

PRIMEIRA PARTE

O SENHOR MINISTRO ROBERTO BARROSO (RELATOR) -

Bom dia a todos.

Declaro aberta esta audiência pública, em que será discutido o tema complexo das candidaturas avulsas, trazido ao Supremo Tribunal Federal numa ação concreta que é o Recurso Extraordinário 1.054.490.

O Plenário do Tribunal reconheceu repercussão geral a essa matéria, o que significa dizer que entende ser um tema com relevância suficiente para ser debatido pelo Plenário.

Há muitas questões a serem discutidas. Eu destacaria três delas: A primeira, e talvez essencial, é a discussão acerca de ser, ou não, papel do Supremo Tribunal Federal se pronunciar sobre este tema, o que reconduz à tradicional fronteira entre o Direito e a Política - saber se nós estamos aqui fazendo uma interpretação constitucional do princípio democrático, ou se estamos diante escolhas políticas que cabem ao Parlamento. Como em uma democracia nenhum tema é tabu, também este está aberto à discussão.

O segundo é o mérito da questão: saber se é indispensável para o País a filiação partidária para fins de candidaturas, se isso é bom e fortalece a democracia, ou se isso significa uma reserva de mercado para partidos que muitas vezes não têm democracia interna. A posição deste Tribunal - pelo menos deste

Relator - neste momento é nenhuma. Portanto, o meu papel aqui é verdadeiramente vazio de convicções prévias e de total disponibilidade intelectual para ouvir todos os argumentos que serão postos aqui.

Uma vez tabulados esses argumentos, nós faremos um relatório, que será encaminhado todos os demais Ministros, com a posição que cada instituição, cada entidade, ou eventualmente cada pessoa física apresentou aqui. Claro que essa não é uma disputa quantitativa - se tem mais gente de um lado ou de outro. Nós levaremos em conta qualitativamente os argumentos que foram trazidos. A minha ideia é ser capaz de liberar esse tema para pauta no primeiro semestre do ano que vem.

Eu queria, em nome do Tribunal, agradecer a presença de todos os partidos políticos e instituições que se dispuseram a vir aqui participar deste debate público. Uma das minhas convicções profundas é que democracia se faz com debate público de qualidade, plural, com respeito às diferentes visões acerca do mesmo tema. E depois, ao final, que prevaleça o melhor argumento, ou pelo menos o argumento que se tornou majoritário.

Uma das razões de eu ter considerado especialmente importante este debate público é que mesmo as lideranças políticas mais relevantes reconhecem que nós vivemos um momento de um certo descolamento entre a classe política e a sociedade civil. Quem é adepto da democracia sabe que, numa

democracia, política é gênero de primeira necessidade. Desta forma, nós estamos aqui fazendo um debate de valorização da política, de valorização dos partidos políticos e dos pleitos eleitorais e - evidentemente - não o contrário.

De novo, renovando os meus agradecimentos, informo que cada orador terá quinze minutos e que nós teremos que ser rigorosos com o tempo, pois temos muita gente de qualidade com opiniões para nos transmitir. Assim, pontualmente com o quarto de hora acadêmico de atraso, dou início a esta sessão.

Convido, em primeiro lugar, para falar em nome do Senado Federal, o Diretor de Assuntos Técnicos e Jurídicos da Presidência, Doutor Carlos Eduardo Frazão do Amaral. Peço que tenha lugar na tribuna para a sua locução.

O SENHOR CARLOS EDUARDO FRAZÃO DO AMARAL
(DIRETOR DE ASSUNTOS TÉCNICOS E JURÍDICOS DA PRESIDÊNCIA DO
SENADO FEDERAL) - Bom-dia a todos!

Excelentíssimo Senhor Ministro do Supremo Tribunal Federal
Relator da repercussão geral em que vamos debater assuntos relevantes, Ministro
Luís Roberto Barroso, meu querido Professor; eminente Vice-Procurador-Geral da
República, Bonifácio de Andrada; eminente Advogado-Geral da União, André Luiz
Mendonça; minha querida e diletta amiga, Patrícia Perrone, professora; Professora
Juliana Florentino; João, com quem também tive a honra de trabalhar.

Audiência Pública sobre Viabilidade das Campanhas Avulsas.

de uma mudança legislativa, seja num posicionamento específico, em função de casos concretos que venham a surgir a partir do debate da própria decisão que Supremo Tribunal Federal vier adotar no presente caso.

Então, meu muito obrigado. Tenho anotado atentamente as manifestações de todos os senhores no meu computador, para que isso também fique registrado no histórico da Advocacia-Geral da União para a manifestação em casos futuros.

Meu muito obrigado, Ministro. Parabéns a todos que se prontificaram a estar neste debate.

O SENHOR MINISTRO ROBERTO BARROSO (RELATOR) - Muito obrigado, Doutor André Mendonça, que bem representa Governo Federal perante o Supremo Tribunal Federal.

Passo a palavra à Presidente da Comissão de Estudos da Reforma Política da OAB, que fala em nome do seu Presidente, Felipe Santa Cruz, Doutora Luciana Nepomuceno. A Senhora tem quinze minutos e é um prazer tê-la aqui, Doutora Luciana.

A SENHORA LUCIANA NEPOMUCENO (PRESIDENTE DA COMISSÃO DE ESTUDOS DA REFORMA POLÍTICA DA OAB) - Obrigada Senhor Presidente, Excelentíssimo Ministro Luís Roberto Barroso, Relator do recurso extraordinário com repercussão geral e Presidente desta audiência pública, em cuja

peço licença para cumprimentar o Subprocurador-Geral da República, José Bonifácio Andrada. Cumprimento também o Ministro da Advocacia-Geral da União, André. Cumprimento a Doutora Patrícia, a Doutora Juliana e também o Doutor João Paulo. Estendo meus cumprimentos a todos os expositores, aos advogados e advogadas aqui presentes, e também àqueles que nos assistem.

Gostaria inicialmente, Senhor Presidente, de parabenizá-lo pela iniciativa de realizar audiência pública sobre tema tão relevante, em tempos de descrédito da população para com os partidos políticos. Só uma pessoa com a percuciência e a sensibilidade de Vossa Excelência teria condições de fazê-lo.

Compareço aqui, nessa tribuna, na condição de Presidente da Comissão Nacional de Estudos da Reforma Política do Conselho Federal da OAB. Digo, Senhor Ministro e Senhor Presidente, que, neste segundo semestre, nos meses de agosto e setembro, a comissão percorreu onze estados da Federação, realizando audiências públicas sobre a reforma política. Um dos eixos temáticos trabalhados foi exatamente o das candidaturas independentes. É o fruto desse trabalho que pretendo trazer, como forma de tentar subsidiar o Supremo na análise e julgamento de tão relevante questão.

A análise das candidaturas avulsas demanda necessariamente um recorte histórico. Nos últimos trinta anos, a América Latina passou por aquilo que o cientista político norte-americano Samuel Huntington denominou de terceira

onda democratizadora. Tivemos a busca pela reconstrução de um regime democrático sólido, que passou necessariamente pela consolidação dos partidos políticos, precisamente naqueles países, Marilda, em que foram perseguidos pelos regimes militares ditatoriais.

No Brasil, precisamos remontar à Era Vargas. No governo provisório, tivemos, em 1932, a edição do Código Eleitoral, a criação do Tribunal Superior Eleitoral e dos Tribunais Regionais e os avanços políticos sociais, como voto secreto, voto feminino, sistemas majoritários e proporcionais de representação. Foi a primeira vez que a legislação fez referência aos partidos políticos. Porém, na mesma Era Vargas, exatamente como forma de evitar qualquer força política que ameaçasse seu poder, foram permitidas, Ministro, no art. 58 do Código Eleitoral, as candidaturas independentes. As candidaturas independentes foram consolidadas há tempos, no País, como forma de enfraquecer os partidos políticos e não os fortalecer. O Código de 1945, em seu art. 39, assegurou o monopólio de apresentação das candidaturas aos partidos políticos, extintos com o Ato Institucional nº 2, transformados em bipartidarismo com o Complementar nº 4, até que, somente em 1985, no art. 1º da Emenda Constitucional 25, volta à tona o pluripartidarismo.

