

REFORMA POLÍTICA: ANÁLISE DAS PROPOSTAS DE EMENDA CONSTITUCIONAL QUE TRATAM DA CANDIDATURA AVULSA¹

Tatiana Penharrubia Fagundes²

Marcelo Mazotti³

1. Introdução

A democracia é uma democracia de partidos. Essa expressão, tão comumente usada na doutrina, traduz uma das características do Estado Democrático de Direito brasileiro: a de que a sociedade é movida por partidos políticos. Por isso é que, em um primeiro momento, pode parecer estranho uma Proposta de Emenda Constitucional introduzindo a candidatura avulsa, dissociada, pois, dos partidos políticos. É como se ela andasse na contramão do que até hoje se entende por democrático.

Não obstante, algumas Propostas de Emenda Constitucional foram, ao longo dos anos, apresentadas, quer na Câmara dos Deputados, quer no Senado Federal, objetivando permitir que os candidatos a cargos eletivos disputem o pleito sem que estejam, necessariamente, vinculados a partidos políticos. E a razão para suas proposituras são várias. Não se pretende, no entanto, acabar com os partidos.

Desse modo, o intuito do presente capítulo é estudar, no cenário pátrio, as Propostas de Emenda Constitucional apresentadas, avaliando a legislação que pretendem alterar e/ou acrescentar. Outrossim, daremos ênfase ao conteúdo de tais propostas, objetivando aclarar o tema que, embora não esteja sob os holofotes da imprensa e do cenário atual – como o financiamento das campanhas, reeleição e voto distrital, por exemplo –, também integra o que se conhece por “Reforma Política”, tão amplamente discutida.

2. A democracia, a representação e os partidos políticos

Entre as diversas fórmulas de aquisição, exercício e controle do poder, de que trata Monica Herman Salem Caggiano⁴, desponta a *democracia*, celebrenemente conhecida como o

¹ O artigo foi publicado no livro: *Reforma Política: um mito inacabado*. Monica Herman S. Caggiano (Org.). Cláudio Lembo (Coord.). Barueri, São Paulo: Manole, 2017. pp. 370-390.

² A autora é Doutora em Direito do Estado pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. Mestre em Direito Político e Econômico pela Universidade Presbiteriana Mackenzie, onde foi Professora de Teoria do Estado e da Constituição e de Direito Constitucional. Professora Convidada do Curso de Pós-Graduação *stricto sensu* da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. Assessora de Secretaria I do Tribunal de Contas do Município de São Paulo.

³ O autor é Doutorando e Mestre em Direito do Estado pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo.

governo do povo, pelo povo e para o povo, e que se opõe ao regime autocrático, em que o poder está concentrado nas mãos de uma só pessoa, cuja nomenclatura varia ao longo da história dos sistemas políticos: Príncipe, Monarca, Absoluto etc.

Na tipologia clássica, a democracia pode ser de dois tipos: direta ou indireta.

Direta é aquela em que o povo, reunido em assembleia, decide, ele próprio, os destinos do país⁵. Entretanto, o tamanho do território, o elevado número de cidadãos – que muitas vezes chega aos milhões, como é o caso do Estado brasileiro –, bem como a incapacidade, nos dizeres de Manoel Gonçalves Ferreira Filho, “de que sofre esse povo de compreender os problemas técnicos e complexos do Estado-providência”⁶, torna inviável a adoção de tal modelo nos tempos modernos.

A outra fórmula concebida, e que mais se encontra em vigor nos Estados atualmente, é a da *democracia indireta*, segundo a qual a tomada das decisões fundamentais – de condução dos destinos do país –, dá-se não pelo povo diretamente, e, sim, por meio de *representantes* por ele eleitos. É nesse modelo que se apresenta o fenômeno da *representação política*, cuja ligação e adequação com os primados da democracia foram apresentados pela prof^a. Monica Herman Salem Caggiano:

E nesse novo panorama [democracia indireta], não deixa a democracia de corresponder à exigência de sintonia entre a atuação governamental e a preferência dos cidadãos. Nesse novo arranjo institucional, porém, a participação dos cidadãos na realização dos objetivos globais, pelo Estado, se opera através da mecânica da *representação* (...).⁷

Ao longo da história política ocidental, tal representação se traduziu na criação e no desenvolvimento dos *partidos políticos*, agremiações de pessoas em torno de um programa de governo, uma verdadeira união de esforços em prol de um ideal comum. Sua aceitação foi tamanha que se alastrou pelos Estados ocidentais a tal ponto que os conceitos de

⁴ Para detalhes, consultar: CAGGIANO, Monica Herman Salem. *Oposição na política: proposta para uma rearquitetura da democracia*. São Paulo: Angelotti Ltda, 1995, p. 28-34.

⁵ Manoel Gonçalves Ferreira Filho ensina que “A democracia direta, ou seja, aquela em que as decisões fundamentais são tomadas pelos cidadãos em assembleia, é uma reminiscência histórica ou uma curiosidade quase que folclórica”. FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de direito constitucional*. 34. ed. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 83.

⁶ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves, op. cit., p. 83.

⁷ CAGGIANO, Monica Herman Salem. *Sistemas eleitorais x representação política*. Brasília: Ed. Senado Federal, 1990, p. 15.

