

UNIVERSIDADE DE PASSO FUNDO
FACULDADE DE DIREITO

Larissa Bianchi

A FILIAÇÃO PARTIDÁRIA COMO CONDIÇÃO DE
ELEGIBILIDADE À LUZ DO VIÉS SUPRALEGAL DO
PACTO DE SÃO JOSÉ DA COSTA RICA E O INSTITUTO
DA CANDIDATURA AVULSA

Casca

2020

Larissa Bianchi

A FILIAÇÃO PARTIDÁRIA COMO CONDIÇÃO DE
ELEGIBILIDADE À LUZ DO VIÉS SUPRALEGAL DO
PACTO DE SÃO JOSÉ DA COSTA RICA E O INSTITUTO
DA CANDIDATURA AVULSA

Monografia apresentada ao curso de direito da
Universidade de Passo Fundo, Campus Casca, como
requisito parcial para a obtenção do grau de Bacharel
em Ciências Jurídicas e Sociais, sob a orientação da
Professora Me. Nadya Regina Gusella Tonial.

Casca

2020

À Moisés, meu pequeno afilhado, que por incontáveis momentos foi o alicerce de todo empenho. Para que a sua geração alcance o verdadeiro ideal da democracia representativa.

Agradeço, primeiramente, a Deus. A Ele, toda honra e toda glória.

Agradeço à minha família. À minha mãe, por ser uma fonte inesgotável de força e carinho, além de ser o eterno porto seguro da minha vida. Ao meu pai, que sempre compreendeu as intermináveis horas de “preciso fazer meu TCC” e por constantemente ter me incentivado a ter os melhores resultados possíveis nessa caminhada. Para minha irmã, por ser um exemplo de docência e pelos numerosos conselhos. A vocês, obrigada por nunca desistirem de me tornar uma pessoa melhor.

Agradeço ao meu namorado, Jhiordan, por todo o amor, apoio incondicional e companheirismo nos dias difíceis. Obrigada por sempre ter compreendido a importância desse trabalho para mim.

Agradecimentos excepcionais à professora e orientadora Me. Nadya, por ter abraçado a minha causa, além de todo o suporte e incentivo.

Agradeço à Lavínia, minha companheira de graduação, saibas que sem você tudo seria mais difícil.

Ao meu eterno amigo Otávio Augusto Gheller, que sempre estará em minha memória. De onde estiver, saibas que nossas incontáveis discussões sobre política me levaram a escolher este tema.

“Não foi a capacidade de chegar a determinado lugar que fez o vencedor receber a glória. Não foi o seu foco e visão de objetivo que fez ele conquistar o lugar mais alto. O que faz o sucesso brilhar, inspirar e ser desejado por todos é que ele só é atingido por aqueles que persistem. O que faz o inabalável triunfar não é um histórico isento de quedas, mas sim ter se erguido após todas elas. É impossível vencer alguém que nunca se rende”.

Pietro Mannarino

RESUMO

O presente estudo visa analisar a filiação partidária como condição de elegibilidade a partir do viés supralegal do Pacto de São José da Costa Rica e o instituto da candidatura avulsa. Para tanto, objetiva-se verificar a (in)dispensabilidade da intermediação partidária no exercício da capacidade eleitoral e a possibilidade de implementação de candidaturas avulsas no país. O tema revela-se oportuno diante da crise de representatividade e da insatisfação popular com as instâncias políticas do país, que geram um enfraquecimento dos partidos políticos e abrem oportunidades para discussão de candidaturas que não possuam a filiação partidária como condição de elegibilidade. Utilizam-se os métodos monográfico e dialético para compreender as correntes sobre o assunto e para estudar casos particulares, em especial o do advogado Rodrigo Mezzomo que ensejou a repercussão geral do tema no Supremo Tribunal Federal. Disso, constata-se que o status supralegal do Pacto de São José da Costa Rica, não é suficiente para sustentar as candidaturas sem o requisito da filiação partidária, previsto no artigo 14, §3º, inciso V, da Constituição Federal. Contudo, a mesma pode ser objeto de Emenda à Constituição, para realizar uma reforma no sistema eleitoral brasileiro. Assim, percebe-se que o monopólio das candidaturas partidárias deve ser rompido, para que as candidaturas avulsas sejam recepcionadas no ordenamento jurídico brasileiro e promovam a verdadeira democracia representativa.

