



UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA
FACULDADE DE DIREITO
CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO

ISABELA SANTOS DIAS

**REFORMA POLÍTICA E DEMOCRACIA: UMA ANÁLISE
JURÍDICO-FILOSÓFICA ACERCA DA POSSIBILIDADE DE
CANDIDATURAS AVULSAS NO BRASIL**

Salvador

2019

ISABELA SANTOS DIAS

**REFORMA POLÍTICA E DEMOCRACIA: UMA ANÁLISE
JURÍDICO-FILOSÓFICA ACERCA DA POSSIBILIDADE DE
CANDIDATURAS AVULSAS NO BRASIL**

Trabalho de conclusão de curso apresentado ao
Curso de Direito da Universidade Federal da
Bahia.

Orientador: Dr. Jaime Barreiros Neto

Salvador

2019

ISABELA SANTOS DIAS

**A REFORMA POLÍTICA E DEMOCRACIA:
UMA ANÁLISE JURÍDICO-FILOSÓFICA ACERCA DA
POSSIBILIDADE DE CANDIDATURAS AVULSAS NO BRASIL**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel em Direito, Faculdade de Direito, da Universidade Federal da Bahia.

Salvador, 09 de dezembro de 2019.

Banca examinadora

Jaime Barreiros Neto (Orientador) _____
Doutor em Ciências Sociais pela Universidade Federal da Bahia,
Universidade Federal da Bahia.

Carlos Eduardo Behrmann Rátis Martins _____
Doutor em Ciências Jurídico-Políticas pela Universidade de Lisboa,
Universidade Federal da Bahia.

André Luiz Batista Neves _____
Mestre em Direito Público pela Universidade Federal da Bahia,
Universidade Federal da Bahia

A todos que me inspiram a buscar.

AGRADECIMENTOS

Um ponto, uma existência em meio ao vazio, uma potencialidade em meio a sandice do posto. Nascemos todos pontos; perdidos, mas inconcussos. E na frugalidade encontramos nossa essência, na imprevidência, nossos caminhos, seguimos rumo a lugar algum, a todos os lugares. Traçamos de lápis os desenhos do amanhã, mas, sem maior sorte, parece que nunca conseguimos cobri-los, de forma precisa, com as canetas da realidade concreta.

Contudo, são as vicissitudes e revés que permitem a existência da harmonia. É em contraste com o caos que a plenitude passa existir, é na escuridão que a luz passa a ser a ânsia do pensamento.

Resta-nos, então, aquiescer à impossibilidade do controle, defenestrando-nos rumo ao amanhã, sem olhar para trás por um segundo sequer, pois aqueles que olham ficam, para sempre, presos a repetição do ontem, privados de vislumbrar o espetacular amanhã de possibilidades.

Entretanto, em meio a tantas incertezas, tantos medos e inseguranças, é necessário que tenhamos algo que, de alguma maneira, nos finque no chão, nos forneça abrigo das intempéries que assoreiam nossos sonhos. E é justamente nas pessoas que encontramos este conforto.

Por isso, nesta oportunidade, neste *turning point* da minha vida, gostaria de agradecer a todos aqueles que propiciaram meu hoje.

À minha família, em especial, meus pais, por tanto terem investido em mim, e minha avó Filinha, por ser, desde sempre, um exemplo de força e persistência.

Ao *Dream Team*, aqui inclusos, Yago da Costa Nunes, Luiza Teixeira Rocha e Luciana Contreiras, por terem sido meus parceiros de academia e de vida.

À 18ª Vara de Relações de Consumo, sobretudo, Dra. Daniela Guimarães, Marta Daniela e Luiz Cláudio Pitangueira, pela paciência e acolhimento.

À Samira Carvalho, Anita Gabriela, Sullivan Pereira, Gabriel Dinis, Tássia Bastos e Carlos Cauã, pelo apoio em todo o processo de elaboração deste trabalho.

Ao meu orientador, Jaime Barreiros Neto, por possibilitar que eu aprofundasse meus conhecimentos no grupo de pesquisa em Direito Eleitoral e Democracia, bem como por ter sido meu mentor neste projeto.

À André Luiz Batista Neves, por ser um professor que inspira os alunos a buscarem mais e, por ter me mostrado pela primeira vez, a poesia que pode ser vista em Rui Barbosa. A este, sou ainda grata por ter aceitado compor a banca avaliadora deste trabalho, juntamente com o professor Carlos Eduardo Behrmann Rátis Martins, por quem também guardo profunda admiração.

À Universidade Federal da Bahia, em específico, a Faculdade de Direito, por ter me propiciado tantas oportunidades, mas, acima de tudo, por ter sido meu lar nos últimos 5 anos.

À todos aqueles que por ventura não estejam nominalmente presentes aqui, mas que certamente estão nas entrelinhas deste agradecimento, ou melhor, de quem sou.

Obrigada à todos!

“It was the best of times, it was the worst of times, it was the age of wisdom, it was the age of foolishness, it was the epoch of belief, it was the epoch of incredulity, it was the season of Light, it was the season of Darkness, it was the spring of hope, it was the winter of despair, we had everything before us, we had nothing before us, we were all going direct to Heaven, we were all going direct the other way”.

Charles Dickens (2004, p. 4)

DIAS, Isabela Santos. Reforma política e democracia: uma análise jurídico-filosófica acerca da possibilidade de candidaturas avulsas no Brasil. 2019. Orientador: Jaime Barreiros. 102 fls. Trabalho de Conclusão de Curso (Curso de Graduação em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2019.

RESUMO

A Carta Magna brasileira fixa em seu artigo 14 que só terão condições de serem eleitos aqueles que, entre outros requisitos, possuírem filiação partidária. Torna-se evidente, por conseguinte, que, conforme texto constitucional, são vedadas as candidaturas avulsas, independentes, desvinculadas das organizações político-partidárias. Todavia, trinta anos após a Constituição Federal de 1988, questiona-se, cada vez mais, em que medida este paradigma se mostra adequado e se os mecanismos constitucionais adotados são suficientes para garantir a efetiva representatividade do conjunto da Sociedade. Assim, é possível notar perspectivas de mudanças em duas frentes: na legislativa, uma vez que diversas propostas de emenda à Constituição foram sugeridas para possibilitar candidaturas independentes, e na jurisprudencial, visto que o Supremo Tribunal Federal reconheceu a repercussão geral da matéria tratada no Agravo em Recurso Extraordinário 1.054.490/RJ: a convencionalidade da filiação partidária. Diante do exposto, pretende-se com presente pesquisa realizar análise jurídico-filosófica acerca da possibilidade de candidaturas avulsas no Brasil, bem como traçar os pontos positivos e negativos de uma eventual mudança jurisprudencial ou legislativa.

Palavras-chave: Direito Eleitoral. Partidos políticos. Crise de representatividade. Candidaturas Avulsas.

DIAS, Isabela Santos. Political Reform and democracy: a legal and philosophical analysis regarding the possibility of independent candidacy in Brazil. 2019. Supervisor: Jaime Barreiros Neto. 102 s. Undergraduate Dissertation (Law Degree) – Faculty of Law, Federal University of Bahia, Salvador, 2019.

ABSTRACT

The Brazilian Constitution establishes in its article 14 that only those who have affiliation to a political party can be elected. Therefore, it is clear that independent candidacies are not allowed by the constitutional rules. However, thirty year after the Federal Constitution of 1988, it is questioned in what extent this paradigm is adequate and if the constitutional mechanisms adopted are enough to guarantee an effective representativeness of the society. Thus, it is possible to notice perspectives of change in two fronts: the parliament, since several propositions of amendment to the constitution were presented in order to enable independent candidacies; the jurisprudence, considering the Supreme Court recognized “general repercussion” of the subject regarding the ARE 1.054.490/RJ. In light of the foregoing, it is intended with this research to analyze, from a legal and philosophical perspective, the possibility of independent candidacy, as well as to point the positive and negative point of an eventual change in the law or the jurisprudence.

Keywords: Electoral Law. Political Parties. Crisis of representativeness. Independent candidacy.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
ARE	Agravo em Recurso Extraordinário
CADH	Convenção Americana de Direitos Humanos
CCJ	Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania
CIDH	Corte Interamericana de Direitos Humanos
COFIPE	Código Federal de Instituições e Procedimentos Eleitorais do México
CRFB	Constituição da República Federativa do Brasil
DUDH	Declaração Universal de Direitos Humanos
HC	Habeas Corpus
PEC	Proposta de Emenda à Constituição
RE	Recurso Extraordinário
RJ	Rio de Janeiro
STF	Supremo Tribunal Federal

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	14
2 DIREITOS POLÍTICOS E REPRESENTATIVIDADE: PONDERAÇÕES ACERCA DA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA PARTIDÁRIA BRASILEIRA.....	16
2.1 MODELOS DEMOCRÁTICOS.....	16
2.1.1 Modelos Normativos.....	16
2.1.2 Teorias democráticas da Ciência Política Contemporânea.....	18
2.2 UMA ANÁLISE FILOSÓFICA ACERCA DOS PARTIDOS POLÍTICOS.....	20
2.2.1 Hans Kelsen.....	20
2.2.2 Gerhard Leibholz.....	21
2.2.3 Moisei Ostrogorski.....	22
2.2.4 Robert Michels.....	22
2.2.5 Maurice Duverger.....	23
2.2.6 Simone Weil.....	24
2.3 A DEMOCRACIA REPRESENTATIVA PARTIDÁRIA NO BRASIL.....	24
2.3.1 A afirmação dos direitos políticos no Brasil.....	25
2.3.2 A Estruturação democrática partidária brasileira: Da sua consolidação ao seu questionamento.....	32
3 A CRISE DE REPRESENTATIVIDADE DOS PARTIDOS POLÍTICOS E AS CANDIDATURAS INDEPENDENTES.....	37
3.1 DO DESCRÉDITO POPULAR EM RELAÇÃO AOS PARTIDOS POLÍTICOS.....	37
3.2 CANDIDATURAS AVULSAS: CRÍTICAS E DEFESAS DO INSTITUTO.....	41
3.2.1 Argumentos a favor das candidaturas independentes.....	42

3.2.2 Argumentos contrários às candidaturas independentes.....	43
3.3 AS EXPERIÊNCIAS DE CANDIDATURAS INDEPENDENTES NO MUNDO.....	45
3.3.1 Candidaturas independentes na América Latina.....	46
3.3.1.1 <i>A República do Chile.....</i>	46
3.3.1.2 <i>A República do Paraguai.....</i>	48
3.3.1.3 <i>A República Bolivariana da Venezuela.....</i>	48
3.3.1.4 <i>O Estado plurinacional da Bolívia.....</i>	49
3.3.2 Democracy index e candidaturas independentes.....	49
4 ENTRE A CONSTITUIÇÃO E OS TRATADOS DE DIREITOS HUMANOS: UMA ANÁLISE ACERCA DA PROIBIÇÃO DAS CANDIDATURAS AVULSAS.....	51
4.1 OS DIREITOS POLÍTICOS NORMATIZADOS NO SISTEMA DE DIREITOS HUMANOS.....	51
4.2 O <i>STATUS</i> NORMATIVO DE TRATADOS SOBRE DIREITOS HUMANOS À LUZ DO RECURSO EXTRAORDINÁRIO Nº 466.343, DE 2008.....	54
4.3 O CONFLITO ENTRE O ARTIGO 14, § 3º, V, DA CRFB/88 E O ARTIGO 23, INC. 1, B, C/C O INC. 2, DO PACTO DE SÃO JOSÉ DA COSTA RICA.....	59
4.3.1 Da jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos: O caso Castañeda Gutman vs. Estados Unidos Mexicanos.....	61
4.3.2 Do controle de convencionalidade: O agravo em Recurso Extraordinário 1.054.490/RJ.....	64
5 REFORMA POLÍTICA E CANDIDATURAS AVULSAS.....	70
5.1 AS PROPOSTAS DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO RELATIVAS ÀS CANDIDATURAS AVULSAS.....	71
5.1.1 As propostas na Câmara dos Deputados.....	71
5.1.2 As propostas no Senado Federal.....	75

5.2 OS IMPACTOS DE UMA EVENTUAL MUDANÇA: READEQUANDO O ORDENAMENTO JURÍDICO À SISTEMÁTICA DAS CANDIDATURAS AVULSAS....	78
5.2.1 As implicações constitucionais decorrentes da adoção de candidaturas independentes.....	79
5.2.2 As implicações legislativas decorrentes da adoção de candidaturas independentes.....	81
6 CONCLUSÃO.....	87
REFERÊNCIAS.....	90

1 INTRODUÇÃO

A compreensão acerca do funcionamento do Estado Democrático de Direito passa, diretamente, pela análise dos direitos políticos. Neste contexto, ganham destaque questões como a garantia dos direitos e liberdades fundamentais, o pluralismo político e as condições para o exercício do poder pela população¹.

Percebe-se, por conseguinte, que, numa sistemática pautada em preceitos democráticos, consta como espinha dorsal do ordenamento jurídico a dignidade da pessoa humana². Isso porque, o cidadão é tido como vértice do regime político, cabendo às instituições se empenharem para melhorar as condições de vida daqueles alcançados pelos seus atos de poder³.

Entretanto, nas democracias representativas partidárias, a concretização de tais ideais encontra óbice quando os partidos políticos passam a ocupar todo o espaço público, sem deixar margem de atuação para os cidadãos neles não integrados⁴. Isso ocorre quando estas organizações passam a se enxergar como instituições finalísticas, ao invés de instrumentos de realização da cidadania. Assim, nota-se uma incongruência teleológica, uma vez que tais agremiações foram pensadas para concretizar a soberania popular, devendo organizar e politizar o povo, mantendo-se, neste sentido, fiéis ao pacto constitucional.

Por este prisma, a crise dos partidos políticos no exercício de tais atribuições implica em uma crise do modelo constitucional adotado, o que, por sua vez, desestabiliza todo o sistema que estrutura o Estado.

Com fincas nesta perspectiva, tem ganhado fôlego, no âmbito doutrinário e jurisprudencial, o debate acerca da adoção de candidaturas avulsas no Brasil. Para os adeptos de tal mudança, é possível notar o progressivo processo de descrédito que os partidos políticos vêm vivenciando, de modo a gerar problemas de legitimidade na seara política e,

¹ BACK, Charlott. Os direitos políticos perante a Corte Interamericana de Direitos Humanos após a Carta Democrática de 2001. **Revista Ballot**, v. 2, n. 1, p. 158-184, jan./abr. 2016.

² SOARES, Rafael Mortental. Direitos partidários: exame crítico e propostas sobre a regulação jurídica do sistema partidário brasileiro. In: FUX, Luiz; PEREIRA, Luiz F.C.; AGRA, Walber de M.; PECCININ, Luiz E. (org.). **Tratado de Direito Eleitoral**. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

³ Tal percepção pauta-se na ideia de Müller, segundo a qual povo, para fins de atribuição da cidadania, abarca todas as pessoas implicadas pelos atos de poder decorrentes do processo político. (MÜLLER, Friederich. **Quem é o povo?: a questão fundamental da democracia**. Tradução: Peter Naumann. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2013, p. 52-53).

⁴ MIRANDA, Jorge (org.); MACHADO, Joana Fernandes (oord.) *et al.* **Direito constitucional e democracia**. Curitiba: Juruá, 2013, p. 9.

consequentemente, na atuação estatal. Diante de tal contexto, o presente trabalho objetiva realizar uma análise jurídico-filosófica acerca da possibilidade de candidaturas avulsas no Brasil.

Para tanto, no segundo capítulo será realizado um breve exame acerca dos principais modelos de democracia e de algumas das diferentes concepções dos partidos políticos. Depois de construído tal arcabouço teórico, se investigará qual escolha política foi feita, pelo constituinte originário de 1988, em relação aos contornos e funcionamento do Estado Democrático Brasileiro.

No terceiro capítulo se investigará se há de fato uma crise de representatividade dos partidos políticos, bem como serão apontadas as vantagens e desvantagens decorrentes da adoção do sistema de candidaturas avulsas. Para tanto, será realizado, de igual maneira, um levantamento dos países que adotam tal organização do sistema político.

No quarto capítulo, será analisada a possibilidade de adoção das candidaturas independentes por intermédio do STF, no julgamento do ARE 1.054.490/RJ. Para tanto, serão examinados os direitos políticos normatizados no sistema de direitos humanos, a hierarquia normativa dos tratados internacionais de proteção dos direitos humanos, bem como a jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos.

O quinto capítulo buscará apontar os distintos projetos de emenda à Constituição referentes à adoção das candidaturas avulsas e as repercussões que eventual mudança pode acarretar no ordenamento jurídico brasileiro.

Para cumprir os objetivos propostos, será realizada uma análise jurídico-normativa, por meio de pesquisa bibliográfica, utilizando-se livros, artigos e teses, bem como uma análise da jurisprudência e da legislação que versa sobre esta temática.

2 DIREITOS POLÍTICOS E REPRESENTATIVIDADE: PONDERAÇÕES ACERCA DA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA PARTIDÁRIA BRASILEIRA

2.1 MODELOS DEMOCRÁTICOS

A discussão acerca da democracia viabiliza que se compreenda a aplicabilidade do direito, uma vez em que apenas em Estados Democráticos é possível que os ordenamentos jurídicos adquiram a legitimidade necessária às normas presentes nas relações sociais⁵.

Inicialmente, para tanto, pode-se partir de uma análise etimológica da palavra democracia, que deriva do termo grego *demokratia*: *demos* (povo) e *kratos* (governo). Neste sentido, extrai-se que se trata de um regime no qual, diferentemente das monarquias e aristocracias, há o governo do povo. Contudo, embora tal definição aparente ser facilmente compreensível, esta é uma ideia complexa que traz consigo diversos problemas conceituais, a exemplo de quem é o povo, qual tipo de participação é dado a ele, qual o campo da atividade democrática, quão amplo é o escopo do governo, dentre outros⁶.

Por esta razão, diversas são as teorias democráticas existentes que tentam trazer luz a tais questões. Sinteticamente, podem-se apontar três grandes modelos normativos (liberal, republicano e procedimental) e cinco teorias da ciência política contemporânea (elitismo, pluralismo, legalismo, participação e deliberação)⁷.

2.1.1 Modelos normativos

Os modelos “liberal” e “republicano”, por muito tempo, figuraram enquanto caminhos opostos no processo de construção de ideais democráticos. Contudo, pautado na análise destes, Habermas propõe um terceiro modelo alternativo, denominado procedimental⁸.

Na concepção liberal, o processo democrático delineia-se enquanto mecanismo de agregação de interesses presentes na sociedade e de imposição de fins coletivos face ao

⁵ KOZICKI, Katya. **Conflito e estabilização**: comprometendo radicalmente a aplicação do direito com a democracia nas Sociedades Contemporâneas. 2000. 279 p. Tese (Doutorado em Direito) - Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2000, p. 21-22.

⁶ HELD, David. **Models of democracy**. Stanford: Stanford University Press, 2006, p. 1-2.

⁷ CORVAL, Paulo R. dos S. Democracia representativa: Revisitando John Stuart Mill. **Revista de Informação Legislativa**, v. 52, n. 206, p. 245-270, abr. 2015, p. 252.

⁸ WERLE, Denílson Luis. **Justiça e democracia**: ensaios sobre John Rawls e Jürgen Habermas. São Paulo: Esfera Pública, 2008, p. 102.

Estado, compreendendo-se, o Estado, neste contexto, como aparato da administração pública que emprega o poder político, e a sociedade, como o sistema estruturado em torno da economia de mercado⁹. O processo democrático, nesta senda, se realiza por meio de compromissos de interesses, que, por sua vez, devem ser regrados de modo a assegurar a equidade dos resultados, seja pelo direito igual e geral ao voto, pela composição representativa das corporações parlamentares, pelo modo de decisão, entre outros¹⁰. Em suma, a concepção liberal compreende o aparato estatal e a sociedade de maneira apartada, uma vez que eventual intervenção representaria uma violação a uma de suas principais premissas, o individualismo.

Noutro turno, na concepção republicana/comunitarista a política não deve ser entendida tão somente como a mediação estatal, sendo, em verdade, um elemento constitutivo do processo de formação da sociedade como um todo. Desta maneira, extrai-se que autocompreensão dos atores sociais e políticos, com a conseqüente formação de uma solidariedade social, apresenta-se enquanto *conditio sine qua non* a existência da democracia¹¹. Isso porque, tal linha de pensamento incorpora o conceito de liberdade positiva, que se manifestaria enquanto autônoma, uma vez que indivíduo se submete apenas a sua própria razão legisladora, mas também enquanto autorrealização, já que o indivíduo ou a coletividade buscam o reconhecimento de sua identidade por via comunicativa¹².

Nota-se, destarte, que, enquanto no modelo liberal os atores individuais e coletivos disputam posições de poder, no republicano há uma valorização do espaço público e do parlamento, capaz de imprimir legitimidade ao processo de discussão e deliberação¹³. Em outras palavras, ao passo em que os republicanos fincam o norte de sua argumentação na solidariedade, os liberais imputam ao individualismo a escolha racional de seus destinos.

⁹ HABERMAS, Jürgen. Três modelos normativos de democracia. **Lua nova**, n. 36, p. 39-53, 1995, p. 39.

¹⁰ HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia**: entre facticidade e validade. 2. ed. Tradução: Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003, p. 19.

¹¹ *Ibidem*, p. 39-40.

¹² CHAVES, Ronaldo Santana. **A teoria procedimental de Habermas: a superação do conflito entre autonomia privada e autonomia pública**. 2013. Dissertação (Mestrado em Filosofia) - Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2013, p. 33.

¹³ NOBRE, Marcos. Participação e deliberação na teoria democrática. *In*: COELHO, Vera S. P.; NOBRE, Marcos (org.). **Participação e deliberação**: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo. São Paulo: Editora 34, 2004, p. 36.

Habermas, por sua vez, utilizando-se da teoria do discurso¹⁴, conjuga elementos de ambas as concepções democráticas, propondo o modelo procedimental. Este, assim como o republicano, reconhece a importância do processo político de formação da vontade comum, porém, sem entendê-lo como algo secundário a estruturação do Estado de Direito. Assim, muito embora reconheça que a solidariedade social possui uma força integradora, pugna que esta não é extraída tão somente da ação comunicativa, mas deve se desenvolver, igualmente, nos espaços públicos autônomos diversificados e em procedimentos de formação democrática da opinião pública e das vontades políticas¹⁵. Ou seja, a democracia procedimental condiciona a “legitimidade democrática à realização de um processo público de deliberação, aberto a todos e realizado de maneira razoável e racional”¹⁶.

2.1.2 Teorias democráticas da Ciência Política Contemporânea

Os modelos normativos (liberal, republicano e procedimental), mobilizam discursos descritivos dos regimes democráticos¹⁷. O primeiro destes seria o da teoria elitista, para a qual a democracia “é um sistema institucional, para a tomada de decisões políticas, no qual o indivíduo adquire o poder de decidir mediante uma luta competitiva pelos votos do eleitor”¹⁸. Nesta perspectiva, depreende-se que o papel do povo se cinge a uma função meramente delegatória¹⁹, uma vez que o povo, como povo, jamais poderia de fato governar²⁰. Isso porque cidadão comum “nunca se interessa nem toma parte ativa no discurso político. Sua informação é mínima e sua percepção dos problemas é distorcida e apriorística”²¹.

¹⁴ De acordo com Habermas, o homem é destinatário e autor de seus direitos, de modo que “são válidas as normas de ação às quais todos os possíveis atingidos poderiam dar o seu assentimento, na qualidade de participantes de discursos racionais” (HABERMAS, Jürgen. *Direito e democracia: entre facticidade e validade*. 2ª ed. Tradução: Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003, p. 146).

¹⁵ NOBRE, Marcos. *Participação e deliberação na teoria democrática*. In: COELHO, Vera S. P.; NOBRE, Marcos (org.). **Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo**. São Paulo: Editora 34, 2004, p. 36-37.

¹⁶ KOZICKI, Katya. **Conflito e estabilização: comprometendo radicalmente a aplicação do direito com a democracia nas Sociedades Contemporâneas**. 2000. 279 p. Tese (Doutorado em Direito) - Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2000, p. 94.

¹⁷ CORVAL, Paulo R. dos S. *Democracia representativa: Revisitando John Stuart Mill*. **Revista de Informação Legislativa**, v. 52, n. 206, p. 245-270, abr. 2015, p. 253.

¹⁸ SCHUMPETER, Joseph A. **Capitalismo, Socialismo e Democracia**. Rio de Janeiro: Editora Fundo de Cultura, 1961, p. 329.

¹⁹ *Ibidem*, p. 328.

²⁰ *Ibidem*, p. 301.

²¹ SARTORI, Giovanni. **Teoria Democrática**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura: 1965, p. 99.

A teoria pluralista, noutro turno, apregoa que não haveria uma única classe dirigente, mas diversas categorias, que, por vezes, cooperam, outras vezes se combatem, mas sempre se equilibram e representam as pressões da base²². O poder, nesta senda, estaria submetido a um constante processo de barganha entre variados grupos com distintos interesses, estimulando-se a proteção a minorias e a direitos de participação e contestação²³.

A teoria legal, cujos principais expoentes são Hayek e Nozick, concebe a democracia não como a realização de uma ordem de bem-estar coletivo, mas como meio de assegurar o mais alto fim político: o exercício das liberdades individuais. Observa-se, por conseguinte, se tratar de uma concepção pautada na defesa do Estado Mínimo e do *laissez-faire* enquanto valor fundamental²⁴. Nesta perspectiva, a partir de uma inspiração liberal e libertária, defende-se a restrição ao escopo legislativo do governo através do império da lei (*rule o law*)²⁵.

O modelo participativo, noutro turno, é firmado na ideia de que os indivíduos e suas instituições não podem ser concebidos de forma isolada. Assim, tem-se como essencial que todos os sistemas políticos sejam democratizados, de forma que a participação social não se dê tão somente por meio de instituições representativas, mas possa ocorrer em todas as áreas²⁶. Válido ressaltar, neste sentido, que, diferentemente do modelo de democratização apresentado por Robert Dahl, adepto da teoria pluralista, em que “participação” expressa apenas a expansão do direito de voto, na democracia participativa, tal expressão significa o acesso a locais de tomada final de decisão, ou seja, há a transferência da capacidade decisória para a base²⁷. Percebe-se, portanto, que são rechaçadas as ideias de agregação de vontades, competição de líderes e divisão entre Estado e sociedade civil, enfatizando-se, assim, a necessária identidade entre governantes e governados²⁸.

²² SCHWARTZENBERG, Roger-Gérard. **Sociologia Política**. São Paulo: Difel, 1979, p. 673.

²³ CORVAL, Paulo R. dos S. Democracia representativa: Revisitando John Stuart Mill. **Revista de Informação Legislativa**, v. 52, n. 206, p. 245-270, abr. 2015, p. 253.

²⁴ NOBRE, Marcos. Participação e deliberação na teoria democrática. In: COELHO, Vera S. P.; NOBRE, Marcos (org.). **Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo**. São Paulo: Editora 34, 2004, p. 32-33.

²⁵ HELD, David. **Models of democracy**. Stanford University Press, 2006, p. 249.

²⁶ PATEMAN, Carole. **Participação e Teoria Democrática**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992, p. 60-61.

²⁷ MIGUEL, Luis Felipe. Resgatar a participação: democracia participativa e representação política no debate contemporâneo. **Lua Nova**, n. 100, p. 83-119, 2017, p. 95.

²⁸ NOBRE, Marcos. Participação e deliberação na teoria democrática. In: COELHO, Vera Schattan P.; NOBRE, Marcos (Org.). **Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo**. São Paulo: Editora 34, 2004. p. 33-34.

Já a democracia deliberativa é tida como um modo de exercício público e coletivo do poder erigido sobre procedimentos de deliberação livres, equitativos e racionais²⁹. Assim, a fim de que as decisões políticas sejam tidas como legítimas, é necessário que estas sejam fruto de um processo deliberativo alargado, isto é, em que haja a troca pública de argumentos sobre as propostas em consideração entre participantes livres e iguais, guiados por valores como a racionalidade, a imparcialidade, a reciprocidade e o respeito mútuo³⁰.

2.2 UMA ANÁLISE FILOSÓFICA ACERCA DOS PARTIDOS POLÍTICOS

A despeito de serem diversas as suas concepções, a expressão democracia, via de regra, conduz a uma percepção de sociedade, na qual as liberdades se encontram delimitadas pelo Direito. Desta maneira, ganha destaque a discussão acerca dos partidos políticos, uma vez que estes se encontram intrinsecamente relacionados à busca por fórmulas de organização do poder³¹. Ocorre que não é fato incontroverso a essencialidade de tais agremiações, havendo diferentes perspectivas acerca de sua existência.

2.2.1 Hans Kelsen

Para Kelsen, a democracia é uma forma de Estado e de sociedade em que a vontade geral é realizada pelo povo, sendo o povo um sistema de atos individuais determinados pela ordem jurídica do Estado. Desta maneira, destaca que, necessariamente, uma parte maior ou menor da vida humana sempre escapa a essa ordem³².

Pautado nesta perspectiva, defende que a concepção de democracia perpassa, mormente, sobre as instituições partidárias, visto que os compromissos desse modelo de organização estão diretamente vinculados ao fortalecimento dos princípios democráticos. Isso porque o

²⁹ BENHABIB, Seyla. Sobre um modelo deliberativo de legitimidade democrática. *In*: WERLE, Denilson L.; MELO, Rúrion S. (org.). **Democracia deliberativa**. São Paulo: Esfera Pública, 2007, 50-51.

³⁰ VIEIRA, Mónica Brito; SILVA, Filipe Carreira da. Democracia deliberativa hoje: desafios e perspectivas. **Revista Brasileira de Ciência Política**, n. 10, p. 151-194, 2013, p. 155.

³¹ LEITÃO, C. S. **A crise dos partidos políticos brasileiros: os dilemas da representação política no Estado intervencionista**. Fortaleza: Tipogresso, 1989, p. 34.

³² KELSEN, Hans. 2000. A democracia. São Paulo: Martins Fontes, p. 35-36.

indivíduo isolado não teria, politicamente, existência real, já que não exerceria qualquer influência sobre a vontade do Estado³³.

Em verdade, para ele, num primeiro momento, não existiria o povo enquanto uma potência prática. Apenas com uma evolução democrática, a massa de indivíduos que se encontra isolada se agruparia e se constituiria em partidos políticos, desencadeando, assim, as forças sociais que podem ser chamadas de “povo”³⁴. Nesta senda, a estas organizações caberia agrupar vontades individuais, garantindo a influência coletiva sobre a gestão de negócios públicos³⁵.

2.2.2 Gerhard Leibholz

Leibholz intenta sistematizar uma teoria do Estado de partidos, calcado na análise das insuficiências do modelo de representação política liberal. Para ele, a Constituição da vontade popular e geral não ocorreria, por completo, através do modelo liberal de representação política, mas sim pela intermediação democrática dos partidos políticos³⁶.

Nesta senda, tais instituições seriam essenciais para a formação da vontade do povo, não apenas sob o viés político-sociológico, mas também sob a perspectiva do processo de formação da vontade constitucional³⁷. Isso porque, somente por meio de organizações partidárias poderia se delinear uma ação política articulada, uma vez que apenas os partidos políticos teriam condições de abarcar os inúmeros eleitores dispersos e desarticulados politicamente³⁸.

Neste sentido, os partidos políticos seriam canais de comunicação entre Estado e sociedade, de forma que sua ausência implicaria numa situação em que o povo não seria capaz de exercer influência política sobre os atos estatais, “*ni tampoco de realizarse*

³³ *Ibidem*, p. 37-39.

³⁴ *Ibidem*, p. 42.

³⁵ MEZZARROBA, Orides. A democracia representativa partidária brasileira: A necessidade de se (re)pensar o conceito de povo como ator político. **Paraná Eleitoral: revista brasileira de direito eleitoral e ciência política**, v. 1, n. 1, 2012, p. 45.

³⁶ *Ibidem*, p. 45-46

³⁷ LEIBHOLZ, Gerhard. Representación e identidad. In: LENK, Kurt; NEUMANN; Franz (org.). **Teoría y Sociología críticas de los partidos políticos**. Tradução: Ignácio de Otto. Barcelona: Anagrama, 2018, p. 205-208.

³⁸ MEZZARROBA, Orides. A representatividade política na era da informação e o espaço reservado ao povo. **Inclusão digital e governo eletrônico**. Zaragoza: Prensas Universitarias de Zaragoza, 2008, p. 45.

políticamente a sí mismo (...) el pueblo no haría otra cosa que vegetar políticamente, impotente y sin ayuda”³⁹.

2.2.3 Moisei Ostrogorski

Ostrogorski reconhece que os partidos políticos obtiveram sucesso em assegurar o funcionamento da máquina estatal em sociedades democráticas cada vez maiores. Entretanto, ressalta, de igual maneira, que estes falharam em assegurar o poder do povo⁴⁰.

Desta forma, para o referido autor, a despeito dos partidos políticos exercerem bem funções procedimentais e institucionais, estes falham em concretizar suas funções representativas. Isto ocorre porque a máquina partidária ocasiona o decréscimo da autonomia individual, uma vez que, dominada por políticos profissionais, proporciona ao eleitorado suas convicções e prescreve sua conduta política. Haveria, por conseguinte, o controle do aparato organizacional por uma elite oligárquica, bem como a manipulação da massa, resultando em *“a government by machine instead of a responsible government by human beings”*⁴¹.

Diante de tal cenário, Ostrogorski propõe a substituição dos partidos políticos permanentes, que estariam centrados em questões de interesse político, por ligas ou partidos temporários, que teriam preocupações públicas. Estes lidariam com um problema ou questão de cada vez, afastando-se, assim, a perpetuação de dirigentes⁴².