“democracia” e “partidos” passaram a ser irmãos, cunhando-se a célebre expressão *democracia pelos partidos*⁸, que adquire *status* constitucional.

Ganham, pois, os partidos, importância no cenário do exercício do poder, pois passam a ser vistos como *interlocutores* entre dois polos: o dos eleitores e o daqueles que exercem o poder. Monica Herman Salem Caggiano explica o tema:

Conseqüentemente, ao partido é cometida a notável tarefa de mediação entre esses dois pólos [– eleitores/representados e eleitos/representantes –], exatamente no ensejo de viabilizar o implemento objetivo do cânone da representação, qual seja, o equilíbrio social, suporte do ideal democrático. Nesse terreno passa o partido a configurar peça integrante do processo governamental.⁹

O cenário democrático apresenta-se, então, revestido pelos partidos políticos, por meio dos quais o povo elege seus representantes. E apesar da crise – ética, de corrupção e de descrédito – pela qual passam os partidos, eles ainda subsistem, havendo enorme resistência a modelos alternativos, como o da candidatura avulsa, que passaremos a expor.

3. A candidatura avulsa no direito pátrio

A matéria relativa à candidatura avulsa, hoje tratada por meio de diversas Propostas de Emenda Constitucional, não é nova no Brasil.

A primeira referência de que se tem notícia sobre o assunto foi prescrita no art. 58, 1º e parágrafo único, do Código Eleitoral de 1932, que a autorizava¹⁰. Os dispositivos citados permitiam que o candidato, cujo nome não estivesse registrado em lista apresentada por partido político, aliança de partidos ou grupo de, no mínimo, cem eleitores, participasse dos pleitos *proporcionais*, ainda que não representado por uma legenda.

Em 1935, a Lei n. 48 reformou o mencionado Código, de modo que o art. 84¹¹ passou a dispor que só poderiam concorrer às eleições candidatos registrados por partidos ou

⁸ A expressão “*democracia pelos partidos*” também é utilizada por Monica Herman Salem Caggiano. Para detalhes, consultar: CAGGIANO, Monica Herman Salem. *op. cit.* pp. 17 e ss.

⁹ CAGGIANO, Monica Herman Salem. *op. cit.* p. 18.

¹⁰ O artigo 58, 1º e parágrafo único do Decreto nº 21.076, de 24 de fevereiro de 1932, prescrevia: “**Art. 58.** Processa-se a representação proporcional nos termos seguintes. **1º.** E' permitido a qualquer partido, aliança de partidos, ou grupo de cem eleitores, no mínimo, registrar, no Tribunal Regional, até cinco dias antes da eleição, a lista de seus candidatos, encimada por uma legenda. **Parágrafo único.** Considera-se avulso o candidato que não conste de lista registrada”. BRASIL. Decreto nº 21.076, de 24 de fevereiro de 1932, que instituiu o Código Eleitoral de 1932. Disponível em <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-21076-24-fevereiro-1932-507583-publicacaooriginal-1-pe.html>, acesso em 20 de jan. 2016.

¹¹ O art. 84 da Lei n. 48, de 4 de maio de 1935, dispunha: “Art. 84. Sómente poderão concorrer às eleições candidatos registrados por partidos ou alianças de partidos, ou mediante requerimento de eleitores: cinquenta,

alianças de partidos ou que obtivessem requerimento de número determinado de eleitores (cinquenta para as eleições municipais e duzentos para as estaduais ou federais). Já o art. 88¹² caracterizava como *avulso* o candidato registrado uninominalmente, a requerimento do número mínimo de eleitores anteriormente citado e que não possuísse legenda.

Seguindo o panorama mundial que se apresentava no pós-guerras, o Estado brasileiro, por meio da Constituição de 1946, fixou a pluralidade partidária e a garantia dos direitos fundamentais do homem como pilares do *regime democrático*, proibindo, inclusive, a organização, o registro ou o funcionamento de qualquer partido político que ferisse a democracia¹³. O partido político é, assim, alçado a patamar constitucional e, ainda, totalmente conectado com o ideal democrático. A partir desse momento, as candidaturas passaram a ser do partido, proibindo-se as inscrições avulsas.

A Constituição de 1988, conhecida como a “Constituição Cidadã”, no Capítulo IV – “Dos Direitos Políticos” – inserto no Título II – “Dos Direitos e Garantias Fundamentais” – estabelece a *filiação a partido político* como *condição de elegibilidade*. Dispõe o inciso V do § 3º do art. 14:

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

I – (...)

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

V – a filiação partidária.¹⁴

Tal norma determina, pois, que somente podem participar dos pleitos eleitorais os candidatos filiados a partidos políticos. A regra mantém-se vigente até a presente data,

nas eleições municipais, e duzentos nas estaduais ou federais”. BRASIL. Lei n. 48, de 4 de maio de 1935. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1930-1939/lei-48-4-maio-1935-398002-publicacaooriginal-1-pl.html>>. Acesso em: 20 jan. 2016.