Palavras-chave: Candidatura avulsa. Democracia. Elegibilidade. Filiação Partidária. Pacto de São José da Costa Rica.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	7
2	O ESTADO CONSTITUCIONAL: SEUS PILARES JURÍDICOS E DEMOCRÁTICOS	10
2.1	Estado Democrático de Direito e a democracia	10
2.2	A supremacia das normas constitucionais	17
2.3	Os tratados internacionais e o conflito de normas	22
3	OS PARTIDOS POLÍTICOS COMO FUNDAMENTO DA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA	28
3.1	Partidos políticos: disposições gerais	28
3.2	Os partidos políticos no Brasil	32
3.3	A filiação partidária como condição de elegibilidade	40
4	A CANDIDATURA AVULSA E A REPRESENTAÇÃO DEMOCRÁTICA	46
4.1	A candidatura avulsa no Brasil	46
4.2	A candidatura avulsa no direito comparado	50
4.3	As perspectivas de reforma política no Brasil e a possibilidade da candidatura avulsa	57
5	CONCLUSÃO	69
	REFERÊNCIAS	73
	ANEXO A – Estados que permitem a candidatura avulsa	86

1 INTRODUÇÃO

O presente estudo visa analisar a filiação partidária como condição de elegibilidade a partir do viés supralegal do Pacto de São José da Costa Rica, considerando a receptividade que o ordenamento jurídico dá aos tratados internacionais. Não obstante, propõe-se compreender o instituto da candidatura avulsa, que outrora esteve presente na legislação brasileira e, novamente, está em voga nos tribunais superiores do Estado brasileiro.

Justifica-se a relevância da presente pesquisa, visto a crise de representatividade e a insatisfação popular que rondam as instâncias políticas do país, enfraquecendo os partidos políticos, e fazendo com que os mesmos percam cada vez mais suas ideologias partidárias e, conseqüentemente, a representação política. Em face disso, não é estranha a ideia de que grande parte da população não possui interesse em se filiar às agremiações partidárias, o que enseja discussões sobre as candidaturas avulsas, tão pouco comentadas no âmbito nacional.

A partir de uma análise constitucional, a pesquisa objetiva em um primeiro momento, discorrer sobre o Estado Constitucional, sua legislação interna e a receptividade que os tratados internacionais pertinentes à matéria eleitoral recebem no ordenamento, para que se busque entender o conflito de normas trazido pelo viés supralegal do Pacto de São José da Costa Rica. Ainda, pretende estudar e conceituar os partidos políticos como parte fundante do Estado e a filiação partidária como condição de elegibilidade. Posteriormente, objetiva-se perquirir o longo período em que os cidadãos brasileiros puderam exercer os seus direitos políticos de forma plena e sem restrições, visto que podiam votar em candidatos que não possuíam filiação partidária, elegendo-os a cargos políticos a partir das candidaturas independentes. Por fim, a pesquisa busca ponderar sobre uma possível reforma política no Brasil que abarque o instituto das candidaturas sem vínculo partidário, expondo as dez propostas de Emenda à Constituição que tratam do tema e passaram pelo Congresso Nacional em um pequeno lapso de tempo.

Assim, da análise das situações descritas, este estudo busca perquirir: a partir da recepção dos tratados internacionais de Direitos Humanos no ordenamento jurídico brasileiro, em especial, o Pacto de São José da Costa Rica, a filiação partidária ainda pode ser considerada uma condição de elegibilidade? Ou, as candidaturas avulsas podem ser registradas?

Buscando encontrar uma resposta à problemática, adota-se o método de procedimento monográfico, que possui como propósito o estudo de grupos, de profissões ou de instituições. Em especial, analisa-se o caso do advogado Rodrigo Mezzomo, candidato à prefeitura do Rio de Janeiro em 2016, que lançou candidatura sem pertencer a nenhuma legenda e promoveu uma

lide judicial que culminou com recurso extraordinário, em que foi reconhecida a repercussão geral do tema. Para tanto, a forma de pesquisa adotada foi a bibliográfica, por meio da análise da doutrina e jurisprudência pertinente à temática. Concernente ao método de abordagem, utiliza-se o dialético, para analisar as correntes sobre o assunto dentro de uma realidade que se revela em constante transformação.