2.2.4 Robert Michels

Robert Michels, seguindo a linha de Ostrogorski, argumenta que existiria uma “lei férrea da oligarquia”, segundo a qual os partidos políticos, embora fossem concebidos como

³⁹ Em tradução livre: “nem tão pouco realizar-se politicamente (...) o povo não faria outra coisa que vegetar politicamente, impotente e sem ajuda” (LEIBHOLZ, Gerhard (1980), «Representación e identidad», in Kurt Lenk e Franz Neumann (Org.), *Teoría y Sociología críticas de los partidos políticos*, tradução de Ignácio de Otto, Barcelona, Anagrama, p. 208.)

⁴⁰ SCARROW, Susan E. **Perspectives on Political Parties: Classic Readings**. New York: Palgrave Macmillan, 2002

⁴¹ Em tradução livre: “um governo de máquina, em vez de um responsável governo de seres humanos” (OSTROGORSKI, Moisei. **Democracy and the Organization of Political Parties**. New York: Macmillan, 1902, p. 539).

⁴² HERRÁIZ, Pedro López. El debate sobre los partidos de masas en su origen: la obra de Ostrogorski. **Revista Jurídica Universidad Autónoma de Madrid**, n. 33, p. 165-192, 2016, p. 81.

instrumento do desenvolvimento da democracia política, se tornariam, inexoravelmente, uma oligárquica⁴³.

Para ele, tal fenômeno seria consequência da indispensabilidade técnica das lideranças nestas organizações. Isso porque, os dirigentes partidários dominariam o conhecimento sobre o funcionamento administrativo e operacional, formando uma classe profissional apartada, que, por sua vez, trabalharia em prol de seus próprios interesses. Assim, da organização nasceria “a dominação dos eleitos sobre os eleitores, dos mandatários sobre os mandantes, dos delegados sobre os que delegam. Quem diz organização, diz oligarquia”⁴⁴.

Pautado nesta perspectiva, Michels argumenta que a democracia nos grandes partidos políticos, não teria chances de prevalecer, face ao constante antagonismo entre: a concentração de poderes, por parte da elite oligárquica, no aparato organizacional, e a aspiração de participação pela coletividade⁴⁵.

Percebe-se, por conseguinte, que a ausência de democracia interna nos partidos políticos ocasionaria um déficit de representatividade, uma vez que os interesses das massas organizadas que os compõe não coincidem necessariamente com os da burocracia que o personifica⁴⁶.

2.2.5 Maurice Duverger

Maurice Duverger apregoa que a liberdade coincide, necessariamente, com o regime dos partidos políticos⁴⁷. Assim, para ele, embora sejam verdadeiras as máximas elitistas acerca dos partidos de massas⁴⁸, é, igualmente, incontestado que estes cumprem duas funções fundamentais: “(1) a de recrutar uma elite societária e formá-la no interior do partido e (2) a

⁴³ BRAGA, Maria do Socorro Sousa. Democracia e organização nos partidos políticos: revisitando os microfundamentos de Michels. **Revista de Sociologia e Política**, v. 20, n. 44, p. 83-95, 2012, p. 83-84.

⁴⁴ MICHELS, Robert. **Sociologia dos partidos políticos**. Brasília: UNB, 1982, p. 237-238.

⁴⁵ BRAGA, Maria do Socorro Sousa. Democracia e organização nos partidos políticos: revisitando os microfundamentos de Michels. **Revista de Sociologia e Política**, v. 20, n. 44, p. 83-95, 2012, p. 86.

⁴⁶ MICHELS, Robert. **Sociologia dos partidos políticos**. Brasília: UNB, 1982, p. 234.

⁴⁷ CARVALHO, Carlos Eduardo Vieira de. Os partidos políticos e a democracia. **Revista de Ciência Política**, v. 33, n. 2, p. 11-25, 1990, p. 11.

⁴⁸ Os elitistas apontavam a existência de uma incompatibilidade entre as organizações partidárias modernas e a democracia. Tal incompatibilidade poderia ser extraída de duas leis: “lei da circulação das elites” ou da “classe dirigente”, de Pareto e Mosca, e a “lei de ferro da oligarquia”, de Michels. De acordo com Pareto e Mosca, em toda sociedade haveria o predomínio de um grupo minoritário sobre os demais membros da coletividade. Para Michels as organizações partidárias estariam no espectro da oligarquia (PERES, Paulo. Revisitando a “Teoria Geral” dos Partidos de Maurice Duverger. **BIB-Revista Brasileira de Informações Bibliográficas em Ciências Sociais**, p. 17-58, 2009, p. 21.).

de promover a ascensão dessa elite popular ao sistema parlamentar por intermédio da verdadeira representação política, a representação orgânica dos diversos grupos sociais”⁴⁹.

Assim, a despeito das suas estruturas organizacionais oligárquicas⁵⁰, os partidos de massas promoveriam uma mobilidade social, uma vez que representantes advindos de camadas populares ascenderiam à condição de uma elite política popular⁵¹. Ou seja, no momento de votação, para além da delegação política, haveria, simultaneamente, a concretização da representação orgânica⁵².

Adverte, neste sentido, que o brocado “o governo do povo pelo povo” deve ser substituído pelo “governo do povo por uma elite advinda do povo”. Com efeito, defende que os partidos políticos, por possibilitarem a criação de novas elites, restituíram o verdadeiro sentido de representação⁵³.

2.2.6 Simone Weil

Simone Weil enumera três características essenciais dos partidos políticos: a) são uma máquina de fabricar paixão coletiva; b) são construídos de modo a exercer uma pressão coletiva sobre cada um de seus membros; c) têm por fim, primeiro e único, seu próprio crescimento ilimitado. Pautada em tal análise, conclui, por conseguinte, que “todo partido é totalitário, potencialmente e em aspiração”⁵⁴.

Desta maneira, propugna pela suspensão das organizações partidárias⁵⁵ e criação de novos mecanismos de autogestão⁵⁶. Extrai-se, então, que, em sua concepção, a participação popular não poderia ser reduzida a processos eleitorais, devendo-se reinventar novas categorias e práticas sociais.

2.3 A DEMOCRACIA REPRESENTATIVA PARTIDÁRIA NO BRASIL

⁴⁹ *Ibidem*.

⁵⁰ DUVERGER, Maurice. **Los partidos políticos**. Tradução: Julieta Campos e Enrique González Pedrero. Méxicco [D.F.]: FCE, 1957, p. 163.

⁵¹ Tais questões são explorados mais detalhadamente no capítulo 3 (*Ibidem*).

⁵² PERES, Paulo. Revisitando a “Teoria Geral” dos Partidos de Maurice Duverger. **BIB–Revista Brasileira de Informações Bibliográficas em Ciências Sociais**, p. 17-58, 2009, p. 22.

⁵³ DUVERGER, Maurice. **Los partidos políticos**. Trad. de Julieta Campos, Enrique González Pedrero. Méxicco [D.F.]: FCE, 1957, p. 451.

⁵⁴ WEIL, Simone. **Pela Supressão dos Partidos Políticos**. Belo Horizonte: Editora Âyiné, 2016, p. 12.

⁵⁵ *Ibidem*, p. 23.

⁵⁶ *Ibidem*, p. 32.

Face a existência dos mais diversos modelos democráticos, a fim de se analisar a concretização dos ideais filosóficos de um governo do povo, faz-se imperioso voltar os olhos a sua Carta Magna. Isso porque, a partir de tal análise pode-se extrair qual concepção foi erigida a condição de ideal democrático de dada nação.

Destarte, o estudo de teoria democrática intersecta, conseqüentemente, o exame dos direitos políticos, uma vez que estes abarcam a participação popular na organização e no funcionamento do Estado.

2.3.1 A afirmação dos direitos políticos no Brasil

Os direitos políticos englobam o direito de participar, de forma direta ou indireta, do governo, da organização e do funcionamento do Estado⁵⁷. De acordo com a teoria de Karel Vasak⁵⁸, eles fazem parte da primeira geração de direitos, que impõe um dever de proteção das liberdades individuais ao Estado, resguardando-se, desta maneira, a esfera de autonomia dos cidadãos⁵⁹.

Pautado numa perspectiva histórica, pode-se perceber que são os primeiros direitos individuais a serem reconhecidos, acompanhando, quase sempre, as revoluções que tinham por intuito restringir o poder da monarquia absolutista⁶⁰. Este processo, por sua vez, iniciou no século XIII, com a Magna Carta, que reconheceu que os direitos da nobreza e do clero existiam independentemente do consentimento do monarca, não podendo, por ele, serem

⁵⁷ GOMES, José Jairo. **Direito eleitoral**. São Paulo: Atlas, 2018, p. 5.

⁵⁸ Conforme Karel Vasak, a primeira geração dos direitos humanos corresponderia a dos direitos civis e políticos, baseados na liberdade (liberté). A segunda geração, seria a dos direitos econômicos, sociais e culturais, fundamentados na igualdade (égalité). A última geração, por sua vez, se relacionaria aos direitos de solidariedade, em especial o direito ao desenvolvimento, à paz e ao meio ambiente, coroando a tríade com a fraternidade (fraternité) (PIOVESAN, Flávia. *Temas de Direitos Humanos*. São Paulo: Max Limonad, 1998, p. 28). Há que se ressaltar, contudo, que há, na doutrina, diversas críticas a esta classificação, sugerindo-se a utilização do termo “dimensões” no lugar de “gerações” (GUERRA FILHO, Willis Santiago. **Introdução ao Direito Processual Constitucional**. Porto Alegre: Síntese, 1999, p. 26; SARLET, Ingo Wolfgang. **A Eficácia dos Direitos Fundamentais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1998, p. 47; BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Malheiros, 1998, p. 524/525).

⁵⁹ VASAK, Karel. 30-Year Struggle-Sustained Efforts to give Force of Law to Universal Declaration of Human Rights. **The Unesco Courier**. Paris: Unesco, 1977, p. 29-32.

⁶⁰ SANTANO, Ana Cláudia. **Candidaturas Independentes**. Curitiba: Íthala, 2018, p. 21-22.

modificados. Tem-se, por conseguinte, neste momento, o surgimento do embrião do conceito de soberania popular, ainda que passiva ou meramente formal⁶¹.

Este movimento de limitação do Estado é intensificado, no entanto, na Revolução Gloriosa e continua com o *Petition of Rights*, em 1628, com o *Bill of Rights*, em 1689 e com a revolução estadunidense, em 1776. Outro marco histórico a ser apontado é a Declaração Francesa dos Direitos do Homem e do Cidadão, que aboliu as diferenças de votos entre os cidadãos e instituiu o sistema de governo representativo. A partir de então, observa-se, por todo o mundo, a crescente reafirmação dos direitos políticos⁶².

No âmbito da América Latina, a consolidação destes se deu de forma paulatina, embora se possa apontar como momento crucial deste processo a terceira onda democratizadora, marcada pela preocupação com a reconstrução de um sistema democrático sólido⁶³. Tal constatação é pujante ao se analisar as constituições brasileiras.

A Constituição brasileira de 1824 não emanou de uma Assembleia Constituinte, tendo sido elaborada por um Conselho de Estado e outorgada pelo Imperador D. Pedro I⁶⁴. Nesta, o direito ao voto era restrito, visto que para além do critério etário, era levado em consideração o censitário, ou seja, só quem dispusesse de determinados rendimentos poderia votar, e somente quem auferisse renda ainda maior poderia ser eleito. Ademais, grandes parcelas populacionais, a exemplo das mulheres e dos escravos, também estavam privadas deste direito. Para entender tal conjuntura, é válido ressaltar, igualmente, que a composição das Casas Legislativas – Câmara e Senado – se dava de forma indireta⁶⁵. Nota-se, portanto, que a

⁶¹ COMPARATO, Fábio Konder. **A afirmação histórica dos direitos humanos**. São Paulo: Saraiva, 2016, p. 92-93.

⁶² SANTANO, Ana Cláudia. **Candidaturas Independentes**. Curitiba: Íthala, 2018, p. 22-24.

⁶³ HUNTINGTON, Samuel P. **The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century**. Estados Unidos: University of Oklahoma Press, 1992.

⁶⁴ HORTA, Raul Machado. **Estudos de direito constitucional**. Belo Horizonte: Editora Del Rey, 1995, p. 55.

⁶⁵ Neste sentido, os artigos 90 a 97 da Constituição Brasileira de 1824 estabelecem que:

“Artigo 90. As nomeações dos Deputados, e Senadores para a Assembléa Geral, e dos Membros dos Conselhos Geraes das Provincias, serão feitas por Eleições indirectas, elegendo a massa dos Cidadãos activos em Assembléas Parochiaes os Eleitores de Provincia, e estes os Representantes da Nação, e Provincia.

Artigo 91. Têm voto nestas Eleições primarias: I. Os Cidadãos Brazileiros, que estão no gozo de seus direitos politicos. II. Os Estrangeiros naturalizados.

Artigo 92. São excluidos de votar nas Assembléas Parochiaes: I. Os menores de vinte e cinco annos, nos quaes se não comprehendem os casados, e Officiaes Militares, que forem maiores de vinte e um annos, os Bachares Formados, e Clerigos de Ordens Sacras. II. Os filhos familias, que estiverem na companhia de seus pais, salvo se servirem Officios publicos. III. Os criados de servir, em cuja classe não entram os Guardalivros, e primeiros caixeiros das casas de commercio, os Criados da Casa Imperial, que não forem de galão branco, e os administradores das fazendas ruraes, e fabricas. IV. Os Religiosos, e quaesquer, que vivam em Communidade claustral. V. Os que não tiverem de renda liquida annual cem mil réis por bens de raiz, industria, commercio, ou Empregos.

Carta Magna de 1824, longe de contemplar a maior parte da população, criou um sistema que privilegiava as classes dominantes. em que pouco mais de 1% da população possuía o direito de votar⁶⁶.

A Constituição de 1891 foi promulgada após a proclamação da República, tendo implementado grandes mudanças na vida política do Brasil. Nesta perspectiva, Paulo Bonavides aponta como sendo três as principais transformações advindas deste marco constitucional: a) a mudança da forma de estado, de unitário para federal; b) a introdução da república, em substituição ao governo monárquico; c) o estabelecimento da forma presidencial de governo⁶⁷. Em relação à capacidade eleitoral, esta, como regra geral, foi estendida a todos os brasileiros homens, com mais de 21 (vinte e um) anos de idade. Contudo, havia exceções, que, por sua vez, foram elencadas parágrafo 1º, do artigo 70 e abarcavam mendigos, analfabetos, as praças de pré e os religiosos de ordens monásticas, companhias, congregações ou comunidades sujeitas a voto de obediência. O parágrafo 2º deste mesmo artigo apresenta a primeira indicação de situações de inelegibilidade, que diziam respeito aos cidadãos não alistáveis⁶⁸. As hipóteses de suspensão e perda dos direitos políticos

Artigo 93. Os que não podem votar nas Assembléas Primarias de Parochia, não podem ser Membros, nem votar na nomeação de alguma Autoridade electiva Nacional, ou local.

Artigo 94. Podem ser Eleitores, e votar na eleição dos Deputados, Senadores, e Membros dos Conselhos de Provincia todos, os que podem votar na Assembléa Parochial. Exceptuam-se: I. Os que não tiverem de renda liquida annual duzentos mil réis por bens de raiz, industria, commercio, ou emprego. II. Os Libertos. III. Os criminosos pronunciados em queréla, ou devassa.

Artigo 95. Todos os que podem ser Eleitores, abeis para serem nomeados Deputados. Exceptuam-se: I. Os que não tiverem quatrocentos mil réis de renda liquida, na fórmula dos Artigos 92 e 94. II. Os Estrangeiros naturalizados. III. Os que não professarem a Religião do Estado.

Artigo 96. Os Cidadãos Brasileiros em qualquer parte, que existam, são elegiveis em cada Districto Eleitoral para Deputados, ou Senadores, ainda quando ahi não sejam nascidos, residentes ou domiciliados.

Artigo 97. Uma Lei regulamentar marcará o modo pratico das Eleições, e o número dos Deputados relativamente á população do Imperio.”

(BRASIL. Constituição (1834). **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro, RJ: Assembleia Constituinte, 1834.)

⁶⁶ MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. Saraiva Educação SA, 2018, p. 97.

⁶⁷ BONAVIDES, Paulo. **A evolução constitucional do Brasil**. Estudos avançados, v. 14, n. 40, p. 155-176, 2000, p. 168-169.

⁶⁸ Neste sentido:

“Art 70 - São eleitores os cidadãos maiores de 21 anos que se alistarem na forma da lei.

§ 1º - Não podem alistar-se eleitores para as eleições federais ou para as dos Estados: 1º) os mendigos; 2º) os analfabetos; 3º) as praças de pré, excetuados os alunos das escolas militares de ensino superior; 4º) os religiosos de ordens monásticas, companhias, congregações ou comunidades de qualquer denominação, sujeitas a voto de obediência, regra ou estatuto que importe a renúncia da liberdade Individual.

§ 2º - São inelegíveis os cidadãos não alistáveis.

Art 71 - Os direitos de cidadão brasileiro só se suspendem ou perdem nos casos aqui particularizados.

§ 1º - Suspendem-se: a) por incapacidade física ou moral; b) por condenação criminal, enquanto durarem os seus efeitos.

encontravam-se presentes no artigo 71 da Constituição. As eleições, por sua vez, passarem a ser diretas, havendo a proibição da reeleição e o fim do critério censitário⁶⁹.

A Constituição de 1934, consequência direta da revolução constitucionalista, disciplinou os direitos políticos nos artigos 106 a 112. Em relação a esta, é possível apontar como questões relevantes concernentes aos direitos políticos⁷⁰: a) o reconhecimento do voto feminino, ainda que de forma mitigada, visto que, para as mulheres, era obrigatório tão somente quando estas exercessem função pública remunerada⁷¹ b) a criação de uma Justiça Eleitoral, restringindo a participação dos Poderes Legislativo e Executivo na organização e execução dos procedimentos eleitorais⁷².

Quanto a Constituição de 1937, outorgada por Getúlio Vargas, interessante se faz notar que, embora devesse ser submetida ao plebiscito nacional, isto nunca ocorreu. Tal fato se mostra consoante com a proposta desta Carta Constitucional, que buscava fortalecer o Poder Executivo, conferido ao presidente da República a prerrogativa de governar através de decretos-leis⁷³. Nesta linha, conforme se aduz do artigo 186, foi instaurado o estado de emergência em todo país⁷⁴, de forma obstaculizar o exercício pleno da atividade política por parte dos cidadãos. Isto porque, os partidos políticos foram extintos e as eleições foram suspensas, só sendo novamente realizadas com o término do Estado Novo, em 1945⁷⁵. Outro retrocesso, que pode ser apontado, relativo aos direitos políticos, diz respeito à Justiça

§ 2º - Perdem-se: a) por naturalização em país estrangeiro; b) por aceitação de emprego ou pensão de Governo estrangeiro, sem licença do Poder Executivo federal.

§ 3º - Uma lei federal determinará as condições de re aquisição dos direitos de cidadão brasileiro.”

(BRASIL. Constituição (1891). **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro, RJ: Assembleia Constituinte, 1891).

⁶⁹ TELES, Iolando da Silva; TEIXEIRA, Maria Cristina. Os direitos políticos nas Constituições Brasileiras. **Revista do Curso de Direito**, v. 13, n. 13, p. 47-83, 2016, p. 63-64.

⁷⁰ Válido se faz ressaltar que muitos elementos da Constituição de 1934, já tinham sido introduzidos no ordenamento jurídico brasileiro por meio do Código Eleitoral de 1932. Neste sentido, evidencia-se o caráter inovador de tal legislação, na medida em que “o novo Código Eleitoral, de fevereiro de 1932, além de alargar as franquias, com o voto feminino e a redução da exigência para 18 anos de idade para o alistamento como eleitor, criou uma instituição judiciária, formalmente independente dos poderes políticos, com a finalidade de dar garantia ao voto – a Justiça Eleitoral”. (SADEK, M. T. **A justiça eleitoral e a consolidação da democracia no Brasil**. São Paulo: Konrad Adenauer Stiftung, 1995, p. 30).

⁷¹ GODOY, Arnaldo Sampaio de Moraes. A Constituição de 1934 no contexto da história do constitucionalismo brasileiro. **Revista Jurídica Cesumar-Mestrado**, v. 17, n. 1, p. 181-211, 2017, p. 205.

⁷² ZAULI, Eduardo Meira. Justiça eleitoral e judicialização das eleições no Brasil. **Revista Brasileira de Estudos Políticos**, v. 102, p. 255-290, 2011, p. 264-265.

⁷³ CUNHA JUNIOR, Dirley. **Curso de direito constitucional**. Salvador: Editora Juspodivm, 2015, p. 418.

⁷⁴ O artigo 186 da Constituição brasileira de 1937 estabelecia que: “Art 186. É declarado em todo o País o estado de emergência”. (BRASIL. Constituição (1937). **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro, RJ: Assembleia Constituinte, 1937)

⁷⁵ BONAVIDES, Paulo. **História constitucional do Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 1991, p. 348.

Eleitoral, não mais mencionada nos dispositivos que versavam acerca da composição do Poder Judiciária, sendo, neste sentido, extinta⁷⁶.

A Constituição de 1946 é um marco no processo de democratização da vida política brasileira. Algumas de suas conquistas podem ser apontadas como sendo: o voto secreto⁷⁷, o regime de partidos políticos, a representação proporcional, a instituição da suplência, a validade dos diplomas e a competência da Justiça Eleitoral para o julgamento de todas as fases do pleito, inclusive a verificação de poderes⁷⁸. Há que se ressaltar, contudo, que, conforme se aduz do artigo 132, as limitações ao alistamento e ao voto foram estendidas aos analfabetos, aos que não saibam exprimir-se na língua nacional e aos que estivessem privados, temporária ou definitivamente, dos direitos políticos⁷⁹.

A Constituição de 1967 regulava os direitos políticos nos artigos 142 a 148. A partir da leitura destes, percebe-se que diversos aspectos foram mantidos inalterados: a obrigatoriedade do voto; o exercício dos direitos políticos, por ambos os sexos, a partir dos 18 anos; a impossibilidade do exercício destes direitos para os analfabetos, os que não saibam exprimir-se na língua nacional e os privados, temporária ou definitivamente, dos direitos políticos; as causas de suspensão e perda dos direitos políticos e às hipóteses de inelegibilidade. Cabe, contudo, destacar que o artigo 148 estabeleceu a possibilidade da indicação de novos casos de inelegibilidade por lei complementar⁸⁰.

Contudo, em 13 de dezembro de 1968, foi editado o Ato Institucional n. 5, que suspendeu a garantia do habeas corpus, concedeu poderes ao presidente para decretar estado de sítio, instalou intervenção federal, suspendeu direitos políticos e restringiu o exercício de qualquer direito público ou privado, bem como cassou mandatos eletivos, excluindo seus atos da apreciação por parte do Poder Judiciário. Ademais, fora conjuntamente editado o Ato

⁷⁶ PORTO, W. C.. **Constituições brasileiras: 1937**. Brasília: Senado Federal, 1999, p. 25.

⁷⁷ O artigo 134 da Constituição de 1946 estabelece que: “O sufrágio é universal e direto; o voto é secreto; e fica assegurada a representação proporcional dos partidos políticos nacionais, na forma que a lei estabelecer.” (BRASIL. Constituição (1946). **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro, RJ: Assembleia Constituinte, 1946).

⁷⁸ BALEEIRO, Aliomar; LIMA SOBRINHO, Barbosa. **1946**. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2000, p. 37.

⁷⁹ “Art 132 - Não podem alistar-se eleitores: I - os analfabetos; II - os que não saibam exprimir-se na língua nacional; III - os que estejam privados, temporária ou definitivamente, dos direitos políticos.” (BRASIL. Constituição (1946). **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro, RJ: Assembleia Constituinte, 1946).

⁸⁰ TELES, Iolando da Silva; TEIXEIRA, Maria Cristina. Os direitos políticos nas Constituições Brasileiras. **Revista do Curso de Direito**, v. 13, n. 13, p. 47-83, 2016, p. 71-72.

Complementar nº 38, determinando o fechamento do Congresso Nacional⁸¹. Percebe-se, assim, que o Brasil passa a vivenciar um período de cerceamento de liberdades políticas e individuais, com graves violações aos direitos humanos.

A normalidade democrática só é restabelecida com a Constituição Federal de 1988⁸² (CRFB), que institucionalizou o Estado de Direito pautado na participação popular, objetivando, desta maneira, “alcançar uma sociedade livre, justa e solidária, em que todos (inclusive os governantes) estejam igualmente submetidos à força de leis que representam os anseios da maioria”⁸³.

Nesta Carta Magna é garantido o sufrágio universal, ou seja, o direito político é reconhecido a todos os nacionais do país. Houve, neste sentido, uma contraposição às Constituições anteriores, que consagravam o sufrágio restrito, seja o censitário ou o capacitário. Extraí-se, por conseguinte, que, pela primeira vez, fora garantido o direito constitucional ao voto para os analfabetos⁸⁴, alteração demasiado significativa⁸⁵, uma vez que, em 1980, 25,9% da população era analfabeta⁸⁶.

Estabeleceu-se, igualmente, que a soberania popular seria exercida pelo sufrágio universal, pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos (artigo 14, caput), bem como por meio de plebiscitos, referendos e iniciativas populares (artigo 14, I, II, III). Destarte, este instrumento constitucional contribuiu também para reforçar a ideia de análise dos direitos políticos não sobre uma perspectiva de status *subjectionis*, mas *activus*, ou seja, o indivíduo

⁸¹ BECHARA, Gabriela Natacha; RODRIGUES, Horácio Wanderlei. Ditadura militar, atos institucionais e Poder Judiciário. **Revista Justiça do Direito**, v. 29, n. 3, p. 587-605, 2015, p. 598.

⁸² A Constituição brasileira de 1988 foi estruturada da seguinte maneira: “(1) dos princípios fundamentais; (2) dos direitos e garantias fundamentais, segundo uma perspectiva moderna e abrangente dos direitos individuais e coletivos, dos direitos sociais dos trabalhadores, da nacionalidade, dos direitos políticos e dos partidos políticos; (3) da organização do Estado, em que se estrutura a federação com seus componentes; (4) da organização dos Poderes: Poder Legislativo, Poder Executivo e Poder Judiciário, com a manutenção do sistema presidencialista, derrotado o parlamentarismo, seguindo-se um capítulo sobre as funções essenciais à justiça, como o ministério público, advocacia pública (da União e dos Estados), advocacia privada e defensoria pública; (5) da defesa do Estado e das instituições democráticas, como mecanismo do estado de defesa, do estado de sítio e da segurança pública; (6) da tributação e do orçamento; (7) da ordem econômica e financeira; (8) da ordem social; (9) das disposições gerais. Finalmente, vem o Ato das Disposições Transitórias” (SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 89-90).

⁸³ CHIMENTI, Ricardo Cunha; CAPEZ, Fernando; ROSA, Márcio F. Elias; SANTOS, Marisa F. dos. **Curso de direito constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2005, p. 158.

⁸⁴ MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. Saraiva Educação, 2018, p. 776-777.

⁸⁵ Contudo, embora o artigo 14, inciso II, faculte ao analfabeto alistar-se como eleitor, o proíbe de candidatar-se. (BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988).

⁸⁶ INEP. **Mapa do analfabetismo no Brasil**. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/informacao-da-publicacao/-/asset_publisher/6JYIsGMAMkW1/document/id/485756> Acesso em: 25 de set. de 2019.

passa a ser visto como detentor do direito de participar do procedimento de tomada de decisões do Estado⁸⁷.

Com fins nesta perspectiva, a Constituição de 1988 estabeleceu o direito de petição aos poderes públicos em defesa de direitos ou contra ilegalidade ou abuso de poder (artigo 5º, XXXIV, a)⁸⁸; colaboração de associações representativas da coletividade no planejamento municipal (artigo 29, XII)⁸⁹; a participação dos usuários na administração direta e indireta quando se tratar de prestação de serviços à comunidade (artigo 37, § 3º)⁹⁰; a instituição de conselhos de política de administração e remuneração de pessoal, em todas as esferas da Federação, com a participação dos servidores (artigo 39)⁹¹; a realização de audiências públicas das comissões do Legislativo com entidades da sociedade civil (artigo 58, §2º, II)⁹²; etc.⁹³.

⁸⁷ Georg Jellinek elenca a existência de quatro status: passivo, negativo, positivo e ativo. O status passivo (*status subjectionis*) preconiza a submissão dos indivíduos face ao Estado, de forma a surgir deveres de ambos para o alcance do bem comum. O status negativo (*status libertatis*) relaciona-se a uma postura abstencionista por parte do Estado, qual seja, o respeito dos direitos individuais. O status positivo (*status civitatis*) diz respeito a uma atuação do Estado no sentido de garantir direitos aos indivíduos, correlacionando-se com os direitos sociais, econômicos e culturais (direitos de segunda geração ou dimensão). Por fim, o status ativo (*status activus*) possibilitaria ao indivíduo participar, por intermédio de determinadas prerrogativas e faculdades, da formação da vontade do Estado (JELLINEK, Georg. **System der subjektiven öffentlichen Rechte**. Feriburg: Mohr, 1892, p. 120-140). Válido ressaltar que, pautado nesta classificação, Peter Häberle, posteriormente, desenvolveu uma ampliação do status ativo criando o chamado *status activus processualis*, que, por sua vez, se relaciona ao direito de participar no procedimento da decisão da competência dos poderes públicos (CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Estudos Sobre Direitos Fundamentais**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2008, p. 73).

⁸⁸ “XXXIV - são a todos assegurados, independentemente do pagamento de taxas: a) o direito de petição aos Poderes Públicos em defesa de direitos ou contra ilegalidade ou abuso de poder” (BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988).

⁸⁹ “Artigo 29. O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos: (...) XII - cooperação das associações representativas no planejamento municipal.” (*Ibidem*).

⁹⁰ “§ 3º A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente: I - as reclamações relativas à prestação dos serviços públicos em geral, asseguradas a manutenção de serviços de atendimento ao usuário e a avaliação periódica, externa e interna, da qualidade dos serviços”. (*Ibidem*)

⁹¹ “Artigo 39. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão conselho de política de administração e remuneração de pessoal, integrado por servidores designados pelos respectivos Poderes”. (*Ibidem*).

⁹² “Artigo 58. O Congresso Nacional e suas Casas terão comissões permanentes e temporárias, constituídas na forma e com as atribuições previstas no respectivo regimento ou no ato de que resultar sua criação. (...) § 2º Às comissões, em razão da matéria de sua competência, cabe: (...) II - realizar audiências públicas com entidades da sociedade civil”. (*Ibidem*).

⁹³ MACEDO, Paulo Sérgio Novais de. **Democracia participativa na constituição brasileira**. In: **Revista de informação legislativa**. Brasília: Senado Federal, 2008, p. 188/190.

Outra inovação diz respeito à possibilidade daquele maior de dezesseis e menor de dezoito anos votar (artigo 14, II, “c”, da CRFB/88), que, a despeito de eventuais críticas, encontra-se em consonância com a Convenção sobre os Direitos da Criança⁹⁴.

Houve ainda a abertura necessária para o aprimoramento das regras partidárias, visto que o artigo 17 foi enfático quanto à livre criação e organização dos partidos, não os submetendo a qualquer ente estatal⁹⁵.

Diante do exposto, pode-se perceber que houve o paulatino avanço dos direitos políticos, de forma a se possibilitar, cada vez mais, a participação popular no Estado. Tal afirmação pode ser extraída, por exemplo, da análise da população com capacidade eleitoral ativa⁹⁶: em 1930 estes correspondiam a 5,6% da população; em 1945, 13,4%; em 1950, 15,9%; em 1960, 18%; em 1962, 26%⁹⁷. Hodiernamente, tem-se participação ainda maior, o total de eleitores aptos a votar nas Eleições Gerais de 2018 era de 147.306.275⁹⁸.

Desta forma, evidencia-se que a Constituição de 1988 adota diversas perspectivas democráticas. Possui um viés participativo, que pode ser observado com os plebiscitos, referendos, a iniciativa popular de lei; possui um viés deliberativo, uma vez que incentiva a existência de conselhos, do diálogo da sociedade com as instituições; e, de igual maneira, possui um viés procedimental, uma vez em que se pauta na ampliação da participação dos indivíduos nos processos de deliberação e decisão e no fomento de uma cultura política democrática.

Nesta senda, embora ainda haja desafios a serem enfrentados para a concretização dos instrumentos de participação popular, tem-se observado a consolidação dos direitos políticos, falando-se inclusive em uma dimensão destes enquanto *status activus processualis*⁹⁹.

⁹⁴ PIACENTIN, Antonio Isidoro. **Os direitos políticos nas constituições dos países do mercosul à luz do direito internacional dos direitos humanos**. 2006. 296 f. Tese (Doutorado em Direito) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2006, p. 227.

⁹⁵ SANTANO, Ana Cláudia. Do Surgimento à Constitucionalização dos Partidos Políticos: uma revisão histórica. **Resenha eleitoral**, Tribunal Regional Eleitoral de Santa Catarina, v. 20, p. 9-32, 2017, p. 24.

⁹⁶ A capacidade eleitoral passiva consiste no direito público subjetivo de ser votado para cargos eletivos, ao passo que a ativa diz respeito ao direito de votar (BARREIROS NETO, Jaime. **Direito eleitoral**. Salvador: Juspodivm, 2019, p. 149/150).

⁹⁷ CARVALHO, José Murilo. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001, p. 146

⁹⁸ Conforme consulta ao site do TSE (Tribunal Superior Eleitoral): “O total de eleitores aptos a participar nas Eleições Gerais de 2018 passou de 147.302.354 para 147.306.275 em razão de decisões da Corregedoria-Geral Eleitoral que reverteram o cancelamento da inscrição de cidadãos do Rio de Janeiro e Roraima no cadastro de eleitores”. (TSE. **Estatísticas Eleitorais**. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/estatisticas-eleitorais>>. Acesso em: 29 de set. de 2019).