O que quero demonstrar com todo esse recorte histórico? Que o processo de redemocratização, no Brasil, é pautado justamente no fortalecimento

dos partidos políticos, para o que lhes foi assegurado o monopólio de apresentação das candidaturas.

O art. 14 da nossa atual Carta Constitucional reafirma esse compromisso ao colocar os partidos políticos no centro do processo democrático, exigindo a filiação partidária como uma das condições de elegibilidade - assim como o legislador infraconstitucional o faz, no art. 11 da Lei da Eleições - também reforçado pelo § 14, introduzido em 2017 -, ao vedar o registro de candidatos independentes, ainda que filiados a partido político.

O que quero dizer, Senhor Presidente, Senhor Ministro, Senhoras e Senhores, é que foi opção do nosso poder constituinte originário o protagonismo dos partidos políticos, colocando-os como indispensáveis ao modelo de democracia representativa ao outorgar-lhes e exigir a filiação partidária como uma das condições de elegibilidade.

A pergunta que faço a Vossas Excelências é: esse sistema hoje vigente é compatível com candidaturas independentes? Do resultado do trabalho que realizamos em todas as regiões do País, a resposta é negativa. Muito se fala, hoje, na crise pela qual passam os partidos políticos. Não se olvidam os escândalos de corrupção que, nos últimos tempos, envolveram várias organizações partidárias. Não se olvidam também a tendência dos partidos políticos a uma

oligarquização, concentrando as elites partidárias milhões de recursos públicos, que diminuam e colocam em segundo plano a própria filiação.

Não se olvidam também que temos um distanciamento das agremiações dos próprios programas partidários. Porém, a solução para essas e tantas outras questões não estará nas candidaturas avulsas, que, pedindo vênias àqueles que pensam em contrário, não irão fortalecer os partidos, não irão obrigar os partidos políticos a se reinventarem.

Falo simplesmente porque os partidos políticos são os principais responsáveis por agregar a grande complexidade e pluralidade de vontades individuais presentes em toda nossa sociedade, reduzindo essas vontades e representando-as perante os órgãos públicos. É através dos partidos políticos que temos a chance de que as massas participem dos processos de tomada das decisões políticas, naquilo que Norberto Bobbio denominou de questionamento político enquanto função atribuída às agremiações partidárias. Função essa que não é substituída nem alcançada pelas candidaturas independentes.

O impacto da oferta política e ideológica de candidaturas independentes em nosso sistema vai ser direto, porque, ao não se vincular a nenhum programa partidário, a nenhum programa político, a pulverização dessas ofertas irá aumentar, confundindo o eleitorado e, conseqüentemente, enfraquecendo nossa democracia.

Digo mais: as candidaturas independentes irão apenas fortalecer o individualismo. Além de fortalecer o individualismo, são marcadas pela temporalidade - o ápice das candidaturas independentes se dará somente com a apresentação daquela candidatura. Isso sem considerar que o partido político municia seu candidato - que pode ser totalmente desconhecido do eleitorado - com um mínimo de fundo partidário, de um fundo especial de financiamento de campanha e com material de divulgação. Os candidatos independentes que não tiverem acesso a recursos ou recursos próprios, ficarão à margem da visibilidade muito mais do que aqueles vinculados a partido político.

Isso sem contar a chance de aumento dos *outsiders* por meio das candidaturas independentes, não que eles não existam no sistema de representação via partidos políticos. A questão é o aumento desmesurado dessa oferta de candidatos desvinculados de um programa partidário, desvinculados de uma filiação partidária.

Aqui, Senhor Ministro, venho trazer alguns questionamentos. A grande barreira está não só em nosso sistema constitucional, mas também no infraconstitucional. Além do art. 14, temos que analisar a ótica das candidaturas independentes sob a visão do art. 17, § 3º, da Constituição - temos lá a cláusula de desempenho. A cláusula de desempenho exige dos partidos políticos prova de desempenho para ter acesso ao fundo partidário. Essa norma constitucional não

contempla as candidaturas independentes. Vamos além: o próprio texto constitucional, no art. 58, § 1º, prevê a composição das Mesas e das comissões a partir da representação proporcional dos partidos políticos e dos blocos parlamentares. Como enquadrar nessa estrutura os candidatos independentes? Vamos além: o art. 77, no § 2º, fala que será eleito Presidente - e por simetria os governadores e prefeitos - aqueles representados por partido político que tiverem a maioria dos votos válidos. Pergunta: e essa norma frente às candidaturas independentes?

Vamos para a legislação infraconstitucional. Na Lei dos Partidos Políticos, art. 12, temos que o funcionamento das Casas Legislativas é feito através de bancadas, constituídas por lideranças escolhidas a partir dos partidos políticos. Como se dará o funcionamento das Casas Legislativas com as candidaturas independentes a partir da formação das bancadas e dos líderes partidários? O artigo 22-A da Lei dos Partidos Políticos exige a vinculação do eleito a um programa partidário. Como compatibilizar aquele que se elege independentemente de qualquer compromisso com uma agremiação? Precisaremos reformular a prestação de contas e principalmente o fundo partidário. Vamos para a Lei das Eleições: toda a sistemática de registro de candidaturas, centrada principalmente na prova da filiação partidária, terá que ser reformulada.

Vamos além: o recurso extraordinário trazido a julgamento só fala da candidatura independente pura e simples, sem o apoio de número mínimo de eleitores, sem lista cívica. Pergunto: qual será o número de candidatos independentes que poderá ser lançado em detrimento - até pelo princípio da igualdade, da isonomia - daqueles que se apresentam vinculados ao partido político? Como ficará a cota de gênero, que hoje é imposta às agremiações, para se proceder ao registro das candidaturas?

Senhor Presidente, são vários questionamentos que a exiguidade do tempo não me permite explorar com a profundidade que merecem. Mas um dado é certo: não é a filiação partidária o cerne do problema. O cerne da questão está na necessidade de fortalecimento interno, de democracia interna dos partidos políticos, resultado esse que não será alcançado jamais com as candidaturas independentes. O resultado gerado será o contrário: será o enfraquecimento e o esvaziamento das estruturas partidárias e, conseqüentemente, o enfraquecimento de nossas organizações. O que precisamos é exatamente desse fortalecimento das organizações partidárias, para que voltem a desempenhar suas funções na democracia, para as quais foram originariamente concebidas.

Muito obrigada pela oportunidade dada por Vossa Excelência a todos nós. Um bom-dia!

Portanto, nada do que nós estamos discutindo aqui é para diminuir ou enfraquecer a política ou o Parlamento; é justamente o contrário, é para valorizar a política e o Parlamento.

Como é normal na vida, as pessoas têm diferentes pontos de observação e diferentes visões do que é bom e do que é ruim. É justamente para colher toda essas visões que nós estamos aqui.

Nós vamos começar esta sessão com um breve vídeo que foi enviado pela ex-candidata a Presidente da República e dirigente do Partido Sustentabilidade, que é a ex-senadora Marina Silva. Portanto, ela não pôde estar presente, mas entendeu por mandar uma manifestação. A Rede Sustentabilidade até já havia se manifestado pelo ilustre advogado que está aqui presente, Doutor José Gustavo Fávaro, mas nós entendemos que, por ter sido candidato a Presidente da República e ser uma liderança relevante, a ex-senadora Marina Silva merecia um espaço próprio. E, portanto, vamos ouvir a manifestação dela.