Visando a compreensão da matéria e o melhor entendimento da mesma, a presente pesquisa divide-se em três capítulos, a saber: o Estado constitucional: seus pilares jurídicos e democráticos; os partidos políticos como fundamento da democracia representativa; e a candidatura avulsa e a representação democrática.

Em um primeiro momento abordam-se as noções gerais do Estado constitucional, caracterizador do Estado Democrático de Direito. Analisa-se a evolução estatal, desde sua concepção até os dias atuais, além da democracia e suas espécies, visto que ela representa a principal característica do Estado de Direito atual. Ainda, estuda-se a supremacia das normas constitucionais, o escalonamento do ordenamento jurídico brasileiro, incluindo a posição dos tratados internacionais que o Brasil é signatário. Em seguida, explana-se o conflito de normas que os tratados que regulam a matéria de direitos humanos passam a ter com algumas normas dentro de uma pirâmide representativa.

No segundo capítulo, estudam-se os partidos políticos como fundamento da democracia representativa, suas noções e disposições gerais. Observa-se, minuciosamente, o histórico das agremiações partidárias no Brasil e sua evolução. Após isso, apresentam-se os direitos políticos como forma de atuação da soberania popular, em que pese, a filiação partidária como um requisito de elegibilidade, e a possibilidade de sua não obrigatoriedade frente às candidaturas avulsas.

No terceiro capítulo, aborda-se o estudo das candidaturas avulsas ou independentes, sem diferenciação doutrinária. A partir disso, analisa-se o longo período em que a candidatura sem filiação partidária foi possível no Brasil, coexistindo com as candidaturas partidárias e tendo sido extinta no Estado Novo. Num segundo momento, examina-se o instituto da candidatura avulsa em outros Estados, além da jurisprudência dos Tribunais Constitucionais internacionais e da Corte Interamericana de Direitos Humanos. Por último, faz-se um estudo das perspectivas de uma reforma política, no que tange às propostas de Emenda à Constituição que já passaram pelo Congresso Nacional envolvendo o instituto da candidatura avulsa com os argumentos favoráveis e contrários a adoção do instituto.

Por fim, a presente pesquisa não visa estagnar as discussões concernentes à temática, que por certo, ainda será muito debatida pelos legisladores e operadores do direito; ao revés disso, busca entender a possibilidade de ampliação do exercício do direito político, de maneira a incentivar a discussão de uma possível reforma eleitoral.

2 O ESTADO CONSTITUCIONAL: SEUS PILARES JURÍDICOS E DEMOCRÁTICOS

A evolução do Estado, desde a sua concepção, ocorreu de forma lenta e gradual, passando por diversas formas até chegar ao Estado Constitucional Democrático de Direito, que se caracteriza como uma ordem de domínio legitimada pelo povo. Essa ordem de domínio serve para que o poder dos governantes seja limitado, e também para que os desejos da sociedade sejam atendidos através de seus representantes eleitos.

Assim o Estado de Direito é regido por normas jurídicas democráticas, que possuem uma hierarquia, ou seja, um escalonamento jurídico em que as normas inferiores possuem como parâmetro de validade e eficácia, a norma maior. Nesse sentido, a Constituição Federal é a base para as demais leis, sejam elas supralegais – como os tratados de direitos humanos; sejam elas normas infraconstitucionais – como as leis complementares, leis ordinárias, leis delegadas, decretos e resoluções legislativas, medidas provisórias, tratados e convenções de assuntos gerais; e ainda as normas secundárias – decretos regulamentadores, portarias e normas individuais.

Todavia, as normas constitucionais de um Estado Democrático de Direito, mesmo que escalonadas hierarquicamente, podem colidir. Em especial, cumpre refletir sobre a colisão que se dá entre dispositivos da Constituição Federal com normas de Direito Constitucional Internacional, quais sejam, os tratados internacionais que estão inseridos no ordenamento pátrio. Para tanto, importante a noção do Estado Democrático de Direito, bem como o princípio democrático que lhe serve de fundamento.