⁹⁹ SANTANO, Ana Cláudia. **Candidaturas Independentes**. Curitiba: Íthala, 2018, p. 21-22.

2.3.2 A Estruturação democrática partidária brasileira: Da sua consolidação ao seu questionamento

A Carta Magna brasileira de 1988 fixa em seu artigo 1º e no parágrafo único que a República Brasileira é um Estado Democrático de Direito e que todo “poder emana do povo, que o exerce por meios de representantes eleitos ou diretamente”. Seguindo esta linha, o artigo 14 da Constituição estabelece que a “soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos”, ganhando destaque, portanto, a participação popular e o exercício dos direitos políticos no processo de legitimação do Estado.

Contudo, extrai-se também deste instrumento normativo que só terão condições de serem eleitos aqueles que, entre outros requisitos, possuírem “filiação partidária”, conforme o artigo 14, § 2º, V, da CRFB/88¹⁰⁰. Trata-se de um reconhecimento, por parte do constituinte originário, de que os partidos são pedras de toque para a concretização do modelo democrático idealizado ao tempo da construção da Carta Magna¹⁰¹.

Torna-se evidente, por conseguinte, que a democracia brasileira pretende ser representativa partidária, ou seja, são vedadas candidaturas avulsas, independentes, desvinculadas das organizações político-partidárias. Por este prisma, o instituto da

¹⁰⁰ Condições de elegibilidade ou capacidade eleitoral passiva é a capacidade do cidadão em receber votos dos eleitores (BASTOS, Celso Ribeiro. MARTINS, Ives Granda. **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva, 1989, p. 583). As condições de elegibilidade no ordenamento jurídico brasileiro, presentes no artigo 14, §3º, da CRFB/88, são: a nacionalidade brasileira; o pleno exercício dos direitos políticos; o alistamento eleitoral; o domicílio eleitoral; e idade mínima para exercício do cargo e filiação partidária. Neste sentido, importante notar o §4º do artigo 14 da Constituição Federal, que estabelece que os analfabetos e os inalistáveis são inelegíveis, bem como o teor do artigo 8º da Lei 9.504/1997, que exige aprovação da candidatura em convenção partidária (LEDESMA, Thomás Henrique Welter; REIS, Maurício Martins. A (im)possibilidade da candidatura avulsa à luz do elemento gramatical. **Revista da Faculdade de Direito da FMP**, v. 12, n. 2, p. 209-222, 2017, p. 215-216).

¹⁰¹ Ressalte-se, contudo, que ao tempo da Assembleia Nacional Constituinte houve quem defendesse as candidaturas avulsas, como Eros Roberto Grau, Dom Paulo Evaristo Arns, Ruy Mauro Marini, Ives Gandra da Silva Martins e Dalmo de Abreu Dallari, alegando a falta de comprometimento ideológico dos partidos e a necessidade de uma participação mais ampla da sociedade. De modo contrário se posicionaram Miguel Reale e Afonso Arinos de Melo Franco, para quem o modelo de democracia almejado seria a representativa, de maneira que a intervenção partidária nas candidaturas seria essencial. Ao final, prevaleceu o monopólio de candidaturas nos partidos (SALGADO, Eneida Desiree. **Constituição e democracia**: tijolo por tijolo de um desenho (quase) lógico: vinte anos de construção do projeto democrático brasileiro. Belo Horizonte: Fórum, 2007, p. 111-113).

representação política é tido como imprescindível no processo de canalização da vontade política do povo¹⁰².

Destaque-se que este modelo é resultado da adaptação dos princípios democráticos, de liberdade e de igualdade, às novas conjunturas históricas do século XX, a exemplo da ampliação do sufrágio para os mais diferentes grupos sociais¹⁰³.

Contudo, o percurso até que se adotasse tal posicionamento no Brasil foi bastante longo, podendo ser dividido em quatro etapas, conforme Heirich Triepe. Inicialmente, houve uma resistência aos partidos políticos, sendo tais organizações consideradas facções que iam de encontro ao sistema, sendo prejudiciais para o Estado e para a estabilidade do governo¹⁰⁴. Em um segundo momento, ignorou-se sua existência, havendo uma indiferença frente a eles. Em uma terceira fase, houve seu reconhecimento e legalização. Por fim, como quarta etapa, houve a plena constitucionalização destas agremiações¹⁰⁵.

Assim, em termos constitucionais, pode-se apontar que durante o Brasil Império havia uma luta contra os partidos políticos, pautada na premissa de que estes seriam prejudiciais à sociedade e teriam objetivos pouco confiáveis¹⁰⁶. Já com as Constituições de 1891¹⁰⁷ e 1934¹⁰⁸ ignora-se totalmente a existência de tais agremiações. Contudo, com a Carta de 1946 há o reconhecimento constitucional da existência dos partidos políticos, que passaram a ser referidos de forma burocrática e repressiva, com duas menções nos artigos 119, I e 141, § 13¹⁰⁹. Assim, a plena constitucionalização destes só irá ocorrer em 1988, acompanhando

¹⁰² MEZZAROBBA, Orides. A representatividade política na era da informação e o espaço reservado ao povo. **Inclusão digital e governo eletrônico**. Zaragoza: Prensas Universitarias de Zaragoza, 2008, p. 42-43.

¹⁰³ GARCIA-PELAYO, Manuel. **El Estado de partidos**. Madrid: Alianza, 1986, p. 85.

¹⁰⁴ GARCÍA GIRÁLDEZ, Tereza. Los Partidos Políticos y el Derecho. In: **Curso de Partidos Políticos**. Madrid: Akal, 2003, p. 146.

¹⁰⁵ TRIEPEL, H. Derecho Constitucional y Realidad Constitucional. In: LENK, K.; NEUMANN, F. (org.) **Teoría y Sociología Críticas de los Partidos Políticos**. Barcelona: Anagrama, 1980, p. 187-193.

¹⁰⁶ Contudo, a despeito do silêncio constitucional quanto a tal questão, existiam partidos regionais, que, por sua vez, funcionavam como um instrumento das oligarquias que revezavam no poder (AMARAL, R. Apontamentos para a reforma política: A democracia representativa está morta; viva a democracia participativa. **Revista de informação legislativa**, Brasília, ano 38, n. 151, jul/set. 2001, p. 48).

¹⁰⁷ A primeira República, de igual maneira, abstém-se quanto à criação de um sistema de partidos, em verdade, todas as organizações existentes no Império foram extintas, a exceção do Partido Republicano, controlador da administração federal e dos Estados-membros, através de coalizões políticas formadas por oligarquias locais (MEZZAROBBA, Orides. **Introdução ao Direito Partidário Brasileiro**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004, p. 192).

¹⁰⁸ A despeito da revolução de 1930 e do Código Eleitoral de 1932, a Constituição de 1934 “não reconheceu os partidos como instituições organizadas, mas tão só como “correntes de opinião”” (SANTANO, Ana Cláudia. Do Surgimento à Constitucionalização dos Partidos Políticos: uma revisão histórica. **Resenha eleitoral**, Tribunal Regional Eleitoral de Santa Catarina, v. 20, p. 9-32, 2017, p. 19-21).

¹⁰⁹ AMARAL, R. Apontamentos para a reforma política: A democracia representativa está morta; viva a democracia participativa. **Revista de informação legislativa**, Brasília, ano 38, n. 151, jul/set. 2001, p. 48.

paralelamente o processo de redemocratização que se delineava nos países da América Latina¹¹⁰.

Quanto à necessidade de filiação partidária, a primeira vez em que foram vedadas as candidaturas avulsas no Brasil foi com Código Eleitoral de 1945¹¹¹. No entanto, a impossibilidade dessas candidaturas só atinge o patamar constitucional com a promulgação da Carta Magna de 1988.

Todavia, trinta anos após a promulgação desta Constituição Federal, questiona-se, cada vez mais, em que medida este paradigma se mostra adequado e se os mecanismos constitucionais adotados são suficientes para garantir a efetiva representatividade do conjunto da sociedade.

Assim, diversas propostas de emenda à Constituição foram sugeridas para possibilitar candidaturas independentes, a exemplo da PEC 56/2005, de autoria do Senador Cristovam Buarque (PDT-DF), da PEC nº 21 de 2006, de autoria do Senador Paulo Paim (PT-RS), da PEC 229 de 2008, de autoria do deputado Leo Alcântara (PR-CE), da PEC 407/2009, de autoria do Deputado Lincoln Portela (PR-MG), da PEC 41/2011, de autoria do Senador e ex-presidente da república José Sarney (PMDB-AP) e da PEC nº 7 de 2012.

Contudo, a questão objeto de discussão se mostra extremamente complexa, encontrando posicionamentos teóricos colidentes. Marlon Reis pontua que os partidos políticos são essenciais, na medida em que possibilitam que o eleitorado saiba a que viés ideológico o candidato se filia¹¹². Em sentido contrário, Cláudio Lembo, preleciona que: “Os brasileiros não gostam dos ambientes coletivos. São, por formação, individualistas. Agem, mesmo quando pensam no bem da coletividade, isoladamente. Ora, se assim é, torna-se oportuno adotar em nosso sistema político a figura da 'candidatura avulsa’”¹¹³.

Neste cenário, o Supremo Tribunal Federal (STF) reconheceu a repercussão geral da matéria tratada no Agravo em Recurso Extraordinário (ARE) 1054490. Houve recurso sobre esta decisão nas eleições de 2016, para a prefeitura do Rio de Janeiro (RJ). Segundo o recorrente, a norma deveria ser interpretada segundo a Convenção de Direitos Humanos de San José da Costa Rica, que não prevê a filiação partidária como condição de elegibilidade.

¹¹⁰ SANTANO, Ana Cláudia. **Candidaturas Independentes**. Curitiba: Íthala, 2018, p. 52.

¹¹¹ BOGOSSIAN, Andre Martins; DE LUCA, Alexandre Corrêa. O que é bom e o que poderia ser melhor—Propostas para a Reforma Política. **Revista Brasileira Estado e Constituição—REBEC**, Belo Horizonte, ano 9, n. 32, 2015, p. 1042.

¹¹² REIS, Márton. O gigante acordado: manifestações, ficha limpa e reforma política. Leya, 2013.

¹¹³ LEMBO, Cláudio. **O Futuro da Liberdade**. São Paulo: Edições Loyola, 1999, p. 77.

Isso porque, traçando-se um paralelo com o quanto exposto no Recurso Extraordinário nº 466.343, é possível afirmar que embora o Pacto de São José seja hierarquicamente inferior a Constituição, de acordo com o entendimento do Supremo Tribunal Federal, a supralegalidade do Pacto tem o poder de paralisar a eficácia de toda a legislação infraconstitucional (anterior ou posterior) que com ele colida¹¹⁴.

Resta evidenciado, portanto, que, muito embora tenha se firmado, em 1988, um ideal de democracia representativa partidária, há, hodiernamente, um debate jurídico-filosófico acerca da possibilidade de mudança de alguns fundamentos constitucionais, questionando-se o papel representativo dos partidos políticos e o grau de efetiva participação popular na esfera estatal.

¹¹⁴ LEDESMA, Thomás Henrique Welter; REIS, Maurício Martins. A (im) possibilidade da candidatura avulsa à luz do elemento gramatical. **Revista da Faculdade de Direito da FMP**, v. 12, n. 2, p. 209-222, 2017, p. 217-218.

3 A CRISE DE REPRESENTATIVIDADE DOS PARTIDOS POLÍTICOS E AS CANDIDATURAS INDEPENDENTES

3.1 DO DESCRÉDITO POPULAR EM RELAÇÃO AOS PARTIDOS POLÍTICOS

Muito embora as agremiações partidárias estejam ligadas a ideia de conjugação de interesses e de governabilidade política, de um ponto de vista etimológico, a expressão “partido político” encontra sua origem em uma concepção bastante distinta: *partire* (dividir)¹¹⁵. No entanto, apesar da conotação negativa de tal verbo, os partidos políticos foram por muitos considerados elementos-chave da construção democrática, sendo vistos enquanto fundamentos para a evolução política¹¹⁶.

Entretanto, com o decorrer do tempo, pôde-se observar que este progresso não se delineou como fora previsto, especialmente no contexto latino-americano¹¹⁷. Conseqüentemente, cada vez mais, questiona-se o papel dos partidos políticos frente ao Estado.

Neste sentido, hodiernamente, diversos autores¹¹⁸, a exemplo de Peter Mair, defendem que tais organizações são instituições arcaicas, na medida em que foram e continuam a ser dominadas por uma elite política defensora de interesses corporativistas e privados¹¹⁹.

Quanto a este aspecto importante se faz mencionar o neopatrimonialismo. Isso porque, no âmbito político, é possível notar gestores públicos que exercem seus poderes nas organizações burocráticas como se estas fossem propriedades privadas¹²⁰. Ocorre que com a “apropriação legal” do Estado, os partidos políticos perdem o apoio popular e a legitimidade social. Com isto, percebe-se uma situação paradoxal: os partidos se fortalecem em razão do

¹¹⁵ SARTORI, Giovanni. **Parties and party systems: A framework for analysis**. Colchester: ECPR press, 2005, p. 4.

¹¹⁶ BAQUERO, M.; CASTRO, H. C. O.; RANINCHESKI, Sonia. (Des)confiança nas instituições e partidos políticos na constituição de uma democracia inercial no Brasil: o caso das eleições de 2014. **Política & Sociedade (online)**, v. 15, p. 9-38, 2016, p. 14.

¹¹⁷ LA PALOMBARA, J. Reflections on political parties and political development, four decades later. **Party Politics**, v. 13, n. 2, p. 141-154, 2007.

¹¹⁸ Dentre os autores que questionam a centralidade dos partidos na sociedade moderna e analisam sua crise, válido se faz destacar os estudos de Offe (1983); Lawson e Merkl (1988); Kirchheimer (1990); Rubio (1995); Aldrich (1995); Valdés (1996); Wattenberg (2000), Gray e Caul (2000), Baquero (2000); Castells (2001); Mair (2003) e Putnam (2005) (COSTA, H. de Oliveira. Crise dos partidos e as transformações dos governos representativos. **Revista Cronos**, v. 11, n. 1, 4 out. 2016, p. 276).

¹¹⁹ MAIR, Peter. The freezing hypothesis, an evaluation. *In*: KARVONEN L. & KUHNLE, S (org.). **Party systems and voter alignments revisited**. New York: Routledge, 2001, p. 27-44.

¹²⁰ CLAPHAM, C. **Third World Politics**. London: Helm. 1985, p. 48.

controle partidário sobre os recursos estatais, mas, concomitantemente, são vistos como inconfiáveis e mantidos à distância pela opinião pública em razão de seus interesses gananciosos¹²¹.

Os aportes de recursos públicos terem uma função essencial para a vida política dos partidos também implica outra questão problemática: estes a fim de atingirem maior estabilidade financeira, necessitam de um maior número de eleitores. Esta lógica, embora pareça inofensiva, incentiva as organizações partidárias a terem uma ideologia mais flexível, facilitando a captação de votantes e abandonando eventuais radicalismos. Com isso, criam-se os partidos *catch-all*, que possuem plataformas amplas, flexíveis e suficientemente vagas para gerar a satisfação do maior número de pedidos, deturpando desta maneira sua razão de ser¹²².

Assim, neste contexto, cada vez mais a direção de tais agremiações fica nas mãos de profissionais que definem suas agendas, sem que haja a efetiva participação dos filiados. Portanto, a opinião pública é conduzida à descrença em relação a tais instituições, uma vez que estas distanciam suas propostas eleitorais da base militante dos partidos, perdem progressivamente a ideologia que, inicialmente, estruturou sua fundação, preferem estratégias partidárias com o mero intuito de captação de votos e se apartam das verdadeiras demandas coletivas¹²³.

Soma-se ainda a esta problemática o fato do sistema partidário, via de regra, ser fragilmente institucionalizado, tornando os governos menos responsivos e fiscalizáveis, em razão da ausência de uma conexão efetiva com a sociedade¹²⁴. No contexto brasileiro as dificuldades são ainda maiores, uma vez que, por muito tempo, obistou-se a criação de mecanismos institucionalizados de agregação de interesses. Tal fato contribuiu para que estruturas fortes de mediação de demandas populares não fossem a base da tradição política, tornando os partidos políticos ainda mais propensos a crises¹²⁵.

¹²¹ IGNAZI, Piero. Power and the (il) legitimacy of political parties: An unavoidable paradox of contemporary democracy? **Party Politics**, v. 20, n. 2, p. 160-169, 2014, p. 161-162.

¹²² KIRCHHEIMER, O. El Camino Hacia el Partido de Todo el Mundo. In: LENK, K.; NEUMANN, F. (org.). **Teoría y Sociología Críticas de los Partidos Políticos**. Barcelona: Anagrama, 1980, p. 328-347.

¹²³ SANTANO, Ana Claudia; KOZICKI, Katya. A democracia, a sociedade e os partidos políticos: uma análise da eventual existência de uma crise das organizações partidárias. **Revista Quaestio Iuris**, v. 10, n. 3, p. 1271-1295, 2017, p. 1284.

¹²⁴ SU, Yen-Pin. Anti-government protests in democracies. A test of institutional explanations. **Comparative Politics**, v. 47, n. 2, jan. 2015, pp. 149-167.

¹²⁵ BAQUERO, M.; CASTRO, H. C. O.; RANINCHESKI, Sonia. (Des)confiança nas instituições e partidos políticos na constituição de uma democracia inercial no Brasil: o caso das eleições de 2014. **Política & Sociedade (online)**, v. 15, p. 9-38, 2016, p. 14-15.

Ademais, há que se destacar ainda a percepção, por parte da população, de que estas organizações, ao invés de serem instrumentos de sustentabilidade do desenvolvimento democrático, em muitos casos, obstaculizam a obtenção deste. Tal perspectiva encontra alicerce na associação que é feita entre corrupção e partidos políticos. De acordo com o relatório “*Global Corruption Barometer – Latin America & The Caribbean 2019*”, publicado pela *Transparency International* e lastreado em pesquisa feita com 1000 brasileiros, 54% destes acham que a corrupção aumentou no Brasil, 90% deles acham que a corrupção é um grande problema e 75% acham que o governo se norteia por interesses privados de alguns.¹²⁶

A origem de tal fenômeno pode ser atribuída à época da independência, quando a participação nas instituições estatais era mandatória e discriminatória, o que, por sua vez, ocasionou a naturalização do cinismo, do patrimonialismo, do clientelismo e da personalização da política¹²⁷. Tem-se, então, como produto de tal contexto a formação de organizações centralizadas com forte ênfase na profissionalização e na burocratização, resultando em um distanciamento cada vez maior das organizações partidárias da convivência popular e social¹²⁸.

Assim, “se no passado era razoável questionar se existia vida política fora do mundo dos partidos, hoje parece ser mais apropriado perguntar se a vida política ainda existe dentro desse mundo partidário”¹²⁹.

Outro fator que em muito influenciou a mudança da dinâmica dos partidos políticos foi a mídia. Esta tem assumido o papel de mediadora entre candidatos e eleitores nas campanhas eleitorais, substituindo, por vezes, os partidos políticos neste aspecto. Desempenha, igualmente, outras funções que tradicionalmente eram associadas as organizações partidárias, como: (i) estabelecer temas importantes para a discussão na esfera pública, (ii) gerar e transmitir informações políticas, (iii) fiscalizar a administração pública, (iv) fornecer críticas às políticas públicas, e (v) encaminhar as demandas da população junto ao governo¹³⁰.

¹²⁶ PRING, Coralie; VRUSHI, Jon. **Global Corruption Barometer – Latin America & The Caribbean 2019**. Disponível em: <https://www.transparency.org/whatwedo/publication/global_corruption_barometer_latin_america_and_the_caribbean_2019> Acesso em: 03 nov. 2019.

¹²⁷ *Ibidem*, p. 15.

¹²⁸ BAQUERO, Marcello; BAQUERO, Rute Vivian Ângelo. Os limites da democracia: quando a política (des) educa e a educação (des) politiza. **Educação Unisinos**, v. 13, n. 3, p. 255-263, 2009, p. 258.

¹²⁹ BAQUERO, M.; CASTRO, H. C. O.; RANINCHESKI, Sonia. (Des) confiança nas instituições e partidos políticos na constituição de uma democracia inercial no Brasil: o caso das eleições de 2014. **Política & Sociedade (online)**, v. 15, p. 9-38, 2016, p. 14.

¹³⁰ LIMA, Venício de A. **Mídia: Teoria e Política**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2007, p. 191.

Diante deste cenário, a tendência geral tem sido a demonstração, por parte dos brasileiros, de apatia em relação à participação partidária. No ano de 2018, havia 147.306.294 cidadãos que estavam aptos a votar¹³¹. Destes apenas 16,8 milhões eram filiados a uma das 35 agremiações com registro no Tribunal Superior Eleitoral¹³². Percebe-se, assim, que o distanciamento entre a participação política e a resolução de conflitos, gera no eleitorado a sensação de impotência, de forma que, cada vez mais, este se sente alijado das decisões políticas. Como consequência, é possível notar um sentimento generalizado de desencanto, apatia e até mesmo hostilidade face a tais instituições democráticas¹³³.

A realidade é que a confiança nos partidos políticos é quase inexistente, o que repercute na própria percepção do sistema democrático. De acordo com dados divulgados pelo “Informe 2018”, produzido pela *Corporación Latinobarómetro*, 52% dos entrevistados concordam que o Brasil é uma democracia com grandes problemas, apenas 9% estão satisfeitos com a democracia¹³⁴ e apenas 7% acreditam que se governa para todo o povo¹³⁵. Muito embora não se possa atribuir tal resultado apenas ao descrédito dos partidos políticos, fato é que, conforme tal pesquisa, apenas 6% dos entrevistados confia nas organizações partidárias¹³⁶.

Tal dado é extremamente preocupante, uma vez que a confiança é tida como um conceito-chave nos debates acerca da consolidação das democracias partidárias, sendo considerada essencial face às conexões que estabelece entre o povo e as instituições que os representam¹³⁷. Desta maneira, quando organizações, a exemplo dos partidos políticos, perdem sua credibilidade, há o surgimento de uma cultura política híbrida.

Esta se materializa quando os cidadãos se mostram insatisfeitos com o desempenho das instituições políticas democráticas, embora ainda considerem a democracia a melhor forma de

¹³¹ TSE. **Eleições 2018**: Justiça eleitoral conclui totalização dos votos do segundo turno. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2018/Outubro/eleicoes-2018-justica-eleitoral-conclui-totalizacao-dos-votos-do-segundo-turno>> Acesso em: 02 nov. 2019.

¹³² TSE. **Sete partidos detêm quase dois terços do número de eleitores filiados**. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2018/Junho/sete-partidos-detem-quase-dois-tercos-do-numero-de-eleitores-filiados>> Acesso em: 02 nov. 2019.

¹³³ MOISÉS, José Álvaro. A desconfiança nas instituições democráticas. **Opinião Pública**, Campinas, v. 11, n. 1, p. 33-63, mar. 2005.

¹³⁴ Em 2010 o nível de satisfação com a democracia no Brasil era de 49%.

¹³⁵ LATINOBARÓMETRO. **Informe 2018**. Disponível em: <<http://www.latinobarometro.org/lat.jsp>> Acesso em: 03 nov. 2019.

¹³⁶ Trata-se do índice mais baixo brasileiro de confiança dentre as instituições analisadas pelo Latinobarómetro 2018. Afinal, dentre os entrevistados, 73% confiam na Igreja, 58 % confiam nas forças armadas, 47% confiam na polícia, 26 % confiam na instituição eleitoral, 33% confiam no Poder Judiciário, 7% confiam no governo e 12% confiam no congresso.

¹³⁷ MISHLER, William; ROSE, Richard. Political support for incomplete democracies: Realist vs. idealist theories and measures. **International Political Science Review**, v. 22, n. 4, p. 303-320, 2001, p. 303.

governo. Nesta situação é possível notar que a escolha de candidatos se dá com base numa identificação terciária, ou seja, à margem das instituições de mediação política. No Brasil, tal fenômeno pode ser facilmente constatado. Em pesquisa realizada pelo NUPESAL-UFRS, no período de 1994 a 2005, observou-se que mais de 60% dos eleitores entrevistados afirmaram que, na hora de votar, levam em conta mais a figura do candidato e suas qualidades pessoais do que o partido ao qual ele é filiado¹³⁸.

É possível verificar a deslegitimação dos partidos políticos, que ocasiona rachaduras no sistema democrático, uma vez que gera incongruências entre os aspectos institucionais-formais e as dimensões informais da sociedade.

Diante do exposto, conclui-se que, num Estado Democrático de Direito os partidos exercem funções legítimas de representatividade social e política dos anseios e das demandas populares, devendo, portanto, contribuir para a realização de mudanças sociais e políticas. Em que pese o pluralismo político e a liberdade partidária sejam estabelecidos enquanto valores primordiais pela Constituição, na atual conjuntura, os partidos políticos têm se tornado cada vez mais máquinas eleitorais, vazias de conteúdo ideológico¹³⁹. Por isso, estes têm sido associados cada vez mais com a defesa de interesses particulares desvinculados dos anseios da população, afastando-os ainda mais das massas e agravando de maneira progressiva a crise que vêm vivenciando¹⁴⁰.

3.2 CANDIDATURAS AVULSAS: CRÍTICAS E DEFESAS DO INSTITUTO

Diante de um contexto de crises políticas e de legitimidade, emerge a necessidade de se buscar mecanismos que possam melhorar a representação popular em sociedades complexas em que predomina um sentimento de falta de espaços para a participação na política. E é

¹³⁸ BAQUERO, M. Subsídios para a compreensão da cultura política-eleitoral da democracia brasileira. **Revista Política & Sociedade**, n. 10, abr. 2007, p. 44-45.

¹³⁹ PUGLIESI, Mariza Crasto. **Os partidos políticos nas constituições brasileiras**. Recife: Nossa Livraria, 2006, p. 222-223.

¹⁴⁰ Neste sentido, Débora Galvão apregoa que: “O diagnóstico de parte da literatura é predominante na linha de que os eleitores tem se afastado dos partidos em boa parte das democracias. O que se evidencia mediante os índices baixos de filiação, militância e identificação partidária pelo menor peso do voto partidário e pela maior desconfiança nas instituições. Tal distanciamento pode desencadear em conseqüências, como a crise ou transformação do modelo democrático ao qual estamos inseridos, bem como despertar novos meios de mobilização política em detrimento dos papéis partidários.” (GALVÃO, Débora Gomes. **Crise de representação dos partidos políticos no Brasil (2000 a 2015): uma perspectiva comparada**. Jundiaí, SP. Paco Editorial, 2016, p. 51).

justamente neste debate que surge a questão das candidaturas avulsas ou independentes, ou seja, aquelas que independem de filiação partidária¹⁴¹. Ocorre que, tal alternativa não é tida unanimemente como a mais viável, havendo posicionamentos diversos acerca deste instituto.

3.2.1 Argumentos a favor das candidaturas independentes

As razões apontadas pelos defensores das candidaturas independentes são as mais diversas e de diferentes naturezas. Argumenta-se que os partidos políticos já não mais conseguem suprir às necessidades decorrentes da democracia, nem cumprem sua função representativa face os cidadãos. Nesta senda, as candidaturas avulsas, ao darem voz àqueles que não se identificam com nenhuma das organizações partidárias existentes, fomentariam os ideais democráticos, aumentando a oferta eleitoral daqueles que se abstém por não se sentirem representados¹⁴². Assim, também sairia fortalecido o engajamento democrático, já que a democracia não mais seria monopólio de partidos e oligarquias partidárias, mas de participação popular¹⁴³.

Ademais, defende-se que as candidaturas independentes não são uma ameaça nem a democracia, nem aos partidos políticos. Muito pelo contrário, ao invés de enfraquecer as agremiações partidárias, estas seriam fortalecidas. Isso porque as candidaturas avulsas são pensadas não para ir de encontro ao sistema partidário, mas para viabilizar um projeto político que não encontra espaço num ambiente em que a filiação partidária é obrigatória. Assim, face a tal mudança, os partidos políticos seriam desafiados a se adaptar a uma democracia mais autêntica e participativa¹⁴⁴. Haveria, então, uma revitalização do mercado político, obrigando os partidos a se tornarem mais democráticos a fim de sobreviver neste novo cenário¹⁴⁵.

¹⁴¹ SANTANO, Ana Claudia. Ativismo judicial no caso das candidaturas independentes. **Justiça do Direito**, v. 32, n. 1, p. 120-152, 2018, p. 121-122.

¹⁴² SANTANO, Ana Cláudia. **Candidaturas Independentes**. Curitiba: Íthala, 2018, p. 140.

¹⁴³ BOGOSSIAN, Andre Martins; DE LUCA, Alexandre Corrêa. O que é bom e o que poderia ser melhor—Propostas para a Reforma Política. **Revista Brasileira Estado e Constituição—REBEC**, Belo Horizonte, ano 9, n. 32, 2015, p. 1042.

¹⁴⁴ MARTINS, Manuel A. Meirinho. **Participação Política e Grupos de Cidadãos Eleitores**: Um contributo para o estudo da democracia portuguesa. Lisboa: Instituto superior de Ciências Sociais e Políticas, 2003, p. 36-37.

¹⁴⁵ REYES, Manuel Aragón. Derecho electoral: sufragio activo y pasivo. *In*: NOHLEN, Dieter; et al. **Tratado de derecho electoral comparado de América Latina**. 2. ed. México: Fondo de Cultura Económica, 2007, p. 197.

Outro motivo que embasa tal tese diz respeito ao caráter fundamental do direito de sufrágio passivo. Tendo em vista ser este inerente ao exercício da cidadania¹⁴⁶, pugna-se que deveria haver sua ampliação a fim de coadunar o sistema a uma noção contemporânea de democracia. Isso porque a filiação partidária representaria, na prática, tão somente um título notarial, em que indivíduos se submetem a uma elite partidária, comprometendo-se a cumprir pautas que não necessariamente se submetem aos ideais que efetivamente postulam¹⁴⁷.

Há também, em favor das candidaturas avulsas, argumentos de natureza econômica. Defende-se que este tipo de candidatura, tornaria o processo eleitoral mais econômico, uma vez que a estrutura partidária é, não só burocrática e complexa, mas também custosa¹⁴⁸.

Por fim, importante ressaltar que a existência de candidaturas com projetos individuais, que se filiam a um partido apenas em razão desta ser uma exigência legal, acaba por ocasionar o enfraquecimento institucional dos partidos políticos. Tal processo decorre do fato das “candidaturas de aluguel”, não raras vezes, ocasionarem problemas internos devido à falta de coerência e de interesses em comuns dos membros filiados. Assim, as candidaturas independentes não agravariam o quadro de fragmentação do sistema político, na medida em que diminui a demanda por partidos de aluguel e com baixa substância ideológica¹⁴⁹.

Destarte, percebe-se que a defesa das candidaturas avulsas se pauta, mormente, em questões como a necessidade de maior representatividade da população como um todo na esfera política, o fortalecimento dos partidos políticos, tanto em seu âmbito interno, quanto externamente, e os altos custos da estrutura partidária.

3.2.2 Argumentos contrários às candidaturas independentes

Aqueles que se posicionam de forma contrária às candidaturas avulsas arguem que os problemas apontados, quanto à inaptidão dos partidos políticos em exercerem suas funções

¹⁴⁶ MARRAFON, Marco Aurélio; ROBL FILHO, Ilton Norberto. Direito fundamental ao sufrágio passivo e princípios democrático, da probidade e da moralidade: análise constitucionalmente adequada das leis complementares nº. 64/1990 e nº. 135/2010. *Revista Eletrônica Direito e Política*, Itajaí, v.13, n.3, jul./set. 2018, p. 1514-1515.

¹⁴⁷ SANTANO, Ana Cláudia. *Candidaturas Independentes*. Curitiba: Íthala, 2018, p. 141.

¹⁴⁸ ARAÚJO, Caetano Ernesto P. *Partidos políticos: há futuro para o monopólio da representação?* Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/89/texto1%20-%20monoplio.pdf?sequence=4&isAllowed=y>> Acesso em: 03 nov. 2019.

¹⁴⁹ BOGOSSIAN, Andre Martins; DE LUCA, Alexandre Corrêa. O que é bom e o que poderia ser melhor— Propostas para a Reforma Política. *Revista Brasileira Estado e Constituição—REBEC*, Belo Horizonte, ano 9, n. 32, 2015, p. 1039-1041.

representativas, não estão no sistema eleitoral de apresentação de candidaturas, mas sim na ausência de uma base sólida intrapartidária¹⁵⁰. Neste sentido, afirmam que eventual esvaziamento de tais agremiações, decorrente da implementação de candidaturas independentes, impede o fortalecimento destas, conforme idealizado pelo constituinte originário, já que perderiam apoio popular e, conseqüentemente, reduziria a participação destas no acesso ao Fundo de Assistência aos Partidos Políticos¹⁵¹.

Tal cenário seria bastante preocupante, uma vez que as organizações partidárias têm por função afastar as degenerações plutocráticas ou demagógicas e de contrapor um Estado-autoridade ou governo autocrático¹⁵². Assim, as candidaturas avulsas se tornam problemáticas já que favorecem o personalismo e o surgimento de *outsiders* políticos.

O personalismo, fomentado pela possibilidade de candidaturas independentes, se torna indesejável na medida em que favorece a defesa de projetos individuais, fato este que contribui para a instalação de neoditaduras de caráter pessoal e populista, sem qualquer compromisso com pautas mais éticas e democráticas.¹⁵³

No que tange aos *outsiders*, importa destacar que o risco deles não se encontra no fato de um indivíduo que não tem um conhecimento mais acurado das dinâmicas legislativas ser eleito, mas da diminuição das barreiras que impedem a entrada de segmentos daninhos da sociedade, a exemplo do crime organizado. É bem verdade que o “narcofinanciamento” da política é uma realidade em muitos países que adotam a estrutura de obrigatoriedade de filiação partidária, contudo, em havendo este tipo de envolvimento é possível responsabilizar, frente ao estado, as organizações partidárias, alcançando, igualmente, cúmplices. Noutra turno, havendo candidaturas avulsas este tipo de controle não será possível, sendo o candidato, muito provavelmente, o único a ser julgado¹⁵⁴.