A SENHORA MARINA SILVA (REDE SUSTENTABILIDADE)

- Cumprimento a todos que estão participando desse importante diálogo que, com certeza, vai ajudar a fortalecer e a melhorar a qualidade da política e da nossa democracia. Cumprimento, de modo especial, o Ministro Luís Roberto Barroso por essa iniciativa, e quero agradecer pela oportunidade de participar, ainda que indiretamente - infelizmente, não foi possível estar com vocês, porque eu tenho que

participar, aqui, da COP, em Madrid, neste momento tão difícil da agenda ambiental do Brasil.

Esse tema das candidaturas cívicas, candidaturas independentes ou avulsas, como alguns chamam, me é muito caro. E eu vou situar minha colaboração quase que como um testemunho, porque eu venho fazendo esse debate desde 1996, quando eu fui para Itália, pela primeira vez, e tomei conhecimento da lista cívica, que é uma forma de candidatura, naquela época, para a municipalidade. E essas candidaturas não tinham que ser por partidos políticos, exatamente porque a sociedade já estava muito descrente dos partidos políticos que monopolizavam a política, que estavam mais interessados em suas estratégias de poder pelo poder e os temas que eles achavam relevantes não eram tratados adequadamente. E começou a ter um movimento, tanto de ativistas de direitos humanos, do setor cultural, ligados às pastorais da Igreja Católica, para uma participação direta pelas listas cívicas. Apresentava-se uma plataforma, a qual era endossada por um número "X" de cidadãos e cidadãs, e quem conseguisse cumprir todos os critérios poderia ser um candidato cívico.

Quando eu vi aquilo, eu falei: Poxa, isso pode ser uma saída para melhorar a qualidade da política no Brasil e, de certa forma, não permitir que os partidos virem apenas um espaço de poder pelo poder. Isso na melhor das hipóteses, porque a gente sabe que muitos se enveredaram pelo caminho do poder

pelo poder, do dinheiro pelo dinheiro, a qualquer custo e a qualquer preço. A Lava-Jato que o diga. E eu pensei: Como os partidos têm o monopólio da política, é bom que eles tenham um concorrente idôneo, porque, se eles não são o único mecanismo de trazer os quadros para a política institucional e se existe um mecanismo que vai concorrer positivamente com eles, eles serão obrigados a debater mais e, sobretudo, a criar um processo de mobilidade político-partidária. Porque muitos defendem a mobilidade social, mas quando se trata da mobilidade política dentro dos partidos, aí a conversa é diferente.

É muito difícil para alguém que tem uma luta em defesa dos direitos humanos, dos povos indígenas, da educação e que não quer participar da lógica, às vezes intestina, destrutiva, tóxica dos partidos, de conseguir sair como um candidato. Ele tem que ser tutelado por uma das correntes política, por um grupo político, estar comprometido muitas vezes com um pacote que ele não gostaria de se comprometer. E a candidatura independente recrutaria bons quadros para que os partidos ficassem mais atentos para melhorar o debate, dar essa mobilidade política e não ficar perdido apenas na estratégia do poder pelo poder, ter uma visão mais prospectiva das coisas e uma série de questões que eu acho são necessárias.

Outra coisa que me levou a pensar nessa ideia, já naquela época, é que eu fui percebendo que havia uma grande demanda por participação da

sociedade. As pessoas não queriam mais ser expectadoras da política. Elas tinham uma demanda pela autoria daquilo que faziam, pela realização daquilo que faziam e pelo reconhecimento direto daquilo que era feito por elas, ou pelo seu grupo social. Enfim, não queriam ver isso sendo, digamos, instrumentalizado por determinados grupos ou partidos. Eu acho que é um sentimento legítimo da sociedade.

O professor Mintzberg diz que nós temos, no processo político, muito claramente o setor público e o setor privado, mas não temos um lugar para a sociedade, que ele chama de setor plural. O setor plural pode ter o seu lugar, e, nele, estariam representados inclusive o setor privado, que também pode lançar candidaturas independentes se quiser, desde que com uma plataforma, desde que com pessoas, numa representação adequada, endossando essa plataforma, e obviamente que não estejam em contradição com as cláusulas pétreas da nossa Constituição.

No meu entendimento, isso pode ser uma grande chave para que a gente melhore a qualidade da política e das instituições que a operam. Hoje, os partidos já não precisam debater as questões, já não precisam se preocupar em recrutar quadros dos núcleos vivos da sociedade, fazem uma espécie de repetição de suas ações, porque eles viraram autarquias; eles têm fundo partidário, não precisam sequer em se preocupar de convencer as pessoas a ajudá-las na sua

existência. Alguns partidos é como se fossem grandes empresas estatais, porque podem contar com orçamentos enormes. E as brigas, que deveriam ser os debates em torno de ideias, de projetos, ou até de uma visão ideológica, é muito mais uma disputa por aquele que vai comandar os fundos partidários.

Eu acho que as candidaturas avulsas já estão acontecendo na prática. Esses movimentos cívicos de renovação são a materialização disso que eu falava lá em 1996. Eu me lembro que, em 1999, eu fiz o primeiro seminário com um grupo de cientistas políticos do antigo Iuperj lá da UFRJ - acho que até já foi extinto - e nesse encontro tivemos ali a presença - eu posso até recuperar aqui para que a gente possa no fim ver - de cientistas políticos como Fabiano Santos, Werneck Vianna, César Guimarães, Octavio Amorim Neto e o Wanderley Guilherme dos Santos. Eu levei, pelo meu gabinete, a Maristela Bernardes e a Jane Vilas Bôas, e fizemos ali um rico debate de como introduzir no Brasil as candidaturas independentes.

Como eu disse, a política está vivendo uma crise; e os partidos políticos são operadores diretos dessa crise, em função de tudo aquilo já falei muito rapidamente. As candidaturas independentes têm grandes desafios. O primeiro deles é não se perder na lógica do poder pelo poder e não possibilitar uma fragmentação que não leve a um projeto de comunidade. A política é um processo que busca o interesse público, que busca o interesse coletivo, então isso tem que

estar presente. Por isso que a ideia de ter uma plataforma e de que essa plataforma seja endossada por um grupo representativo numa proporção do município, do estado, até mesmo do País significativa, para que aquele que vai representar não seja representante de si mesmo ou do poder econômico, mas sim representante de causas.

No meu entendimento, também é preciso que a gente crie uma articulação dessa crise que a política está vivendo com instituições que precisam ser renovadas. É impossível que se tenha hoje uma tecnologia que possibilita à maioria das pessoas do mundo se conectar em tempo real e não se criem mecanismos que possibilitem uma participação mais direta de cada cidadão e de cada cidadã.

Eu me lembro que naquela época já falava que o meu mandato era uma espécie de legislador coletivo. Esse legislador coletivo precisa ser introduzido na realidade deste debate. Melhorar a qualidade da política é compreender que nós estamos vivendo uma crise política, econômica, social, ambiental e de valores, mas sobretudo como é que a gente traduz as alternativas em uma nova visão, em novos processos, numa nova estrutura, para que a gente possa atualizar a contribuição da política.

O Bauman diz em um de seus livros, acho que é *Em busca da política*, que a política perdeu a sua potência transformadora, que hoje nós podemos

até dizer o que quisermos, fazer o que quisermos, menos mudar o sistema. E se a política, diz ele, é apenas para fazer mais do mesmo, então para que serve a política? O que nós temos é que reconectar a política com a sua potência transformadora. Ao apartá-la da sociedade, sem que a sociedade possa se constituir como um sujeito político capaz de buscar as soluções e terceirizando apenas para os partidos esses caminhos e essas maneiras de caminhar, nós só vamos aprofundar a crise da política.