¹² O art. 88 da Lei n. 48, de 4 de maio de 1935, determinava: “Art. 88. Considerar-se-á avulso o candidato registrado uninominalmente, a requerimento de eleitores, nos termos do art. 84, e sem legenda”. BRASIL. Lei n. 48, de 4 de maio de 1935. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1930-1939/lei-48-4-maio-1935-398002-publicacaooriginal-1-pl.html>>. Acesso em: 20 jan. 2016.

¹³ O art. 141, § 13, insertos no Capítulo II – “Dos Direitos e Garantias Individuais” do Título IV – “Da Declaração de Direitos” da Constituição de 1946, prescrevia: “Art. 141. A Constituição assegura aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no país a inviolabilidade dos direitos concernentes à vida, à liberdade, à segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes: § 13. É vedada a organização, o registro ou o funcionamento de *qualquer partido político* ou associação, cujo programa ou ação *contrarie o regime democrático, baseado na pluralidade dos Partidos e na garantia dos direitos fundamentais do homem*”. (grifos nossos). BRASIL. Constituição (1946). *Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 18 de setembro de 1946*. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/consti/1940-1949/constituicao-1946-18-julho-1946-365199-publicacaooriginal-1-pl.html>>. Acesso em: 20 jan. 2016.

¹⁴ BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*: promulgada em 5 de outubro de 1988. 44. ed. atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 19.

entretanto, o descrédito e o enfraquecimento que assolam os partidos políticos hodiernos traz à baila novamente o tema da *candidatura avulsa*, objetivando não extingui-los, mas permitir que candidatos sem legenda também participem das eleições. A matéria ganhou força e passou a ser discutida por meio de diversas Propostas de Emenda Constitucional, das quais cuidaremos a seguir.

4. As Propostas de Emenda Constitucional

4.1. Breve esclarecimento

Diversas são as Propostas de Emenda Constitucional que tratam da candidatura avulsa. A mais antiga data de 2006 e as mais recentes de 2015¹⁵. Algumas foram apresentadas pela Câmara dos Deputados e outras, pelo Senado Federal. Algumas já foram arquivadas, outras ainda estão tramitando.

Nosso objetivo, nas páginas seguintes, é cuidar de cada uma delas, expondo os dispositivos constitucionais que pretendem alterar e/ou acrescentar, as justificativas para suas apresentações e, quando houver, o relatório e o parecer da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania das Casas onde foram propostas, bem como suas tramitações. Para tanto, serão examinadas em ordem cronológica de apresentação, independentemente de se tratar de Proposta da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal.

4.2. A PEC n. 21/2006

Sob a vigência da Constituição Federal de 1988, a primeira proposta a tratar da candidatura avulsa é a PEC n. 21, de 5 de maio de 2006, apresentada pelo Senador Paulo Paim, dentre outros, cujo objetivo é alterar o inciso V do § 3º do art. 14 da Constituição Federal, passando a vigorar com a seguinte redação:

Art. 14. (...)

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

V – a filiação partidária, *ou, nos termos da lei, o apoio do número de eleitores necessário à candidatura avulsa.*¹⁶ (grifos nossos)

¹⁵ A pesquisa legislativa tem como marco final 08 de outubro de 2016.

¹⁶ BRASIL. Proposta de Emenda Constitucional n. 21/2006. Disponível em: <<http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/77650>>. Acesso em: 20 jan. 2016.

Seu intuito não é, portanto, eliminar os partidos políticos, mas apenas permitir que concorresse às eleições, além do filiado a partido político, também aquele que, não o sendo, obtivesse o apoio de número determinado de eleitores, consoante fixado em lei. Tal seria o candidato avulso.

4.2.1. A justificativa

De acordo com o Senador Paulo Paim, o século XXI é marcado pela “crise das instituições políticas representativas”, o que macula a democracia indireta, uma vez que a representação política está concentrada nas mãos de monopólios oligárquicos que se perpetuam no comando das bases partidárias. Os monopólios são comuns a todos os partidos políticos, independentemente de suas ideologias. Como consequência, o exercício do poder fica restrito aos partidos políticos e, assim, a sociedade civil afasta-se da participação política.

O proponente, à época da formulação da PEC, entendia que, da forma como a representação se encontrava engessada no Brasil, os diversos movimentos existentes na sociedade civil (por exemplo, negros, indígenas, aposentados etc.) não conseguiam defender satisfatoriamente os seus direitos, a menos que seus membros estivessem filiados a partidos políticos. Sustentou, portanto, a flexibilização do sistema eleitoral para autorizar a candidatura avulsa, de modo que fosse possível o surgimento de lideranças representativas de tais grupos sociais.

Citou os exemplos da Itália, em que o cidadão não filiado pode lançar-se candidato, assim como o dos Estados Unidos, cujos “candidatos independentes” podem chegar à Presidência do país ou candidatar-se às vagas do Legislativo.

Finalizou, considerando que almeja que a Reforma Política “tenha como norte não apenas o reforço da governabilidade, mas as aberturas à ampliação da participação cidadã na ainda nascente democracia brasileira”¹⁷.

4.2.2. O relatório apresentado na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania

O Senador Marco Maciel foi designado relator da matéria na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania e, em seu pronunciamento, rechaçou a aceitação da candidatura avulsa, votando pela rejeição da PEC¹⁸.