Quanto à alegação de que a obrigatoriedade de filiação partidária implicaria na restrição de direito fundamental, qual seja, o sufrágio passivo, há quem rebata argumentando que os requisitos para se candidatar de forma independente e se filiar são os mesmos, de forma que tal condição representaria não uma restrição, mas a necessidade de se comprometer de forma

¹⁵⁰ SANTANO, Ana Cláudia. **Candidaturas Independentes**. Curitiba: Íthala, 2018, p. 146.

¹⁵¹ OLIVEIRA, Bruno Ferreira de. Candidatura independente no Brasil: uma proposta de aplicabilidade ao âmbito local para o cargo de vereador. **Estudos Eleitorais**: v. 12, n. 3 set./dez. 2017, p. 65.

¹⁵² GARCÍA-PELAYO, Manuel. **El Estado de partidos**. Madrid: Alianza Editorial, 1986, p. 31 e ss.

¹⁵³ SANTANO, Ana Cláudia. **Candidaturas Independentes**. Curitiba: Íthala, 2018, p. 142.

¹⁵⁴ *Ibidem*, p. 149.

prévia a algum programa¹⁵⁵. Assim, seria possibilitada uma simetria de informações ao eleitorado, a fim de que estes possam localizar ideologicamente os candidatos¹⁵⁶, o que não seria possível com candidaturas avulsas.

Outra objeção feita pelos defensores das candidaturas independentes, diz respeito a atual legislação vigente. Isso porque, todo o ordenamento jurídico coloca as agremiações partidárias de maneira central a estruturação do sistema eleitoral. Assim, ao se adotar candidaturas independentes, toda a dinâmica legislativa terá que ser alterada, o que pode ocasionar sérios riscos de conformação¹⁵⁷.

Ademais, nos países em que tal alteração foi implantada, aqueles que conseguem ascender ao poder sem o suporte de uma estrutura partidária são poucos, limitando-se àqueles que possuem alto poder aquisitivo, deixando à margem da sociedade os que não dispõem de poderio econômico¹⁵⁸.

Conclui-se, portanto, que as razões contrárias as candidaturas avulsas giram em torno, mormente, de questões como a fragmentação do sistema político, a diluição das identidades ideológicas, a prevalência de políticos individuais e a entrada de outsiders na política. Pautam-se, portanto, na lógica segundo a qual muito embora se possam apontar problemas na atuação dos partidos políticos, estes, de fato, contribuem para a estabilidade da oferta política e do governo¹⁵⁹, de modo que, face a uma situação de instabilidade democrática ou política, deve-se buscar meios para torná-los instrumentos de participação, não os deixando a própria sorte.

3.3 AS EXPERIÊNCIAS DE CANDIDATURAS INDEPENDENTES NO MUNDO

No âmbito brasileiro, o artigo 14 da CRFB/88 fixa a filiação partidária como requisito de elegibilidade essencial. Destarte, a fim de que um cidadão possa pleitear um cargo eletivo, é necessário que um partido político seja intermediário dessa relação¹⁶⁰.

¹⁵⁵ *Ibidem*, p. 143.

¹⁵⁶ *Ibidem*, p. 150.

¹⁵⁷ *Ibidem*, p. 151.

¹⁵⁸ OLIVEIRA, Bruno Ferreira de. Candidatura independente no Brasil: uma proposta de aplicabilidade ao âmbito local para o cargo de vereador. *Estudos Eleitorais*: v. 12, n. 3 set./dez. 2017, p. 65.

¹⁵⁹ MUÑOZ, Óscar Sanchez. *La igualdad de oportunidades en las competiciones electorales*. Madrid: CEPEC, 2007, p. 109-110.

¹⁶⁰ Quanto à filiação partidária, válido destacar que, como no Brasil não há a possibilidade de candidaturas avulsas, todo candidato deve estar com a filiação aprovada em um partido político pelo menos seis meses antes

Contudo, a regra brasileira é exceção quando se realiza uma análise de direito comparado. De acordo com dados disponibilizados pelo *ACE Project*, apenas 9% dos países do mundo não adotam nenhum tipo de candidatura avulsa em seus pleitos (federais, estaduais ou municipais), a exemplo da Guatemala, Uruguai, Suécia e África do Sul.

Quanto aos países que permitem as candidaturas avulsas somente nos cargos legislativos, estes representam quase 40%, figurando neste grupo países como Canadá, Austrália e Alemanha. Por fim, 43% dos países permitem as candidaturas independentes tanto nas eleições presidenciais, quanto nas legislativas, como os Estados Unidos, Rússia, México e a Itália¹⁶¹.

3.3.1 Candidaturas independentes na América Latina

Ao voltarmos os olhos para a América Latina, percebe-se que são vedadas candidaturas independentes, em toda e qualquer hipótese, na Argentina, no Brasil, na Costa Rica, na Guiana Francesa, na Guatemala, na Nicarágua e no Uruguai. Em contrapartida são permitidas candidaturas avulsas para eleições presidenciais e legislativas na Bolívia, no Chile, na Colômbia, no Equador, no Haiti, em Honduras, no México, no Panamá, no Paraguai, no Peru, na República Dominicana e na Venezuela. Já em Belize, em Cuba e em El Salvador as candidaturas independentes são permitidas em eleições legislativas¹⁶².

Extraí-se, por conseguinte, que, aproximadamente, 55% dos 22 países latinos acima listados adotam candidaturas independentes tanto para as eleições presidenciais, quanto para as legislativas; 13,63% admitem as candidaturas avulsas nas eleições legislativas; e 32% não consideram a hipótese de candidatos sem filiação partidária.

3.3.1.1 A República do Chile

da eleição. Tal prazo mínimo de filiação foi reduzido de um ano para seis meses pela Lei nº 13.165/2015 (SEVERO, Gustavo; CHAVES, Humberto. A Reforma Eleitoral de 2015–Breves comentários à Lei nº. 13.165/2015. *Revista Brasileira de Direito Eleitoral–RBDE*, Belo Horizonte, v. 7, p. 81-120, 2015, p. 81).

¹⁶¹ ACE. **Parties and Candidates: Independent candidates**. Disponível em: <<https://aceproject.org/epic-en?question=PC001>>. Acesso em: 04 nov. 2019.

¹⁶² OLIVEIRA, Bruno Ferreira de. Candidatura independente no Brasil: uma proposta de aplicabilidade ao âmbito local para o cargo de vereador. *Estudos Eleitorais*: v. 12, n. 3 set./dez. 2017, p. 57-58.

Conforme o artigo 18 da Constituição chilena há plena igualdade entre os candidatos independentes e os filiados a partidos políticos. Desta maneira, percebe-se uma pretensão constitucional de colocar em um mesmo patamar ambos os tipos de candidatura, de forma a se alcançar certa igualdade na disputa política¹⁶³.

Conforme estabelecido no artigo 10 da Lei Orgânica Constitucional sobre votações populares e escrutínios (Lei nº 18.700), é possível candidaturas avulsas para os cargos de deputados e senadores, contudo, estas devem possuir apoio mínimo e, posteriormente, devem ser registradas no órgão eleitoral competente¹⁶⁴.

É, igualmente, possível que haja candidatura independente para cargos presidenciais, conforme se extrai do artigo 13 da Lei nº 18.700. Todavia, assim como para o legislativo, será necessário comprovar um apoio mínimo¹⁶⁵.

Importante ressaltar que a lei chilena determina que o apoio a candidatos independentes deve ser por parte de eleitores que não sejam filiados a nenhum partido político deferido ou em formação¹⁶⁶.

Nota-se, portanto, que a sistemática chilena para deferimento de candidaturas independentes, em muito se assemelham as exigências hoje existentes, no Brasil, para formação de partidos políticos, conforme se extrai do §1º do artigo 7º da Lei dos Partidos Políticos (Lei nº 9.096/1995)¹⁶⁷.

¹⁶³ “Artículo 18. Habrá un sistema electoral público. Una ley orgánica constitucional determinará su organización y funcionamiento, regulará la forma en que se realizarán los procesos electorales y plebiscitarios, en todo lo no previsto por esta Constitución y garantizará siempre la plena igualdad entre los independientes y los miembros de partidos políticos tanto en la presentación de candidaturas como en su participación en los señalados procesos. Dicha ley establecerá también un sistema de financiamiento, transparencia, límite y control del gasto electoral“. (CHILE. Constitución (2005). **Constitución Política de la República de Chile**. Santiago, 2005)

¹⁶⁴ “Artículo 10. Las candidaturas independientes a Diputados o Senadores requerirán del patrocinio de un número de ciudadanos igual o superior al 0,5 por ciento de los que hubieren sufragado en el distrito electoral o en la circunscripción senatorial, según se trate de candidaturas a Diputados o Senadores, respectivamente, en la anterior elección periódica de Diputados, de acuerdo con el escrutinio general realizado por el Tribunal Calificador de Elecciones“. (CHILE. Lei nº 18.700, de 19 de abril de 1988. Ley Organica Constitucional sobre Votaciones Populares y Escrutinios. **Biblioteca del Congreso Nacional de Chile**. Ministerio del Interior, Santiago, 06 maio 1988).

¹⁶⁵ “Artículo 13. El patrocinio de las candidaturas independientes a Presidente de la República deberá suscribirse ante cualquier notario por un número de ciudadanos, habilitados para ejercer el derecho a sufragio, no inferior al 0,5 por ciento de los que hubieren sufragado en la anterior elección periódica de Diputados, de acuerdo con el escrutinio general practicado por el Tribunal Calificador de Elecciones” (*Ibidem*).

¹⁶⁶ OLIVEIRA, Bruno Ferreira de. Candidatura independente no Brasil: uma proposta de aplicabilidade ao âmbito local para o cargo de vereador. **Estudos Eleitorais**: v. 12, n. 3 set./dez. 2017, p. 59.

¹⁶⁷ “Artigo 7º. O partido político, após adquirir personalidade jurídica na forma da lei civil, registra seu estatuto no Tribunal Superior Eleitoral. § 1º Só é admitido o registro do estatuto de partido político que tenha caráter nacional, considerando-se como tal aquele que comprove, no período de dois anos, o apoio de eleitores não

Para além de um apoio mínimo, via de regra, são requisitos para inscrição de candidatura independente: residência do candidato na região na qual concorre ao cargo¹⁶⁸; não possuir relações contratuais com o município; declaração juramentada que ateste que o candidato goza de plenos direitos políticos; e não possuir filiação partidária¹⁶⁹.

3.3.1.2 A República do Paraguai

A possibilidade de candidatura independente no Paraguai é prevista no artigo 18 do Código Eleitoral Paraguaio. Este estabelece que em sendo o cidadão legalmente registrado perante a Justiça Eleitoral e tendo se apresentado como candidato de movimentos políticos, poderá este concorrer a qualquer dos cargos eletivos¹⁷⁰.

Os requisitos técnicos para este tipo de candidatura são: “(i) não ter participado como postulante em eleições partidárias para o cargo em questão; (ii) não integrar ou ter integrado partido político nos últimos dois anos; (iii) apoio mínimo de eleitores”¹⁷¹.

3.3.1.3 A República Bolivariana da Venezuela

A Venezuela para além de possibilitar pura e simplesmente candidaturas independentes nos moldes tradicionais, permite que grupos de eleitores, cidadãos por iniciativa própria,

filiados a partido político, correspondente a, pelo menos, 0,5% (cinco décimos por cento) dos votos dados na última eleição geral para a Câmara dos Deputados, não computados os votos em branco e os nulos, distribuídos por um terço, ou mais, dos Estados, com um mínimo de 0,1% (um décimo por cento) do eleitorado que haja votado em cada um deles.” (BRASIL, Lei nº 9.096/1995, de 19 de setembro de 1995. Dispõe sobre partidos políticos. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 20 set. 1995).

¹⁶⁸ O Tribunal Calificador de Elecciones do Chile estabeleceu que residência deve ser entendida como: “... el lugar determinado donde una persona establece el centro de sus intereses jurídicos y en el cual se encuentra habitual o permanentemente”. (ROSALES, Carlos Manuel. Análisis de la jurisprudencia electoral chilena. **Revista Logos Ciencia & Tecnología**, v. 3, n. 2, jan./jun. 2012, p. 128-167, p.10).

¹⁶⁹ GARCÍA, Carlos Manuel Rosales; PONCE, María Lucía Arreguín. Las candidaturas independientes en el sistema electoral chileno. **Revista de Derecho Electoral**, n. 16, 2013, p. 231-245.

¹⁷⁰ “Artículo 85. Todos los ciudadanos legalmente habilitados tienen el derecho a presentarse como candidatos de movimientos políticos, para los distintos cargos electivos nacionales, departamentales o municipales, nominales y pluripersonales”. (PARAGUAY. Lei nº 834 de 17 de abril de 1996. Código Electoral Paraguayo. **Registro Oficial**, Asunción, 17 abr. 1996).

¹⁷¹ OLIVEIRA, Bruno Ferreira de. Candidatura independente no Brasil: uma proposta de aplicabilidade ao âmbito local para o cargo de vereador. **Estudos Eleitorais**: v. 12, n. 3 set./dez. 2017, p. 60.

comunidades e organizações indígenas apresentem candidaturas para os processos eleitorais, conforme se extrai do artigo 47 da Lei Orgânica dos Processos Eleitorais¹⁷².

Contudo, assim como no Paraguai e no Chile, faz-se necessário que alguns requisitos sejam preenchidos, como o respaldo de assinaturas de apoio da sociedade, conforme descreve o artigo 53 da mesma lei¹⁷³.

3.3.1.4 O Estado plurinacional da Bolívia

A sistemática eleitoral boliviana, diferentemente do Chile e do Paraguai, não possibilita a participação do eleitor em gozo de seus direitos políticos que obtém apoio mínimo.

Assim como a Venezuela, a Bolívia possibilita a participação de grupos indígenas, em substituição aos partidos políticos. Neste sentido, o artigo 46 da Lei do Regime Eleitoral de 2010 estabelece que “para ser elegible es necesario ser postulado por una organización política o, cuando corresponda, por una nación o pueblo indígena originario campesino”¹⁷⁴.

3.3.2 Democracy index e candidaturas independentes

O Índice de Democracia (*democracy index*), compilado pela revista *The Economist*, tem por intuito examinar o estado da democracia em 165 países e dois territórios. Este leva em consideração 5 categorias: processo eleitoral e pluralismo; liberdades civis; funcionamento do governo; participação política; e cultura política. Assim, a depender da pontuação de cada país, que pode variar de 0 a 10, estes são classificados como: "democracias plenas", "democracias imperfeitas", "regimes híbridos" e "regimes autoritários"¹⁷⁵.

Neste sentido, no presente tópico buscar-se-á fazer uma análise das 10 democracias mais bem pontuadas, de acordo com o *democracy index*, no tocante a adoção ou não de

¹⁷² VENEZUELA. Ley Orgánica de Procesos Electorales. **Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela**, Caracas, 31 jul. 2009.

¹⁷³ “Artículo 53. Para postularse por iniciativa propia, los electores o las electoras deberán presentar conjuntamente con los requisitos exigidos para optar al cargo de elección popular al cual aspiran, un respaldo de firmas de electores y electoras equivalentes al cinco por ciento (5%) del Registro Electoral que corresponda al ámbito territorial del cargo a elección popular”. (VENEZUELA. Ley Orgánica de Procesos Electorales. **Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela**, Caracas, 31 jul. 2009).

¹⁷⁴ OLIVEIRA, Bruno Ferreira de. Candidatura independente no Brasil: uma proposta de aplicabilidade ao âmbito local para o cargo de vereador. **Estudos Eleitorais**: v. 12, n. 3 set./dez. 2017, p. 60.

¹⁷⁵ THE ECONOMIST. **Democracy Index 2018**. Disponível em: <<https://www.eiu.com/topic/democracy-index>>. Acesso em: 04 nov. 2019.

candidaturas avulsas, a fim de analisar se as democracias mais bem avaliadas adotam ou não este instituto.

De acordo com “*Democracy Index 2018: Me too? Political participation, protest and democracy*” os 10 países melhores pontuados em termos democráticos foram: Noruega (9,87); Islândia (9,58); Suécia (9,39); Nova Zelândia (9,26); Dinamarca (9,22); Canadá (9,15); Irlanda (9,15); Finlândia (9,14); Austrália (9,09); e Suíça (9,03)¹⁷⁶.

Destes Estados, não adotam candidaturas independentes em nenhum caso apenas a Noruega e a Suécia. Em contrapartida, permitem a candidatura avulsa em eleições presidenciais e legislativas a Irlanda, Suíça e Finlândia. De outro lado, possibilitam as candidaturas sem filiação partidária em eleições legislativas a Nova Zelândia, a Dinamarca e a Austrália. Por fim, autoriza candidaturas independentes em eleições presidenciais, tão somente a Islândia¹⁷⁷.

Extrai-se, portanto, que dentre as dez democracias mais bem avaliadas, 80% permitem, em maior ou menor grau, a candidatura sem filiação partidária em sua legislação. É bem verdade que o sucesso democrático de tais países não pode ser unicamente associado a adoção ou não de tal estruturação eleitoral, porém tais dados já demonstram que eventual mudança quanto a tal questão, no ordenamento jurídico brasileiro, não implicará, necessariamente, em um retrocesso democrático.

¹⁷⁶ THE ECONOMIST. **Democracy Index 2018**. Disponível em: <<https://www.eiu.com/topic/democracy-index>>. Acesso em: 04 nov. 2019.

¹⁷⁷ ACE. **Parties and Candidates: Independent candidates**. Disponível em: <<https://aceproject.org/epic-en?question=PC001>>. Acesso em: 04 nov. 2019.

4 ENTRE A CONSTITUIÇÃO E OS TRATADOS DE DIREITOS HUMANOS: UMA ANÁLISE ACERCA DA PROIBIÇÃO DAS CANDIDATURAS AVULSAS

4.1 OS DIREITOS POLÍTICOS NORMATIZADOS NO SISTEMA DE DIREITOS HUMANOS

A essencialidade dos direitos políticos passou a ser reconhecida com o progressivo processo de constitucionalização e, posteriormente, de internacionalização dos direitos humanos¹⁷⁸. Tal fenômeno tem como importante marco a criação da Organização das Nações Unidas em 1945. Isso porque, neste período, evidenciou-se a necessidade de reconstrução dos regimes democráticos, pautando-se questões como a reestruturação dos partidos políticos e a realização de eleições livres, diretas e com voto universal¹⁷⁹.

Neste sentido, em 1948, a Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH), em seu artigo 21, estabelece que os direitos políticos são intrínsecos a todo ser humano¹⁸⁰, fixando que: “Toda pessoa tem o direito a tomar parte do governo de seu país, diretamente ou por intermédio de representantes livremente escolhidos”. Acrescentando ainda, no mesmo artigo, que: “A vontade do povo será a base da autoridade do governo; esta vontade será expressa em eleições periódicas e legítimas, por sufrágio universal, por voto secreto ou processo equivalente que assegure a liberdade de voto”¹⁸¹. Há, assim, o reconhecimento de uma dimensão política, para além da individual, do princípio da liberdade¹⁸².

Pautada nestes mesmos ideais, a Carta da Organização dos Estados Americanos (OEA), estabeleceu o princípio da democracia representativa como sendo um dos vetores da OEA, conforme se extrai de seu artigo 2.b¹⁸³. A importância que é dada ao sistema democrático e, conseqüentemente, aos direitos políticos, também pode ser extraída de seu artigo 9, que prevê

¹⁷⁸ CAMPOS, Amalia Patricia Cobos. Los Derechos Políticos y su Construcción como Derechos Humanos. *Quid Iuris*, ano 8, v. 23, dez. 2013/fev. 2014, p. 97-125.

¹⁷⁹ SANTANO, Ana Cláudia. *Candidaturas Independentes*. Curitiba: Íthala, 2018, p. 25.

¹⁸⁰ CAMPOS, Amalia Patricia Cobos. Los Derechos Políticos y su Construcción como Derechos Humanos. *Quid Iuris*, ano 8, v. 23, dez. 2013/fev. 2014, p. 97-125.

¹⁸¹ NAÇÕES UNIDAS. *Declaração Universal dos Direitos Humanos*. 1948. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2018/10/DUDH.pdf>>. Acesso em: 06 nov. 2019.

¹⁸² COMPARATO, Fábio Konder. *A afirmação histórica dos direitos humanos*. São Paulo: Saraiva, 2016, p. 242.

¹⁸³ MONTEIRO, Vítor de Andrade. Direitos humanos e direitos políticos: perspectivas e tendências do direito eleitoral perante o Sistema Interamericano de Direitos Humanos. *Revista IIDH*, n. 61, p. 173-200, 2015, p. 178-179.

a possibilidade de suspensão de Estado-membro que deponha um governo democraticamente constituído¹⁸⁴.

A Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem, ao seu turno, por meio de seu artigo XX¹⁸⁵, foi o primeiro diploma regional a prever os direitos políticos como direitos humanos, na medida em que consagrou o direito de sufrágio e de participação no governo. Ademais, importa notar que, em seu artigo XXII, garante também o direito de associação para fins políticos¹⁸⁶.

Outro marco regulamentar surgiu com o advento do Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos, em 1966. Há, então, um fortalecimento normativo dos direitos políticos, uma vez que estes deixaram de constar apenas como elemento integrante de um documento declaratório, figurando como parte de um tratado internacional, o que propiciou a formação de um sistema efetivo de proteção e monitoramento¹⁸⁷. Neste sentido, seu artigo 25 assegura a todos o direito de participar da condução dos assuntos públicos, diretamente ou por meio de

¹⁸⁴ "Artigo 9. Um membro da Organização, cujo governo democraticamente constituído seja deposto pela força, poderá ser suspenso do exercício do direito de participação nas sessões da Assembléia Geral, da Reunião de Consulta, dos Conselhos da Organização e das Conferências Especializadas, bem como das comissões, grupos de trabalho e demais órgãos que tenham sido criados.

a) A faculdade de suspensão somente será exercida quando tenham sido infrutíferas as gestões diplomáticas que a Organização houver empreendido a fim de propiciar o restabelecimento da democracia representativa no Estado membro afetado;

b) A decisão sobre a suspensão deverá ser adotada em um período extraordinário de sessões da Assembléia Geral, pelo voto afirmativo de dois terços dos Estados membros;

c) A suspensão entrará em vigor imediatamente após sua aprovação pela Assembléia Geral;

d) Não obstante a medida de suspensão, a Organização procurará empreender novas gestões diplomáticas destinadas a coadjuvar o restabelecimento da democracia representativa no Estado membro afetado;

e) O membro que tiver sido objeto de suspensão deverá continuar observando o cumprimento de suas obrigações com a Organização;

f) A Assembléia Geral poderá levantar a suspensão mediante decisão adotada com a aprovação de dois terços dos Estados membros; e

g) As atribuições a que se refere este artigo se exercerão de conformidade com a presente Carta. (ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. **Carta da Organização dos Estados Americanos**. Disponível em: <https://www.oas.org/dil/port/tratados_A-41_Carta_da_Organiza%C3%A7%C3%A3o_dos_Estados_Americanos.htm>. Acesso em: 25 nov. 2019).

¹⁸⁵ "Artigo XX. Toda pessoa, legalmente capacitada, tem o direito de tomar parte no governo do seu país, quer diretamente, quer através de seus representantes, e de participar das eleições, que se processarão por voto secreto, de uma maneira genuína, periódica e livre." (COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem**. Disponível em: <https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/b.Declaracao_Americana.htm>. Acesso em: 25 nov. 2019).

¹⁸⁶ "Artigo XXII. Toda pessoa tem o direito de se associar com outras a fim de promover, exercer e proteger os seus interesses legítimos, de ordem política, econômica, religiosa, social, cultural, profissional, sindical ou de qualquer outra natureza." (*Ibidem*)

¹⁸⁷ PICADO, Sonia. Derechos políticos como derechos humanos. In: NOHLEN, Dieter; *et al.* (org.). **Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina**. México: FCE, 2007, p. 49.

representantes livremente escolhidos, de votar e de ser eleito em eleições periódicas e de ter acesso, em condições gerais de igualdade, às funções públicas de seu país.

Esta proteção é, igualmente, encontrada na Convenção Americana sobre os Direitos Humanos, também conhecida como Pacto de San José da Costa Rica, conforme se extrai de seu artigo 23¹⁸⁸. O exercício dos direitos políticos consagrados neste artigo está ligado diretamente ao exercício de outros direitos e liberdades a estes associados, a exemplo da liberdade de expressão (artigo 13), das garantias judiciais (artigo 8), do direito de reunião (artigo 15), da liberdade de associação (artigo 16) e do direito à proteção judicial (artigo 25)¹⁸⁹.

Contudo, é possível observar uma tutela mais detalhada dos direitos políticos com a aprovação, em 11 de Setembro de 2001, da Carta Democrática. Válido se faz ressaltar que, muito embora seja considerada *soft law* (não vinculante), uma vez que não tem natureza de tratado, tendo sido aprovada como resolução da Assembleia da OEA, a Carta democrática ainda é um importante vetor interpretativo para promoção da democracia¹⁹⁰. Com 28 artigos, ela aborda temas que vão desde o pluralismo dos partidos até mesmo a responsabilidade na gestão pública, dividindo-se, estruturalmente, em 6 partes: i) democracia e sistema interamericano; ii) democracia e os direitos; iii) democracia, desenvolvimento integral e combate à pobreza; iv) fortalecimento e preservação da institucionalidade democrática; v) democracia e as missões de observação eleitoral; vi) promoção da cultura democrática¹⁹¹.

Diante de tal levantamento normativo, é possível concluir que a democracia é tida como base e principal objetivo a ser concretizado pelos países signatários de tais documentos internacionais, devendo estes adequarem suas realidades a tais mandamentos, no limite de

¹⁸⁸ “Artigo 23. (Direitos políticos)

1. Todos os cidadãos devem gozar dos seguintes direitos e oportunidades: a. de participar na direção dos assuntos públicos, diretamente ou por meio de representantes livremente eleitos; b. de votar e ser eleitos em eleições periódicas autênticas, realizadas por sufrágio universal e igual e por voto secreto que garanta a livre expressão da vontade dos eleitores; e c. de ter acesso, em condições gerais de igualdade, às funções públicas de seu país.

2. A lei pode regular o exercício dos direitos e oportunidades a que se refere o inciso anterior, exclusivamente por motivos de idade, nacionalidade, residência, idioma, instrução, capacidade civil ou mental, ou condenação, por juiz competente, em processo penal.” (COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Convenção Americana sobre Direitos Humanos**. Disponível em: <https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao_americana.htm>. Acesso em: 25 nov. 2019).

¹⁸⁹ BACK, Charloth. Os direitos políticos perante a Corte Interamericana de Direitos Humanos após a Carta Democrática de 2001. **Ballot**, v. 2, n. 1, p. 158-184, 2016.

¹⁹⁰ SANTANO, Ana Cláudia. **Candidaturas Independentes**. Curitiba: Íthala, 2018, p. 30.

¹⁹¹ ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. **Carta Democrática Interamericana**. Aprovada na primeira sessão plenária, realizada em 11 de setembro de 2001. OEA, 2001. <<https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/r.Cartademocr%C3%A1tica.htm>>. Acesso em: 26 nov. 2019.

suas soberanias. Destarte, percebe-se que o sistema internacional de proteção aos direitos políticos atua em complementaridade à estruturação jurídico-administrativa interna de cada país.

4.2 O *STATUS* NORMATIVO DE TRATADOS SOBRE DIREITOS HUMANOS À LUZ DO RECURSO EXTRAORDINÁRIO Nº 466.343, DE 2008

Doutrinariamente, existem quatro posicionamentos acerca da hierarquia normativa dos tratados internacionais que versam sobre direitos humanos: i) o que reconhece *status* de lei ordinária a todo e qualquer tratado internacional, inclusive os de proteção aos direitos humanos; ii) o que reconhece o status supralegal dos tratados internacionais de direitos humanos; iii) o que entende que os tratados de direitos humanos possuem status de norma constitucional; iv) o que confere status supraconstitucional aos tratados de direitos humanos, atribuindo a primazia do direito internacional sobre o direito interno¹⁹².

A Constituição de 1988, entretanto, em nenhum de seus dispositivos estatuiu com clareza quais de tais posicionamentos seria aplicável ao ordenamento jurídico brasileiro, ficando nas mãos da jurisprudência pátria suprir tal lacuna. Assim, entre 1977¹⁹³ e 2007, o STF, filiou-se a tese que todos os tratados internacionais, inclusive os de proteção aos direitos humanos, tinham status de lei ordinária¹⁹⁴, adotando, neste sentido, a possibilidade de *treaty*

¹⁹² EMERIQUE, Lilian Balmant; GUERRA, Sidney. A incorporação dos tratados internacionais de direitos humanos na ordem jurídica brasileira. **Revista Jurídica**, Brasília, v. 10, n. 90, ed. Esp., p. 01-34, abr./maio 2008, p. 3.

¹⁹³ Em 1977, no julgamento do Recurso Extraordinário n. 80.004, o plenário do Supremo Tribunal Federal entendeu que, em sendo a Carta Magna silente quanto à existência de um privilégio hierárquico dos tratados internacionais sobre as leis do Congresso, dever-se-ia garantir a autoridade da norma mais recente, uma vez que estas seriam paritárias no ordenamento jurídico (REZEK, Francisco. **Direito internacional público**. Editora Saraiva, 2011, p. 106-107).

¹⁹⁴ Ressalte-se, contudo, que anteriormente a 1977, diversos acórdãos consagraram a primazia do Direito Internacional, a exemplo do caso da União Federal c. Cia. Rádio Internacional do Brasil (1951), oportunidade em que o Supremo Tribunal Federal decidiu unanimemente que um tratado revogava as leis anteriores (Apelação Cível 9.587). Ademais, pode-se mencionar ainda o acórdão do STF, que, em 1914, no Pedido de Extradicação n. 07 de 1913, declarou estar em vigor e aplicável um tratado, apesar de haver uma lei posterior contrária a ele. Por fim, cabe destacar o acórdão na Apelação Cível n. 7.872 de 1943, que afirma que a lei não revoga o tratado, e a Lei n. 5.172 de 25/10/66 que estabelece: ‘Os tratados e as convenções internacionais revogam ou modificam a legislação tributária interna e serão observados pela que lhe sobrevenha’. (PIOVESAN, Flávia. **Tratados internacionais de proteção dos direitos humanos: jurisprudência do STF**. **Revista do Instituto de Hermenêutica Jurídica**, v. 6, 2008).

override no Direito brasileiro¹⁹⁵, ou seja, a possibilidade de superação de um tratado em virtude da edição de lei posterior¹⁹⁶.

No entanto, evidenciando a complexidade de tal questão, é possível perceber que, mesmo quando a equiparação dos tratados de direitos humanos à lei ordinária era entendimento majoritário no STF, havia posicionamentos contrários a este, a exemplo do que ocorreu no RHC 79.789/RJ, em que a tese da supralegalidade foi defendida pelo Ministro Sepúlveda Pertence¹⁹⁷, e no HC 82424-2/RS (caso Ellwanger), em que a tese da constitucionalidade foi adotada pelo Ministro Carlos Velloso¹⁹⁸.

¹⁹⁵ PIOVESAN, Flávia. Direitos humanos e diálogo entre jurisdições. **Revista brasileira de direito constitucional**, v. 19, n. 1, p. 67-93, 2012, p. 87.

¹⁹⁶ MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. **Direito Internacional Público: Parte Geral**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015, p. 406-407.

¹⁹⁷ O Ministro Sepúlveda Pertence se manifestou no RHC 79.789/RJ no sentido de que: “[...] Certo, com o alinhar-me ao consenso em torno da estatura infraconstitucional, na ordem positiva brasileira, dos tratados a ela incorporados, não assumo compromisso de logo — como creio ter deixado expresso no voto proferido na ADInMc 1.480 — com o entendimento, então majoritário — que, também em relação às convenções internacionais de proteção de direitos fundamentais — preserva a jurisprudência que a todos equipara hierarquicamente às leis. Na ordem interna, direitos e garantias fundamentais o são, com grande frequência, precisamente porque — alçados ao texto constitucional — se erigem em limitações positivas ou negativas ao conteúdo das leis futuras, assim como à recepção das anteriores à Constituição (cf. Hans Kelsen, Teoria Geral, cit. p. 255). Se assim é, à primeira vista, pacificar às leis ordinárias os tratados a que alude o artigo 5º, § 2º, da Constituição, seria esvaziar de muito do seu sentido útil a inovação, que, malgrado os termos equívocos do seu enunciado, traduziu uma abertura significativa ao movimento de internacionalização dos direitos humanos. Ainda sem certezas suficientemente amadurecidas, tendo assim — aproximando-me, creio, da linha desenvolvida no Brasil por Caçado Trindade (e.q., Memorial cit., ibidem, p. 43) e pela ilustrada Flávia Piovesan (A Constituição Brasileira de 1988 e os Tratados Internacionais de Proteção dos Direitos Humanos, em E. Boucault e N. Araújo (órgão), Os Direitos Humanos e o Direito Internos) — a aceitar a outorga de força supralegal às convenções de direitos humanos, de modo a dar aplicação direta às suas normas — até, se necessário, contra a lei ordinária — sempre que, sem ferir a Constituição, a complementem, especificando ou ampliando os direitos e garantias dela constantes” (BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, RHC 79.785/RJ, Relator: Min. Sepúlveda Pertence. In Informativo STF 187 de 29.03.2000. Disponível em: <www.stf.jus.br>. Acesso em: 10 nov. 2019.