Uma outra coisa importante. Está surgindo no mundo - já surgiu - um novo sujeito político. Esse novo sujeito político tem uma nova forma de atuação. Ele não se contempla mais nas velhas fórmulas de ter como a sua alavanca o sindicato, o partido, a ONG, o grupo religioso a que se pertence, o grupo empresarial ou até mesmo o líder carismático. Há uma demanda das pessoas por serem autoras, mobilizadoras e protagonistas do seu próprio destino. Há uma demanda por muita gente no mundo - isso é muito bom na minha opinião - por ter um lugar de autoria, um lugar de realização, um lugar de reconhecimento. Esse novo sujeito político e esse novo ativismo é uma realidade, e o Brasil vive essa realidade, o mundo inteiro vive essa realidade. Eu costumo dizer que esse novo ativismo é o que eu chamo de ativismo autoral, o ativismo das pessoas, que é muito mais do que uma ideologia. É uma vivência, é uma experiência. Ainda que tenha também ideologia, ainda que tenha um ideal, ainda que tenha propostas, as pessoas

querem dar uma contribuição. E nós temos que compreender que as fórmulas que já foram feitas, e que deram certo, elas não são eternas. Nós estamos aqui para quebrar paradigmas, porque insistir neles, quando, na prática, eles já estão quebrados, é fazer com que a realidade seja prisioneira dos nossos conceitos e dos nossos preconceitos.

Eu gosto muito de uma frase de uma psicopedagoga chamada Nádya Bossa, que ela diz que a realidade responde na língua em que é perguntada. E eu chego à conclusão de que a realidade é poliglota, nós é que somos monoglotas. Se a gente fizer as mesmas perguntas para a realidade, nós vamos ter as mesmas respostas. Como é que faz para participar da política? "Ah, tem que ter um partido, se não tenho partido, não tem como ser candidato." Mas a realidade poliglota diz que se nós perguntarmos "é possível participar diretamente, desde com critérios que não levem à fragmentação, que não levem ao abuso do poder econômico, que não levem a plataformas que sejam contrárias às cláusulas pétreas da nossa Constituição, é possível?" E a realidade vai responder que sim. Eu tenho uma sensibilidade muito forte de que uma dessas respostas está nas candidaturas independentes.

Então eu desejo para você um feliz debate e que a gente possa fazer, nessa situação em que o Brasil vive, um lugar para que esses movimentos cívicos de renovação, que já temos na prática, só que eles acabam procurando

partidos que muitas vezes não têm como fazer esse acolhimento. Quando nós criamos a Rede Sustentabilidade, ela já foi toda pensada para ser uma espécie de *locus*, uma espécie de *startup* desses movimentos cívicos. E ser um experimento mesmo. Na Rede, nós não temos a figura do presidente, nós temos os porta-vozes, é sempre um homem e uma mulher, um mais jovem e outro mais experiente. Na Rede, nós defendemos que tem apenas que ter, no máximo, dois mandatos no Legislativo, não deve ter reeleição para o Executivo. E defendemos que tenha espaço para as candidaturas cívicas, em que as pessoas podem sair candidatas pela Rede, mesmo sem serem pessoas filiadas com o objetivo de uma militância orgânica. Isso é para suprir a necessidade da aprovação da iniciativa que está sendo debatido agora no Supremo.

Um abraço e um bom debate para todos vocês!

O SENHOR MINISTRO ROBERTO BARROSO (RELATOR) -

Agradecemos à ex-Senadora Marina Silva pelo valioso depoimento. Ela está na Conferência COP-25, que é a conferência sobre mudança climática, evento extremamente importante que dá concretização aos acordos que existem sobre mudança climática: Convenção-Quadro, Protocolo de Kyoto e Acordo de Paris. Essa é uma das questões definidoras da nossa época, da nossa geração. Na verdade, a COP-25 deveria ter sido realizada no Brasil, essa era a previsão, infelizmente o

País declinou. Esse é um tema que precisamos ter no radar, é uma questão de justiça intergeracional.

Dando então sequência à nossa audiência pública, convido para falar em nome da Bancada Ativista, o Senhor Pedro Telles.

Acho que seria valioso - sobretudo porque está sendo transmitido para o grande público - que os expositores por movimentos sociais e organizações não governamentais enunciassem, em um parágrafo, o objetivo de seu movimento, de sua organização, para que as pessoas tenham compreensão exata da participação dos movimentos sociais.

Senhor Pedro Telles, o senhor tem a palavra, muito obrigado pela presença, é um prazer tê-lo aqui.

O SENHOR PEDRO TELLES (BANCADA ATIVISTA) -
Obrigado, Ministro, boa-tarde, colegas, boa tarde! Obrigado pelo convite para estar aqui representando a Bancada Ativista e parabéns pela iniciativa desta audiência pública, de grande importância para a democracia.

A Bancada Ativista é um movimento político independente e pluripartidário, dedicada a eleger ativistas para o Poder Legislativo em São Paulo, fundada em 2016. Entre 2016 e 2018, fomos bem-sucedidos nas duas eleições. Em 2016, apoiamos oito candidaturas a vereador e, dentre elas, uma foi eleita, a hoje Deputada Federal Sonia Bonfim. Em 2018, construímos uma candidatura coletiva,

juntando, pela primeira vez, nove ativistas de diferentes causas e de diferentes partidos em um número na urna, que também foi eleita recebendo quase cento e cinquenta mil votos.

Enquanto movimento, a Bancada Ativista é movida pelo objetivo de promover novas práticas políticas eleitorais que fortaleçam nossa democracia e ampliem a participação de indivíduos e grupos historicamente alijados de espaço de poder. É justamente por isso que defendemos a ideia de candidaturas cívicas.

É importante começar explicando por que estou usando o termo candidaturas cívicas, e não candidaturas avulsas ou independentes. Essa é uma escolha bastante consciente. Os termos "avulsas" e "independentes" passam a ideia de iniciativas que são de responsabilidade de um único indivíduo, mas nós acreditamos que política é algo que se faz coletivamente. Também acreditamos que é possível construir candidaturas fora de partidos, de forma coletiva.

Existem maneiras de abrir espaço para candidaturas cívicas, com regras que demandem apoio prévio de um número expressivo de cidadãos e também que permitam a união de diferentes candidatos cívicos em torno de projetos comuns. É isso que a gente defende e é isso que vou discutir ao longo de minha fala e em mais detalhes.

O debate em torno das candidaturas cívicas não surge por acaso. Ele não se limita às vontades e às ideias de um ou outro aventureiro e nem a pessoas que desconhecem o funcionamento do sistema político ou partidário do País.

Pelo contrário, é uma ideia implementada em noventa por cento dos países democráticos e defendida publicamente no Brasil não só pelos vários indivíduos e entidades que falam aqui hoje, como também por figuras como o ex-Presidente Fernando Henrique Cardoso, o ex-Senador Cristovam Buarque, o Senador Paulo Paim e o ex-Ministro do STF, Joaquim Barbosa. Vozes de peso que representam pontos de vista e ideologias das mais diversas.

A razão para tamanho apoio é simples. Por mais centrais e importantes que sejam os partidos políticos, sozinhos eles são insuficientes para abrir espaço a toda pluralidade e representação política que uma democracia plena demanda. Também têm sérios limites no que diz respeito a liderar o desenvolvimento de novas formas de se fazer política.

Não à toa os partidos estão, há muito tempo, entre as entidades de menor confiança da população e - conforme apresentado recentemente pelo cientista político Jairo Nicolau, em artigo recente - atraem, cada vez menos, filiados, especialmente entre os mais jovens.