¹⁷ BRASIL. Proposta de Emenda Constitucional n. 21/2006, de autoria do Senador Paulo Paim, apresentada no Senado Federal. Disponível em: <<http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/matéria/77650>>. Acesso em: 20 jan. 2016.

Argumentou o Senador que a “crise política e ética” pode ser enfrentada com um movimento de *fortalecimento dos partidos*, por meio do qual os cidadãos poderiam ser estimulados a participar da vida pública. Discorreu que a Constituição Federal reconheceu a importância dos partidos para a democracia nacional, a eles dedicando especial atenção no Capítulo V do Título II, cujos artigos prescrevem a autonomia dos partidos, desde sua formação até a sua extinção, assim como a garantia de ampla liberdade de organização e funcionamento.

Posicionou-se contrariamente à candidatura avulsa, ainda, por entender que os representantes dos movimentos sociais poderiam muito bem ser acolhidos pelos partidos políticos, desde que suas propostas se adequassem àqueles, o que, pontuou, já acontecia.

Defendeu que se há crise, o mais correto é fortalecer os partidos e não enfraquecê-los, posto que “partidos fracos geram problemas de governabilidade, na proporção em que, para o Poder Executivo, fica mais difícil construir uma base de apoio no Congresso”¹⁹, sendo, então, necessário construir inúmeros acordos individuais com os parlamentares.

Finalizou asseverando que a candidatura avulsa não era a melhor solução para tais problemas, sustentando, então, a permanência dos partidos como forma exclusiva de realizar a representação popular.

4.2.3. Tramitação

Acrescente-se, quanto ao tema, que o Senador Antonio Carlos Valadares²⁰ apresentou uma emenda à PEC n. 21/2006 para restringir a candidatura avulsa às eleições do Poder Legislativo. A matéria foi analisada pelo Relator Marco Maciel, que também não se convenceu, negando o pedido.

O projeto foi arquivado e sua publicação ocorreu aos 23 de dezembro de 2010. Foi desarquivado em 2011, a pedido do Senador Paulo Paim, voltando a tramitar. Entretanto, ao final da legislatura de 2014, foi novamente arquivado, sendo esta sua última tramitação.

¹⁸ O voto do Senador Marco Maciel foi proferido em 12 de maio de 2009, consoante consta da tramitação da PEC n. 21/2006, no *site* do Senado Federal. Disponível em: <<http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/77650>>. Acesso em: 20 jan. 2016.

¹⁹ Consultar tramitação do dia 12 de maio de 2009. Disponível em: <<http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/77650>>. Acesso em: 20 jan. 2016.

²⁰ A emenda apresentada recebeu voto do Relator da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania no dia 18 de fevereiro de 2010 consoante tramitação no site do Senado Federal. Disponível em <http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/77650>, acesso em 20 de jan. 2016.

4.3. A PEC n. 229/2008

A PEC n. 229, de 21 de fevereiro de 2008, de autoria do Deputado Leo Alcântara, tem redação semelhante à anterior, a de n. 21/2006, apenas se distinguindo pelo acréscimo da expressão “mínimo” ao número de eleitores que devem apoiar a candidatura avulsa. Objetiva, então, modificar a redação do inciso V do § 3º do art. 14 da Constituição Federal, nos seguintes termos:

Art. 14. (...)

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

V – a filiação partidária ou, nos termos da lei, o apoio de um número mínimo de eleitores à candidatura avulsa.²¹ (grifos nossos)

4.3.1. A justificativa

De acordo com o proponente, existe um distanciamento entre a uniformidade política dos grandes partidos e a heterogeneidade que envolve o país que, tendo enorme extensão territorial, apresenta diferenças regionais, econômicas e culturais. Em suas razões, indaga como seria possível conciliar aspectos de liberdade e autenticidade da representação democrática com a obrigatoriedade de filiação partidária. Questiona se, entre nós, não vigora também a liberdade de consciência.

Destaca, ainda, que *a exigência de filiação a partido tem resultado em migração e infidelidade*, de modo que muitos políticos ficaram à beira da clandestinidade. Além disso, os partidos acabam tendo que aceitar candidatos que não necessariamente perfilham da sua ideologia porque eles possuem grande eleitorado e contabilizam muitos votos. Afirma, ainda, que há pessoas que gozam de alta representatividade, ainda que não estejam filiadas a nenhum partido.

Finaliza o proponente, defendendo o reconhecimento das “relações espontâneas e legítimas entre representantes e representados”²² porque, assim, está-se respeitando a liberdade política.

4.3.2. O apensamento da PEC n. 407/2009 à PEC n. 229/2008

Durante a tramitação da mencionada PEC n. 229/2008, foi apensada a PEC n. 407, de 17 de setembro de 2009, esta de autoria do Deputado Lincoln Portela, cujo intuito é

²¹ BRASIL. Proposta de Emenda Constitucional n. 229/2008. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=384232>>. Acesso em: 20 jan. 2016. Consultar “inteiro teor” da Proposta oferecida pelo Deputado Leo Alcântara, de 21.02.2008.

²² Idem, ibidem.

revogar o inciso V do § 3º do art. 14 da Constituição Federal, que estabelece a filiação a partido político como condição de elegibilidade, assim como acrescentar o § 4º ao art. 14, com a seguinte redação:

Art. 14. (...)