¹⁹⁸ A tese defendida pelo Ministro Carlos Velloso em favor da constitucionalidade dos tratados de direitos humanos fica ainda mais clara em seus artigos, em que argui: “Em votos proferidos no Supremo Tribunal Federal, tenho sustentado que são três as vertentes, na Constituição da República, dos direitos e garantias: a) direitos e garantias expressos na Constituição; b) direitos e garantias decorrentes do regime e dos princípios adotados pela Constituição; c) direitos e garantias inscritos nos tratados internacionais firmados pelo Brasil (Constituição Federal, artigo 5º, § 2º). Se é certo que, na visualização dos direitos e garantias, é preciso distinguir, mediante o estudo da teoria geral dos direitos fundamentais, os direitos fundamentais materiais dos direitos fundamentais puramente formais, conforme deixei expresso em voto que proferi na Ação Direta de Inconstitucionalidade 1.497/DF e em trabalho doutrinário que escrevi (VELLOSO, 1997a, p. 162), se é certo, repito, que é preciso distinguirmos direitos fundamentais materiais dos direitos fundamentais puramente formais, não é menos certo, entretanto, que, diante de direito fundamental material, que diz respeito à liberdade, inscrito em Tratado firmado pelo Brasil, como, por exemplo, o que está expresso na Convenção de São José da Costa Rica, artigo 7º, item 7, que limitou a prisão por dívida à hipótese de inadimplemento de obrigação alimentícia, força é reconhecer que se tem, em tal caso, direito fundamental com status constitucional. É dizer, o artigo 7º, item 7 do citado Pacto de São José da Costa Rica, é direito fundamental em pé de igualdade com os direitos fundamentais expressos na Constituição (Constituição, artigo 5º, § 2º). Nesse caso, no caso de tratar-se de direito e garantia decorrente de Tratado firmado pelo Brasil, a incorporação desse direito e garantia, ao direito interno,

Contudo, a discussão da matéria ganha ainda mais fôlego, após o advento da Emenda Constitucional nº 45/2004, que inseriu o parágrafo §3º ao artigo 5º da CRFB/88, dispondo que: “Os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos que forem aprovados, em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros, serão equivalentes às emendas constitucionais”.

O intuito desta mudança era pacificar a questão e resolver as divergências existentes entre a jurisprudência e a doutrina. Ocorre que os tratados de proteção dos direitos humanos que foram ratificados antes da Emenda Constitucional n. 45/2004¹⁹⁹, a despeito de terem sido aprovados com ampla maioria, excedendo, inclusive, o quórum dos três quintos dos membros em cada Casa, não foram aprovados por dois turnos de votação, uma vez que tal procedimento sequer era previsto²⁰⁰.

Assim, sendo incontroverso o caráter constitucional dos tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos aprovados de acordo com o rito do §3º, artigo 5º da CRFB/88, questiona-se, então, a hierarquia normativa daqueles que não passaram por tais ditames, especialmente os ratificados antes à Emenda Constitucional n. 45/2004.

Neste sentido, o Supremo Tribunal Federal voltou a apreciar a matéria no Recurso Extraordinário n. 466.343, de relatoria do ministro Cezar Peluso, e no Habeas Corpus n. 87.585-TO, de relatoria do ministro Marco Aurélio, ambos julgados em 03/12/2008. O posicionamento vencedor e, hoje, representativo do entendimento majoritário do STF foi aquele apresentado pelo ministro Gilmar Mendes, que revisita a anacrônica tese da paridade

dá-se com status constitucional, assim com primazia sobre o direito comum. É o que defluiu, claramente, do disposto no mencionado § 2º do artigo 5º da Constituição da República. O Supremo Tribunal Federal, todavia, não acolheu essa tese”(VELLOSO, Carlos Mário da Silva. Os tratados na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. Revista de Informação Legislativa, Brasília, ano 41, n.162, p. 35-46, abr/jun. 2004, p. 38-39.)

¹⁹⁹ A partir da Constituição de 1988 e anteriormente a Emenda Constitucional nº 45/2004 foram ratificados importantes tratados internacionais de direitos humanos, podendo-se destacar: a) a Convenção Interamericana para Prevenir e Punir a Tortura, em 20 de julho de 1989; b) a Convenção contra a Tortura e outros Tratamentos Cruéis, Desumanos ou Degradantes, em 28 de setembro de 1989; c) a Convenção sobre os Direitos da Criança, em 24 de setembro de 1990; d) o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos, em 24 de janeiro de 1992; e) o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, em 24 de janeiro de 1992; f) a Convenção Americana de Direitos Humanos, em 25 de setembro de 1992; g) a Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher, em 27 de novembro de 1995; h) o Protocolo à Convenção Americana referente à Abolição da Pena de Morte, em 13 de agosto de 1996; i) o Protocolo à Convenção Americana referente aos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (Protocolo de San Salvador), em 21 de agosto de 1996; j) a Convenção Interamericana para Eliminação de todas as formas de Discriminação contra Pessoas Portadoras de Deficiência, em 15 de agosto de 2001; k) o Estatuto de Roma, que cria o Tribunal Penal Internacional, em 20 de junho de 2002; l) o Protocolo Facultativo à Convenção sobre a Eliminação de todas as formas de Discriminação contra a Mulher, em 28 de junho de 2002.

²⁰⁰ PIOVESAN, Flávia. Tratados internacionais de proteção dos direitos humanos: jurisprudência do STF. **Revista do Instituto de Hermenêutica Jurídica**, v. 6, 2008

hierárquica entre tratado e lei. Ele reconhece a qualidade de norma supralegal aos tratados de direitos humanos²⁰¹ (resgatando o antigo posicionamento do Min. Sepúlveda Pertence no RHC 79.785/RJ, j. 29/03/2000)²⁰².

Contudo, em que pese ter sido afirmada a supralegalidade dos tratados de direitos humanos aprovados anteriormente a EC 45/2004 e daqueles aprovados por maioria simples, na prática, houve a prevalência dos tratados internacionais face a Constituição Federal, uma vez que fora reconhecida a existência de um efeito paralisante daqueles instrumentos normativos.

Assim, no mérito de tais recursos, foi decidido que muito embora a previsão constitucional que autoriza a prisão civil do depositário infiel (artigo 5º, LXVII, CRFB/88) não tenha sido revogada pelos tratados internacionais, em razão da supremacia da Constituição, esta norma não mais teria aplicabilidade. Isso porque, havendo previsão em sentido contrário com status supralegal (artigo 7,7 da CADH²⁰³ e no artigo 11 do Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos²⁰⁴), observar-se-ia a paralisação da eficácia normativa infraconstitucional com ela conflitante²⁰⁵.

Por conseguinte, as normas ordinárias, produzidas com o intuito de regulamentar o texto constitucional, tiveram sua aplicabilidade infirmada por convenção internacional que previa,

²⁰¹ Assim, para o ministro Gilmar Mendes, “(...) parece mais consistente a interpretação que atribui a característica de ‘supralegalidade’ aos tratados e convenções de direitos humanos. Essa tese pugna pelo argumento de que os tratados sobre direitos humanos seriam infraconstitucionais, porém, diante de seu caráter especial em relação aos demais atos normativos internacionais, também seriam dotados de um atributo de ‘supralegalidade’. Em outros termos, os tratados sobre direitos humanos não poderiam afrontar a supremacia da Constituição, mas teriam lugar especial reservado no ordenamento jurídico. Equipará-los à legislação ordinária seria subestimar o seu valor especial no contexto do sistema de proteção da pessoa humana”. (BRASIL. Superior Tribunal Federal. Acórdão do Habeas Corpus 87.585-8 Tocantins. Relator: Min. Marco Aurélio. Brasília, 03 dez. 2008).

²⁰² Para Gilmar Mendes, a inclusão do § 3º ao artigo 5º da CF, “trata-se de uma declaração eloqüente de que os tratados já ratificados pelo Brasil, anteriormente à mudança constitucional, e não submetidos ao processo legislativo especial de aprovação no Congresso Nacional, não podem ser comparados às normas constitucionais” (BRASIL. Superior Tribunal Federal. Acórdão do Recurso Extraordinário 566.343 São Paulo. Relator: Cezar Peluso. Brasília, 05 jun. 2009).

²⁰³ "Artigo 7,7. Ninguém deve ser detido por dívida. Este princípio não limita os mandados de autoridade judiciária competente expedidos em virtude de inadimplemento de obrigação alimentar”. (COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Convenção Americana sobre Direitos Humanos**. Disponível em: <https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao_americana.htm>. Acesso em: 25 nov. 2019).

²⁰⁴ "Artigo 11. Ninguém poderá ser preso apenas por não poder cumprir com uma obrigação contratual.” (BRASIL. Decreto nº 592, de 6 de julho de 1992. Dispõe sobre atos internacionais, Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, 06 de jul. 1992).

²⁰⁵ PETERLE, Selma Rodrigues. O julgamento do recurso extraordinário RE 466.343/SP. **Revista Brasileira de Direitos Fundamentais & Justiça**, v. 3, n. 6, p. 206-212, 2009, p. 209.

em sentido oposto, a proteção a direito fundamental. Ou seja, por via transversa impôs-se a ab-rogação de norma constitucional²⁰⁶.

Válido ressaltar que, para muitos doutrinadores, a tese da supralegalidade, bem como a argumentação no sentido de diferenciar a hierarquia normativa conferida a tratados de direitos humanos aprovados antes e depois da EC 45/2004 são completamente incongruentes²⁰⁷.

Sobre tal assunto, Flávia Piovesan argui que “todos os tratados de direitos humanos, independentemente do quórum de sua aprovação, são materialmente constitucionais, compondo o bloco de constitucionalidade”²⁰⁸. Desta forma, adverte que a preponderância material de um bem jurídico, a exemplo de um direito fundamental, é que deve condicionar a forma no plano jurídico-normativo, não o contrário.

Válido pontuar, de igual maneira, que uma mudança de entendimento por parte do STF, a fim de reconhecer a hierarquia constitucional dos tratados de proteção aos direitos humanos, não é algo improvável, uma vez que o julgamento que tutelou a supralegalidade dos tratados de direitos humanos não foi unânime²⁰⁹. Ademais, já existem algumas decisões tanto no STF, como em outros Tribunais, que reconhecem a equiparação constitucional. A título de exemplo, pode-se citar a mudança de posicionamento do Ministro Celso de Mello, conforme se nota de seu voto no HC 87.585-8²¹⁰.

²⁰⁶ FRAGA, Guilherme Feler de Paula. Tratados Internacionais sobre direitos humanos: hierarquia normativa, momento de eficácia, colisão de normas e retirada de validade. **De Jure: Revista Jurídica do Ministério Público do Estado de Minas Gerais**, v. 12, n. 20. jan./jun. 2013, p. 249-273.

²⁰⁷ A despeito de tal posicionamento do STF, grande parte da doutrina brasileira defende o reconhecimento do status constitucional dos tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos, a exemplo de Flávia Piovesan (Direitos humanos e o direito constitucional internacional), Antônio Augusto Cançado Trindade (Tratado de direito internacional dos direitos humanos), Celso Lafer (A internacionalização dos direitos humanos: Constituição, racismo e relações internacionais), André Ramos Tavares (Reforma do Judiciário no Brasil pós-88: (des)estruturando a Justiça) e Francisco Rezek (Direito internacional público – curso elementar).

²⁰⁸ PIOVESAN, Flávia. **Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional**. São Paulo: Saraiva, 2010.

²⁰⁹ A tese em favor da supralegalidade contou com apenas cinco votos, dos onze integrantes da Corte (Gilmar Mendes, Ricardo Lewandowski, Cármen Lúcia, Menezes Direito e Ayres Britto), ficando vencidos os ministros Celso de Mello, Cezar Peluso, Eros Grau e Ellen Gracie. Não se manifestaram sobre o tema os ministros Marco Aurélio e Joaquim Barbosa (LOPES, Ana Maria D. Ávila; CHAVES, Luciano Athayde. O Supremo Tribunal Federal e a vedação da prisão civil do depositário judicial infiel: uma questão ainda em aberto. **Revista de Informação Legislativa**, v. 55, n. 217, p. 35-63, 2018, p. 51). Critica-se, inclusive, que um tema de tamanha relevância, que resultou na superação do precedente (*overruling*), tenha sido deliberado com tal carência de unidade decisória (SILVA, Virgílio Afonso. O STF e o controle de constitucionalidade: deliberação, diálogo e razão pública. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, n. 250, p. 197-227, 2009, p. 217).

²¹⁰ No HC 87.585-8/TO Celso de Mello se posiciona no seguinte sentido: “Após longa reflexão sobre o tema, [...] julguei necessário reavaliar certas formulações e premissas teóricas que me conduziram a conferir aos tratados internacionais em geral (qualquer que fosse a matéria neles veiculadas), posição equivalente à das leis ordinárias. As razões invocadas neste julgamento, no entanto, convencem-me da necessidade de se distinguir, para efeito de definição de sua posição hierárquica em face do ordenamento positivo interno, entre as

Entretanto, para a atual jurisprudência majoritária do STF, os tratados internacionais possuem três hierarquias distintas: i) os tratados de direitos humanos, aprovados na forma de emenda, que são equivalentes às emendas constitucionais (CF, artigo 5º, § 3º); ii) os tratados de direitos humanos, aprovados pelo procedimento ordinário (CF, artigo 47), com status supralegal, situando-se em grau hierárquico inferior à Constituição e superior à legislação ordinária; iii) tratados e convenções internacionais que não versem sobre direitos humanos, que ingressam no ordenamento jurídico brasileiro com força de lei ordinária²¹¹.

4.3 O CONFLITO ENTRE O ARTIGO 14, § 3º, V, DA CRFB/88 E O ARTIGO 23, INC. 1, B, C/C O INC. 2, DO PACTO DE SÃO JOSÉ DA COSTA RICA.

O Brasil aderiu em 25 de setembro de 1992 à Convenção Americana sobre Direitos Humanos (CADH), também conhecida como Pacto de San José da Costa Rica. Tal instrumento normativo, mais do que prever o sufrágio universal, assegurando a livre expressão da vontade dos eleitores, abriga um sistema de garantias políticas minucioso, trazendo balizas específicas para o desenho normativo de limitações incidentes sobre exercício destas²¹².

Por conseguinte, além de assegurar o gozo dos direitos políticos, afirma-se ainda a necessidade do acesso e de oportunidade para tanto. Nesta senda, imperioso destacar que

convenções internacionais sobre direitos humanos (revestidas de ‘supralegalidade’, como sustenta o eminente Ministro Gilmar Mendes, ou impregnadas de natureza constitucional, como me inclino a reconhecer) e tratados internacionais sobre as demais matérias (compreendidos estes numa estrita perspectiva de paridade normativa com as leis ordinárias). [...] Tenho para mim que uma abordagem hermenêutica fundada em premissas axiológicas que dão significativo realce a expressão ao valor ético-jurídico – constitucionalmente consagrado (CF, artigo 4º, II) – da ‘prevalência dos direitos humanos’ permitirá, a esta Suprema Corte, rever a sua posição jurisprudencial quanto ao relevantíssimo papel, à influência e à eficácia (derrogatória e inibitória) das convenções internacionais de direitos humanos. [...] Em decorrência dessa reforma constitucional, e ressalvados as hipóteses a ela anteriores (considerando quanto a estas, o disposto no §2º do artigo 5º da Constituição), tornou-se possível, agora, atribuir, formal e materialmente, às convenções internacionais sobre direitos humanos, hierarquia jurídico-constitucional desde que observado, quanto ao processo de incorporação de tais convenções ao ‘iter’ procedimental concernente ao rito de apreciação e de aprovação das propostas de Emenda à Constituição, consoante prescreve o §3º do artigo 5º da Constituição [...]. É preciso ressaltar, no entanto, como precedentemente já enfatizado, as convenções internacionais de direitos humanos celebradas antes do advento da EC n. 45/2004, pois, quanto a elas, incide o §2º do artigo 5º da Constituição, que lhes confere natureza materialmente constitucional, promovendo sua integração e fazendo com que se subsumam à noção mesma de bloco de constitucionalidade (BRASIL. Superior Tribunal Federal. Acórdão do Habeas Corpus 87.585-8 Tocantins. Relator: Min. Marco Aurélio. Brasília, 03 dez. 2008).

²¹¹ NOVELINO, Marcelo. **Direito Constitucional**. São Paulo: Método, 2009, p. 383-384.

²¹² ALVIM, F. F.. A elegibilidade e seus impedimentos no direito comparado e nos pactos internacionais. *In*: FUX, Luiz; PEREIRA, Luiz F. C.; AGRA, Walber de M.; PECCININ, Luiz E (org.). **Tratado de Direito Eleitoral**. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

oportunidade, neste contexto, deve ser entendida como a criação pelo Estado de condições e mecanismos que proporcionem a efetividade do direito, conforme já foi definido no caso *López Mendoza vs. Venezuela* (§108²¹³)²¹⁴.

Neste sentido, segundo o diploma, são em princípio bastante limitadas as razões que podem ser postas enquanto obstáculos às prerrogativas de participação dos cidadãos na construção da vontade do Estado e na condução dos assuntos públicos. Neste sentido o artigo 23 da referida Convenção estabelece que:

1. Todos os cidadãos devem gozar dos seguintes direitos e oportunidades:
 - a. de participar na direção dos assuntos públicos, diretamente ou por meio de representantes livremente eleitos;
 - b. de votar e ser eleitos em eleições periódicas autênticas, realizadas por sufrágio universal e igual e por voto secreto que garanta a livre expressão da vontade dos eleitores; e
 - c. de ter acesso, em condições gerais de igualdade, às funções públicas de seu país.
2. A lei pode regular o exercício dos direitos e oportunidades a que se refere o inciso anterior, exclusivamente por motivos de idade, nacionalidade, residência, idioma, instrução, capacidade civil ou mental, ou condenação, por juiz competente, em processo penal.²¹⁵

Todavia, o artigo 14, §3º, V, da CRFB/88, apresenta a filiação partidária como uma condição de elegibilidade²¹⁶, isto é, como um requisito mínimo a ser cumprido para que se possa concorrer a quaisquer cargos eletivos. Neste sentido, é possível observar a escolha do constituinte originário por uma democracia partidária que elegeu a representação organizada e rechaçou a possibilidade das candidaturas avulsas²¹⁷.

Nesta perspectiva, há quem argumente que disposições normativas que coloquem a filiação partidária enquanto condição de elegibilidade seriam inconventionais. Isso porque

²¹³ “La Corte estima pertinente reiterar que “el ejercicio efectivo de los derechos políticos constituye un fin en sí mismo y, a la vez, un medio fundamental que las sociedades democráticas tienen para garantizar los demás derechos humanos previstos en la Convención²¹⁰ y que sus titulares, es decir, los ciudadanos, no sólo deben gozar de derechos, sino también de “oportunidades”. Este último término implica la obligación de garantizar con medidas positivas que toda persona que formalmente sea titular de derechos políticos tenga la oportunidad real para ejercerlos (CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. Caso *López Mendoza Vs. Venezuela*. Sentença. 01 de setembro de 2011).

²¹⁴ FERREIRA, Marcelo Ramos Peregrino. **O controle de convencionalidade da Lei de Ficha Limpa: direitos políticos e inelegibilidades**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016, p. 150.

²¹⁵ CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. Caso *López Mendoza Vs. Venezuela*. Sentença. 01 de setembro de 2011.

²¹⁶ Válido ressaltar que a reforma eleitoral proibiu o registro de candidaturas avulsas, conforme se extrai do seu artigo 11, §14, da Lei nº 9.504/1997: “§14. É vedado o registro de candidatura avulsa, ainda que o requerente tenha filiação partidária. (Incluído pela Lei nº 13.488, de 2017)” (BRASIL. Lei 9.504, de 30 de setembro de 1997. Estabelece normas para as eleições. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, 01 de out. 1997).

²¹⁷ CONCI, L. G. A.; PEREGRINO, M.. As candidaturas avulsas, o Sistema Interamericano de Direitos Humanos e o estado de partidos. *In*: FUX, Luiz; PEREIRA, Luiz F. C.; AGRA, Walber de M. (org.). **Direito Partidário**. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 72.

para estes a CADH enuncia as possibilidades específicas de restrição dos direitos políticos, devendo tal cláusula ser lida *numerus clausus*, face ao caráter fundamental de tal matéria. Desta maneira, idade, nacionalidade, residência, idioma, instrução, capacidade civil ou mental, ou condenação por juiz competente em processo penal, seriam as únicas restrições aos direitos e oportunidades de participação política possíveis.

4.3.1 Da jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos: O caso Castañeda Gutman vs. Estados Unidos Mexicanos

Em 2007, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos submeteu à Corte demanda manejada por Jorge Castañeda Gutman em face dos Estados Unidos Mexicanos²¹⁸.

O reclamante arguia, em síntese, que teve seus direitos políticos passivos violados, uma vez que fora impedido de habilitar-se para a eleição presidencial como candidato independente. Tal negativa se deu, pois, à época, o artigo 175 do antigo Código Federal de Instituições e Procedimentos Eleitorais do México (COFIPE) estabelecia o monopólio dos partidos políticos em relação à apresentação de candidaturas aos cargos eletivos federais²¹⁹.

Todavia, realizando uma interpretação literal do artigo 23.2 da CADH, o demandante compreendia que tal exigência estaria em desconformidade com sistema internacional de direitos humanos²²⁰.

A Corte Interamericana de Direitos Humanos, por sua vez, alegou que o Pacto de San José da Costa Rica não estipula um sistema eleitoral, nem uma modalidade específica de exercício do direito de votar e ser votado. Assim, estabelece-se tão somente diretrizes básicas que determinam um conteúdo mínimo dos direitos políticos. Permite-se, desta maneira, que os Estados, dentro dos parâmetros da convenção, regulem estes direitos de acordo com suas

²¹⁸ Quanto a esta questão, importa ressaltar que, de acordo com o artigo 61 da CADH: “Somente os Estados Partes e a Comissão têm direito de submeter caso à decisão da Corte”. (COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Convenção Americana sobre Direitos Humanos**. Disponível em: <https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao_americana.htm>. Acesso em: 25 nov. 2019).

²¹⁹ “Artículo 175: 1. Corresponde exclusivamente a los partidos políticos nacionales el derecho de solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular.” (MÉXICO. Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. **Diario Oficial de la Federación**. Cidade do México., 15 ago. 1990).

²²⁰ CARVALHO, Volgane Oliveira. O caso Castañeda Gutman vs. Estados Unidos Mexicanos e seus reflexos sobre a lei das inelegibilidades (Lei complementar n° 64/1990). **Estudos Eleitorais**, v. 9, n. 2, 2014, p. 109/110.

necessidades históricas, políticas, sociais e culturais, que, por sua vez, podem variar de acordo com a sociedade ou momento histórico²²¹.

Neste sentido, entendeu-se que a exceção de alguns direitos que não podem ser restringidos em nenhuma circunstância, a exemplo do direito de não ser objeto de tortura, os direitos humanos não são absolutos. A previsão de aplicação de condições para o exercício de direitos políticos não constitui, *per se*, uma restrição indevida a tais direitos²²².

O primeiro passo para avaliar se uma restrição a um direito estabelecido na Convenção Americana é permitida à luz deste tratado, consiste em examinar se a medida limitativa cumpre o requisito da legalidade. Isso significa que esta deve estar claramente estabelecida em uma lei, em sentido formal e material²²³.

O segundo limite de toda restrição se relaciona com a finalidade da medida restritiva, isto é, a causa que a justifica deve ser permitida pela CADH, a exemplo da proteção da ordem ou saúde pública, do bem comum, etc.²²⁴.

Um terceiro requisito que deve ser cumprido é que a restrição deve ser proporcional e necessária para uma sociedade democrática e proporcional a medida restritiva, devendo-se valorar se esta: a) satisfaz uma necessidade social imperiosa, isto é, está orientada a satisfazer um interesse público imperativo; b) restringe em menor grau o direito protegido; c) tem a capacidade de concretizar o objeto legítimo pretendido²²⁵.

Neste sentido, em relação ao caso concreto, a Corte afirmou que o requisito da legalidade fora preenchido, uma vez que haveria a previsão do artigo 175 do antigo COFIPE, uma lei em sentido formal e material, prevendo o monopólio dos partidos políticos para apresentar candidaturas a cargos eletivos²²⁶. Já em relação à finalidade da restrição, entendeu-se que a legislação mexicana tinha por intuito organizar o processo eleitoral e o acesso dos cidadãos ao exercício do poder público em condições de igualdade, de maneira que esta estaria de acordo com o artigo 23 da Convenção Americana de Direitos Humanos. Isso porque tal estruturação seria essencial para o exercício do direito de votar e ser votado em

²²¹ Parágrafo 155 (CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. Caso Castañeda Gutman vs Estados Unidos Mexicanos. Sentença. 06 de agosto de 2008).

²²² Parágrafo 174 (*Ibidem*).

²²³ Parágrafo 176 (*Ibidem*).

²²⁴ Parágrafo 180 (*Ibidem*).

²²⁵ Parágrafos 185 e 186 (*Ibidem*).

²²⁶ Parágrafo 179 (*Ibidem*).

eleições periódicas, autênticas e com sufrágio universal, garantindo-se a livre expressão de vontade dos eleitores²²⁷.

Já quanto ao critério da necessidade e proporcionalidade a Corte arguiu a existência de diversos fatores que contribuiriam para o preenchimento de tal quesito: a) a necessidade de caráter histórico e político de criar e fortalecer um sistema partidário; b) a necessidade de organizar um processo eleitoral em uma sociedade com mais de 75 milhões de eleitores, na qual as candidaturas independentes poderiam propiciar a fragmentação da representação popular; c) a existência de um sistema de financiamento predominantemente público de campanhas, de forma que, sendo permitidas candidaturas avulsas, restaria mais difícil a fiscalização das contas; d) a possibilidade do cidadão filiar-se a um partido político para que o mesmo o postule como candidato; e) a possibilidade que um partido político postule como candidato cidadão que não é a este filiado (candidatura externa); f) a possibilidade de criar um partido político²²⁸.

Assim, a Corte concluiu que tanto um sistema construído sobre a base exclusiva dos partidos políticos, como um que admite também candidaturas independentes, pode ser compatível com a Convenção e que, portanto, a decisão de qual sistema escolher está nas mãos da definição política que tenha feito o Estado, de acordo com suas normas constitucionais²²⁹.

Assim, no caso Jorge Castañeda Gutman v. Estados Unidos Mexicanos, considerou-se que o sistema de registro de candidaturas a cargo de partidos políticos não representaria uma restrição ilegítima para regular o direito de ser eleito previsto no artigo 21.1.b do Pacto San José da Costa Rica²³⁰ e, por conseguinte, não teria sido constatada uma violação ao artigo 23 deste instrumento normativo²³¹.

²²⁷ Parágrafo 183 (*Ibidem*).

²²⁸ Parágrafos 187, 188, 189 e 194 (*Ibidem*).

²²⁹ Parágrafo 204 (*Ibidem*).

²³⁰ Válido se faz trazer à baila o caso Yatama v. Nicarágua. Sentenciado em 23 de junho de 2005, tal julgamento diz respeito ao controle concentrado de convencionalidade da lei eleitoral nicaraguense de 2000. Esta impunha, em seu artigo 65.9, que os partidos políticos, para serem reconhecidos, deveriam apresentar documento que contivesse, pelo menos, três por cento (3%) de assinaturas de cidadãos, correspondente ao total de registrados na listagem de eleitores das últimas eleições nacionais. Fixava, ainda, em seu artigo 77.7, que, para a apresentação de candidatos, o partido político deveria apresentar 3% de assinaturas de cidadãos identificados com o número de carteira de identidade, exceção feita aos partidos políticos que, nas últimas eleições nacionais, houvessem obtido um mínimo de 3% dos votos válidos nas eleições presidenciais. Ademais, em seu artigo 82, estabelecia que, para as eleições municipais, os partidos políticos deveriam inscrever candidatos em pelo menos 80% dos municípios e, pelo menos, em 80% do total das candidaturas. Com fulcro nestes dispositivos, os candidatos a cargos políticos de prefeitos, vice-prefeitos e vereadores no país, pertencentes ao partido YATAMA (Yapti

4.3.2 Do controle de convencionalidade: O agravo em Recurso Extraordinário 1.054.490/RJ

Depois de instituído o monopólio da apresentação de candidaturas aos partidos, em 1945, as candidaturas independentes não mais foram permitidas no ordenamento jurídico brasileiro²³².

Desta maneira, por diversas vezes, as instâncias da Justiça Eleitoral, ao se manifestarem sobre o tema, reiteraram este posicionamento. A título exemplificativo, na Resolução nº 22.557, de 1997, do TSE, este órgão de cúpula afirmou que não existe, no sistema eleitoral brasileiro, candidatura avulsa, motivo pelo qual somente os candidatos indicados por partidos ou coligações podem concorrer às eleições²³³.

Entretanto, o debate da questão ganhou fôlego com o ARE 1.054.490/RJ. Tal demanda tem como plano de fundo fático a eleição de 2016, em que Rodrigo Mezzomo e Rodrigo

Tasba Masraka Nanih Asla Takanka) foram impedidos de participar das eleições municipais nas Regiões Autônomas do Atlântico Norte e do Atlântico Sul. Tendo sido tal situação levada a CIDH, esya decidiu que “o Estado da Nicarágua adotou tratamento desigual, desprestigiando minorias desvantajadas, no caso, os grupos indígenas, dificultando seu acesso aos cargos eletivos. Assim, a Corte invocou o princípio da proteção igualitária, efetiva e não-discriminatória da lei, ressaltando tratar-se de um princípio de direito imperativo, consagrado nos instrumentos internacionais de proteção aos direitos humanos e desenvolvido tanto pela doutrina quanto pela jurisprudência internacionais” (LEAL, Mônia Clarissa Hennig; ALVES, Felipe Dalenogare. A inconveniência da pec nº 36/2016 por violação aos direitos de participação política: uma análise das cláusulas de barreira a partir do caso Yatama vs. Nicarágua. Revista Direitos Fundamentais & Democracia, v. 23, n. 2, p. 138-160, 2018, p. 152-153). Nota-se, por conseguinte, que, ao contrário do que alguns juristas defendem, o entendimento da CIDH, neste caso, não foi no sentido de que a imposição da obrigatoriedade de filiação partidária, per si, implica em cerceamento dos direitos humanos fundamentais. Em verdade, fica evidente que o caso possui diversas particularidades que influenciaram o diretamente o exame da situação, conforme se nota do §202 da sentença: “Ao analisar o gozo destes direitos pelas supostas vítimas no presente caso, deve-se levar em consideração que se trata de pessoas que pertencem a comunidades indígenas e étnicas da Costa Atlântica da Nicarágua, que se diferenciam da maioria da população, inter alia, por suas línguas, costumes e formas de organização, e enfrentam sérias dificuldades que os mantêm em uma situação de vulnerabilidade e marginalidade” (CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. Caso Yatama Vs. Nicarágua. Sentença. 23 jun. 2005). Assim, não é razoável simplesmente transpor as conclusões da Corte de forma irrefletida, sem entender a *ratio decidendi* que embasa tal julgado.

²³¹ Parágrafo 204 (*Ibidem*).

²³² BOGOSSIAN, Andre Martins; DE LUCA, Alexandre Corrêa. O que é bom e o que poderia ser melhor—Propostas para a Reforma Política. **Revista Brasileira Estado e Constituição—REBEC**, Belo Horizonte, ano 9, n. 32, 2015, p. 1042.

²³³ Nesse sentido, a Consulta 1425 fixa que: “Consulta. Prefeito. Pretensão. Reeleição. Candidatura avulsa. Impossibilidade. Partido político. Indicação. Necessidade. Artigo 87 do Código Eleitoral. Não existe, no sistema eleitoral brasileiro, a chamada candidatura avulsa, daí porque, somente os candidatos indicados por partidos ou coligações podem concorrer às eleições. Consulta a que se responde negativamente.” (TSE. **Generalidades**. Disponível em: <<http://temasselecionados.tse.jus.br/temas-selecionados/registro-de-candidato/candidatura-avulsa/generalidades>>. Acesso em: 25 nov. 2019).

Rocha Barbosa gostariam de concorrer aos cargos de prefeito e vice-prefeito do Rio de Janeiro sem estarem filiados a algum partido político. Inicialmente, apesar dos vários recursos processuais interpostos, a resposta dos órgãos jurisdicionais foi no sentido de que a legislação brasileira não permite este tipo de candidatura²³⁴.

Nesta senda, fora interposto recurso extraordinário, sustentando-se, em síntese, que: (i) a CRFB/88 não vedou explicitamente a candidatura avulsa; (ii) o Pacto de São José da Costa Rica (Decreto nº 678/1992) proíbe o estabelecimento de qualquer condição de elegibilidade que não se funde em questões ligadas à idade, nacionalidade, residência, idioma, instrução, capacidade civil ou mental, ou condenação, por juiz competente, em processo penal; e (iii) o acórdão recorrido, ao exigir a filiação à partido político como condição para o registro de toda e qualquer candidatura, viola a jurisprudência do STF, que atribui status supralegal ao Pacto de São José da Costa Rica²³⁵.

Ocorre que, para ser admitido, o Recurso Extraordinário deve impugnar decisão que efetivamente contrarie o disposto na Constituição Federal, conforme o artigo 102, III, “a”²³⁶ e o artigo 121, §3º²³⁷, da CRFB/88. Desta maneira, o RE em questão foi inadmitido justamente porque a decisão do Tribunal Superior Eleitoral, além de encontrar-se em consonância com a sua própria jurisprudência²³⁸, estava de acordo com o artigo 14, §3º, V da Carta Magna²³⁹.

²³⁴ BARRETO, A. A. B.. Filiação partidária e elegibilidade: é possível avançarmos às candidaturas independentes? *In*: FUX, Luiz; PEREIRA, Luiz F. C.; AGRA, Walber de M.; PECCININ, Luiz E. (org.). **Tratado de Direito Eleitoral**. Belo Horizonte: Fórum, 2018., p. 109-210.