Nesse contexto, as candidaturas cívicas surgirão como ameaça aos partidos. A ideia passa longe disso. Eles devem continuar sendo partidos, o

principal espaço de construção da nossa democracia, de qualquer democracia, mas como canal complementar que fortalecerá essa democracia, inclusive contribuirá para que os partidos melhorem suas práticas.

Em nenhum partido que abriu espaço para candidaturas assim, o sistema partidário foi ameaçado, porque o número de pessoas que, de fato, conseguem se eleger por essa via é baixo.

No Brasil, a atual forma de distribuição de recursos públicos para partidos garante ainda mais estabilidade às grandes legendas, graças à cláusula de barreira. Mas o que as candidaturas cívicas oferecem é a abertura de espaço a novos corpos e novas ideias. Somado a isso, elas também contribuem para a garantia dos direitos fundamentais de participação nas esferas institucionais decisórias do Estado e de proteção contra obrigação de associação a qualquer entidade, prevista na Constituição Federal. Quando contrapostos, a necessidade de filiação partidária tem peso maior devido à sua importância para a democracia.

Hoje as barreiras de entrada política são altíssimas, especialmente para grupos historicamente desfavorecidos e marginalizados. Se você não for rico, não for muito famoso, não for membro de família que já teve mandato ou nunca tiver sido eleito antes, dificilmente conseguirá apoio interno de um partido, seja por não ser visto de antemão como candidato forte, seja por não fazer parte dos grupos que controlam, em muitos partidos, as estruturas

partidárias. Sendo assim, dificilmente você conseguirá fazer uma campanha eleitoral competitiva. Você estará preso à obrigação de se filiar ao partido, mas, provavelmente, receberá muito pouco ou nada em troca. Na prática, como me disse, nas eleições do ano passado, uma candidata, fornecerá um candidato independente, mas sem independência.

Candidaturas cívicas permitirão, àqueles que quiserem, construir projetos políticos por outra via e, assim, abrirão importantíssimo espaço a grupos historicamente sub-representados em nossa democracia, justamente por serem desprivilegiados: mulheres, negros, indígenas, cidadãos de baixa renda, entre vários outros.

Para além disso, incentivarão também partidos a repensar mais profunda, democrática e equitativamente suas práticas, tendo em vista que potenciais candidatos terão alternativa se não quiserem se submeter a regras e processos que vejam como injustos ou como disfuncionais.

Como falei no começo de minha fala, ao defender candidaturas cívicas, não estamos defendendo a ideia de que o indivíduo possa sair candidato sem nenhum tipo de respaldo ou construção coletiva. Há duas formas de garantir e fomentar isso, que já foram implementadas com sucesso em outros países onde candidaturas assim são permitidas.

A primeira forma é exigir um número mínimo de assinaturas de apoio para que uma candidatura seja homologada. Na Colômbia, por exemplo, podem-se lançar candidatos ao Poder Legislativo todos os chamados grupos significativos de cidadãos - esse é um termo previsto na lei colombiana - que juntarem assinaturas equivalentes a 20% do coeficiente eleitoral, ou seja, equivalentes a 20% do número de votos necessários para eleger alguém. A segunda forma é permitir a criação de listas cívicas, em que diversos candidatos cívicos se juntam em torno de um projeto comum e somam votos para o atingimento do coeficiente eleitoral e definição do número de eleitos, da mesma forma como já acontece para partidos. Com essas medidas, garante-se a coletividade, característica central da boa política.

Outra cautela que se pode ter é a de, a princípio, abrir a possibilidade de candidaturas cívicas apenas para cargos proporcionais e não para cargos majoritários. Vereadores e deputados poderão se eleger assim. Senadores, prefeitos, governadores e presidentes, não. Essa é a realidade de diversos países e pode ser o passo inicial no Brasil.

Seria ótimo debater, em detalhes, com todos os que estão aqui presentes, a melhor forma de dar esse passo inicial, mas o mais importante é garantir que esse passo inicial seja dado. Aqui, como em qualquer outro lugar, a democracia é um sistema dinâmico, que precisa passar por constantes ajustes e

aperfeiçoamentos. Hoje são mais nítidos do que nunca os limites da atuação dos partidos.

Por mais importantes que os partidos sejam, precisamos experimentar outros caminhos. Complementando os partidos, as candidaturas cívicas, no formato que descrevi, expandirão e fortalecerão nossa democracia, reduzindo desigualdades e injustiças do sistema eleitoral e abrindo espaço para novas e melhores práticas políticas.

Obrigado!

O SENHOR MINISTRO ROBERTO BARROSO (RELATOR) -

Agradeço ao Senhor Pedro Telles, que falou em nome da Bancada Ativista.

Convido agora, para fazer uso da palavra, representando o Movimento Livres e o Renova Brasil, o Doutor Gabriel Sousa Marques de Azevedo.

O SENHOR GABRIEL SOUSA MARQUES DE AZEVEDO (MOVIMENTO LIVRES E RENOVA BR) - Excelentíssimo Senhor Ministro do Supremo Tribunal Federal Luís Roberto Barroso, cumprimentando Vossa Excelência, eu presto homenagens de estima a todos os presentes.

É com muita responsabilidade que me manifesto aqui hoje em nome do Movimento Livres, do qual faço parte, e do Renova BR, escola de política onde sou professor e cujo fundador, Eduardo Mufarej, aqui está entre nós.

Agradeço demais a Vossa Excelência, Ministro, pela realização desta audiência, que deu voz a uma parcela da sociedade que normalmente não chega até aqui.

Muito obrigada!

O SENHOR MINISTRO ROBERTO BARROSO (RELATOR) -

Muito obrigado, Senhora Adelaide de Oliveira.

Um fenômeno novo, no Brasil, é precisamente esse florescimento da sociedade civil, que, portanto, justifica esta parte da tarde de nossa reunião: ouvir as manifestações dos grupos que fazem o País avançar de baixo para cima.

Gostaria de convidar agora para falar em nome da Politize, a Doutora Gabriela Souza Prado. Verifico que ainda não está presente, embora inscrita, de modo que passaremos à entidade subsequente, a Transparência Brasil, representada pelo Doutor Manoel Galdino, que tem a palavra, agradecendo a participação.

O SENHOR MANOEL GALDINO (TRANSPARÊNCIA BRASIL) - Obrigado! Cumprimento o Excelentíssimo Senhor Presidente desta audiência pública, Ministro Roberto Barroso, e também as demais autoridades aqui presentes e os colegas de Mesa. Boa tarde a todos e todas!

Agradeço o convite para estar aqui nesta audiência pública representando a Transparência Brasil, organização da sociedade civil sem fins lucrativos, fundada em 2000, que tem como parte de sua missão o aperfeiçoamento das instituições democráticas. Fomos um dos principais responsáveis pela aprovação da Lei de Acesso à Informação e trabalhamos, há muito tempo, fiscalizando e monitorando o poder público.

Sou doutor em Ciência Política e diretor-executivo da Transparência Brasil. Nós, da Transparência Brasil, somos contra as candidaturas avulsas por três razões. Em primeiro lugar, não irão ajudar a aumentar a pluralidade da democracia ou das vozes que serão representadas em nossa política, podendo até mesmo agravar a situação atual. Em segundo lugar, porque partidos são importantes e precisam ser fortalecidos, não enfraquecidos. Por fim, concluirei minha exposição argumentando que permitir candidaturas avulsas é estimular uma solução simplista. Em vez de ir à raiz dos problemas, optaremos por soluções que apenas tornam a situação mais complexa e com novas complicações.