2.1 Estado Democrático de Direito e a democracia

No mundo moderno, as pessoas, a partir do nascimento e durante toda a sua existência, fazem parte de instituições ou grupos que lhes interessem, assim como são ligados por parentesco, interesses materiais ou objetivos espirituais com outras pessoas. O conjunto desses grupos sociais forma a sociedade. Além da sociedade que o indivíduo opta a participar, há, em decorrência da obrigatoriedade dos laços que o mesmo se envolve, a participação na sociedade política¹, ou seja, no Estado.

¹ Ainda sobre sociedades políticas, para Rousseau, “é a família, portanto, o primeiro modelo das sociedades políticas; o chefe é a imagem do pai, o povo a imagem dos filhos, e havendo nascido todos livres e iguais, não alienam a liberdade a não ser em troca da sua utilidade” (2002, p. 11).

Logo, o Estado

é uma sociedade, pois se constitui essencialmente de um grupo de indivíduos unidos e organizados permanentemente para realizar um objetivo comum. E se denomina sociedade política, porque, tendo sua organização determinada por normas de Direito Positivo, é hierarquizada na forma de governantes e governados e tem uma finalidade própria, o bem público (AZAMBUJA, 2003, p. 2).

A palavra Estado vem do latim *status*, que significa estar firme. O Estado é conhecido como uma ordem política da sociedade, desde seus primórdios, embora por muitas vezes se tenha chegado a outros nomes para ele, e em realidades completamente diferentes (BONAVIDES, 2014, p. 65).

Cabe ressaltar, quanto ao nascimento do Estado, que dentre as correntes existentes pode-se chegar a três posições: pela primeira, o Estado, assim como a sociedade, existe desde o surgimento da pessoa, pois essa se encontra em determinado grupo social que possui poder para controlar todo o próprio grupo; a segunda defende que o Estado surgiu após a sociedade, ou seja, o homem viveu em sociedade por determinado tempo sem que houvesse a existência de um Estado; e a terceira sustenta que só passou a existir o Estado quando a sociedade política apresentou características bem definidas, como por exemplo a soberania (DALLARI, 2007, p. 52-53).

A linha cronológica da evolução do Estado, de acordo com alguns autores, inicia com o seu surgimento no Estado Antigo, onde apenas começavam a se definir algumas civilizações; após, passou ao Estado Grego, onde, na verdade, não se tem notícias da existência de um Estado único, englobando toda a civilização helênica. Entretanto, “pode-se falar no Estado Grego pela verificação de certas características fundamentais, comuns a todos os Estados que floresceram entre os povos helênicos”; o terceiro na linha cronológica foi o Estado Romano, que tinha como principal característica, a base familiar. As *gens* – grupos familiares – possuíam privilégios por serem fundadores do Estado, e por isso, participavam diretamente do governo. Depois do Romano, houve a evolução para o Estado Medieval, onde alguns elementos foram predominantes, tais como o cristianismo, e o feudalismo. A intenção era criar um poder eficaz como o de Roma, mas que fosse livre da influência de fatores tradicionais, como o valor do indivíduo em si (DALLARI, 2007, p. 25-30)

As deficiências da sociedade política medieval determinaram as principais características do Estado Moderno. A nova distribuição da terra seria um fator fundamental; os senhores feudais já não toleravam as exigências dos monarcas, que impunham uma tributação indiscriminada, e os pequenos produtores individuais cresciam cada vez mais, adquirindo o

domínio de áreas menores. A partir disso, despertou-se a consciência para a busca da unidade, de um poder soberano, reconhecido como o mais alto de todos dentro de uma precisa delimitação territorial. “Os tratados de paz de Westfália tiveram o caráter de documentação da existência de um novo tipo de Estado, com a característica básica de unidade territorial dotada de um poder soberano”. Território, povo e soberania são os elementos que fundamentam o Estado atual, que foi marcado por fases, sendo elas, o estado moderno, estado liberal, crise no estado liberal e estado democrático de direito – sendo esse, o vigente (DALLARI, 2007, p. 25-30).