²³⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Questão de Ordem no Recurso Extraordinário com Agravo 1.054.490 Rio de Janeiro. Relator: Roberto Barroso. Brasília, 05 jul. 2017.

²³⁶ “Artigo 102. Compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição, cabendo-lhe: (...) III - julgar, mediante recurso extraordinário, as causas decididas em única ou última instância, quando a decisão recorrida: a) contrariar dispositivo desta Constituição; (...)” (BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988).

²³⁷ “Artigo 121. Lei complementar disporá sobre a organização e competência dos tribunais, dos juízes de direito e das juntas eleitorais. (...) § 3º São irrecorríveis as decisões do Tribunal Superior Eleitoral, salvo as que contrariarem esta Constituição e as denegatórias de habeas corpus ou mandado de segurança.” (BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988).

²³⁸ Neste sentido: “[...]. Registro de candidatura indeferido. Indeferimento do Demonstrativo de Regularidade de Atos Partidários - DRAP do partido pelo qual pretendia concorrer a Agravante. Impossibilidade de candidatura avulsa. As condições de elegibilidade são aferidas no momento da formalização do pedido de registro de candidatura. [...]” (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Agravo de Regimento em Recurso Especial. Relatora: Cármem Lúcia. Brasília, 13 out. 2010)

²³⁹ “Eleições 2016. Recurso extraordinário em recurso especial eleitoral. Candidatura avulsa. 1. A decisão do TSE está em conformidade com o que dispõe o artigo 14, § 3º, da Constituição Federal, segundo o qual a filiação partidária é condição constitucional de elegibilidade imprescindível para propositura de candidaturas eletivas. Não há falar, portanto, em violação à norma constitucional. 2. Recurso extraordinário inadmitido” (BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Recurso Extraordinário no Recurso Especial Eleitoral nº 1655-68.2016.6.19.0176. Relatora: Ministra Luciana Lóssio. Brasília, 17 mar. 2017).

Fora, então, interposto agravo da decisão que inadmitiu o recurso extraordinário. Nesta ocasião, atestou-se a perda do objeto do pleito autoral, uma vez que as eleições de 2016 já haviam sido realizadas. Contudo, o Min. Barroso suscitou as seguintes questões de ordem, a serem apreciadas pelo pleno: “1 - A perda (ao menos parcial) de objeto do caso concreto impede o reconhecimento da repercussão geral da questão jurídica que ele coloca? 2 - O debate sobre a viabilidade constitucional das candidaturas avulsas tem repercussão geral?”²⁴⁰.

O Tribunal, por sua vez, resolveu superar a prejudicialidade do recurso, vencidos, nesse ponto, os Ministros Alexandre de Moraes, Ricardo Lewandowski, Gilmar Mendes e Marco Aurélio, e, por unanimidade, atribuir repercussão geral à questão constante dos autos²⁴¹.

Vê-se, por conseguinte, que o debate constante no ARE 1.054.490/RJ gira em torno da realização de um eventual controle de convencionalidade, a fim de adequar o ordenamento jurídico brasileiro ao quanto disposto na CADH, tendo em vista, especialmente, o entendimento firmado, pelo STF, acerca da hierarquia normativa de tal convenção.

Ocorre que o RE 466.343/SP e o ARE 1.054.490/RJ distinguem-se em um ponto crucial. No primeiro caso, o artigo 5º, LXVII²⁴², da CRFB/88, ao vedar a prisão civil por dívida e ressaltar a hipótese do depositário infiel, traz consigo a ideia de permissividade. Assim, haveria, tão somente, a autorização constitucional para que o legislador adotasse, por meio de legislação infraconstitucional, a prisão civil do depositário infiel e do devedor de

²⁴⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Questão de Ordem no Recurso Extraordinário com Agravo 1.054.490 Rio de Janeiro. Relator: Roberto Barroso. Brasília, 05 jul. 2017.

²⁴¹ Diversas são as críticas relativas a tal posicionamento. Ana Claudia Santano argui que “a análise sobre a importância do tema versado no Recurso Extraordinário se dá posteriormente à sua admissibilidade, ou seja, se o recurso não foi admitido, não há o que se falar em exame de existência de repercussão geral, pois carece de interesse recursal para isso. Tal condição reflete-se no disposto no artigo 323 do Regimento Interno do STF, 77 justamente porque a admissibilidade do recurso influencia diretamente na possibilidade da avaliação da relevância do tema trazido. Se não há recurso, por que haveria esse exame? No entanto, além de não ter sido aplicado o critério técnico de admissibilidade do recurso – já que o Recurso Extraordinário não traz situação de violação ao texto constitucional, pelo contrário –, utilizou-se de uma discricionariedade que não poderia ser acatada, sob pena de nulidade processual absoluta. Vale também mencionar que esse artifício para superar a prejudicialidade do objeto do Recurso Extraordinário, conferindo-lhe repercussão geral torna, na prática, um recurso em uma ação de controle de constitucionalidade abstrata, aplicando uma fungibilidade estranha e sem precedentes. Estes instrumentos processuais possuem regimes jurídicos muito distintos e, ao confundi-los, permite que o STF, para além do que já tenha feito no caso, tenha uma oportunidade muito ampla de utilizar do ativismo judicial como um verdadeiro e direto mecanismo de atuação política, algo que definitivamente não lhe é conferido. E tanto é assim que já existem pelo menos cinco pedidos de *amicus curiae* apresentados. (SANTANO, Ana Claudia. Ativismo judicial no caso das candidaturas independentes. **Justiça do Direito**, v. 32, n. 1, p. 120-152, 2018, p. 133/134).

²⁴² “Artigo 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: (...) LXVII - não haverá prisão civil por dívida, salvo a do responsável pelo inadimplemento voluntário e inescusável de obrigação alimentícia e a do depositário infiel.” (BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988).

alimentos, hipótese essa que, segundo o STF, restou sem efeito em razão do disposto nos artigos 7,7, da CADH e 11 do Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos, tornando, desta maneira, o artigo constitucional sem aplicabilidade²⁴³.

Por outro lado, no tocante ao o ARE 1.054.490/RJ, o artigo 14, §3º, V da CRFB/88²⁴⁴, ao fixar a filiação partidária como uma condição de elegibilidade, traz consigo uma ideia de proibição. Desta maneira, o próprio texto constitucional estabeleceu tal exigência como um requisito mínimo que, uma vez não preenchido, obsta o exercício da capacidade eleitoral passiva²⁴⁵. Observa-se, por conseguinte, que, neste caso, o grau de discricionariedade regulatória do legislador infraconstitucional é menor, uma vez que não há margem para que a obrigatoriedade da filiação partidária seja suprimida.

Por conseguinte, ainda que seja mantida a linha argumentativa adotada pelo STF no RE 466.343/SP, qual seja, que a CADH tem status supralegal, não será possível admitir a candidatura avulsa, uma vez que o artigo 14, §3º, V é categórico ao estabelecer a filiação partidária enquanto condição de elegibilidade.

Todavia, mesmo que o STF opte por superar sua atual jurisprudência acerca da natureza normativa da CADH, atribuindo a tal convenção status constitucional, ainda assim não será possível se chegar à conclusão de que a filiação partidária enquanto condição de elegibilidade é vedada pelo ordenamento jurídico brasileiro.

Isso porque não há uma antinomia entre o texto constitucional e o Pacto de San José da Costa Rica, uma vez que, ao se realizar o controle de convencionalidade, para além do texto

²⁴³ Tal entendimento fica claro no aditamento ao voto realizado pelo ministro relator Cezar Peluso no RE 466.343-1/SP: “O argumento nevrálgico ou a substância do raciocínio do Ministro Francisco Rezek era de que permitam-me simplesmente recordar o que dizia Sua Excelência e repetir o que notou agora o Ministro Celso de Mello - a Constituição, no artigo 5º, inc. LXVII, não estatui a prisão civil. Apresenta, aí, texto expressivo de dois preceitos: o preceito principal, que proíbe a prisão civil; e o secundário, que lhe abre exceção, para efeito de a admitir, nos termos que conceba a legislação ordinária, nos dois casos excetuados, o do alimentante e o do depositário, tomado este em sentido lato. A conclusão incontornável é de que, no preceito secundário, a Constituição apenas autoriza o legislador subalterno a adotar, com a disciplina que lhe acuda e como técnica coercitiva, a prisão civil do depositário infiel e do devedor de alimentos. E Sua Excelência desenvolvia o seguinte raciocínio: ora, o legislador ordinário tomou, a respeito, posição normativa específica em relação à admissibilidade que a norma constitucional lhe dava por exceção, e tomou-a no sentido de excluir, mediante incorporação do teor do artigo 7º, inc. VII, da Convenção, hipótese de prisão civil do depositário” (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário 466.343-1 São Paulo. Relator: Min. Cezar Peluso. Brasília, 03 dez. 2008).

²⁴⁴ “Artigo 14. § 3º São condições de elegibilidade, na forma da lei: (...) V - a filiação partidária.” (BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988).

²⁴⁵ Neste sentido, importante ressaltar que as condições de elegibilidade são o suporte fático do qual nasce a elegibilidade, sendo, portanto, seu pressuposto (COSTA, Adriano Soares da. **Instituições de direito eleitoral**. Belo Horizonte: Fórum, 2013, p. 75-76).

da convenção, deve-se observar, de igual maneira, a jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos²⁴⁶, que já se manifestou sobre a questão objeto de discussão²⁴⁷.

É bem verdade, que o ARE 1.054.490/RJ não se subsume perfeitamente ao caso, analisado pela Corte Interamericana, *Castañeda Gutman Vs. Estados Unidos Mexicanos*, porém ambos guardam certa similaridade.

No caso mexicano, o monopólio dos partidos políticos dizia respeito ao registro de candidaturas, ao passo em que no caso brasileiro o que se questiona é a filiação partidária enquanto condição de elegibilidade. Assim, ao passo em que no México o partido poderia optar por efetuar o registro de um cidadão que não estivesse filiado a ele anteriormente, no Brasil a filiação é pressuposto para que se possa proceder ao registro da candidatura.

Contudo, em ambas as situações, há uma vedação às candidaturas avulsas, ou seja, impossibilita-se que o cidadão concorra às eleições sem que haja a mediação de um partido político.

Desta maneira, a fim de se examinar se a restrição, a obrigatoriedade de filiação partidária, se alinha com a CADH, deve-se analisar os critérios enumerados no caso *Castañeda Gutman vs Estados Unidos Mexicanos*, quais sejam: legalidade, a finalidade, a necessidade e a proporcionalidade da medida restritiva²⁴⁸.

²⁴⁶ MAZZUOLI, Valerio de Oliveria. **O controle jurisdicional da convencionalidade das leis**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011, p. 84

²⁴⁷ A Corte Interamericana de Direitos Humanos, pautada no artigo 2 da CADH, possui uma jurisprudência impositiva do controle de convencionalidade, segundo a qual os juízes nacionais devem aplicar a CADH, mas, de igual maneira, a interpretação desta dada pela Corte Interamericana. Nesta senda, no caso *Almonacid versus Chile*, de 26 de setembro de 2006 a Corte manifestou no §124 que: “(..). En otras palabras, el Poder Judicial debe ejercer una especie de “control de convencionalidad” entre las normas jurídicas internas que aplican en los casos concretos y la Convención Americana sobre Derechos Humanos. En esta tarea, el Poder Judicial debe tener en cuenta no solamente el tratado, sino también la interpretación que del mismo ha hecho la Corte Interamericana, intérprete última de la Convención Americana” (CIDH, *Caso Almonacid Arellano y otros vs Chile*. Sentencia de 26 de Septiembre de 2006. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas). De igual maneira, no *Caso Aguado versus Peru*, de 24 de novembro de 2006, o juiz Sergio García Ramírez pontua nos §§ 6 e 7: “Puesto que la CADH y el Estatuto de la Corte Interamericana --ambos, producto de la voluntad normativa de los Estados Americanos que las emitieron-- confieren a la Corte la función de interpretar y aplicar la Convención Americana (y, en su caso y espacio, otros tratados: protocolos y convenciones que prevén, con múltiples fórmulas, la misma atribución dentro del corpus juris de derechos humanos), incumbe a ese tribunal fijar el sentido y alcance de las normas contenidas en esos ordenamientos internacionales. 8. (...) La única posibilidad tutelar razonable implica que una vez fijado el “criterio de interpretación y aplicación”, éste sea recogido por los Estados en el conjunto de su aparato jurídico: através de políticas, leyes, sentencias que den trascendencia, universalidad y eficacia a los pronunciamientos de la Corte constituida --insisto-- merced a la voluntad soberana de los Estados y para servir a decisiones fundamentales de éstos, explícitas en sus constituciones nacionales y, desde luego, en sus compromisos convencionales internacionales” (CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS *Caso trabajadores cesados del congreso vs. Perú*. Sentença. 30 nov. 2007).

²⁴⁸ Parágrafos 174 e 205 (CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. *Caso Castañeda Gutman vs Estados Unidos Mexicanos*. Sentença. 06 de agosto de 2008).

Neste sentido, em relação ao Brasil, o requisito da legalidade fora preenchido, uma vez que haveria a previsão normativa obstando a candidatura avulsa não apenas no artigo 11, §14, da Lei nº 9.504/1997, uma lei em sentido formal e material, mas também no artigo 14, § 3º, V, da CRFB/88. Já em relação à finalidade, necessidade e proporcionalidade da medida restritiva, as razões suscitadas no caso mexicano também seriam aplicáveis ao contexto brasileiro, visto que ambos os países lidam com questões similares, a exemplo da grande quantidade de eleitores, a necessidade de criação e fortalecimento de um sistema partidário, a possibilidade de o cidadão filiar-se a um partido político para que o mesmo o postule como candidato, dentre outros.

Desta maneira, extrai-se que, independentemente do *status* normativo atribuído ao Pacto San José da Costa Rica, deve ser respeitada a opção do constituinte originário de colocar a filiação partidária como condição de elegibilidade, uma vez que não há uma incompatibilidade entre o sistema interamericano de direitos humanos e o ordenamento interno brasileiro.

5 REFORMA POLÍTICA E CANDIDATURAS AVULSAS

Muito embora a sistemática constitucional instaurada em 1988 não tenha possibilitado as candidaturas avulsas, conforme se extrai do artigo 14, § 3º, V, da CRFB/88, é possível que o poder constituinte reformador altere tal texto, de modo a retirar a filiação partidária como condição de elegibilidade ou acrescentar a candidatura por meio de listas ou de apoio mínimo de eleitores²⁴⁹.

É bem verdade que o poder constituinte derivado é limitado, devendo-se, neste sentido, observar se as propostas de mudança implicam em violação às limitações materiais²⁵⁰. Isso porque, há na Constituição um núcleo material irreduzível, ou seja, matérias que não podem ser suprimidas total ou parcialmente²⁵¹. Pautado nesta perspectiva o artigo 60, §4º da CRFB/88 estabelece que não podem ser objeto de deliberação propostas de emenda à Constituição tendentes a abolir: a forma federativa de Estado; o voto direto, secreto, universal e periódico; a separação dos Poderes; os direitos e garantias individuais.

Ocorre que, conforme entendimento doutrinário²⁵², há, igualmente, limitações implícitas, inerentes aos regimes e princípios adotados pela Carta Magna Brasileira. Nesta

²⁴⁹ SANTANO, Ana Cláudia. **Candidaturas Independentes**. Curitiba: Íthala, 2018, p. 165.

²⁵⁰ Válido, ressaltar, que há, de igual maneira, limitações temporais, circunstanciais e procedimentais que devem ser observadas. Contudo, no presente trabalho, pressupõe-se, no exame em tese de eventual mudança, que estas serão devidamente respeitadas.

²⁵¹ CUNHA JR, Dirley. **Curso de direito constitucional**. Salvador: Editora Juspodivm, 2015, p. 206-207.

²⁵² Neste sentido, importa notar que o STF tem se posicionado no sentido de conferir uma interpretação mais ampla às cláusulas pétreas: "É fácil ver que a amplitude conferida às cláusulas pétreas e a ideia de unidade da Constituição (...) acabam por colocar parte significativa da Constituição sob a proteção dessas garantias. Tal tendência não exclui a possibilidade de um "engessamento" da ordem constitucional, obstando à introdução de qualquer mudança de maior significado (...). Daí afirmar-se, correntemente, que tais cláusulas não de ser interpretadas de forma restritiva. Essa afirmação simplista, ao invés de solver o problema, pode agravá-lo, pois a tendência detectada atua no sentido não de uma interpretação restritiva das cláusulas pétreas, mas de uma interpretação restritiva dos próprios princípios por elas protegidos. Essa via, em lugar de permitir fortalecimento dos princípios constitucionais contemplados nas "garantias de eternidade", como pretendido pelo constituinte, acarreta, efetivamente, seu enfraquecimento. Assim, parece recomendável que eventual interpretação restritiva se refira à própria garantia de eternidade sem afetar os princípios por ela protegidos (...). (...) Essas assertivas têm a virtude de demonstrar que o efetivo conteúdo das "garantias de eternidade" somente será obtido mediante esforço hermenêutico. Apenas essa atividade poderá revelar os princípios constitucionais que, ainda que não contemplados expressamente nas cláusulas pétreas, guardam estreita vinculação com os princípios por elas protegidos e estão, por isso, cobertos pela garantia de imutabilidade que delas dimana. (...) A enumeração é taxativa, é limitativa, é restritiva, e não pode ser ampliada a outros casos pelo Supremo Tribunal. Mas cada um desses princípios é dado doutrinário que tem de ser examinado no seu conteúdo e delimitado na sua extensão. Daí decorre que a interpretação é restritiva apenas no sentido de limitada aos princípios enumerados; não o exame de cada um, que não está nem poderá estar limitado, comportando necessariamente a exploração do conteúdo e fixação das características pelas quais se defina cada qual deles, nisso consistindo a delimitação do que possa ser consentido ou proibido aos Estados" (BRASIL. Superior Tribunal Federal. Representação nº 94.

senda, Nelson de Souza Sampaio apregoa que estão fora de alcance do poder constituinte reformador as matérias concernentes: ao titular do poder constituinte; ao titular do poder reformador e as relativas ao próprio processo de emenda constitucional²⁵³.

Diante do exposto, extrai-se que eventual proposta de inserção de candidaturas independentes não violaria, a priori, nenhuma cláusula pétrea, uma vez que não estaria abolindo nenhum dos preceitos pétreos resguardados pela Constituição Federal.

5.1 AS PROPOSTAS DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO RELATIVAS ÀS CANDIDATURAS AVULSAS

O número de propostas de emenda à Constituição, tanto na Câmara dos Deputados quanto no Senado Federal, é bastante expressivo. Trata-se de 10 PECs, apresentadas por diferentes partidos, em sua maioria, no período compreendido entre 2015 e 2017, com fundamentação bastante semelhante: a crise institucional dos partidos políticos e a necessidade de aproximar os cidadãos dos assuntos políticos²⁵⁴. Nesta perspectiva, a fim de averiguar a profundidade dos debates legislativos e os possíveis caminhos que podem ser perfilhados nos próximos anos, essencial se mostra a análise de tais projetos.

5.1.1 As propostas na Câmara dos Deputados

A mais antiga PEC na Câmara dos deputados é a PEC 229/08, de autoria do deputado Leo Alcântara (PR/CE), foi apresentada em 21/02/2008 com o objetivo de alterar o inciso V do § 3º do artigo 14 da CRFB/88²⁵⁵, a fim de permitir a candidatura de pessoas sem filiação partidária, mediante apoio de um número mínimo de eleitores²⁵⁶.

Na justificativa da proposta é apontado que há um distanciamento entre a uniformidade política de grandes partidos monolíticos e a heterogeneidade que envolve um país de tamanha

Relator: Castro Nunes, Rio de Janeiro, 1947 *apud* BRASIL. Superior Tribunal Federal. Medida Cautelar em Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental. Relator: Gilmar Mendes. Brasília, 29 out. 2003)

²⁵³ SAMPAIO, Nelson de Sousa. **O poder de reforma constitucional**. Salvador: Livraria Progresso. 1954.

²⁵⁴ SANTANO, Ana Cláudia. **Candidaturas Independentes**. Curitiba: Íthala, 2018, p. 168.

²⁵⁵ BRASIL. Proposta de Emenda Constitucional n. 229/2008. Altera o inciso V do § 3º do artigo 14 da Constituição Federal para permitir a candidatura de pessoas sem filiação partidária, mediante apoio de um número mínimo de eleitores. Câmara dos Deputados: Brasília, 2008.

²⁵⁶ Na PEC de autoria do deputado Leo Alcântara propõe-se como nova redação do artigo 14, §3º, V, da CRFB: “V – a filiação partidária ou, nos termos da lei, o apoio de um número mínimo de eleitores à candidatura avulsa”. (*Ibidem*).

extensão territorial como o Brasil. Ressalta que os mandatos estritamente partidários têm implicado em migração e infidelidade. Destaca que diversos países reconhecidamente democráticos permitem candidaturas avulsas. Por fim, propõe o reconhecimento das relações espontâneas e legítimas entre representantes e representados.

Em 1º de julho de 2008 o deputado Geraldo Pudim, integrante da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJ), apresentou parecer em favor da admissibilidade de tal proposta arguindo que os pressupostos presentes no artigo 60, inciso I, §§ 1º a 4º, da Constituição Federal²⁵⁷, e no artigo 201, incisos I e II, do Regimento Interno²⁵⁸, haviam sido preenchidos.

Ocorre que, em 23/09/2009, foi determinado que a esta PEC fosse realizado o apensamento da PEC 407/2009. Esta, por sua vez, fora proposta por Lincoln Portela (PR/MG), em 17/09/2009. Com ela objetiva-se acrescentar novo parágrafo ao artigo 14 da CRFB/88²⁵⁹ e revogar o inciso V do § 3º do mesmo artigo.

Esta proposta distingue-se da anterior na medida em que prevê, no caso de eleições proporcionais, a necessidade de que os candidatos independentes atinjam número de votos

²⁵⁷ “Artigo 60. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta: I - de um terço, no mínimo, dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal; II - do Presidente da República; III - de mais da metade das Assembleias Legislativas das unidades da Federação, manifestando-se, cada uma delas, pela maioria relativa de seus membros.

§ 1º A Constituição não poderá ser emendada na vigência de intervenção federal, de estado de defesa ou de estado de sítio.

§ 2º A proposta será discutida e votada em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, considerando-se aprovada se obtiver, em ambos, três quintos dos votos dos respectivos membros.

§ 3º A emenda à Constituição será promulgada pelas Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, com o respectivo número de ordem.

§ 4º Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir: I - a forma federativa de Estado; II - o voto direto, secreto, universal e periódico; III - a separação dos Poderes; IV - os direitos e garantias individuais.” (BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988).

²⁵⁸ “Artigo 201. A Câmara apreciará proposta de emenda à Constituição: I - apresentada pela terça parte, no mínimo, dos Deputados; pelo Senado Federal; pelo Presidente da República; ou por mais da metade das Assembleias Legislativas, manifestando-se cada uma pela maioria dos seus membros; II - desde que não se esteja na vigência de estado de defesa ou de estado de sítio e que não proponha a abolição da Federação, do voto direto, secreto, universal e periódico, da separação dos Poderes e dos direitos e garantias individuais.” (BRASIL. Resolução nº 17, 1989. Regimento Interno da Câmara dos Deputados Federais. **Centro de Documentação e Informação da Câmara dos Deputados**. Brasília, 22 set. 1989).

²⁵⁹ Este novo parágrafo teria por redação: “§ 4º Cidadãos não filiados a partido político poderão se candidatar a cargos eletivos, observando-se que, no caso de eleições proporcionais, só serão considerados eleitos se contarem com número de votos equivalente no mínimo ao quociente eleitoral da respectiva circunscrição.” (BRASIL. Proposta de Emenda Constitucional n. 407/2009. Acrescenta novo parágrafo ao artigo 14 e revoga o inciso V do § 3º do mesmo artigo da Constituição Federal, dispondo sobre a possibilidade de candidatura a cargo eletivo sem filiação partidária. Brasília: Câmara dos Deputados, 2009).

equivalente, no mínimo, ao quociente eleitoral da respectiva circunscrição a fim de serem considerados eleitos.²⁶⁰

Desta maneira, na justificativa desta PEC é arguido que se alguém tem uma votação individual equivalente ao quociente eleitoral da respectiva circunscrição ou consegue obter o melhor resultado entre os concorrentes, é porque apresenta as condições políticas básicas para o exercício de cargos públicos eletivos: representatividade e apoio do eleitorado.

Neste diapasão, em 7 de outubro de 2009 o deputado Geraldo Pudim, integrante da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, apresentou parecer em favor da admissibilidade da PEC 407/2009, sob o fundamento de que esta obedeceria aos requisitos constitucionais e regimentais exigidos para sua regular tramitação nesta Casa Legislativa.

Todavia, tendo findado a legislatura, ambas as propostas acabaram sendo arquivadas em 31/01/2011, conforme o artigo 105 do Regimento Interno²⁶¹, sendo desarquivadas, com fulcro no mesmo dispositivo, em 15/02/2011. Contudo, sem que ocorressem maiores avanços, foram novamente arquivadas em 31/01/2015 e desarquivadas em 06/02/2015.

Em 03/08/2017, entretanto, foi determinado o apensamento a estas da PEC 350/2017. De autoria de João Derly (REDE/RS), esta proposta objetiva alterar os artigos 14²⁶² e 77 da

²⁶⁰ *Ibidem.*

²⁶¹ "Artigo 105. Finda a legislatura, arquivar-se-ão todas as proposições que no seu decurso tenham sido submetidas à deliberação da Câmara e ainda se encontrem em tramitação, bem como as que abram crédito suplementar, com pareceres ou sem eles, salvo as: I - com pareceres favoráveis de todas as Comissões; II - já aprovadas em turno único, em primeiro ou segundo turno; III - que tenham tramitado pelo Senado, ou dele originárias; IV - de iniciativa popular; V - de iniciativa de outro Poder ou do Procurador-Geral da República. Parágrafo único. A proposição poderá ser desarquivada mediante requerimento do Autor, ou Autores, dentro dos primeiros cento e oitenta dias da primeira sessão legislativa ordinária da legislatura subsequente, retomando a tramitação desde o estágio em que se encontrava." (BRASIL. Resolução nº 17, 1989. Regimento Interno da Câmara dos Deputados Federais. **Centro de Documentação e Informação da Câmara dos Deputados**. Brasília, 22 set. 1989).

²⁶² Seriam alterados o inciso V do §3º, o §12 e o §13, que teriam por nova redação: "§ 3º, V – a filiação partidária ou o apoio mínimo de cinco décimos por cento dos eleitores da respectiva circunscrição, para candidatos ao executivo e dois décimos por cento dos eleitores da respectiva circunscrição quando se tratar de candidatura independente ou lista cívica para o legislativo; § 12. Na hipótese de candidatura independente, o apoio mínimo, a que se refere o inciso V do § 3º deste artigo, deve ser coletado em no máximo 8 meses e apresentado perante a Justiça Eleitoral competente até 30 (trinta) dias antes do início 2 do período estabelecido em lei para a realização das convenções eleitorais partidárias. § 13. A justiça Eleitoral deverá fazer a verificação dos apoios apresentados por candidaturas independentes ou listas cívicas, assim como dos documentos necessários para o registro das candidaturas, e deferir, ou não deferir justificadamente, o pedido de registro até o final do período estabelecido em lei para a realização das convenções eleitorais partidárias". (BRASIL. Proposta de Emenda Constitucional n. 350/2017. Altera os artigos 14 e 77, e cria o artigo 17-A, todos da Constituição Federal, para permitir a apresentação de candidaturas a cargo eletivo independentemente de filiação partidária, desde que haja o apoio mínimo de eleitores na circunscrição, e para possibilitar a associação de candidatos independentes em listas cívicas, nas eleições proporcionais. Brasília: Câmara dos Deputados, 2017).

CRFB/88²⁶³, bem como criar o artigo 17-A²⁶⁴. Desta maneira, permitir-se-ia a apresentação de candidaturas independentes, mediante o apoio mínimo de eleitores na circunscrição, no caso das eleições majoritárias, e possibilitar-se-ia a associação de candidatos avulsos em listas cívicas, nas eleições proporcionais.²⁶⁵

Esta foi a única proposta que teve a preocupação de tratar de maneira mais detalhada sobre a compatibilização das candidaturas sem filiação partidária a outros fatores relacionados ao tema. Contudo, deve-se, igualmente, ponderar que ela traz questões que podem implicar em maiores problemas práticos ao ser implantada. Isso porque, de acordo com o texto proposto, o apoio mínimo de eleitores deve ser conferido pela Justiça Eleitoral no período das convenções. Ocorre que tal prazo é bastante exíguo e também se encontra comprometido para a execução de todos os preparativos das eleições, de forma que parece ser pouco factível que tal tarefa adicional possa ser cumprida pela Justiça Eleitoral sem maiores percalços²⁶⁶.

Em 21/11/2017 foi determinado mais um apensamento, desta vez da PEC 378/2017. Apresentada por Renata Abreu (PODE/SP), em 09/11/2017, esta busca alterar o artigo 14 da CRFB/88²⁶⁷, possibilitando a apresentação de candidaturas avulsas, desde que haja um apoio mínimo.²⁶⁸

Em 13/12/2018 foi apresentado parecer do Dep. Rodrigo Pacheco (DEM-MG), integrante da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, pela inadmissibilidade da

²⁶³ O §2º do artigo 77 teria como redação: “§ 2º Será considerado eleito Presidente o candidato que obtiver a maioria absoluta de votos, não computados os em branco e os nulos”. (*Ibidem*).

²⁶⁴ Este dispositivo teria por redação: “Artigo 17-A. Os candidatos sem filiação a partido político, que atenderem ao requisito do inciso V do § 3º do artigo 14 desta Constituição, poderão, para fins de cálculo do quociente eleitoral nas eleições proporcionais, associar-se em lista cívica, desde que postulantes do mesmo cargo eletivo na mesma circunscrição eleitoral. § 1º O número de integrantes de uma lista cívica obedecerá aos limites estabelecidos em lei para os partidos políticos quanto ao registro de candidatos para a Câmara dos Deputados, a Câmara Legislativa, as Assembleias Legislativas e as Câmaras Municipais. § 2º O registro da candidatura independente, bem como da lista cívica, obedecerá, no que for compatível, às regras e aos prazos aplicáveis ao registro de candidatos filiados a partido político. § 3º É garantida aos candidatos independentes e às listas cívicas participação no horário eleitoral gratuito, bem como nos recursos financeiros públicos na forma da lei”. (*Ibidem*).

²⁶⁵ *Ibidem*.

²⁶⁶ SANTANO, Ana Cláudia. **Candidaturas Independentes**. Curitiba: Íthala, 2018, p. 170.

²⁶⁷ De acordo com a proposta a nova redação do inciso V, §3º, do artigo 14 da CRFB/88 seria: “V – a filiação partidária ou o apoio mínimo de um décimo por cento dos eleitores da respectiva circunscrição, quando se tratar de candidatura avulsa, o qual deverá ser comprovado no momento do registro da candidatura”. Ocorre que há uma divergência entre o texto proposto, que prevê que o índice de apoio será de 0,1% e a ementa que prevê que este será de 1%.

²⁶⁸ BRASIL. Proposta de Emenda Constitucional n. 378/2017. Altera o artigo 14 da Constituição Federal, para permitir a apresentação de candidaturas a cargo eletivo independentemente de filiação partidária, desde que haja o apoio de, no mínimo, um por cento dos eleitores da respectiva circunscrição eleitoral. Brasília: Câmara dos Deputados, 2017.

PEC 229/2008, da PEC 407/2009, da PEC 350/2017 e da PEC 378/2017, em razão de, à época, haver intervenção federal no Estado do Rio de Janeiro²⁶⁹.

Assim, em 31/01/2019 foram as quatro PECS, em tramitação na Câmara dos deputados, arquivadas, sendo, contudo, desarquivadas em 19/02/2019. Foi, então, realizado outro juízo de admissibilidade, sendo apresentado novo parecer, em 08/08/2019, de relatoria do Deputado Luiz Philippe de Orleans e Bragança (PSL-SP), manifestando-se pela admissibilidade das PECs: nº 229/2008; nº 407/2009; nº 350/2017; e nº 378/2017.

Diante do exposto, percebe-se que o debate, na câmara dos deputados, acerca desta problemática ainda é bastante incipiente, pouco tendo evoluído no transcorrer dos últimos onze anos.

5.1.2 As propostas no Senado Federal

No âmbito do Senado Federal, num cenário pós-constituição de 1988, a primeira PEC sobre o tema foi a 01/2004, de autoria do Senador Mozarildo Cavalcanti (CIDADANIA/RR). Apresentada em 19/01/2004, a proposta tem por intuito conferir nova redação ao artigo 14, § 3º, inciso V da Constituição Federal²⁷⁰, para permitir a apresentação de candidatos sem filiação partidária às eleições majoritárias, ou seja, ou seja, presidente e vice-presidente, governador e vice-governador, senador, prefeito e vice-prefeito²⁷¹.

Como justificativa de tal proposta é apontada a crise institucional dos partidos políticos e o crescente número de abstenções por parte dos eleitores brasileiros, que seriam evidentes indicadores da insuficiência dos partidos para a tarefa da representação. Entretanto, em 07/04/2009 a proposta foi rejeitada pela Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, conforme parecer nº 290/2009, sob o argumento de que os partidos políticos são instituições essenciais e indispensáveis a democracia, de modo que propostas que possam debilitá-los não devem prosperar.

²⁶⁹ Há limitações circunstanciais que devem ser observadas pelo constituinte derivado. Neste sentido, o artigo 60, §1º da CRFB/88 estabelece que a Carta Magna não poderá ser emendada na vigência de intervenção federal, de estado de defesa ou de estado de sítio (CUNHA JR, Dirley. **Curso de direito constitucional**. Salvador: Editora Juspodivm, 2015, p. 206).