Passo ao primeiro ponto, que é avaliar as consequências de se permitir candidaturas avulsas. Vou elencar aqui dois cenários básicos e ver o que podemos esperar de cada um desses cenários. No primeiro, candidaturas avulsas, cívicas ou independentes, como queiram chamar, serão permitidas, mas todo restante continuará como antes, do ponto de vista das regras institucionais. Na área

eleitoral, isso significa que as candidaturas independentes não terão direito ao equivalente ao Fundo Partidário, nem ao Fundo Eleitoral. Terão tempo ínfimo no horário eleitoral gratuito de rádio e TV e terão de ser eleitos com mais votos do que os candidatos de partidos, pois devem ultrapassar sozinhos o quociente eleitoral.

Uma vez eleitos, situação similar ocorrerá na arena legislativa. O Regimento Interno das Casas continuará a privilegiar partidos. Assim, eleitos avulsos terão peso ínfimo nos blocos parlamentares, que determinam, como sabemos, a composição das Mesas e comissões permanentes. Não terão poder de pedir urgência na tramitação de projetos de lei, nem poderão usufruir dos demais poderes concedidos aos líderes partidários. Que resultado podemos, então, esperar de tal cenário?

Em primeiro lugar, poucos candidatos avulsos conseguirão ser eleitos, posto que a competição será extremamente desigual. Apenas candidatos com nome e acesso a muitos recursos terão sucesso. Dada a desigualdade de classe, de gênero e de raça do Brasil, o perfil dos eleitos dificilmente ampliará a diversidade dos políticos brasileiros. Na verdade, é de se esperar que aumente o percentual de homens brancos e ricos eleitos.

Podem, pelo menos, forçar uma mudança nos comportamentos partidários? O que terá um líder partidário a temer? Nesse cenário, não diminuirá o acesso a recursos públicos, não diminuirá seu poder nas Casas Legislativas. Na

verdade, no Parlamento, o poder das lideranças partidárias poderá até aumentar, pois os candidatos avulsos precisarão pedir, às bancadas parlamentares, para serem indicados para Mesas e comissões. Em vez de democratizar os partidos, podemos acabar concentrando o poder nas lideranças.

É importante lembrar também que os partidos poderão lançar candidatos laranjas como avulsos, que, uma vez eleitos, migrarão para esses mesmos partidos. Não imaginem que as lideranças partidárias reagirão mantendo o padrão de comportamento atual. Partidos são estratégicos.

Em um segundo cenário, poderíamos tentar desenhar condições de mais igualdade na disputa, com maior distribuição dos recursos públicos para as campanhas, bem como maior tempo no horário eleitoral gratuito. E o que podemos esperar desse cenário? Sem maiores restrições, que exploda o número de candidatos. Afinal, será destinado recurso público para cada cidadão que se der ao trabalho apenas de registrar o nome no Tribunal Eleitoral. Com o dinheiro, poderá ser montada uma grande lavanderia, em que os recursos serão destinados não para a campanha, mas para encher o bolso dos candidatos. O tempo em rádio e TV poderá ser alugado para atacar adversários mais competitivos. No final das contas, em vez de oxigenar a democracia, acabaremos enfraquecendo-a.

Em suma, em ambos os cenários, parece improvável que as candidaturas independentes possam ter impacto positivo, podendo até ter impacto negativo para a nossa democracia.

Passemos agora ao meu segundo argumento sobre a importância dos partidos para a democracia.

O espírito anti-partido é uma presença perene desde que a democracia moderna foi instituída. George Washington, em seu discurso de despedida como Presidente dos Estados Unidos, já alertava sobre os "efeitos maléficos do espírito partidário". A crítica era baseada no receio de que os partidos representariam facções que reduziriam a *accountability* e a responsividade do sistema político. Como se vê, nada tão diferente das críticas que hoje animam os que querem as candidaturas avulsas no Brasil.

No nascimento da democracia moderna não se previa que a representação política devesse ocorrer apenas por meio de partidos. No entanto, partidos sempre emergiram, mesmo quando não foram previstos constitucionalmente, como é o caso dos Estados Unidos ou do Reino Unido. A explicação tradicional é a de que eles ajudam a resolver o chamado problema da ação coletiva. De acordo com o trabalho de Olson, a ação coletiva sofre do chamado problema do carona. Se uma ação coletiva atinge seu objetivo, seus beneficiários incluem também quem não se esforçou ou pagou o custo da empreitada coletiva.

Outra dificuldade da ação coletiva é o custo de coordenação quando o número de agentes é muito grande. Os partidos políticos surgem, de acordo com essa visão, porque permitem aos políticos resolverem o problema do carona e coordenar suas ações.

Outro papel importante dos partidos é ajudar o leitor a fazer escolhas. Em muitas democracias, esse foi historicamente o papel dos partidos. Quando vamos decidir algo importante, como comprar um carro ou quem contratar para um emprego, não analisamos centenas ou milhares de opções em detalhes. Utilizamos filtros - por exemplo, quanto queremos gastar, marcas de carro, formação e experiência de candidatos -, para só depois nos aprofundarmos nos detalhes das poucas opções finais. Assim, os partidos políticos, historicamente, serviam como atalho informacional para os eleitores.

No caso brasileiro, os partidos funcionam bem para coordenar o trabalho dos políticos no Legislativo. O voto dos congressistas possui alta correlação com a indicação de voto das lideranças. Os partidos indicam representantes para as várias comissões, bem como são importantes para a formação de maiorias e a aprovação de leis.

É verdade, no entanto, que os partidos funcionam mal para ajudar os eleitores a votarem. O número excessivo de partidos, bem como a pouca diferenciação ideológica, torna pouco útil o partido como filtro para reduzir o custo

cognitivo de votar. Além disso, o acesso a muitos recursos públicos, independentemente de desempenho eleitoral, incentiva que os partidos não precisem ser responsivos ao que querem os eleitores.

Onde os partidos funcionam mal em seu papel é em ajudar cognitivamente os eleitores e na falta de interesse em ouvir a sociedade. Quanto ao primeiro ponto, a questão cognitiva, candidaturas avulsas devem enfraquecer os partidos, já que aumentaremos o número de candidatos e teremos candidatos sem partidos. Com relação ao segundo ponto, o de ouvir a sociedade, candidaturas avulsas simplesmente não mudam nada no quadro partidário.

Passo ao terceiro ponto: a importância de se chegar à raiz do problema. Seth Masket, cientista político norte-americano, em seu livro *The Inevitable Party*, mostra, a partir de vários estudos de casos nos estados norte-americanos, como reformas que tentam mudar a importância e o funcionamento dos partidos são difíceis e, em muitos casos, pioram o problema que pretendiam corrigir.

Trago aqui um exemplo presente no livro, que é a reforma que foi feita no Estado da Califórnia. Lá havia um quase consenso de que os partidos eram extremamente polarizados e isso produzia paralisia decisória. Reformistas culpavam em particular o sistema de primárias para o Legislativo, posto que, nas primárias, candidatos tendem a atrair os votos dos mais ideológicos.

Em 2010, uma reforma foi aprovada, em que a cédula das primárias mostrariam os pré-candidatos de ambos os partidos para todos os eleitores. Os dois mais votados, podendo até ser do mesmo partido, disputariam o segundo turno. Em teoria, os mais moderados seriam os escolhidos, pois poderiam atrair votos de ambos os partidos.

O que aconteceu? Os eleitos não se tornaram mais moderados do que antes. Por quê? Ora, porque os partidos reagiram às mudanças. Vendo-se fora do jogo, criaram uma pré-primária, em que seus escolhidos recebiam o apoio e divulgação do partido. Isso, por sua vez, teve um grande efeito nos eleitores, com os apoiados tendo de dez a quinze pontos percentuais a mais de votos. Com o tempo, os candidatos aprenderam a importância desse apoio e, vejam só, passaram a competir por ele.

Quais lições tiramos para o Brasil do que foi falado aqui hoje?