O Estado Democrático de Direito tem um conteúdo transformador, perante os seus antecessores, que ultrapassa o aspecto de uma vida digna ao homem e passa a agir como fomentador da participação pública na (re)construção de um projeto de sociedade, utilizando-se da chamada democracia para a produção de uma nova maneira de viver em conjunto (STRECK; MORAIS, 2010, p. 97-98). Nesse sentido, para Canotilho, “o Estado Democrático de Direito estrutura-se como uma ordem de domínio legitimada pelo povo”. Logo, verifica-se que “A articulação do “direito” e do “poder” no Estado Constitucional significa, assim, que o poder do Estado deve organizar-se e exercer-se em termos democráticos” (2003, p. 98), e ainda “O princípio da soberania popular é, pois, uma das traves mestras do Estado constitucional. O poder político deveria do “poder dos cidadãos” (2003, p. 98).

Desse modo, Moraes conceitua Estado Democrático de Direito como uma forma de afastamento da tendência humana ao autoritarismo e à concentração do poder. Assim, existirá o Estado de Direito onde houver a supremacia da legalidade, ou para o direito inglês a *The Rule of Law*², para o direito francês o *État Legal*³, para o direito alemão o *Rechtsstaat*⁴, ou ainda, a *always under law*⁵ do direito norte-americano (2014, p. 5).

² Tradução livre: “a regra da lei”. Para Canotilho, existem quatro definições para explicar: “I – a obrigatoriedade de um processo justo e legalmente regulado, quando se tiver de julgar e punir os cidadãos, privando-os da sua liberdade e propriedade; II – a proeminência das leis e costumes do “país” perante a discricionariedade do poder real; III – a sujeição de todos os atos do executivo à soberania do parlamento; IV – a igualdade de acesso aos tribunais por parte dos cidadãos a fim de estes aí defenderem os seus direitos segundo os princípios de direito comum dos ingleses e perante qualquer entidade” (2003, p. 94).

³ Tradução livre: “status legal”. É a hierarquia na ordem jurídica, prevendo no vértice da pirâmide as declarações de direitos e, posteriormente, o texto constitucional.

⁴ Tradução livre: “Estado de Direito”. Para Alexandre de Moraes, a expressão Estado de Direito “surgiu na Alemanha no século XIX e pretendeu substituir a ideia de Estado de Polícia, onde tudo é regulamentado e controlado pelo Estado. Têm a ideia de proteção a ordem e segurança pública, porém com liberdade ao particular nos campos econômicos e sociais, e, garantindo-se um amplo modelo protetivo de jurisdição ordinária” (2014, p. 5).

⁵ Tradução livre: “sempre sob a lei”. Alexandre de Moraes ensina que a “consagração do Estado de Direito norte-americano se deu quando a Corte Suprema, conduzida pelo Juiz-Presidente Marshal, proclamou a superioridade das normas constitucionais sobre todo o restante do ordenamento jurídico, inclusive sobre os atos do Poder Legislativo” (2014, p. 5).

Ainda para Streck e Moraes, “quando assume o feitiço democrático, o Estado de Direito tem como objetivo a igualdade” (2010, p.100). Não obstante, “a lei aparece como instrumento de transformação da sociedade. [...] O que pretende é a constante reestruturação das próprias relações sociais [...] através de uma Constituição, onde deve prevalecer o interesse da maioria” (2010, p. 100). Com isso, “a Constituição é colocada no ápice de uma pirâmide escalonada, fundamentando a legislação que, enquanto tal, é aceita como poder legítimo” (2010, p. 100).

O Estado Democrático de Direito, caracterizado pelo Estado Constitucional, revela que o Estado se rege por normas democráticas e iguais para todos. Dentre elas, menciona-se, por exemplo, as eleições livres, periódicas e pelo povo, presente no caput do artigo 1º da Constituição Federal do Brasil, que adotou, igualmente, em seu parágrafo único, o denominado princípio democrático ao afirmar que “todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”.