§ 4º *Cidadãos não filiados a partido político poderão se candidatar a cargos eletivos, observando-se que, no caso de eleições proporcionais, só serão considerados eleitos se contarem com número de votos equivalente no mínimo ao quociente eleitoral da respectiva circunscrição.*²³ (grifos nossos)

Tal proposta também tem o objetivo de *criar nova sistemática eleitoral*, ao autorizar que, ao lado de candidaturas provenientes de partidos políticos convivam candidaturas de cidadãos independentes, sem vínculo partidário, podendo ser eleitos pelo prestígio pessoal de que gozam na sociedade.

Defende o proponente que, nas eleições proporcionais, se uma pessoa obtém, sozinha, resultado equivalente ao quociente eleitoral da circunscrição, deve a ela ser reservado o direito de exercer o mandato, ainda que sem filiação partidária. Em sua visão, trata-se de situação análoga aos pleitos majoritários, em que a pessoa consegue obter o melhor resultado em face dos concorrentes porque possui “a condição política básica para o exercício de cargos públicos eletivos: representatividade e apoio do eleitorado”²⁴.

Desse modo, sustenta a retirada da exigência da filiação partidária como condição de elegibilidade, por entender que, com a medida, haverá “maior oxigenação e democratização da atividade política”²⁵, que deixará de se restringir aos partidos e alcançará toda a sociedade, sendo capaz, ainda, de formar novas lideranças e novos mecanismos para a defesa dos interesses da população.

4.3.3. O relatório apresentado à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania

Tanto a PEC principal (de n. 229/2008), quanto aquela pensada (PEC n. 407/2009), tiveram como Relator o Deputado Geraldo Pudim, cujo voto limitou-se a fazer uma análise formal e material da constitucionalidade das propostas.

²³ BRASIL. Proposta de Emenda Constitucional n. 407/2009. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=451074>>. Acesso em: 20 jan. 2016. Consultar “inteiro teor” da Proposta oferecida pelo Deputado Lincoln Portela, de 17.09.2009.

²⁴ Idem, ibidem.

²⁵ Idem, ibidem.

Quanto ao aspecto formal, verificou que elas apresentavam o número devido de subscrições e que não estava ocorrendo nenhuma das situações anormais – estado de defesa, estado de sítio ou intervenção federal – que impediriam a mudança da Constituição. Em relação à matéria, entendeu que elas não feriam cláusulas pétreas. Manifestou-se, assim, pela admissibilidade da PEC principal e da apensada.

4.3.4. Tramitação

Sem muito avanço, as PECs foram sendo arquivadas e desarquivadas sucessivamente ao longo dos anos, nos termos do art. 105 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados. Mais recentemente, em 6 de fevereiro de 2015, foram novamente desarquivadas, e encontram-se em tramitação na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, desde 18 de março do mesmo ano, tendo como novo Relator o Deputado Rodrigo Pacheco.

4.4. A PEC n. 41/2011

A PEC n. 41, de 19 de maio de 2011, apresentada pelo Senador José Sarney, dentre outros, tem como cerne alterar a redação do inciso V do § 3º do art. 14 da Constituição Federal, que passaria a vigorar com a seguinte redação:

Art. 14. (...)

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

V – a filiação partidária, *exceto para as eleições municipais, nas quais será admitida a inscrição de candidatos a Prefeito e a Vereador não filiados a partido político, mediante o apoio de meio por cento do eleitorado da circunscrição, na forma da lei.*²⁶(grifos nossos)

4.4.1. A justificativa

Argumenta o Senador que a representação política está passando por uma *crise mundial*, que tem vários motivos, como o crescimento do absenteísmo eleitoral e a diminuição do percentual de eleitores filiados a partidos políticos, bem como o fato de que os partidos dependem cada vez menos de contribuições financeiras de particulares e mais das públicas, sendo necessário, então, “revigorar os partidos”²⁷ e “permitir a expressão

²⁶ BRASIL. Proposta de Emenda Constitucional n. 41/2011. Disponível em: <<http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/100328>>. Acesso em: 20 jan. 2016.

²⁷ BRASIL. Proposta de Emenda Constitucional n. 41/2011. Disponível em: <<http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/100328>>. Acesso em: 20 jan. 2016.

eleitoral de forças que não se sentem representadas no atual sistema partidário”²⁸. Defende, assim, que, no plano municipal (e tão somente), que é caracterizado pelos “interesses locais”, seja possível à população escolher, para os cargos de prefeito e vereador, candidatos não filiados a partidos políticos.

Entretanto, como a “filiação partidária é uma garantia da representatividade dos candidatos”²⁹, para compensar tal ausência, ficaria estabelecida uma condição: a candidatura avulsa deverá contar com o apoio de meio por cento do eleitorado da circunscrição, na forma da lei.

4.4.2. O relatório e o parecer da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania

O Senador Demóstenes Torres é designado Relator e apresenta relatório com voto pela rejeição da PEC, considerando que ela vai de encontro a um dos objetivos da Reforma Política que, em sua visão, seria o *fortalecimento dos partidos*.