²⁷⁰ A nova redação proposta para o dispositivo é: “V – a filiação partidária, para os candidatos a vereador, deputado estadual, deputado distrital e deputado federal”. (BRASIL. Proposta de Emenda Constitucional n. 01/04. Dá nova redação ao artigo 14, § 3º, inciso V da Constituição Federal, para permitir a apresentação de candidatos sem filiação partidária às eleições majoritárias. Brasília: Senado Federal, 2004).

²⁷¹ *Ibidem*.

Em 05/05/2006 foi apresentada a PEC 21/06, de autoria de Paulo Paim (PT/RS), com o intuito de modificar a redação do inciso V do §3º do artigo 14 da Constituição Federal, para permitir a candidatura avulsa²⁷². Em 12/05/2009 foi recebido o Relatório do Senador Marco Macie, com voto pela rejeição da Proposta, fundamentando tal posicionamento no fato de que a própria Carta Magna, em diversos dispositivos, afirmou a importância dos partidos políticos, que, por sua vez, podem acolher candidaturas de representantes dos mais variados movimentos sociais. Por fim, ressalta que a realidade brasileira possui especificidades que devem ser tratadas de modo diferente, não sendo viável transplantar sem maior reflexão institutos presentes em outros ordenamentos.

Após a leitura deste relatório, a presidência da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania concedeu vistas ao Senador Antonio Carlos Valadares, que apresentou emenda à proposição, com o objetivo de restringir a possibilidade de candidatura avulsa apenas às eleições para o Poder Legislativo.

A proposta, entretanto, fora arquivada ao final da legislatura, em 07/01/2011, nos termos do artigo 332 do Regimento Interno²⁷³, voltando a tramitar em 02/03/2011. Contudo, sem que houvesse avanços foi novamente arquivada ao final da 54ª Legislatura, em 26/12/2014.

Em 19/05/2011 foi apresentada nova PEC, de nº 41 e de autoria do Senador José Sarney (MDB/AP), com o intuito de alterar o artigo 14 da CRFB/88²⁷⁴, a fim de permitir, em eleições

²⁷² BRASIL. Proposta de Emenda Constitucional n. 21/2006. Dá nova redação ao inciso V do § 3º do artigo 14 da Constituição, para dispor sobre a candidatura de pessoas não filiadas a partidos políticos. Brasília: Senado Federal, 2006.

²⁷³ "Artigo 332. Ao final da legislatura serão arquivadas todas as proposições em tramitação no Senado, exceto: I - as originárias da Câmara ou por ela revisadas; II - as de autoria de Senadores que permaneçam no exercício de mandato ou que tenham sido reeleitos; III - as apresentadas por Senadores no último ano de mandato; IV - as com parecer favorável das comissões; V - as que tratem de matéria de competência exclusiva do Congresso Nacional (Const., artigo 49); VI - as que tratem de matéria de competência privativa do Senado Federal (Const., artigo 52); VII - pedido de sustação de processo contra Senador em andamento no Supremo Tribunal Federal (Const., artigo 53, §§ 3º e 4º, EC nº 35/2001). § 1º Em qualquer das hipóteses dos incisos do caput, será automaticamente arquivada a proposição que se encontre em tramitação há duas legislaturas, salvo se requerida a continuidade de sua tramitação por 1/3 (um terço) dos Senadores, até 60 (sessenta) dias após o início da primeira sessão legislativa da legislatura seguinte ao arquivamento, e aprovado o seu desarquivamento pelo Plenário do Senado. § 2º Na hipótese do § 1º, se a proposição desarquivada não tiver a sua tramitação concluída, nessa legislatura, será, ao final dela, arquivada definitivamente." (BRASIL. Resolução nº 93, de 1970. Regimento Interno do Senado Federal. Brasília, 22 dez. 2018).

²⁷⁴ A nova redação presente na proposta para o dispositivo é: "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;" (BRASIL. Proposta de Emenda Constitucional n. 21/2006. Dá nova redação ao inciso V do § 3º do artigo 14 da Constituição, para dispor sobre a candidatura de pessoas não filiadas a partidos políticos. Brasília: Senado Federal, 2006).

municipais, a inscrição de candidatos a Prefeito e a Vereador não filiados à partido político, mediante o apoio de meio por cento do eleitorado da circunscrição, na forma da lei ²⁷⁵.

Entretanto, em 25/05/2011, foi apresentado parecer, por Demóstenes Torres, membro da Comissão De Constituição, Justiça e Cidadania, com voto no sentido contrário à proposta. Este ressaltou que permitir candidaturas avulsas favorece e reforça “tendências personalistas que não contribuem para o fortalecimento das nossas instituições políticas, mas, antes, atuam para desacreditá-las e fragilizá-las à medida que estimulam a ilusão de soluções aventureiras e, muitas vezes, autoritárias”²⁷⁶.

Na 22ª Reunião Ordinária, realizada em 01/06/2011, a Comissão aprovou o Relatório, tendo sido a proposta arquivada em 13/06/2011.

Em 28/02/2012 foi apresentada a PEC 07/2012, de autoria do Senador Cristovam Buarque (PDT/DF). Esta busca alterar a Constituição Federal²⁷⁷ para permitir a candidatura avulsa, desde que o pedido de registro seja subscrito pelo número mínimo de eleitores fixado em lei²⁷⁸.

Em 20/06/2012, entretanto, foi recebido parecer de relatoria do Senador Humberto Costa. Este pontua que não existe óbices à aprovação da matéria, do ponto de vista de sua constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa. Contudo, quanto ao mérito desta se mostra contrário, na medida em que, para ele, seria um equívoco “considerar possível e desejável a transposição direta de interesses particularistas, sem a mediação universalizante dos partidos, na arena da política”²⁷⁹. Neste sentido, argui que uma reforma política regeneradora deve ser pautada no fortalecimento dos partidos e não pelo incremento de sua vulnerabilidade. Assim, a proposta acabou sendo arquivada em 21/12/2018.

De maneira muito similar, em 05/02/2015 foi apresentada a PEC 6/2015, de autoria do Senador Reguffe (PDT/DF), com o intuito de suprimir o inciso V, §3º do artigo 14 da

²⁷⁵ BRASIL. Proposta de Emenda Constitucional n. 41/2011. Altera o artigo 14 da Constituição Federal para dispensar da exigência de filiação partidária os candidatos nas eleições municipais. Brasília: Senado Federal, 2011.

²⁷⁶ BRASIL. Parecer da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania sobre a Proposta de Emenda à Constituição nº 41, de 2011. Relator: Demóstenes Torres. Brasília: Senado Federal, 2011.

²⁷⁷ Propõe como redação para o inciso V do § 3º do artigo 14 da CRFB/88: “V – a filiação partidária ou, na forma da lei, a subscrição do pedido de registro de candidatura por certo número de eleitores.” (BRASIL. Proposta de Emenda Constitucional n. 07/2012. Dá nova redação ao inciso V do § 3º do artigo 14 da Constituição, para dispor sobre a candidatura de pessoas não filiadas a partidos políticos. Brasília: Senado Federal, 2012).

²⁷⁸ *Ibidem*.

²⁷⁹ BRASIL. Parecer da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania sobre a Proposta de Emenda à Constituição nº 07, de 2012. Relator: Humberto Costa. Brasília: Senado Federal, 2013.

CRFB/88 e acrescentar o artigo 17-A²⁸⁰, vedando a filiação partidária como condição de elegibilidade ou requisito para o exercício de direitos políticos²⁸¹. Como justificativa se aponta que a filiação partidária não pode ser um impedimento para que o “cidadão de bem” se lance enquanto candidato, ressaltando, de igual maneira, que o ex ministro do STF, Joaquim Barbosa, já se manifestou publicamente em favor das candidaturas avulsas. Entretanto, a PEC ainda aguarda parecer da CCJ.

Por fim, a PEC 16/2015, de autoria do Senador Paulo Paim (PT/RS), foi apresentada em 03/03/2015, com o intuito de permitir as candidaturas avulsas que tivessem o apoio de um número de eleitores, nos termos da lei²⁸².

Em 17/08/2016 foi apresentado relatório do Senador Sérgio Petecão, com voto favorável à Proposta. Este argui que tal mudança representaria “a mais autêntica aplicação do princípio da soberania popular na regra eleitoral brasileira”, implicando em um aperfeiçoamento do nosso sistema político-institucional. Não obstante, desde, então, não houve maiores avanços na tramitação da proposta²⁸³.

Diante do exposto, percebe-se que, no âmbito do Senado Federal, muito embora a questão nunca tenha chegado ao Plenário, o debate é mais profundo do que na Câmara dos Deputados. Isso porque, ao passo em que nesta os pareceres da CCJ se restringiram, até o presente momento, a uma análise meramente formal de admissibilidade, naquele há relatórios que examinam o mérito das propostas.

5.2 OS IMPACTOS DE UMA EVENTUAL MUDANÇA: READEQUANDO O ORDENAMENTO JURÍDICO À SISTEMÁTICA DAS CANDIDATURAS AVULSAS

²⁸⁰ A redação para esta proposta é: “Artigo 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”. (BRASIL. Proposta de Emenda Constitucional n. 6/2015. Suprime e acrescenta dispositivos à Constituição Federal, possibilitando o lançamento de candidaturas avulsas, independentemente de filiação partidária. Brasília: Senado Federal: 2015).

²⁸¹ *Ibidem*.

²⁸² Propõe como redação para o inciso V do § 3º do artigo 14 da CRFB/88: “V – a filiação partidária ou, nos termos da lei, o apoio de um número de eleitores necessários à candidatura avulsa”. (BRASIL. Proposta de Emenda Constitucional n. 16/2015. Dá nova redação ao inciso V do § 3º do artigo 14 da Constituição, para dispor sobre a candidatura de pessoas não filiadas a partidos políticos. Brasília: Senado Federal, 2015).

²⁸³ *Ibidem*.

Muito embora seja possível que o poder constituinte reformador altere o texto do inciso V do §3º, artigo 14, da CRFB/88 a fim de viabilizar as candidaturas avulsas, este não seria o único dispositivo afetado face a uma eventual mudança constitucional. Isso porque, a legislação brasileira tem as agremiações partidárias como pedra de toque do sistema político, de forma que outros dispositivos devem ser harmonizados para a participação efetiva dos candidatos independentes.

5.2.1 As implicações constitucionais decorrentes da adoção de candidaturas independentes

Muito embora grande parte das propostas de emenda à Constituição, que têm por objetivo possibilitar as candidaturas independentes, no Brasil, se atenham a modificar tão somente o artigo 14 da Carta Magna brasileira, as implicações constitucionais de tal mudança são muito maiores.

Uma das regras que deve ser alterada é a constante no artigo 17, inciso IV²⁸⁴ da CRFB/88, que garante o funcionamento parlamentar aos partidos políticos. Neste sentido, válido se faz ressaltar que este pode ser entendido como o direito de os partidos serem representados como tais nas casas legislativas em que obtiveram assento, ou seja, é direito de seus membros se organizarem em bancadas, sob a direção de um líder²⁸⁵.

Assim, com a atual sistemática, um candidato independente eleito não poderia exercer o funcionamento parlamentar, o que obstaria que este formasse ou participasse de bancas. Surge, então, a necessidade de buscar uma maneira de integrar os candidatos sem filiação partidária a sistemática parlamentar²⁸⁶.

Outro dispositivo constitucional que deve ser reavaliado é o §3º do artigo 17 que regula o acesso ao fundo partidário e a rádio televisão²⁸⁷. De acordo com a nova disposição

²⁸⁴ "Artigo 17. É livre a criação, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos, resguardados a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo, os direitos fundamentais da pessoa humana e observados os seguintes preceitos: I - caráter nacional; II - proibição de recebimento de recursos financeiros de entidade ou governo estrangeiros ou de subordinação a estes; III - prestação de contas à Justiça Eleitoral; IV - funcionamento parlamentar de acordo com a lei." (BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988).

²⁸⁵ CARVALHO, Katia de. **Cláusula de barreira e funcionamento parlamentar**. Estudos Eleitorais: v. 2, n. 3, 2006, p. 70.

²⁸⁶ SANTANO, Ana Cláudia. **Candidaturas Independentes**. Curitiba: Íthala, 2018, p. 174-175.

²⁸⁷ "§ 3º Somente terão direito a recursos do fundo partidário e acesso gratuito ao rádio e à televisão, na forma da lei, os partidos políticos que alternativamente: I - obtiverem, nas eleições para a Câmara dos Deputados, no

implantada pela Emenda Constitucional nº 97/2017 somente terão direito a recursos do fundo partidário e acesso gratuito ao rádio e à televisão, os partidos políticos que obtiverem, nas eleições para a Câmara dos Deputados, no mínimo, 3% (três por cento) dos votos válidos, distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação, com um mínimo de 2% (dois por cento) dos votos válidos em cada uma delas; ou tiverem eleito pelo menos quinze Deputados Federais distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação²⁸⁸.

Destarte, resta evidenciado que a norma não permite a utilização do fundo partidário e dos meios de comunicação a um indivíduo, mas a uma agremiação partidária. Assim, em sendo implantada a candidatura avulsa, deve-se modificar a redação de tal dispositivo, incluindo os candidatos sem filiação partidária²⁸⁹.

Há ainda que se adequar o artigo 58, §1º da CRFB/88²⁹⁰, que estabelece que na constituição das Mesas e de cada Comissão, é assegurada a representação proporcional dos partidos ou dos blocos parlamentares que participam da respectiva Casa. Desta maneira, deve-se incluir os candidatos independentes eleitos, garantindo, para eles, o mesmo direito nas Mesas e Comissões²⁹¹.

Ademais, deverá ser revisto o artigo 77, §2º da Constituição²⁹², uma vez que ao dispor sobre a eleição do Presidente da República faz menção ao fato dele ser registrado por partido político²⁹³.

mínimo, 3% (três por cento) dos votos válidos, distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação, com um mínimo de 2% (dois por cento) dos votos válidos em cada uma delas; ou (Incluído pela Emenda Constitucional nº 97, de 2017); II - tiverem eleito pelo menos quinze Deputados Federais distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação.” (BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988).

²⁸⁸ MORAIS, Marina Almeida. Cláusula de desempenho e reflexões sobre o cenário partidário brasileiro. **Revista democrática**: vol. 5, 2019, p. 110.

²⁸⁹ SANTANO, Ana Cláudia. **Candidaturas Independentes**. Curitiba: Íthala, 2018, p. 176.

²⁹⁰ “Artigo 58. O Congresso Nacional e suas Casas terão comissões permanentes e temporárias, constituídas na forma e com as atribuições previstas no respectivo regimento ou no ato de que resultar sua criação.

§ 1º Na constituição das Mesas e de cada Comissão, é assegurada, tanto quanto possível, a representação proporcional dos partidos ou dos blocos parlamentares que participam da respectiva Casa.” (BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988).

²⁹¹ SANTANO, Ana Cláudia. **Candidaturas Independentes**. Curitiba: Íthala, 2018, p. 177.

²⁹² “Artigo 77. A eleição do Presidente e do Vice-Presidente da República realizar-se-á, simultaneamente, no primeiro domingo de outubro, em primeiro turno, e no último domingo de outubro, em segundo turno, se houver, do ano anterior ao do término do mandato presidencial vigente. § 1º A eleição do Presidente da República importará a do Vice-Presidente com ele registrado. § 2º Será considerado eleito Presidente o candidato que, registrado por partido político, obtiver a maioria absoluta de votos, não computados os em branco e os nulos.” (BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988).

²⁹³ Válido ressalta que a PEC 350/2017, em trâmite na Câmara dos Deputados, já propõe a supressão da expressão “registrado por partido político”. (BRASIL. Proposta de Emenda Constitucional n. 350/2017. Altera os artigos 14 e 77, e cria o artigo 17-A, todos da Constituição Federal, para permitir a apresentação de

Por fim, há que ser modificado, de igual maneira, o artigo 140 da Carta Magna²⁹⁴. Tal dispositivo estabelece que a Mesa do Congresso Nacional para designar Comissão para acompanhar e fiscalizar a execução das medidas referentes ao estado de defesa e ao estado de sítio, deve ouvir os líderes partidários. Neste sentido, a fim de garantir certa isonomia, é preciso haver algum canal de participação dos candidatos eleitos de forma avulsa, uma vez que não pode ser imposta regra que coaja estes a se filiarem a uma agremiação partidária para que possam ter espaço de intervenção nestes procedimentos²⁹⁵.

5.2.2 As implicações legislativas decorrentes da adoção de candidaturas independentes

Caso o Brasil venha a adotar o sistema de candidaturas independentes, os impactos, no âmbito infraconstitucional, serão inúmeros, em especial, em relação às leis 9.096/95 e 9.507/97.

Tendo em vista que a Lei dos Partidos Políticos²⁹⁶ regulamenta os artigos 17 e 14, §3º, inciso V, da Constituição Federal, que, conforme já exposto, seriam diretamente afetados por eventual mudança, muitos aspectos deste compilado normativo deverão ser repensados.

Inicialmente, o §2º do artigo 7²⁹⁷ deve ser adaptado de forma a incluir os candidatos avulsos, uma vez que a atual redação do dispositivo veda que estes participem do processo eleitoral, recebam recursos do Fundo Partidário e tenham acesso gratuito ao rádio e à televisão.

candidaturas a cargo eletivo independentemente de filiação partidária, desde que haja o apoio mínimo de eleitores na circunscrição, e para possibilitar a associação de candidatos independentes em listas cívicas, nas eleições proporcionais. Brasília: Câmara dos Deputados, 2017).

²⁹⁴ “Artigo 140. A Mesa do Congresso Nacional, ouvidos os líderes partidários, designará Comissão composta de cinco de seus membros para acompanhar e fiscalizar a execução das medidas referentes ao estado de defesa e ao estado de sítio.” (BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988).

²⁹⁵ SANTANO, Ana Cláudia. **Candidaturas Independentes**. Curitiba: Íthala, 2018, p. 177.

²⁹⁶ BRASIL, Lei nº 9.096/1995, de 19 de setembro de 1995. Dispõe sobre partidos políticos. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 20 set. 1995.

²⁹⁷ “§ 2º Só o partido que tenha registrado seu estatuto no Tribunal Superior Eleitoral pode participar do processo eleitoral, receber recursos do Fundo Partidário e ter acesso gratuito ao rádio e à televisão, nos termos fixados nesta Lei”. (*Ibidem*).

No mesmo sentido, o artigo 12²⁹⁸, que versa sobre o funcionamento parlamentar, deve ser revisto, de forma a viabilizar que os candidatos independentes criem e componham bancadas.

Por sua vez, o capítulo IV, referente à filiação partidária, muito embora não faça alusão direta a esta condição de elegibilidade, está estruturado para regular o artigo 14, §3º, da CRFB/88. Nesta senda, dois são os caminhos possíveis: a) estabelecer uma interpretação segundo a qual essas disposições não são requisitos essenciais para todos os candidatos, mas tão somente para aqueles que desejam se apresentar às eleições com a mediação de um partido político; b) acrescentar o artigo 17-A para que os candidatos independentes não se submetem as regras ali descritas²⁹⁹.

Outra questão que também será afetada de forma direta é a constante no artigo 22-A³⁰⁰ desta lei, qual seja, a relativa à fidelidade partidária. Tal instituto tem por objetivo manter a coesão partidária, representa, assim, um compromisso do eleito não só com a sigla que representa, mas também com suas diretrizes³⁰¹. Nota-se, portanto, uma problemática a ser solucionada, se por um lado os candidatos independentes não possuem nenhum compromisso com partido algum, é ainda desejável que haja alguma forma de sistematizar as informações do mercado político para o eleitorado. Destarte, a despeito de ser um mecanismo polêmico de controle dos parlamentares, não é prudente desconsiderá-lo sem maiores reflexões³⁰².

O título III, capítulo I da Lei 9.096/95, que versa sobre a prestação de contas, também precisará ser adaptado. Caso se opte por um modelo de listas cívicas, conforme algumas PECs em tramitação propõem, devem-se incluir as candidaturas avulsas nas obrigações de prestar contas, salvo se estas não contarem com qualquer tipo de financiamento. Assim, caso tal modalidade de candidatura – por listas cívicas – seja destinatária do fundo partidário, será necessário a inclusão destas nas disposições atinentes a prestação de contas anual das agremiações partidárias. Noutra turno, caso, tão somente, os candidatos independentes sejam incluídos como beneficiários do fundo partidário, a normativa de prestação de contas deve

²⁹⁸ “Artigo 12. O partido político funciona, nas Casas Legislativas, por intermédio de uma bancada, que deve constituir suas lideranças de acordo com o estatuto do partido, as disposições regimentais das respectivas Casas e as normas desta Lei”. (*Ibidem*).

²⁹⁹ SANTANO, Ana Cláudia. **Candidaturas Independentes**. Curitiba: Íthala, 2018, p. 179.

³⁰⁰ “Artigo 22-A. Perderá o mandato o detentor de cargo eletivo que se desfiliar, sem justa causa, do partido pelo qual foi eleito”. (BRASIL, Lei nº 9.096/1995, de 19 de setembro de 1995. Dispõe sobre partidos políticos. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 20 set. 1995).

³⁰¹ MACIEL, Eliane Cruxên Barros de Almeida. Fidelidade partidária: um panorama institucional. **Revista de Informação Legislativa**. Brasília: Senado Federal, 2004, p. 67.

³⁰² SANTANO, Ana Cláudia. **Candidaturas Independentes**. Curitiba: Íthala, 2018, p. 181.

contemplá-los em relação a esses recursos, especialmente, no tocante ao regime de sanções face a irregularidades na utilização de tal montante³⁰³.

Já em relação a Lei 9.507/97, a princípio, deve-se acrescentar normas que regulem a existência, funcionamento, elaboração e composição das listas cívicas, caso este seja o modelo adotado pelo Brasil.

Será igualmente necessária a inclusão de normas referentes ao apoio de eleitores: a forma como se dará a coleta das assinaturas, como estas serão apresentadas à Justiça Eleitoral; critérios formais de aceitação destas pela Justiça Eleitoral; prazo de conferência; prazo de validade do apoio; percentual que deve ser coletado por circunscrição; sanções a serem imputadas em caso de fraude nas assinaturas; etc.³⁰⁴.

Quanto às modificações, importa notar que toda a parte relativa ao registro de candidatos deverá ser harmonizada a uma nova sistemática, a começar pelo artigo 10³⁰⁵. É importante que neste dispositivo conste se haverá lista cívica e se não houver estabelecer uma limitação para o número de candidatos independentes por circunscrição. O seu parágrafo terceiro³⁰⁶, que estabelece preencherá o mínimo de 30% (trinta por cento) e o máximo de 70% (setenta por cento) para candidaturas de cada sexo, também merece atenção, devendo-se refletir se tal regra também deve ser estendida as candidaturas avulsas e listas cívicas³⁰⁷.

Ainda quanto aos dispositivos concernentes ao registro de candidatos, deve ser revisto o artigo 11, §1º, III³⁰⁸, retirando a obrigatoriedade de apresentação da prova de filiação

³⁰³ *Ibidem*, p. 182.

³⁰⁴ *Ibidem*, p. 184-185.

³⁰⁵ “Artigo 10. Cada partido ou coligação poderá registrar candidatos para a Câmara dos Deputados, a Câmara Legislativa, as Assembleias Legislativas e as Câmaras Municipais no total de até 150% (cento e cinquenta por cento) do número de lugares a preencher, salvo: I - nas unidades da Federação em que o número de lugares a preencher para a Câmara dos Deputados não exceder a doze, nas quais cada partido ou coligação poderá registrar candidatos a Deputado Federal e a Deputado Estadual ou Distrital no total de até 200% (duzentos por cento) das respectivas vagas; II - nos Municípios de até cem mil eleitores, nos quais cada coligação poderá registrar candidatos no total de até 200% (duzentos por cento) do número de lugares a preencher”. (BRASIL. Lei 9.504, de 30 de setembro de 1997. Estabelece normas para as eleições. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, 01 de out. 1997).

³⁰⁶ “§ 3º Do número de vagas resultante das regras previstas neste artigo, cada partido ou coligação preencherá o mínimo de 30% (trinta por cento) e o máximo de 70% (setenta por cento) para candidaturas de cada sexo.” (*Ibidem*).

³⁰⁷ SANTANO, Ana Cláudia. **Candidaturas Independentes**. Curitiba: Íthala, 2018, p. 185-186.

³⁰⁸ “§ 1º O pedido de registro deve ser instruído com os seguintes documentos: (...) III - prova de filiação partidária” (BRASIL. Lei 9.504, de 30 de setembro de 1997. Estabelece normas para as eleições. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, 01 de out. 1997).

partidária, e revogado o §14³⁰⁹ deste mesmo artigo, que atualmente obsta o registro de candidatura avulsa.

Ademais, o Fundo Especial de Financiamento da Democracia também é um ponto crucial a ser remodelado, uma vez que houve a declaração de inconstitucionalidade das doações de pessoas jurídicas e da restrição de fontes privadas de arrecadação. Assim, a fim de garantir a efetiva implementação das candidaturas avulsa, deve-se permitir o acesso a este fundo por parte do independente eleito. Portanto, o artigo 16-D³¹⁰, que, atualmente, especifica que a distribuição dos recursos será entre os partidos políticos, deve ser adaptado a esta nova realidade.

O procedimento de prestação de contas também deverá ser reajustado. Muito embora, esta já se dê de forma individual, não havendo, neste sentido nenhum impacto se o candidato possui ou não filiação partidária, fatores como dívidas e sobras de campanha poderão ser um ponto de partida para problemas. Isso porque, dívidas³¹¹ e sobras³¹², na atual sistemática, podem ser transferias para o partido político.

³⁰⁹ “§ 14. É vedado o registro de candidatura avulsa, ainda que o requerente tenha filiação partidária”. (*Ibidem*).

³¹⁰ “Artigo 16-D. Os recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC), para o primeiro turno das eleições, serão distribuídos entre os partidos políticos, obedecidos os seguintes critérios: I - 2% (dois por cento), divididos igualmente entre todos os partidos com estatutos registrados no Tribunal Superior Eleitoral; II - 35% (trinta e cinco por cento), divididos entre os partidos que tenham pelo menos um representante na Câmara dos Deputados, na proporção do percentual de votos por eles obtidos na última eleição geral para a Câmara dos Deputados; III - 48% (quarenta e oito por cento), divididos entre os partidos, na proporção do número de representantes na Câmara dos Deputados, consideradas as legendas dos titulares; IV - 15% (quinze por cento), divididos entre os partidos, na proporção do número de representantes no Senado Federal, consideradas as legendas dos titulares”. (*Ibidem*).

³¹¹ “Artigo 29, §3º Eventuais débitos de campanha não quitados até a data de apresentação da prestação de contas poderão ser assumidos pelo partido político, por decisão do seu órgão nacional de direção partidária”. (*Ibidem*).

³¹² “Artigo 31. Se, ao final da campanha, ocorrer sobra de recursos financeiros, esta deve ser declarada na prestação de contas e, após julgados todos os recursos, transferida ao partido, obedecendo aos seguintes critérios: I - no caso de candidato a Prefeito, Vice-Prefeito e Vereador, esses recursos deverão ser transferidos para o órgão diretivo municipal do partido na cidade onde ocorreu a eleição, o qual será responsável exclusivo pela identificação desses recursos, sua utilização, contabilização e respectiva prestação de contas perante o juízo eleitoral correspondente; II - no caso de candidato a Governador, Vice-Governador, Senador, Deputado Federal e Deputado Estadual ou Distrital, esses recursos deverão ser transferidos para o órgão diretivo regional do partido no Estado onde ocorreu a eleição ou no Distrito Federal, se for o caso, o qual será responsável exclusivo pela identificação desses recursos, sua utilização, contabilização e respectiva prestação de contas perante o Tribunal Regional Eleitoral correspondente; III - no caso de candidato a Presidente e Vice-Presidente da República, esses recursos deverão ser transferidos para o órgão diretivo nacional do partido, o qual será responsável exclusivo pela identificação desses recursos, sua utilização, contabilização e respectiva prestação de contas perante o Tribunal Superior Eleitoral; IV - o órgão diretivo nacional do partido não poderá ser responsabilizado nem penalizado pelo descumprimento do disposto neste artigo por parte dos órgãos diretivos municipais e regionais”. (*Ibidem*).

A norma acerca dos debates eleitorais também deverá ser modificada, uma vez que nestes só é assegurada, por lei, a participação de candidatos dos partidos com representação no Congresso Nacional, de, no mínimo, cinco parlamentares³¹³.

Outro ponto que será afetado é referente ao horário eleitoral gratuito que, segundo o artigo 47, §2º³¹⁴, entre partidos e coligações que tenham candidatos em disputa, devendo-se, nesta senda, incluir neste rol os candidatos independentes.

Outro grande desafio reside em conciliar as mesas receptoras e a fiscalização das eleições às candidaturas avulsas, devendo-se retirar a exclusividade de partidos e coligações dos artigos 63³¹⁵, 65³¹⁶, 66³¹⁷, 70³¹⁸ e 71³¹⁹.

³¹³ "Artigo 46. Independentemente da veiculação de propaganda eleitoral gratuita no horário definido nesta Lei, é facultada a transmissão por emissora de rádio ou televisão de debates sobre as eleições majoritária ou proporcional, assegurada a participação de candidatos dos partidos com representação no Congresso Nacional, de, no mínimo, cinco parlamentares, e facultada a dos demais, observado o seguinte: I - nas eleições majoritárias, a apresentação dos debates poderá ser feita: a) em conjunto, estando presentes todos os candidatos a um mesmo cargo eletivo; b) em grupos, estando presentes, no mínimo, três candidatos; II - nas eleições proporcionais, os debates deverão ser organizados de modo que assegurem a presença de número equivalente de candidatos de todos os partidos e coligações a um mesmo cargo eletivo, podendo desdobrar-se em mais de um dia; III - os debates deverão ser parte de programação previamente estabelecida e divulgada pela emissora, fazendo-se mediante sorteio a escolha do dia e da ordem de fala de cada candidato, salvo se celebrado acordo em outro sentido entre os partidos e coligações interessados." (*Ibidem*).

³¹⁴ "§ 2º Os horários reservados à propaganda de cada eleição, nos termos do § 1º, serão distribuídos entre todos os partidos e coligações que tenham candidato, observados os seguintes critérios: I - 90% (noventa por cento) distribuídos proporcionalmente ao número de representantes na Câmara dos Deputados, considerados, no caso de coligação para eleições majoritárias, o resultado da soma do número de representantes dos seis maiores partidos que a integrem e, nos casos de coligações para eleições proporcionais, o resultado da soma do número de representantes de todos os partidos que a integrem; II - 10% (dez por cento) distribuídos igualmente". (*Ibidem*).

³¹⁵ "Artigo 63. Qualquer partido pode reclamar ao Juiz Eleitoral, no prazo de cinco dias, da nomeação da Mesa Receptora, devendo a decisão ser proferida em 48 horas. § 1º Da decisão do Juiz Eleitoral caberá recurso para o Tribunal Regional, interposto dentro de três dias, devendo ser resolvido em igual prazo. § 2º Não podem ser nomeados presidentes e mesários os menores de dezoito anos". (*Ibidem*).

³¹⁶ "Artigo 65. A escolha de fiscais e delegados, pelos partidos ou coligações, não poderá recair em menor de dezoito anos ou em quem, por nomeação do Juiz Eleitoral, já faça parte de Mesa Receptora. § 1º O fiscal poderá ser nomeado para fiscalizar mais de uma Seção Eleitoral, no mesmo local de votação. § 2º As credenciais de fiscais e delegados serão expedidas, exclusivamente, pelos partidos ou coligações. § 3º Para efeito do disposto no parágrafo anterior, o presidente do partido ou o representante da coligação deverá registrar na Justiça Eleitoral o nome das pessoas autorizadas a expedir as credenciais dos fiscais e delegados. § 4º Para o acompanhamento dos trabalhos de votação, só será permitido o credenciamento de, no máximo, 2 (dois) fiscais de cada partido ou coligação por seção eleitoral. (*Ibidem*).

³¹⁷ "Artigo 66. Os partidos e coligações poderão fiscalizar todas as fases do processo de votação e apuração das eleições e o processamento eletrônico da totalização dos resultados." (*Ibidem*).

³¹⁸ "Artigo 70. O Presidente de Junta Eleitoral que deixar de receber ou de mencionar em ata os protestos recebidos, ou ainda, impedir o exercício de fiscalização, pelos partidos ou coligações, deverá ser imediatamente afastado, além de responder pelos crimes previstos na Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965 - Código Eleitoral". (*Ibidem*).

³¹⁹ "Artigo 71. Cumpre aos partidos e coligações, por seus fiscais e delegados devidamente credenciados, e aos candidatos, proceder à instrução dos recursos interpostos contra a apuração, juntando, para tanto, cópia do boletim relativo à urna impugnada. Parágrafo único. Na hipótese de surgirem obstáculos à obtenção do boletim,

Estas são apenas algumas das medidas, elencadas a título exemplificativo, que se impõe para readequar o ordenamento jurídico, caso as candidaturas avulsas sejam adotadas, fato que demonstra a magnitude de tal reforma.

Diante do exposto, percebe-se que permitir as candidaturas independentes implicará numa mudança paradigmática, que, por sua vez, irá requerer muita seriedade e negociações no âmbito do Congresso Nacional.

cabará ao recorrente requerer, mediante a indicação dos dados necessários, que o órgão da Justiça Eleitoral perante o qual foi interposto o recurso o instrua, anexando o respectivo boletim de urna”. (*Ibidem*).

6 CONCLUSÃO

A democracia é uma questão que esteve, está e deve permanecer em constante discussão no âmbito da sociedade brasileira. Isso porque, esta é a base para o funcionamento do Estado e, conseqüentemente, para a concretização dos ideais de cidadania preceituados pela Carta Magna.