Não há que se falar em Estado Democrático sem mencionar a democracia, visto que ela representa a principal característica do Estado de Direito atual. Historicamente, o termo democracia⁶ foi empregado pela primeira vez por Heródoto, na Grécia antiga, mais especificamente em Atenas, com o significado de “poder do povo” ou de “poder exercido pelo povo” (AZAMBUJA, 2003, p. 216). Assim, as antigas repúblicas gregas e romanas, especialmente a ateniense, foram as primeiras manifestações concretas de um governo democrático (MALUF, 2003, p. 279).

Nesse viés, democracia pode ser conceituada como

[...] uma forma de Estado e de sociedade em que a vontade geral, ou, sem tantas metáforas, a ordem social, é realizada por quem está submetido a essa ordem, isto é, pelo povo. Democracia significa identidade entre governantes e governados, entre sujeito e objeto do poder, governo do povo sobre o povo (KELSEN, 2000, p. 35).

É mister ressaltar, entretanto, que a democracia não envolve somente política, mas, também, matéria econômica, a considerar que não é possível haver liberdade política sem segurança econômica. Ainda, a democracia deve assegurar direitos sociais, ou seja, uma abundante legislação que englobe não somente o direito do homem à vida e a liberdade, mas também à saúde, à educação, ao trabalho, entre outros. Em resumo, a democracia não deve ser apenas política, mas sim política e social (AZAMBUJA, 2003, p. 220).

Há um importante ponto que diferencia a democracia das outras formas sociais e políticas,

⁶ Do grego *demokratia*. e etimologicamente, democracia é o regime que se baseia na ideia de liberdade e de soberania popular; é o governo em que o poder é exercido pelo povo; é o sistema governamental em que os dirigentes são escolhidos através de eleições populares (HOUAISS, 2009).

ou seja:

em primeiro lugar, a democracia é a única sociedade e o único regime político que considera o conflito legítimo, uma vez que não só trabalha politicamente os conflitos de necessidades e de interesses, como procura instituí-los como direitos e, como tais, exige que sejam reconhecidos e respeitados. Mais do que isto, nas sociedades democráticas, indivíduos e grupos organizam-se em associações, movimentos sociais e populares, classes se organizam em sindicatos, criando um contra-poder social que, direta ou indiretamente, limita o poder do Estado; em segundo lugar, a democracia é a sociedade verdadeiramente histórica, isto é, aberta ao tempo, ao possível, às transformações e ao novo (STRECK; MORAIS, 2010, p. 109-110).

Destaca-se que, a representação política não se faz apenas de relações entre governantes e governados, e sim de relações entre cidadãos e as mais distintas organizações, que atuam como porta-vozes da opinião. As organizações são, sem dúvidas, membros da sociedade civil nas mais diversas formas⁷, sejam eles grupos de pressão, partidos políticos, sindicatos e até mesmo a própria força da opinião pública (BASTOS, 2004, p. 137).

Por fim, a democracia é a ideia de que o povo pode governar a si mesmo e ser o senhor de seu destino, sendo isso através de si mesmo ou de representantes eleitos, ela “supõe a liberdade e a igualdade” (AZAMBUJA, 2003, p. 236-238). Atualmente, a democracia domina o cenário político, sendo poucos os casos⁸ de Estados que não se denominem democráticos (BONAVIDES, 2014, p. 287).

De um ponto de vista formal, a democracia divide-se em três modalidades: a democracia direta; a indireta; e a semidireta; as duas últimas podem ser chamadas também de democracia representativa, inclusive sendo as mais utilizadas nos dias de hoje (BONAVIDES, 2014, p. 288).

Observa-se que a direta, teve seu berço em Atenas⁹, onde o povo a exercia direta e

⁷ “A internacionalização da democracia deve ser entendida com um processo de flexibilização e facilitação dos atos organizacionais, ou seja, uma passagem de um internacionalismo pesado, burocrático e organizacional para um comunicacional e facilitador do processo de inclusão e participação cidadã na construção da nova fase da democracia. A ciberdemocracia encontra-se, no maior acesso à informação governamental e a interação entre o Estado e sociedade civil, através dos meios eletrônicos” (LOPES; FREIRE, 2018, p. 03)