Por isso, defende que autorizar a candidatura avulsa é permitir o crescimento das “tendências personalistas”³⁰ de obtenção de poder, e pois, individuais, que afrontam as instituições políticas existentes. Também entende que *a fidelidade partidária sofreria severo contragolpe*, na medida em que candidatos derrotados nas prévias dos partidos seriam estimulados a deixá-los para concorrer de forma avulsa.

Em conclusão, aduz que, embora seja partidário da busca de soluções alternativas para os cidadãos participarem da vida política, tal não se fará com o enfraquecimento dos partidos e com a fragilização da vida institucional vigente.

Tal relatório, com o voto pela rejeição da PEC, foi aprovado pela Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, de modo que seu texto passa a constituir o parecer da Comissão, contrário à matéria.

4.4.3. Tramitação

Após a aprovação do Parecer da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, foi aberto prazo para Recurso, que transcorreu *in albis*, de modo que a PEC n. 41/2011 foi arquivada aos 13 de junho de 2011.

²⁸ Idem, *ibidem*.

²⁹ Idem, *ibidem*.

³⁰ Idem, *ibidem*.

4.5. A PEC n. 7/2012

A PEC n. 7, de 28 de fevereiro de 2012, encabeçada pelo Senador Cristovam Buarque, objetiva alterar o inciso V do § 3º do art. 14 da Constituição Federal, de modo que vigore o seguinte texto:

Art. 14. (...)

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

V – a filiação partidária *ou, na forma da lei, a subscrição do pedido de registro de candidatura por certo número de eleitores.*³¹ (grifos nossos)

4.5.1. A justificativa

Como outras PECs, esta também objetiva *acabar com o monopólio partidário* e, para tanto, o Senador fundamenta a autorização constitucional de candidatura avulsa no *princípio da soberania popular*³², que prescreve que o poder político, pertencente ao povo, pode por ele ser exercido diretamente ou por meio de representantes, *sendo que estes não necessariamente precisam estar vinculados a partido político.*

Mais uma vez, a PEC não intenciona extinguir os partidos políticos, pois eles podem conviver com a candidatura avulsa. Outrossim, não se há de questionar o aparente déficit de legitimidade popular da medida, já que haveria a condição da candidatura ser subscrita por número mínimo do eleitorado.

Ademais, o Senador entende ser possível sua adoção para as eleições do Executivo e do Legislativo, considerando-a compatível, inclusive, caso haja mudanças no cenário político, como a aprovação do sistema eleitoral distrital puro ou misto.

4.5.2. O relatório apresentado na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania

O Senador Humberto Costa é designado como Relator da Proposta e vota pela constitucionalidade e juridicidade da Emenda, porém, no mérito, pela sua rejeição.

Os motivos que embasaram sua decisão também passam pela questão do *fortalecimento dos partidos*, pois o Senador defende que a democracia até hoje existente permite que cidadãos provenientes de movimentos sociais, organizações não

³¹ BRASIL. Proposta de Emenda Constitucional nº 7/2012. Disponível em: <http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/104352>, acesso em 20 de jan. 2016.

³² O princípio da soberania popular decorre do parágrafo único do artigo 1º da Constituição Federal de 1988, que dispõe: “Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”. BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988*. 44ª ed. atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 2.

governamentais ou grupos de interesse, por exemplo, tenham seus diferentes pontos de vista sustentados pelos partidos políticos, e não fora deles. Por essa razão, o Relator associa a democracia com a existência dos partidos políticos e assevera que “(...) até o momento a democracia realmente existente tem sido aquela em que as diferentes correntes (...) se organizam em partidos e concorrem em eleições livres e regulares pelas preferências dos cidadãos”³³. Por consequência, esvazia-se a importância da candidatura avulsa.

4.5.3. Tramitação

A PEC n. 7/2012 está tramitando e, desde 27 de fevereiro de 2015, encontra-se pronta para inclusão em pauta na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania para sua votação.

4.5.4. A PEC n. 6/2015

A PEC n. 6, de 5 de fevereiro de 2015, encabeçada pelo Senador Reguffe, objetiva suprimir o inciso V do § 3º do art. 14, que estabelece ser a filiação a partido político uma das condições de elegibilidade e, além disso, visa a acrescentar o art. 17-A, parágrafo único, na Constituição Federal, com a seguinte redação:

Art. 14. (...)

§ 3º (...)

V – REVOGADO

[...]

Art. 17-A. *A filiação a partido político é direito de todo cidadão brasileiro, vedada a exigência de filiação partidária como condição de elegibilidade ou requisito de qualquer espécie para o pleno exercício dos direitos políticos.*

*Parágrafo único. A candidatura avulsa deverá contar com o apoio e assinatura de um por cento dos eleitores da circunscrição, na forma da lei, para ser registrada pela Justiça Eleitoral.*³⁴ (grifos nossos)

4.5.5. A justificativa

O Senador defende que a exigência de filiação a partido político, para que a pessoa possa disputar um pleito eleitoral, fere o *exercício da cidadania*. Para ele, não se deve

³³ BRASIL. Proposta de Emenda Constitucional n. 7/2012. Disponível em: <<http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/104352>>. Acesso em: 20 jan. 2016.