Em primeiro lugar, caciques políticos e partidos vão reagir à nova realidade, mudando suas estratégias. O equilíbrio final será impossível de prever. É possível, por exemplo, que, nas eleições, os partidos escolham os candidatos avulsos laranjas, que receberão recursos dos fundos públicos.

Diante do que sabemos sobre os incentivos institucionais brasileiros para candidaturas políticas, do que sabemos das dificuldades de reforma em outros países, parece haver pouca dúvida para mim que esta mudança

seria ruim. Ela não endereça nenhum dos principais problemas que os partidos serem como são causa: distribuição de recursos públicos aos partidos e alto custo cognitivo do ato de votar. Se há algo, ela permitirá diluir ainda mais o pouco papel informacional que os partidos exercem e também reduzir o efeito positivo da estabilidade política das relações do Executivo e do Legislativo.

Se pensarmos em qual deveria ser nossa solução, deveríamos repensar qual é o nosso problema. Nosso problema não é a falta de candidaturas avulsas. Nosso problema é que políticos e partidos não são punidos suficientemente se viram as costas para o eleitor. Continuam tendo muito acesso a recursos públicos, continuam com chances de se eleger em eleições com muitos candidatos e pouca diferenciação entre eles. Ao mesmo tempo, controlar um partido gera muitos benefícios.

Candidaturas avulsas não resolvem esses problemas. Não irá ajudar a dar governabilidade e produzir políticas públicas melhores. É bem possível, aliás, que piore esse quadro, a depender de como forem implementadas.

Se pudesse apontar uma direção para achar o problema certo, perguntaria: o que os políticos precisam? O que os bons políticos precisam que maus políticos não precisam? Com certeza não é candidaturas avulsas.

O que os bons políticos precisam é serem reconhecidos como tal pelo eleitor. Precisam que outros bons políticos queiram dar espaço a eles nos partidos e se associem a eles.

A candidatura avulsa parte da premissa de que os bons políticos usarão essa opção para barganhar melhores arranjos com os partidos, mas não há nada nela que não valha para políticos ruins. É um mal designer para o poema errado.

Por essas razões, sou contra a possibilidade de candidaturas avulsas. Obrigado!

O SENHOR MINISTRO ROBERTO BARROSO (RELATOR) -

Agradeço ao Doutor Manoel Galdino, que falou em nome da Transparência Brasil. Gostaria de dizer que o senhor Procurador-Geral da República, Doutor Augusto Aras, embora não esteja presente para manifestação oral, mandou manifestação escrita, que solicitou fosse distribuída a todos os participantes.

Aliás, registro a presença do senhor Subprocurador-Geral da República Doutor Brasilino Pereira dos Santos, representando o Procurador-Geral da República.

Este documento escrito que acaba de ser distribuído substitui a manifestação oral do Procurador-Geral da República e, como observação, é uma defesa da possibilidade das candidaturas avulsas.

Eu vou suspender a sessão, por cinco minutos de relógio, e retomamos em seguida.

SESSÃO SUSPENSA

O SENHOR MINISTRO ROBERTO BARROSO (RELATOR) -

Podemos sentar, retomando a audiência e agradecendo não só a participação como o cumprimento rigoroso do tempo. Estamos exatamente no horário. Na verdade, estamos cinco minutos adiantados, o que, no Brasil, é um fenômeno.

Passo a palavra ao Presidente do Instituto Gaúcho de Direito Eleitoral (IGAD), Doutor Caetano Cuervo Lo Pumo.

É um prazer ter o senhor aqui. Muito obrigado!

O SENHOR CAETANO CUERVO LO PUMO (PRESIDENTE DO INSTITUTO GAÚCHO DE DIREITO ELEITORAL) - Excelentíssimo Ministro Luís Roberto Barroso, ao saudá-lo, saúdo todos os presentes e parto diretamente para minha manifestação.

Represento o Instituto Gaúcho de Direito Eleitoral (IGAD), formado por advogados, contabilistas, servidores públicos, pessoas que trabalham e operam o Direito Eleitoral no dia a dia. É instituto que busca participar dos grandes debates nacionais. Tanto o é, que participamos dos debates preparatórios desta audiência. Estivemos presentes nos debates da OAB, na CCJ, na ABRADep,

de modo que nos sentimos contemplados inclusive pelas outras manifestações, mas temos também algo próprio para colaborar com o debate.

Excelência, evidentemente que nosso enfoque agora, nesse momento, é o recurso extraordinário em pauta. A solução jurídica para esse debate, no nosso ponto de vista, exige o enfrentamento do tema, sob o enfoque da teoria política - considerando modelos de outros Estados - sob o enfoque da divisão de Poderes - como já foi mencionado pelo Ministro Barroso. Deve-se considerar que estamos discutindo artigo constitucional originário - tempero muito especial ao nosso debate - e a tradição de setenta anos de candidaturas monopolizadas pelos partidos políticos, além da questão prática: a compatibilidade de eventual resultado com nosso sistema eleitoral.

Excelência, do ponto de vista político, entendemos que as candidaturas avulsas ou independentes representam solução viável, tanto que são utilizadas em diversas democracias. Mas são viáveis por serem opção política destas democracias, opção política bastante utilizada. Agora, vejam só, Arend Lijphart, renomado cientista político, em obra de 1999 em que analisa 36 modelos de democracia, compara o sistema de Westminster, o sistema distrital e o sistema proporcional. Lijphart trouxe realidades nas quais, em todos os sistemas, em todas as 36 democracias analisadas, os partidos políticos estão no centro, monopolizam o debate político, mesmo onde existe candidatura independente. Por quê? Porque a

natureza da disputa política exige organização em torno de ideias e interesses, seja para compor oposição, seja para compor situação. Em todas as democracias apresentadas por Lijphart - Estados Unidos, Inglaterra, Portugal, Itália - onde há candidatura avulsa ou independente, os modelos são centrados em partidos.

Em artigo na *Folha de São Paulo*, citado recentemente - várias vezes citado, porque é um artigo maravilhoso -, o Doutor Jairo Nicolau menciona que, na Inglaterra, onde há candidatura independente - uma observação: com voto distrital -, em vinte anos, apenas dois independentes foram eleitos. Há exemplos, também aqui citados, de sucesso, com candidaturas majoritárias, em Bogotá ou na França. Mas isso não significa que tenhamos que adotar ou deixar de adotar, por causa dos modelos internacionais, as candidaturas avulsas, Excelência. Parece-me que o pior que temos a fazer é utilizar modelos internacionais, de outras realidades, de forma fragmentada e trazê-los para cá para o bem ou para o mal. Embora seja interessante a referência a essa possibilidade, as diferentes realidades jurídicas nas quais estão inseridos esses modelos devem ser consideradas. Aí surge o principal questionamento que fazemos: em caso de provimento deste recurso, como conciliar a candidatura avulsa com nosso sistema, com nossas regras, com nossas peculiaridades, com nossa vida política? Como conciliar?

É regra constitucional originária que temos que alterar, então é exercício de mutação constitucional - como mencionado pelo Doutor Arlindo,

representante do Senado, na primeira manifestação do dia -, em prática há setenta anos, a partir da leitura de importantes princípios dos conteúdos amplamente abertos, muito bem trabalhados - também merece elogio a peça recursal do Doutor Rodrigo Mezzomo -, ou por meio de interpretação do Pacto de São José da Costa Rica - que, com todas as vênias, conflitou com a própria interpretação que Corte tem feito deste Pacto. Aqui sirvo-me de excelente parecer da OAB que, parece-me, foi juntado aos autos. Além de mencionar que acaba por contrariar a posição do Supremo em relação às inelegibilidades, nos faria repensar muitas coisas.