⁸ O relatório “*Freedom in the World 2015*”, organizado pela Organização não governamental (ONG), Freedom House, listou alguns países onde a democracia não é realidade. Para tanto, foi analisada duas categorias básicas, quais sejam: os níveis de direitos políticos e de liberdades individuais em um local. Para tanto, foram atribuídas notas de 1 (livre) até 7 (nada livre). Os países listados são: República Centro-Africana, Guiné Equatorial, Coréia do Norte, Arábia Saudita, Somália, Sudão, Síria, Turcomenistão, Uzbequistão, Tibete e Saara Ocidental; todos, com nota 7 em ambas as categorias. Em Bahrein, Bielorrússia, Chade, China, Cuba, Sudão do Sul, Crimeia e Ossétia do Sul, os direitos políticos detêm a nota 7, enquanto que as liberdades civis detêm o número 6 (2015, p. 23).

⁹ A democracia na antiguidade foi exercida imediata e diretamente pelo povo. O Estado então encerrava-se nos limites da cidade; constava o resto de conquistas ou colônias. A vida civil ainda não existia: o homem era exclusivamente cidadão; dava-se todo à coisa pública; não tinha domesticidade que o distraísse. “A praça representava o grande recinto da nação: diariamente o povo concorria ao comício; cada cidadão era orador, quando preciso. Ali discutiam-se todas as questões do Estado, nomeavam-se generais, julgavam-se crimes. Funcionava a demos indistintamente como assembleia, conselho ou tribunal: concentrava em si os três poderes legislativo, executivo e judicial (BONAVIDES, 2014, p. 349).

imediatamente o poder político no *Ágora* – uma praça pública que servia de assembleia – como se fosse um Parlamento atual. A democracia direta não era orgânica: as relações entre indivíduo e Estado, homem e coletividade não eram dissociadas (BONAVIDES, 2014, p. 346-349).

Ao longo da história, um grande defensor desse modelo foi Rousseau, que acreditava que o povo, exerceria sua vontade diretamente, sem interferências. O mesmo sempre foi contrário ao modelo de representação política, afinal os representantes que seriam eleitos poderiam desvirtuar a vontade do povo e agir somente em prol dos seus interesses (*apud* BONAVIDES, 2014, p. 346-349).

Já a democracia indireta ou representativa, surgiu para substituir a liberdade política de criação de leis do homem grego, de acordo com sua vontade. Passou-se, então, ao sistema representativo, em que os representantes escolheriam seus representantes de acordo com a vontade do povo em sua totalidade. É a legítima expressão da vontade do povo, que a exerce por meio de eleições representativas (BASTOS, 2004, p. 139).

Com o advento da democracia, o Estado passou de Estado-cidade para Estado-nação, e, posteriormente para Estado moderno. O cidadão deixou de ser essencialmente político e passou a ser acessoriamente político, ou seja, deixou de ser objeto de organização política e tornou-se sujeito da mesma. A democracia moderna tem por base, a soberania popular como fonte de poder legítimo, e que se traduz através da vontade do povo (BONAVIDES, 2014, p. 354).

O sufrágio universal, com pluralidade de candidatos e partidos; a observância constitucional do princípio da distinção de poderes, com separação nítida no regime presidencial e aproximação ou colaboração mais estreita no regime parlamentar; a igualdade de todos perante a lei; a manifesta adesão ao princípio da fraternidade social; a representação como base das instituições políticas; a limitação de prerrogativas dos governantes; o Estado de direito, com a prática e proteção das liberdades públicas por parte do Estado e da ordem jurídica, abrangendo todas as manifestações de pensamento livre: liberdade de opinião, de reunião, de associação e de fé religiosa; a temporariedade dos mandatos eletivos e, por fim, a existência plenamente garantida das minorias políticas, com direitos e possibilidades de representação, bem como das minorias nacionais, onde estas porventura existirem (BONAVIDES, 2014, p. 354).

Ainda, na democracia representativa, os Poderes Públicos são presididos por representantes do povo, como por exemplo, o Congresso Nacional¹⁰. A força estatal “encontre-se na vontade popular, uma vez que é ela quem escolhe tanto a representação parlamentar, como o Presidente ou grupo colegial que forma o Executivo” (BASTOS, 2004, p. 140).