³⁴ BRASIL. Proposta de Emenda Constitucional n. 6/2015. Disponível em: <<http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/119631>>. Acesso em: 20 jan. 2016.

impedir aquele que deseja lançar-se candidato pelo fato de não estar filiado. Nas palavras do proponente, “exigir a filiação a algum dos quase 40 partidos existentes no Brasil é impedir que as pessoas exerçam plenamente a sua cidadania, por meio do direito de ser votado”³⁵.

Defende, assim, que uma Reforma Política séria deve levar em consideração a *valorização do eleitor e não a dos partidos políticos*, o que significa dizer que estes perderiam a exclusividade dos mandatos parlamentares.

Como em outras PECs, para que a candidatura avulsa possa ser registrada na Justiça Eleitoral, deve ela contar com o apoio de um número mínimo de eleitores que, *in casu*, já ficou pré-estabelecido como sendo 1% dos eleitores da circunscrição, devendo ainda lei posterior regulamentar o tema.

4.5.6. Tramitação

A PEC está tramitando. Foi encaminhada para a Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania no dia 5 de fevereiro de 2015 e lá se encontra para a designação de Relator. Desse modo, ainda não há parecer sobre sua constitucionalidade e mérito.

4.6. A PEC n. 16/2015

A PEC n. 16, de 3 de março de 2015³⁶, tem como autores o Senador Paulo Paim e outros. Trata-se, na verdade, de reapresentação do mesmo texto da PEC n. 21/2006, arquivada em 2014 e que tem como intuito alterar a redação do inciso V do § 3º do art. 14 da Constituição Federal, para autorizar a candidatura avulsa, desde que apoiada por certo número de eleitores.

O Senador acredita que as manifestações de 2013 deram força à proposta da candidatura avulsa, em virtude de muitos participantes serem apartidários. Tal motivo ensejou a reapresentação da matéria que conta, inclusive, com a mesma “justificativa”³⁷ daquela de 2006, razão pela qual não a reproduziremos novamente, podendo o leitor, se assim o desejar, consultar nossas anotações sobre a PEC n. 21/2006.

³⁵ BRASIL. Proposta de Emenda Constitucional n. 6/2015. Disponível em: <<http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/119631>>. Acesso em: 20 jan. 2016.

³⁶ Para acessar os motivos da proposição da Proposta de emenda Constitucional n. 16/2015, consultar: BRASIL. Proposta de Emenda Constitucional n. 16/2015. Disponível em: <<http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/119858>>. Acesso em: 20 jan. 2016.

³⁷ Para detalhes sobre a Proposta de Emenda Constitucional n. 16/2015, consultar: <<http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/119858>>. Acesso em: 20 jan. 2016. Ver tramitação do dia 3 de março de 2015.

4.6.1. O relatório apresentado na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania

O Senador Sérgio Petecão foi designado como Relator da matéria na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania e, na contramão das PECs anteriores, votou por sua *aprovação* e o fez calcado no princípio da soberania popular.

Defende, na mesma linha que o Senador Cristóvão Buarque quando de sua justificativa da PEC n. 7/2012, que o princípio citado implica que o poder pode ser exercido diretamente pelo povo ou indiretamente, sendo, neste último caso, por meio de representantes organizados ou não em partidos políticos. Assevera, ainda, o Relator que, “*o fim do monopólio partidário teria o efeito de ampliar o leque de candidaturas à disposição do eleitor e, assim, aumentar a qualidade e a liberdade da representação política no País*”.³⁸

Argumenta que a crise política que o País vive enseja mudanças, que podem ser positivas à democracia representativa, se conseguirmos aliar “*o sentimento e a voz que vêm das ruas com propostas concretas que viabilizam a ampliação da participação da cidadania no processo político-eleitoral*”.³⁹

O Senador entende que a democracia sairia fortalecida ao permitir que candidatos filiados a partidos políticos e também os não filiados participem das eleições, mas adverte que, nesta última hipótese, deverá ele cumprir todas as exigências legais e constitucionais cobradas de qualquer candidato, inclusive as referentes à elegibilidade, como ter a ficha limpa, por exemplo.

Traz, ainda, o exemplo do direito estrangeiro, como os casos dos Estados Unidos da América e da Itália, que admitem a candidatura avulsa. Considera que ela fortalece a democracia ao reforçar a representatividade nas Casas Legislativas.

Conclui, entendendo que a PEC é meritória e, “*se aprovada, contribuirá de forma criativa e inovadora, para aperfeiçoar a nossa jovem e ainda frágil democracia brasileira*”.⁴⁰

4.6.2. Tramitação

A PEC n. 16/2015 *está tramitando* e desde 17 de agosto de 2016 encontra-se pronta para inclusão em pauta na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania.

³⁸ BRASIL. Proposta de Emenda Constitucional n. 16/2015. Disponível em: <http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/119858>. Acesso em: 08 out. 2016. Consultar tramitação e, depois, relatório de 17/08/16.

³⁹ Idem. Ibidem.

⁴⁰ Idem. Ibidem.