Entretanto, é imprescindível notar que tal forma de governo possui diferentes concepções de modo que pode ser estruturada das mais diversas maneiras. Neste sentido, deve-se voltar os olhos para os preceitos democráticos escolhidos pelo povo, por meio do constituinte originário, a fim de se constatar quão democrática é dada situação.

Nesta senda, o presente trabalho, constatou que a Constituição de 1988 adota diversas perspectivas democráticas, possuindo um viés participativo, deliberativo e procedimental. Contudo, para além de tais vertentes, ela é claramente estruturada em torno dos partidos políticos.

Todavia, foi igualmente apurada a existência de uma crise de representatividade de tais agremiações, que apresentam um baixo índice de confiabilidade, possuem cada vez menos uma ideologia e um programa de poder definidos, concentram o processo de tomada de decisões nas mãos dos dirigentes partidários e são percebidas distantes da sociedade.

Diante de tal contexto, surge, então, a proposta de uma mudança paradigmática: a adoção de candidaturas avulsas no Brasil. A sua existência não seria algo único no panorama mundial, sendo estas possíveis na maior parte dos países. Em verdade, diversos Estados da América Latina, que possuem características histórico-políticas semelhantes, não colocam a filiação partidária como condição de elegibilidade.

Analisou-se, então, os meios pelos quais eventual mudança poderia ser concretizada. Inicialmente, averiguou-se a possibilidade de realização de um controle de convencionalidade pelo Supremo Tribunal Federal, por meio do ARE 1.054.490/RJ.

Para tanto, fora investigada qual seria a hierarquia normativa dos tratados internacionais de proteção de direitos humanos. Contudo, conclui-se que, independentemente de possuírem status de lei ordinária, supralegal ou constitucional, a filiação partidária enquanto condição de elegibilidade não poderia ser considerada como antinômica ao artigo 23.2 da CADH. Isso porque, conforme entendimento da Corte Interamericana de Direitos Humanos, firmado no caso *Castañeda Gutman vs. Estados Unidos Mexicanos*, a previsão e aplicação de condições

para o exercício de direitos políticos não constitui, *per se*, uma restrição indevida. Assim, em sendo a obrigatoriedade de filiação partidária uma medida restritiva alinhada com a legalidade, a finalidade, a necessidade e a proporcionalidade, critérios eleitos pela Corte para analisar a convencionalidade de restrições a direitos humanos, não haveria qualquer incompatibilidade entre o sistema interamericano, do qual o Brasil faz parte, e a Constituição Federal.

Superada tal hipótese, foi feita, então, uma análise dos projetos de emenda à constituição que tramitaram ou tramitam no Senado Federal e na Câmara dos Deputados. Verificou-se que, a despeito de existirem projetos mais antigos, o debate acerca da questão não amadureceu ao longo dos anos. Em verdade, nenhum dos projetos chegou ao Plenário das casas, o que evidencia, que até o presente momento, houve tão somente vozes isoladas que defenderam uma eventual mudança. Constatou-se, de igual maneira, que as propostas existentes tratam da temática de maneira superficial, restringindo-se ao artigo 14 da CRFB/88. Neste contexto, a proposta mais completa analisada foi a PEC 350/2017, de autoria do Deputado João Derley, que propõe a alteração dos artigos 14 e 77 da CRFB/88 e a criação do artigo 17-A.

Por fim, foram analisadas algumas das repercussões constitucionais e infraconstitucionais caso as candidaturas avulsas sejam admitidas no ordenamento jurídico brasileiro, o que, por sua vez, demonstrou quão árdua seria a adequação da legislação eleitoral.

Diante do exposto, pôde-se perceber que o poder constituinte originário, ao elaborar a Carta Magna de 1988, entendeu ser mais coerente para o regime democrático idealizado, colocar os partidos políticos enquanto figuras centrais, estabelecendo, neste sentido, a filiação partidária como uma condição de elegibilidade e como uma forma de fortalecer as agremiações partidárias.

Contudo, tendo em vista que eventual alteração não implicaria uma violação a cláusulas pétreas, é possível que haja uma readequação do sistema por meio de emendas à Constituição e alterações da legislação infraconstitucional. Tal mudança, deve-se ressaltar, não implica necessariamente em um déficit democrático, mas em um redirecionamento de um ideal anteriormente fixado.

Assim, considerando que, no tocante a tal temática, há pontos positivos e negativos, que guardam semelhante relevância histórico-sociológica, não sendo nenhum destes determinantes

ou inexoráveis, nota-se que a adoção de candidaturas independentes no Brasil é, antes de tudo, uma escolha política, que deve ser debatida e pensada de maneira séria.

O que não se vislumbra como possível é que o STF, em recurso extraordinário, modifique um posicionamento do constituinte originário, desconsiderando as balizas jurídicas que norteiam o ordenamento, a fim de instaurar uma mudança que repercutirá de maneira intensa por toda a estrutura eleitoral.

REFERÊNCIAS

ACE. **Parties and Candidates:** Independent candidates. Disponível em: <<https://aceproject.org/epic-en?question=PC001>>. Acesso em: 04 nov. 2019.

ALVIM, F. F.. A elegibilidade e seus impedimentos no direito comparado e nos pactos internacionais. *In*: FUX, Luiz; PEREIRA, Luiz F. C.; AGRA, Walber de M.; PECCININ, Luiz E. (org.). **Tratado de Direito Eleitoral**. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

AMARAL, R. Apontamentos para a reforma política: A democracia representativa está morta; viva a democracia participativa. **Revista de informação legislativa**, Brasília, ano 38, n. 151, jul/set. 2001.

ARAÚJO, Caetano Ernesto P. **Partidos políticos:** há futuro para o monopólio da representação? Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/89/texto1%20-%20monoplio.pdf?sequence=4&isAllowed=y>> Acesso em: 03 nov. 2019.

BACK, Charlott. Os direitos políticos perante a Corte Interamericana de Direitos Humanos após a Carta Democrática de 2001. **Revista Ballot**, v. 2, n. 1, p. 158-184, jan./abr. 2016.

BALEEIRO, Aliomar; LIMA SOBRINHO, Barbosa. **1946**. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2000.

BAQUERO, M. Subsídios para a compreensão da cultura política-eleitoral da democracia brasileira. **Revista Política & Sociedade**, n. 10, abr. 2007.

-----; CASTRO, H. C. O.; RANINCHESKI, Sonia. (Des)confiança nas instituições e partidos políticos na constituição de uma democracia inercial no Brasil: o caso das eleições de 2014. **Política & Sociedade (online)**, v. 15, p. 9-38, 2016.

-----; BAQUERO, Rute Vivian Ângelo. Os limites da democracia: quando a política (des) educa e a educação (des) politiza. **Educação Unisinos**, v. 13, n. 3, p. 255-263, 2009.

BARREIROS NETO, Jaime. **Direito eleitoral**. Salvador: Juspodium, 2019.

BARRETO, A. A. B.. Filiação partidária e elegibilidade: é possível avançarmos às candidaturas independentes? *In*: FUX, Luiz; PEREIRA, Luiz F. C.; AGRA, Walber de M.; PECCININ, Luiz E. (org.). **Tratado de Direito Eleitoral**. Belo Horizonte: Fórum, 2018., p. 109-210.

BASTOS, Celso Ribeiro. MARTINS, Ives Granda. **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva, 1989.

BECHARA, Gabriela Natacha; RODRIGUES, Horácio Wanderlei. Ditadura militar, atos institucionais e Poder Judiciário. **Revista Justiça do Direito**, v. 29, n. 3, p. 587-605, 2015.

BENHABIB, Seyla. Sobre um modelo deliberativo de legitimidade democrática. *In*: WERLE, Denilson L.; MELO, Rúrion S. (org.). **Democracia deliberativa**. São Paulo: Esfera Pública, 2007.

BOGOSSIAN, Andre Martins; DE LUCA, Alexandre Corrêa. O que é bom e o que poderia ser melhor—Propostas para a Reforma Política. **Revista Brasileira Estado e Constituição—REBEC**, Belo Horizonte, ano 9, n. 32, 2015.

BONAVIDES, Paulo. **A evolução constitucional do Brasil**. Estudos avançados, v. 14, n. 40, p. 155-176, 2000.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Malheiros, 1998.

BONAVIDES, Paulo. **História constitucional do Brasil**. São Paulo: Paz e Terra.

BRAGA, Maria do Socorro Sousa. Democracia e organização nos partidos políticos: revisitando os microfundamentos de Michels. **Revista de Sociologia e Política**, v. 20, n. 44, p. 83-95, 2012.

BRASIL. Lei nº 9.096/1995, de 19 de setembro de 1995. Dispõe sobre partidos políticos. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 20 set. 1995

----- . Constituição (1834). **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro, RJ: Assembleia Constituinte, 1834.

----- . Constituição (1891). **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro, RJ: Assembleia Constituinte, 1891.

----- . Constituição (1937). **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro, RJ: Assembleia Constituinte, 1937.

----- . Constituição (1946). **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro, RJ: Assembleia Constituinte, 1946.

----- . Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988.

----- . Decreto nº 592, de 6 de julho de 1992. Dispõe sobre atos internacionais, Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, 06 de jul. 1992.

----- . Lei 9.504, de 30 de setembro de 1997. Estabelece normas para as eleições. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, 01 de out. 1997.

----- Parecer da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania sobre a Proposta de Emenda à Constituição nº 41, de 2011. Relator: Demóstenes Torres. Brasília: Senado Federal, 2011.

----- Parecer da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania sobre a Proposta de Emenda à Constituição nº 07, de 2012. Relator: Humberto Costa. Brasília: Senado Federal, 2013.

----- Proposta de Emenda Constitucional n. 01/04. Dá nova redação ao artigo 14, § 3º, inciso V da Constituição Federal, para permitir a apresentação de candidatos sem filiação partidária às eleições majoritárias. Brasília: Senado Federal, 2004.

----- Proposta de Emenda Constitucional n. 07/2012. Dá nova redação ao inciso V do § 3º do artigo 14 da Constituição, para dispor sobre a candidatura de pessoas não filiadas a partidos políticos. Brasília: Senado Federal, 2012.

----- Proposta de Emenda Constitucional n. 21/2006. Dá nova redação ao inciso V do § 3º do artigo 14 da Constituição, para dispor sobre a candidatura de pessoas não filiadas a partidos políticos. Brasília: Senado Federal, 2006.

----- Proposta de Emenda Constitucional n. 229/2008. Altera o inciso V do § 3º do artigo 14 da Constituição Federal para permitir a candidatura de pessoas sem filiação partidária, mediante apoio de um número mínimo de eleitores. Brasília: Câmara dos Deputados, 2008.

----- Proposta de Emenda Constitucional n. 350/2017. Altera os artigos 14 e 77, e cria o artigo 17-A, todos da Constituição Federal, para permitir a apresentação de candidaturas a cargo eletivo independentemente de filiação partidária, desde que haja o apoio mínimo de eleitores na circunscrição, e para possibilitar a associação de candidatos independentes em listas cívicas, nas eleições proporcionais. Brasília: Câmara dos Deputados, 2017.

----- Proposta de Emenda Constitucional n. 378/2017. Altera o artigo 14 da Constituição Federal, para permitir a apresentação de candidaturas a cargo eletivo independentemente de filiação partidária, desde que haja o apoio de, no mínimo, um por cento dos eleitores da respectiva circunscrição eleitoral. Brasília: Câmara dos Deputados, 2017.

----- Proposta de Emenda Constitucional n. 407/2009. Acrescenta novo parágrafo ao artigo 14 e revoga o inciso V do § 3º do mesmo artigo da Constituição Federal, dispondo sobre a possibilidade de candidatura a cargo eletivo sem filiação partidária. Brasília: Câmara dos Deputados, 2009.

----- Proposta de Emenda Constitucional n. 41/2011. Altera o artigo 14 da Constituição Federal para dispensar da exigência de filiação partidária os candidatos nas eleições municipais. Brasília: Senado Federal, 2011.

----- Resolução nº 17, 1989. Regimento Interno da Câmara dos Deputados Federais. **Centro de Documentação e Informação da Câmara dos Deputados**. Brasília, 22 set. 1989. BRASIL. Resolução nº 93, de 1970. Regimento Interno do Senado Federal. Brasília, 22 dez. 2018.

----- Superior Tribunal Federal. Acórdão do Habeas Corpus 87.585-8 Tocantins. Relator: Min. Marco Aurélio. Brasília, 03 dez. 2008.

----- Superior Tribunal Federal. Acórdão do Recurso Extraordinário 566.343 São Paulo. Relator: Cezar Peluso. Brasília, 05 jun. 2009.

----- Superior Tribunal Federal. Medida Cautelar em Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental. Relator: Gilmar Mendes. Brasília, 29 out. 2003.

----- Supremo Tribunal Federal. Agravo de Regimento em Recurso Especial. Relatora: Cármen Lúcia. Brasília, 13 out. 2010.

----- Supremo Tribunal Federal. Questão de Ordem no Recurso Extraordinário com Agravo 1.054.490 Rio de Janeiro. Relator: Roberto Barroso. Brasília, 05 jul. 2017.

----- Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário 466.343-1 São Paulo. Relator: Min. Cezar Peluso. Brasília, 03 dez. 2008.

----- Tribunal Superior Eleitoral. Recurso Extraordinário no Recurso Especial Eleitoral nº 1655-68.2016.6.19.0176. Relatora: Ministra Luciana Lóssio. Brasília, 17 mar. 2017.

CAMPOS, Amalia Patricia Cobos. Los Derechos Políticos y su Construcción como Derechos Humanos. **Quid Iuris**, ano 8, v. 23, dez. 2013/fev. 2014, p. 97-125.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Estudos Sobre Direitos Fundamentais**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2008.

CARVALHO, Carlos Eduardo Vieira de. Os partidos políticos e a democracia. **Revista de Ciência Política**, v. 33, n. 2, p. 11-25, 1990.

CARVALHO, José Murilo. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.

CARVALHO, Katia de. **Cláusula de barreira e funcionamento parlamentar**. Estudos Eleitorais: v. 2, n. 3, 2006.

CARVALHO, Volgane Oliveira. O caso Castañeda Gutman vs. Estados Unidos Mexicanos e seus reflexos sobre a lei das inelegibilidades (Lei complementar nº 64/1990). **Estudos Eleitorais**, v. 9, n. 2, 2014.

CHAVES, Ronaldo Santana. **A teoria procedimental de Habermas: a superação do conflito entre autonomia privada e autonomia pública**. 2013. Dissertação (Mestrado em Filosofia) - Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2013.

CHILE. Constitución (2005). **Constitución Política de la República de Chile**. Santiago, 2005.

-----. Lei nº 18.700, de 19 de abril de 1988. Ley Organica Constitucional sobre Votaciones Populares y Escrutinios. **Biblioteca del Congreso Nacional de Chile**. Ministerio del Interior, Santiago, 06 maio 1988.

CHIMENTI, Ricardo Cunha; CAPEZ, Fernando; ROSA, Márcio F. Elias; SANTOS, Marisa F. dos. **Curso de direito constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2005.

CLAPHAM, C. **Third World Politics**. London: Helm. 1985.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Convenção Americana sobre Direitos Humanos**. Disponível em: <https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao_americana.htm>. Acesso em: 25 nov. 2019.

-----. **Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem**. Disponível em: <https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/b.Declaracao_Americana.htm>. Acesso em: 25 nov. 2019.

COMPARATO, Fábio Konder. **A afirmação histórica dos direitos humanos**. São Paulo: Saraiva, 2016.

CONCI, L. G. A.; PEREGRINO, M.. As candidaturas avulsas, o Sistema Interamericano de Direitos Humanos e o estado de partidos. *In*: FUX, Luiz; PEREIRA, Luiz F. C.; AGRA, Walber de M. (org.). **Direito Partidário**. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Caso Castañeda Gutman vs Estados Unidos Mexicanos. Sentença. 06 de agosto de 2008.

-----. Caso López Mendoza Vs. Venezuela. Sentença. 01 de setembro de 2011.

-----. Caso Yatama Vs. Nicarágua. Sentença. 23 jun. 2005.

-----. Caso trabajadores cesados del congreso vs. Perú. Sentença. 30 nov. 2007.

CORVAL, Paulo R. dos S. Democracia representativa: Revisitando John Stuart Mill. **Revista de Informação Legislativa**, v. 52, n. 206, p. 245-270, abr. 2015.

COSTA, Adriano Soares da. **Instituições de direito eleitoral**. Belo Horizonte: Fórum, 2013.

COSTA, H. de Oliveira. Crise dos partidos e as transformações dos governos representativos. **Revista Cronos**, v. 11, n. 1, 4 out. 2016.

CUNHA JUNIOR, Dirley. **Curso de direito constitucional**. Salvador: Editora Juspodivm, 2015.

DUVERGER, Maurice. **Los partidos políticos**. Tradução: Julieta Campos e Enrique González Pedrero. Méixco [D.F.]: FCE, 1957.

EMERIQUE, Lilian Balmant; GUERRA, Sidney. A incorporação dos tratados internacionais de direitos humanos na ordem jurídica brasileira. **Revista Jurídica**, Brasília, v. 10, n. 90, ed. Esp., p. 01-34, abr./maio 2008.

FERREIRA, Marcelo Ramos Peregrino. **O controle de convencionalidade da Lei de Ficha Limpa: direitos políticos e inelegibilidades**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016.

FRAGA, Guilherme Feler de Paula. Tratados Internacionais sobre direitos humanos: hierarquia normativa, momento de eficácia, colisão de normas e retirada de validade. **De Jure: Revista Jurídica do Ministério Público do Estado de Minas Gerais**, v. 12, n. 20. jan./jun. 2013, p. 249-273.

GALVÃO, Débora Gomes. **Crise de representação dos partidos políticos no Brasil (2000 a 2015): uma perspectiva comparada**. Jundiaí, SP. Paco Editorial, 2016.

GARCÍA GIRÁLDEZ, Tereza. Los Partidos Políticos y el Derecho. **Curso de Partidos Políticos**. Madrid: Akal, 2003.

GARCÍA, Carlos Manuel Rosales; PONCE, María Lucía Arreguín. Las candidaturas independientes en el sistema electoral chileno. **Revista de Derecho Electoral**, n. 16, 2013, p. 231-245.

GARCIA-PELAYO, Manuel. **El Estado de partidos**. Madrid: Alianza, 1986.

GODOY, Arnaldo Sampaio de Moraes. A Constituição de 1934 no contexto da história do constitucionalismo brasileiro. **Revista Jurídica Cesumar-Mestrado**, v. 17, n. 1, p. 181-211, 2017.

GOMES, José Jairo. **Direito eleitoral**. São Paulo: Atlas, 2018.

GUERRA FILHO, Willis Santiago. **Introdução ao Direito Processual Constitucional**. Porto Alegre: Síntese, 1999.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia: entre facticidade e validade**. 2. ed. Tradução: Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.

HABERMAS, Jürgen. Três modelos normativos de democracia. **Lua nova**, n. 36, p. 39-53, 1995.

HELD, David. **Models of democracy**. Stanford: Stanford University Press, 2006.

HERRÁIZ, Pedro López. El debate sobre los partidos de masas en su origen: la obra de Ostrogorski. **Revista Jurídica Universidad Autónoma de Madrid**, n. 33, p. 165-192, 2016.

HORTA, Raul Machado. **Estudos de direito constitucional**. Belo Horizonte: Editora Del Rey, 1995.

HUNTINGTON, Samuel P. **The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century**. Estados Unidos: University of Oklahoma Press, 1992.

IGNAZI, Piero. Power and the (il) legitimacy of political parties: An unavoidable paradox of contemporary democracy? **Party Politics**, v. 20, n. 2, p. 160-169, 2014.

INEP. **Mapa do analfabetismo no Brasil**. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/informacao-da-publicacao/-/asset_publisher/6JYIsGMAMkW1/document/id/485756> Acesso em: 25 set. de 2019.

JELLINEK, Georg. **System der subjektiven öffentlichen Rechte**. Feriburg: Mohr, 1892.

KIRCHHEIMER, O. El Camino Hacia el Partido de Todo el Mundo. *In*: LENK, K.; NEUMANN, F. (org.). **Teoría y Sociología Críticas de los Partidos Políticos**. Barcelona: Anagrama, 1980.

KOZICKI, Katya. **Conflito e estabilização: comprometendo radicalmente a aplicação do direito com a democracia nas Sociedades Contemporâneas**. 2000. 279 p. Tese (Doutorado em Direito) - Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2000.

LA PALOMBARA, J. Reflections on political parties and political development, four decades later. **Party Politics**, v. 13, n. 2, p. 141-154, 2007.

LATINOBARÓMETRO. **Informe 2018**. Disponível em: <<http://www.latinobarometro.org/lat.jsp>> Acesso: em 03 nov. 2019.

LEDESMA, Thomás Henrique Welter; REIS, Maurício Martins. A (im) possibilidade da candidatura avulsa à luz do elemento gramatical. **Revista da Faculdade de Direito da FMP**, v. 12, n. 2, p. 209-222, 2017.

LEIBHOLZ, Gerhard. Representación e identidad. *In*: LENK, Kurt; NEUMANN; Franz (org.). **Teoría y Sociología críticas de los partidos políticos**. Tradução: Ignácio de Otto. Barcelona: Anagrama, 2018.

LEITÃO, C. S. **A crise dos partidos políticos brasileiros: os dilemas da representação política no Estado intervencionista**. Fortaleza: Tipogresso, 1989.

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

LIMA, Venício de A. **Mídia: Teoria e Política**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2007.

LOPES, Ana Maria D.'Ávila; CHAVES, Luciano Athayde. O Supremo Tribunal Federal e a vedação da prisão civil do depositário judicial infiel: uma questão ainda em aberto. **Revista de Informação Legislativa**, v. 55, n. 217, p. 35-63, 2018.

MACEDO, Paulo Sérgio Novais de. **Democracia participativa na constituição brasileira**. *In*: **Revista de informação legislativa**. Brasília: Senado Federal, 2008.

MAIR, Peter. The freezing hypothesis, an evaluation. *In*: KARVONEN L. & KUHNLE, S (org.). **Party systems and voter alignments revisited**. New York: Routledge, 2001.

MARRAFON, Marco Aurélio; ROBL FILHO, Ilton Norberto. Direito fundamental ao sufrágio passivo e princípios democrático, da probidade e da moralidade: análise constitucionalmente adequada das leis complementares nº. 64/1990 e nº. 135/2010. **Revista Eletrônica Direito e Política**, Itajaí, v.13, n.3, jul./set. 2018.

MARTINS, Manuel A. Meirinho. **Participação Política e Grupos de Cidadãos Eleitores: Um contributo para o estudo da democracia portuguesa**. Lisboa: Instituto superior de Ciências Sociais e Políticas, 2003.

MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. **Direito Internacional Público: Parte Geral**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

----- **O controle jurisdicional da convencionalidade das leis**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. Saraiva Educação SA, 2018.

MÉXICO. Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. **Diario Oficial de la Federación**. Cidade do México., 15 ago. 1990.

----- **Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales**. Disponível em: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/cofipeco/COFIPE_abro.pdf>. Acesso em: 11 nov. 2019.

MEZZAROBA, Orides. **Introdução ao Direito Partidário Brasileiro**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004.

----- A democracia representativa partidária brasileira: A necessidade de se (re)pensar o conceito de povo como ator político. **Paraná Eleitoral: revista brasileira de direito eleitoral e ciência política**, v. 1, n. 1, 2012.

----- A representatividade política na era da informação e o espaço reservado ao povo. **Inclusão digital e governo eletrônico**. Zaragoza: Prensas Universitarias de Zaragoza, 2008.

----- A representatividade política na era da informação e o espaço reservado ao povo. **Inclusão digital e governo eletrônico**. Zaragoza: Prensas Universitarias de Zaragoza, 2008.

MICHELS, Robert. **Sociologia dos partidos políticos**. Brasília: UNB, 1982.

MIGUEL, Luis Felipe. Resgatar a participação: democracia participativa e representação política no debate contemporâneo. **Lua Nova**, n. 100, p. 83-119, 2017.

MIRANDA, Jorge (org.); MACHADO, Joana Fernandes (oord.) *et al.* **Direito constitucional e democracia.** Curitiba: Juruá, 2013.

MISHLER, William; ROSE, Richard. Political support for incomplete democracies: Realist vs. idealist theories and measures. **International Political Science Review**, v. 22, n. 4, p. 303-320, 2001.

MOISÉS, José Álvaro. A desconfiança nas instituições democráticas. **Opinião Pública**, Campinas, v. 11, n. 1, p. 33-63, mar. 2005.

MONTEIRO, Vítor de Andrade. Direitos humanos e direitos políticos: perspectivas e tendências do direito eleitoral perante o Sistema Interamericano de Direitos Humanos. **Revista IIDH**, n. 61, p. 173-200, 2015.

MORAIS, Marina Almeida. Cláusula de desempenho e reflexões sobre o cenário partidário brasileiro. **Revista democrática**: vol. 5, 2019.

MÜLLER, Friederich. **Quem é o povo?: a questão fundamental da democracia.** Tradução: Peter Naumann. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2013.

MUÑOZ, Óscar Sanchez. **La igualdad de oportunidades en las competiciones electorales.** Madrid: CEPEC, 2007.

NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal dos Direitos Humanos.** 1948. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2018/10/DUDH.pdf>>. Acesso em: 06 nov. 2019.

NOBRE, Marcos. Participação e deliberação na teoria democrática. *In*: COELHO, Vera S. P.; NOBRE, Marcos (org.). **Participação e deliberação**: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo. São Paulo: Editora 34, 2004.

NOVELINO, Marcelo. **Direito Constitucional.** São Paulo: Método, 2009.

OLIVEIRA, Bruno Ferreira de. Candidatura independente no Brasil: uma proposta de aplicabilidade ao âmbito local para o cargo de vereador. **Estudos Eleitorais**: v. 12, n. 3 set./dez. 2017.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. **Carta da Organização dos Estados Americanos.** Disponível em: <https://www.oas.org/dil/port/tratados_A-41_Carta_da_Organiza%C3%A7%C3%A3o_dos_Estados_Americanos.htm>. Acesso em: 25 nov. 2019.

----- **Carta Democrática Interamericana.**
Aprovada na primeira sessão plenária, realizada em 11 de setembro de 2001. OEA, 2001. <<https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/r.Carta.Democr%C3%A1tica.htm>>. Acesso em: 26 nov. 2019.

OSTROGORSKI, Mosei. **Democracy and the Organization of Political Parties**. New York: Macmillan, 1902.

PARAGUAY. Lei nº 834 de 17 de abril de 1996. Código Electoral Paraguayo. **Registro Oficial**, Asunción, 17 abr. 1996.

PATEMAN, Carole. **Participação e Teoria Democrática**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.
PERES, Paulo. Revisitando a “PTeoria Geral” dos Partidos de Maurice Duverger. **BIB–Revista Brasileira de Informações Bibliográficas em Ciências Sociais**, p. 17-58, 2009.

PETTERLE, Selma Rodrigues. O julgamento do recurso extraordinário RE 466.343/SP. **Revista Brasileira de Direitos Fundamentais & Justiça**, v. 3, n. 6, p. 206-212, 2009.

PIACENTIN, Antonio Isidoro. **Os direitos políticos nas constituições dos países do mercosul à luz do direito internacional dos direitos humanos**. 2006. 296 f. Tese (Doutorado em Direito) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2006.

PICADO, Sonia. Derechos políticos como derechos humanos. *In*: NOHLEN, Dieter; *et al.* (org.). **Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina**. México: FCE, 2007.
PIOVESAN, Flávia. Direitos humanos e diálogo entre jurisdições. **Revista brasileira de direito constitucional**, v. 19, n. 1, p. 67-93, 2012.

----- **Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional**. São Paulo: Saraiva, 2010.

----- Tratados internacionais de proteção dos direitos humanos: jurisprudência do STF. **Revista do Instituto de Hermenêutica Jurídica**, v. 6, 2008.

PORTO, W. C. **Constituições brasileiras: 1937**. Brasília: Senado Federal, 1999.

PRING, Coralie; VRUSHI, Jon. **Global Corruption Barometer – Latin America & The Caribbean 2019**. Disponível em: <
https://www.transparency.org/whatwedo/publication/global_corruption_barometer_latin_america_and_the_caribbean_2019> Acesso em: 03 nov. 2019.

PUGLIESI, Mariza Crasto. **Os partidos políticos nas constituições brasileiras**. Recife: Nossa Livraria, 2006.

REYES, Manuel Aragón. Derecho electoral: sufragio activo y pasivo. *In*: NOHLEN, Dieter; *et al.* **Tratado de derecho electoral comparado de América Latina**. 2. ed. México: Fondo de Cultura Económica, 2007.

REZEK, Francisco. **Direito internacional público**. Editora Saraiva, 2011.

ROSALES, Carlos Manuel. Análisis de la jurisprudencia electoral chilena. **Revista Logos Ciencia & Tecnología**, v. 3, n. 2, jan./jun. 2012, p. 128-167.

SADEK, M. T. **A justiça eleitoral e a consolidação da democracia no Brasil**. São Paulo: Konrad Adenauer Stiftung.

SALGADO, Eneida Desiree. **Constituição e democracia**: tijolo por tijolo de um desenho (quase) lógico: vinte anos de construção do projeto democrático brasileiro. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

SAMPAIO, Nelson de Sousa. **O poder de reforma constitucional**. Salvador: Livraria Progresso. 1954.

SANTANO, Ana Claudia; KOZICKI, Katya. A democracia, a sociedade e os partidos políticos: uma análise da eventual existência de uma crise das organizações partidárias. **Revista Quaestio Iuris**, v. 10, n. 3, p. 1271-1295, 2017.

----- . Ativismo judicial no caso das candidaturas independentes. **Justiça do Direito**, v. 32, n. 1, p. 120-152, 2018.

----- . **Candidaturas Independentes**. Curitiba: Íthala, 2018.

----- . Do Surgimento à Constitucionalização dos Partidos Políticos: uma revisão histórica. **Resenha eleitoral**, Tribunal Regional Eleitoral de Santa Catarina, v. 20, p. 9-32, 2017.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A Eficácia dos Direitos Fundamentais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1998.

SARTORI, Giovanni. **Teoria Democrática**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura: 1965.

----- . **Parties and party systems**: A framework for analysis. Colchester: ECPR press, 2005.

SCARROW, Susan E. **Perspectives on Political Parties**: Classic Readings. New York: Palgrave Macmillan., 2002.

SCHUMPETER, Joseph A. **Capitalismo, Socialismo e Democracia**. Rio de Janeiro: Editora Fundo de Cultura, 1961.

SCHWARTZENBERG, Roger-Gérard. **Sociologia Política**. São Paulo: Difel, 1979.

SEVERO, Gustavo; CHAVES, Humberto. A Reforma Eleitoral de 2015–Breves comentários à Lei nº. 13.165/2015. **Revista Brasileira de Direito Eleitoral–RBDE**, Belo Horizonte, v. 7, p. 81-120, 2015.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. São Paulo: Malheiros, 2005.

------. O STF e o controle de constitucionalidade: deliberação, diálogo e razão pública. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, n. 250, p. 197-227, 2009, p. 217.

SOARES, Rafael Morgental. Direitos partidários: exame crítico e propostas sobre a regulação jurídica do sistema partidário brasileiro. In: FUX, Luiz; PEREIRA, Luiz F.C.; AGRA, Walber de M.; PECCININ, Luiz E. (org.). **Tratado de Direito Eleitoral**. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

SU, Yen-Pin. Anti-government protests in democracies. A test of institutional explanations. **Comparative Politics**, v. 47, n. 2, jan. 2015, pp. 149-167.

TELES, Iolando da Silva; TEIXEIRA, Maria Cristina. Os direitos políticos nas Constituições Brasileiras. **Revista do Curso de Direito**, v. 13, n. 13, p. 47-83, 2016.

THE ECONOMIST. **Democracy Index 2018**. Disponível em: <<https://www.eiu.com/topic/democracy-index>>. Acesso em: 04 nov. 2019.

TRIEPEL, H. Derecho Constitucional y Realidad Constitucional. In: LENK, K.; NEUMANN, F. (org.) **Teoría y Sociología Críticas de los Partidos Políticos**. Barcelona: Anagrama, 1980.

TSE. **Eleições 2018**: Justiça eleitoral conclui totalização dos votos do segundo turno. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2018/Outubro/eleicoes-2018-justica-eleitoral-conclui-totalizacao-dos-votos-do-segundo-turno>> Acesso em: 02 nov. 2019.

------. **Estatísticas Eleitorais**. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/estatisticas-eleitorais>>. Acesso em: 29 de set. de 2019.

------. **Generalidades**. Disponível em: <<http://temasseleccionados.tse.jus.br/temas-seleccionados/registro-de-candidato/candidatura-avulsa/generalidades>>. Acesso em: 25 nov. 2019.

------. **Sete partidos detêm quase dois terços do número de eleitores filiados**. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2018/Junho/sete-partidos-detem-quase-dois-tercos-do-numero-de-eleitores-filiados>> Acesso em: 02 nov. 2019.

VASAK, Karel. 30-Year Struggle-Sustained Efforts to give Force of Law to Universal Declaration of Human Rights. **The Unesco Courier**. Paris: Unesco, 1977.

VENEZUELA. Ley Orgánica de Procesos Electorales. **Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela**, Caracas, 31 jul. 2009.

WEIL. Simone. **Pela Supressão dos Partidos Políticos**. Belo Horizonte: Editora Âyiné, 2016.

WERLE, Denílson Luis. **Justiça e democracia**: ensaios sobre John Rawls e Jürgen Habermas. São Paulo: Esfera Pública, 2008.

ZAULI, Eduardo Meira. Justiça eleitoral e judicialização das eleições no Brasil. **Revista Brasileira de Estudos Políticos**, v. 102, p. 255-290, 2011.