paises-permite-candidaturas-avulsas-em-eleicoes-nacionais,70003124205>>. Acesso em: 24 Maio 2021.

ALBERTONINI, E. **Doutrina de Classe Política e Teoria das Elites**. Rio de Janeiro: Imago Ed., 1990.

ALMEIDA NETO, M. C. **Direito eleitoral regulador**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

ALVES, M. H. M. **O Estado e oposição no Brasil (1964-1984)**. 4ª Edição. ed. Petrópolis: Vozes, 1987.

ARAS, A. A. B. D. **Fidelidade partidária: efetividade e aplicabilidade**. 1ª Edição. ed. Rio de Janeiro: LMJ Mundo Jurídico, 2016.

\_\_\_\_\_. **As candidaturas avulsas à luz da Carta de 88**. [S.l.]: Edição do Autor, 2018.

BAQUERO, M. A Estrutura Elitista dos Partidos Políticos na América Latina e a Questão da Democracia. **Democracia, Partidos e Cultura Política na América Latina**, Porto Alegre, 1989.

BARACHO, J. A. D. O. Teoria Geral dos Partidos Políticos. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, Outubro/Dezembro 1979. 127-166.

BARROSO, L. R. A Reforma Política: uma proposta de sistema de governo, eleitoral e partidário para o Brasil. **Revista de Direito do Estado**, Rio de Janeiro, 2006.

BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL DE CHILE. Nuevo sistema electoral para elecciones parlamentarias (Fin del sistema binominal). **Biblioteca del Congreso Nacional de Chile (BCN)**, 2015. Disponível em: <<https://www.bcn.cl/leyfacil/recurso/nuevo-sistema-electoral-para-elecciones-parlamentarias-%28fin-del-sistema-binominal%29>>. Acesso em: 24 Maio 2021.

\_\_\_\_\_. División Político-Electoral. **Biblioteca del Congreso Nacional de Chile (BCN) | Información Territorial**. Disponível em: <<https://www.bcn.cl/siit/nuestropais/divisionelectoral/index.htm>>. Acesso em: 24 Maio 2021.

BOGART, D.; OANDASAN, R. Party Representation and Welsh Constituencies, 1690-1740 (Working Papers 121310), University of California-Irvine (Department of Economics), December 2013. 1-41.

BOLDRINI, A.; BALLOUSSIER, A. V. Jair Bolsonaro se filia ao PSL para disputar o Planalto. **Folha de São Paulo**, Brasília, 07 Março 2018. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2018/03/jair-bolsonaro-se-filia-ao-psl-para-disputar-o-planalto.shtml>>. Acesso em: 24 Maio 2021.

BONAVIDES, P. **Ciência Política**. 10ª Edição. ed. São Paulo: Malheiros, 1996.

CARVALHO NETO, T. V. O princípio da alternância no regime democrático. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, Outubro/Dezembro 2012. 165 - 182.

\_\_\_\_\_. Transparência do processo eleitoral brasileiro. **Estudos Eleitorais**, Brasília, Maio/Agosto 2016. 11 - 27.

CERRONI, U. **Teoria do partido político**. São Paulo: Ciências Humanas, 1982.

CHACON, V. **História dos partidos políticos brasileiros: discurso e práxis de seus programas**. 2ª Edição. ed. Brasília: Universidade de Brasília (UnB), 1995.

CHARLOT, J. **Curso de Introdução à Ciência Política**. 2ª Edição. ed. Brasília: Universidade de Brasília, v. Carlos Alberto Lomback, 1984.

DEMOCRACY REPORTING INTERNATIONAL. **Strengthening International Law to support democratic governance and genuine elections**. The Carter Centre. Atlanta, p. 64. 2012.

DEUTSCHER BUNDESTAG. Parliament – Election of Members of the German Bundestag. **Deustcher Bundestag**. Disponível em: <[https://www.bundestag.de/en/parliament/elections/electionresults/election\\_mp-245694](https://www.bundestag.de/en/parliament/elections/electionresults/election_mp-245694)>. Acesso em: 24 Maio 2021.

DUVERGER, M. **Os Partidos Políticos**. 3ª Edição. ed. Rio de Janeiro: Ed. Guanabara, 1987.

FAUSTO, B. **História Concisa do Brasil**. 2ª Edição. ed. São Paulo: Editoria da Universidade de São Paulo, 2012.

FEDERAL ELECTION COMISSION OF THE UNITED STATES OF AMERICA. House, Senate and presidential candidate registration. **Federal Election Comission**. Disponível em: <<https://www.fec.gov/help-candidates-and-committees/registering-candidate/house-senate-president-candidate-registration/>>. Acesso em: 24 Maio 2021.

FRANCO, A. A. D. M. **História e teoria dos partidos políticos no Brasil**. 3ª Edição. ed. São Paulo: Alfa-Ômega, 1974.

GARCÍA-PELAYO, M. **El Estado de Partidos**. Madrid: Alianza, 1986.

GOMES, J. J. **Direito Eleitoral**. 16ª Edição. ed. São Paulo: Atlas, 2020.

GRAMSCI, A. **Obras Escolhidas**. Lisboa: Editorial Estampa, v. I, 1974.

GRAMSCI, A. **Maquiavel, a Política e o Estado Moderno**. 6ª Edição. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1988.

HUNTINGTON, S. **Political order in changing societies**. New Haven: Yale University Press, 1968.

INTERNATIONAL MONETARY FUND. **World Economic Outlook (WEO): October, 2017**. International Monetary Fund. Washington, DC, p. 305. 2017. (978-1-48432-114-0).