5. Conclusões sobre as PECs

Algumas conclusões podem ser extraídas do estudo *retro* realizado acerca das Propostas de Emenda Constitucional que autorizam a candidatura avulsa:

1. A hipótese de candidatura avulsa não é novidade no ordenamento jurídico nacional, tendo sido prevista no Código Eleitoral de 1932 e vigorado (com alguma alteração) até a sua extinção pela Constituição de 1946.
2. Sob a Constituição vigente de 1988, foram encontradas 6 (seis) propostas tentando implementar a candidatura avulsa desde 2006, das quais podemos extrair o seguinte:
 - 2.1. origem: 1 (uma) na Câmara dos Deputados e 5 (cinco) no Senado Federal;
 - 2.2. apenas 1 (uma) teve parecer favorável pelo Relator designado;
 - 2.3. somente em 1 (um) caso houve votação do relatório pela Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, que rejeitou a proposta;
 - 2.4. nenhuma foi levada à votação no Plenário da respectiva Casa;
 - 2.5. 4 (quatro) ainda estão em tramitação: PECs ns. 229/2008 (e 407/2009 apensada), 7/2012, 6/2015 e 16/2015.
3. Nenhuma das propostas tem o objetivo de extinguir ou modificar diretamente o funcionamento dos partidos políticos. Todas elas visam manter o atual sistema, mas com a inclusão da possibilidade do não filiado também participar das eleições.
4. Existe pouca variação no teor das propostas; a mais importante refere-se à previsão, ou não, do preenchimento de uma condição mínima: o registro da candidatura avulsa deve ser acompanhado do apoio (subscrição) de certo número de eleitores.
5. Os argumentos para embasar as propostas são vários, mas giram em torno do mesmo eixo: a crise ética e de representatividade que atinge os partidos políticos, em contraposição à soberania popular e ao direito do cidadão de exercer sua cidadania ativamente.
6. Os contra-argumentos, por seu turno, não negam a situação crítica em que se encontram os partidos, porém, acredita que a solução é fortalecê-los, e não permitir a atuação eleitoral fora deles, o que levaria a desvios personalistas e problemas de governabilidade. Para estes, a conclusão foi pela rejeição das Propostas de Emenda Constitucional apresentadas.
7. Apenas uma proposta teve parecer *favorável* à aceitação de candidatos sem filiação partidária e considera a crise política uma oportunidade de mudança que, somada ao clamor das ruas, pode viabilizar a ampliação da participação da cidadania

no processo eleitoral, mediante a aceitação da candidatura avulsa sem, no entanto, eliminar os partidos políticos.

8. Há nova esperança para a aprovação da candidatura avulsa, já que a PEC n. 16/2015 recebeu parecer favorável de seu Relator em 17 de agosto de 2016⁴¹, embora não tenha sido, até 08 de outubro de 2016, incluída em pauta para julgamento na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania. Todavia, a maioria das PECs, apesar do apoio de políticos com significativa importância no Congresso, como por exemplo, os Senadores José Sarney, Cristovam Buarque e Aloysio Nunes, não logrou êxito e tampouco acreditamos que, no atual estágio, essas propostas reúnam apoio suficiente para sua aprovação em curto prazo, porque o Brasil ainda é uma “democracia pelos partidos”.

6. Referências Bibliográficas

CAGGIANO, Monica Herman Salem. *Oposição na política: proposta para uma rearquitetura da democracia*. São Paulo: Angelotti Ltda., 1995.

_____. *Sistemas eleitorais x representação política*. Brasília: Ed. Senado Federal, 1990.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de direito constitucional*. 34. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

Legislação:

BRASIL. Constituição (1946). *Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 1946*. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/consti/1940-1949/constituicao-1946-18-julho-1946-365199-publicacaooriginal-1-pl.html>>. Acesso em: 20 jan. 2016.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988*. 44. ed. atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2010.

BRASIL. Decreto n. 21.076, de 24 de fevereiro de 1932, que instituiu o Código Eleitoral de 1932. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-21076-24-fevereiro-1932-507583-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 20 jan. 2016.

⁴¹ O parecer do Senador Sérgio Petecão é de 17 de agosto de 2016. Disponível em: <http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/119858>, acesso em 08 out. 2016. Consultar tramitação e, depois, relatório.

BRASIL. Lei n. 48, de 4 de maio de 1935. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1930-1939/lei-48-4-maio-1935-398002-publicacaooriginal-1-pl.html>>. Acesso em: 20 jan. 2016.

BRASIL. Proposta de Emenda Constitucional n. 6/2015. Disponível em: <<http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/119631>>. Acesso em: 20 jan. 2016.

BRASIL. Proposta de Emenda Constitucional n. 7/2012. Disponível em: <<http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/104352>>. Acesso em: 20 jan. 2016.

BRASIL. Proposta de Emenda Constitucional n. 16/2015. Disponível em: <<http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/119858>>. Acesso em: 20 jan. 2016.

BRASIL. Proposta de Emenda Constitucional n. 21/2006. Disponível em: <<http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/77650>>. Acesso em: 20 jan. 2016.

BRASIL. Proposta de Emenda Constitucional n. 41/2011. Disponível em: <<http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/100328>>. Acesso em: 20 jan. 2016.

BRASIL. Proposta de Emenda Constitucional n. 229/2008. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=384232>>. Acesso em: 20 jan. 2016.

BRASIL. Proposta de Emenda Constitucional n. 407/2009. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=451074>>. Acesso em: 20 jan. 2016.