A viabilidade das candidaturas avulsas exigiria supressão ou alteração do art. 14, § 3º, V, que, em princípio, entendemos, é função essencial do Congresso e deve vir acompanhada de legislação complementar. Aqui, a questão mais importante de todas: deve vir acompanhada de legislação complementar que apresente suas condições de forma detalhada, por isso a insistência em que esse debate seja feito onde se fazem as leis: no Parlamento. Não há forma de admitir candidaturas avulsas independentes sem que se estabeleça um conjunto muito grande de normas satélites que lhe garantam viabilidade. Ou criaremos por resolução? Pode ser uma alternativa. Queremos por resolução? Se permitirmos candidaturas avulsas, ou independentes, ou cívicas, candidaturas à revelia de partidos, e se não houver atitude prática do Poder Legislativo para criar as normas, o Poder Judiciário vai ter que emitir complexa resolução, inclusive praticamente

criando ou recriando um novo sistema eleitoral, o que não é simples e que, com todas as vênias, causará certo desconforto.

Dito isso, quero então apresentar as questões práticas que me levam a esse argumento. Candidaturas avulsas, Excelências, são absolutamente inviáveis no sistema proporcional, que precisa dos partidos, porque a proporcionalidade é feita pelos partidos na lógica do sistema. É claro que a crise hoje é justamente essa. A crise é dos partidos, mas a solução não pode ser a descaracterização e o desmonte do sistema. A solução é outra, que não está em debate hoje.

O voto proporcional no Brasil é voto em lista partidária, votamos em partidos. Escolho, em primeiro lugar, o partido; depois, na lista partidária, apresento o parlamentar de minha preferência. A lista que votamos hoje é fechada. Votamos em lista fechada, que só é aberta quanto à ordem, mas é uma lista fechada, apresentada pelos partidos. Inclusive, entendo - e é um ponto extremamente pessoal - que esse voto deveria ser dividido. Eu deveria votar na dezena do partido e confirmar o voto para ter certeza que votei no partido, e, depois, votar na dezena ou na centena do parlamentar, porque os eleitores, até hoje, acham que votam em pessoas, quando votam em partidos. Essa é uma visão que, com a candidatura avulsa, vai-se tornar pior ainda. As pessoas vão começar, em um sistema proporcional em que se vota em partidos, a discutir nomes. O sistema,

que deveria ser compreendido como é, como proporcional, vai, cada vez mais, tornar-se um sistema personalizado.

Excelências, a Deputada Janaína, que aqui se encontra presente, a quem saúdo pela brilhante manifestação da manhã e tomo a liberdade de tomar como exemplo, se tivesse sido candidata avulsa, com dois milhões de votos, teria feito cadeira isolada. Partidos com um milhão de votos, considerando um coeficiente eleitoral de cerca de duzentos mil votos, teriam feito cinco cadeiras. Os dois milhões de eleitores da Deputada Janaína teriam um parlamentar para representá-los e aquele um milhão de eleitores de outro partido teriam cinco deputados. Ou seja, perde-se a lógica da proporcionalidade. A discussão deveria ser outra: muda-se o sistema eleitoral, porque não cabe candidatura avulsa dentro desse sistema. No sistema proporcional, só poderíamos ter candidatura à revelia de partidos com listas partidárias concorrendo. Aí seria possível. Portugal e Itália têm listas em eleições municipais - lista cívicas -, apenas em eleições municipais. Em Portugal, existem candidaturas sem partido, candidaturas de pessoas sem filiação, indicados por partidos. Nos Estados Unidos e na Inglaterra, há candidaturas independentes no sistema distrital. Exige-se alguma mudança que, com todas as vênias, exige alteração legislativa. Em termos de sistema proporcional, é inviável. Em termos de sistema majoritário, ainda do ponto de vista operacional, é necessário, em primeiro lugar, estabelecer o custo de entrada. Vi excelentes

manifestações favoráveis a candidaturas avulsas e, em diversas delas, falou-se desse custo de entrada, do critério de entrada. Mas quem vai estabelecer esse critério de entrada, se esse recurso for provido? Quem vai estabelecer? O Judiciário, por resolução? Tenho que estabelecer um custo de entrada. É um por cento das candidaturas? É vinte por cento do coeficiente eleitoral? Esse custo de entrada tem que ser razoável, não pode permitir a banalização da candidatura, não pode ser impeditivo, tem que ser compatível com os prazos de análise da Justiça Eleitoral, que tem 45 dias para analisar o registro.

É necessária também, Excelência, lei que estabeleça isonomia entre as campanhas. Ainda que o candidato avulso simplesmente queira participar, o correto é haver isonomia nas regras de financiamento, de propaganda de TV.

Mas o aspecto que acho mais importante na legislação infraconstitucional, que deveria ser acompanhado, Excelência, é a questão da prestação de contas. Por mais que se fale dos partidos políticos - aliás, permita-me fazer justiça, há representantes de partidos aqui, inclusive o Deputado Federal Marcel, a quem saúdo -, eles estão sim atentos a este debate. Advogo para partidos e sei que estão atentos a este debate. Digo o seguinte, Excelência: é necessária uma lei com relação à prestação de contas de quem vai se candidatar de forma avulsa. Como essa pessoa vai obter recursos para fazer os apoios? Como todos esses movimentos cívicos importantes vão prestar contas à Justiça Eleitoral sobre seus

candidatos? Os partidos estão na mira, no bom sentido, mas são sindicados com lupa. Os candidatos avulsos também têm de sê-lo desde antes da eleição, assim como outros movimentos cívicos e populares que vão apresentar esses candidatos.

O que me parece é que não pode ser estabelecido, nessa seara, sem que a gente tenha farta legislação infraconstitucional para apresentar condições. A não ser que queiramos o caminho de complexa resolução por parte do TSE, o que, com todas as vênias, nesse tipo de matéria, parece-me que não é a melhor solução.

Quero também reforçar que o Parlamento tem feito papel importante - participei de audiência pública lá. O Parlamento fez a cláusula de desempenho, terminou com as coligações e podemos ter resultados significativos no ano que vem. É verdade que o Parlamento, às vezes, dá passos que nos assustam, Excelência, como o prazo das comissões provisórias. Mas me parece que o TSE já está enfrentando isso com questão hermenêutica muito menos complexa do que essa que estamos vendo agora.

Concluo dizendo que não podemos esquecer de que, nos últimos trinta anos, o sistema eleitoral brasileiro tem tido razoável sucesso. E o sucesso, onde se encontra? Na intercalação do poder entre diferentes ideologias. Tem havido intercalação. Em alguns estados, em alguns municípios, sobressaem

alguns partidos. Na grande maioria, intercala-se. Em meu Estado, no Rio Grande do Sul, não há reeleição há décadas e isso é sinal de sucesso.

A Freedom House coloca o Brasil, desde 2003, com altos índices, como uma democracia plena. Ninguém tem dúvida das imperfeições do sistema. Os partidos não são perfeitos, porque são feitos de pessoas, e jamais serão perfeitos. Mas, como Vossa Excelência já disse, as coisas estão mudando aos poucos, estão mudando, vejo, para melhor.

A solução aventada de uma candidatura avulsa, parece-me, se não vier acompanhada de regras claras de como irá funcionar, compromete o sistema.

Agradeço a gentileza do tempo, Excelência.

O SENHOR MINISTRO ROBERTO BARROSO (RELATOR) -

Muitíssimo obrigado, Doutor Caetano, muito densa e relevante sua participação.

Agradeço.

O Doutor Caetano destaca ponto que salta aos olhos de quem se debruça sobre essa matéria: a complexidade da eventual regulamentação *a posteriori* da simples aprovação das candidaturas avulsas, que não é matéria simples.

Certamente acho que temos estabilidade institucional nos últimos trinta anos. O atual sucesso do modelo eleitoral brasileiro é positivo. A meu juízo e do TSE, a alternância nos pleitos majoritários também é evidente. Na