IPSOS PUBLIC AFFAIRS. **Beyond Populism? Revisited**. Ipsos Global Advisor. United Kingdom, p. 29. 2018.

JOBIM, N.; PORTO, W. C. **Legislação eleitoral no Brasil: do século XVI a nossos dias**. Brasília: Senado Federal, v. III, 1996.

LEICHTLE, G. D. **Candidaturas Independientes fuera de pacto: Requisitos y particularidades para su materialización**. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile (BCN) | Asesoría Técnica Parlamentaria. Santiago, p. 10. 2018.

MAINWARING, S. **Rethinking party systems in the third wave of democratization: the case of Brazil**. Stanford, CA: Stanford University pRESS, 1999.

MAINWARING, S.; SCULLY, T. R. Party systems in Latin America. In: MAINWARING, S.; SCULLY, T. R. **Building democratic institutions: party systems in Latin America**. Stanford, CA: Stanford University Press, 1995.

MARX, K.; ENGELS, F. **O Manifesto Comunista**. 1ª Edição. ed. São Paulo: Boitempo Editorial, 1998.

MEZZAROBA, O. O partido político: concepção tradicional e orgânica. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, Maio/Julho 1994. 133-143.

MIRANDA, J. **A Constituição de 1976: Formação, Estrutura, Princípios Fundamentais**. Lisboa: Livraria Petrony, 1978.

NICOLAU, J. O sistema eleitoral de lista aberta no Brasil. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 49, n. 4, p. 689-720, 2006.

O GLOBO. Em crise com o PSL, Bolsonaro já passou por oito partidos, 2019. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/brasil/em-crise-com-psl-bolsonaro-ja-passou-por-oito-partidos-1-24006950>>. Acesso em: 24 Maio 2021.

OLIVEIRA, R. E. S. D. Os limites do conceito de institucionalização de sistemas partidários: reflexões a partir do caso paraguaio (Dissertação de Mestrado). **Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Programa de Pós-Graduação em Ciência Política**, Porto Alegre, 2014.

ORTUNES, L.; MARTINHO, S.; CHAIA, V. Lideranças políticas no Brasil: da Teologia da Libertação ao Neofundamentalismo. **Revista Brasileira de Ciência Política**, Brasília, Janeiro-Abril 2019. 195-232.

PARGA M., J. D. **Los Regímenes Políticos Contemporaneos**. 5ª Edición. ed. Madrid: Editorial Tecnos, 1971.

RODRIGUES, P.; CASTILHOS, R. Jair Bolsonaro assina desfiliação do PSL, diz advogado; partido reconduz Bivar à presidência. **G1**, 2019. Disponível em: <<https://g1.globo.com/politica/noticia/2019/11/19/jair-bolsonaro-assina-desfiliacao-do-psl-diz-advogado-partido-reconduz-bivar-a-presidencia.ghml>>. Acesso em: 24 Maio 2021.

SADER, E. **Sobre Poder, Política e Partido**. São Paulo: Brasiliense, 1990.

SANTANO, A. C. Do Surgimento à Constitucionalização dos Partidos Políticos: uma revisão histórica. **Resenha Eleitoral**, Florianópolis, Maio 2017. 9-32.

SEILER, D.-L. **Os partidos políticos**. Brasília: Universidade de Brasília, 2000.

SERVICIO ELECTORAL DEL CHILE. Nuevo sistema electoral chileno: Método D'Hondt. **SERVEL | Servicio Electoral del Chile**, 2015. Disponível em: <<https://www.servel.cl/nuevo-sistema-electoral-chileno-metodo-dhont-2/>>. Acesso em: 24 Maio 2021.

SOUZA, M. D. C. C. D. **Estado e partidos políticos no Brasil (1930-1964)**. 3ª Edição. ed. São Paulo: Alfa-Ômega, 1990.

SPECK, B. W. Game over: duas décadas de financiamento de campanhas com doações de empresas no Brasil. **REB. REVISTA DE ESTUDIOS BRASILEÑOS**, Jan-Jun 2016. 125-135.

TAROUCO, G. D. S.; MADEIRA, R. M. Partidos, programas e o debate sobre esquerda e direita no Brasil. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 21, n. 45, p. 149-165, Março 2013.

THE ECONOMIST INTELLIGENCE UNIT. **Democracy Index 2019: A year of democratic setbacks and popular protest**. The Economist Group. Londres, p. 69. 2020.

THE ELECTORAL COMMISSION. **Guidance for candidates and agents: Part 2a of 6 – Standing as an independent candidate**. The Electoral Commission. London, p. 20. 2018.

THE PARLIAMENT OF THE UNITED KINGDOM. Office and Role of Speaker. **Parliament**. Disponível em: <<https://www.parliament.uk/business/commons/the-speaker/the-role-of-the-speaker/role-of-the-speaker/>>. Acesso em: 24 Maio 2021.

VALLANCE, E. The Glorious Revolution. **BBC UK**, 2011. Disponível em: <[http://www.bbc.co.uk/history/british/civil\\_war\\_revolution/glorious\\_revolution\\_01.shtml](http://www.bbc.co.uk/history/british/civil_war_revolution/glorious_revolution_01.shtml)>. Acesso em: 24 Maio 2021.

VIEIRA, R. D. S. **Partidos políticos brasileiros: das origens ao princípio da autonomia político-partidária (Dissertação - mestrado)**. Florianópolis: Universidade Federal de Santa Catarina – Centro de Ciências Jurídicas, 2002.

ZAVARIZE, D. M. S. O Bipartidarismo Brasileiro (1965-1979) – Dissertação de Mestrado. **Universidade Federal de Santa Catarina/CPGD**, Florianópolis, 1987.