Por sua vez, a democracia semidireta é o sistema de governo em que há representação

¹⁰ Conforme o artigo 2º da Constituição Federal: “São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário” (BRASIL, 1988, p. 01).

política, todavia o povo pode intervir em determinadas situações legislativas (BASTOS, 2004, p. 138-139). A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 14, incisos I, II e III, exemplifica as possibilidades de o povo exercer a sua soberania diretamente através do plebiscito¹¹, referendo¹² e iniciativa popular¹³. “Trata-se de modalidade em que se alteram as formas clássicas da democracia representativa para aproximá-la cada vez mais da democracia direta”. Percebe-se nesse caso, um meio termo entre a democracia direta dos gregos e a democracia representativa tradicional dos modernos, visto que ocorre uma maneira do povo realmente governar, isto é: legitimamente, o poder é do povo, mas o governo é dos representantes. O povo não somente elege, como também legisla (BONAVIDES, 2014, p. 354-355).

A democracia semidireta é uma mistura dos dois modelos, acontece por meio de representação de políticos em mandatos, mas também pode contar com a participação da população em certos momentos. O Brasil é adepto desse tipo de sistema democrático, apesar de as consultas populares serem raras hoje em dia (BONAVIDES, 2014, p. 359).

Contudo, destaca-se que uma vez que o direito à participação política é conquistado, o cidadão das democracias modernas compreende que as decisões políticas da sua sociedade são tomadas pela sociedade civil, e não somente pela sua vontade (BOBBIO, 2012, p. 156).

Dessa forma, percebe-se que o Estado Democrático de Direito surgiu como um mecanismo garantidor de direitos e de proteção ao ser humano, como também fundamentado no princípio democrático. Tal noção envolve a exigência da integral participação de cada cidadão como membro estatal na vida política de um país, garantindo o respeito à soberania popular, que é exercida através da representação política ou ainda, pela democracia representativa. Todos esses valores são consignados na Constituição Federal, que representa o

¹¹ De acordo com a maior parte da doutrina, plebiscito pode ser conceituado como uma prévia consulta à opinião popular. “Deve ocorrer antes da medida que se pretende adotar, o que fica consolidado pelo artigo 2º da Lei no 9.709, de 1998, que disciplinou os incisos da democracia semidireta, na forma do artigo 14 da Constituição Federal: “O plebiscito é convocado com anterioridade ao ato legislativo ou administrativo, cabendo ao povo, pelo voto, aprovar ou denegar o que lhe tenha sido submetido” (GARCIA, 2005, p. 11-12).

¹² Referendo, em sentido lato, “consiste na consulta à população sobre emendas constitucionais ou até sanção de leis ordinárias, quando esta inferir sobre interesse público nacional. Para Bonavides, “com o referendium, o povo adquire o poder de sancionar leis” (2014, p. 282), cabendo ao Parlamento apenas elaborar a lei e à população a capacidade de torná-la juridicamente perfeita e obrigatória, depois de sua aprovação por sufrágio. Ao contrário do plebiscito, o referendo é convocado com posterioridade a ato legislativo ou administrativo, cumprindo ao povo a respectiva ratificação ou rejeição” (GARCIA, 2005, p. 10-12).

¹³ A iniciativa popular configura-se como o “direito do eleitorado de propor ao Poder Legislativo, projetos de lei, iniciando, ao lado de outros agentes políticos (Presidente da República, Tribunais Superiores, deputados e senadores), o processo legislativo. Pelo quadro constitucional brasileiro, entretanto, nem o referendo nem a iniciativa popular permitem aos cidadãos introduzir mudanças na Constituição ou vetar leis ordinárias. Podem ocorrer mudanças constitucionais mediante plebiscito, porém, só o Congresso pode convocá-lo (o Executivo pode, no máximo, enviar mensagem ao Parlamento propondo a convocação, mas é o Legislativo que decide se convoca ou não)” (GARCIA, 2005, p. 12).

alicerce jurídico do Estado Democrático de Direito.

2.2 A supremacia das normas constitucionais

A Constituição reflete o conjunto de valores que uma sociedade mais preza, serve de Carta Política e representa o fundamento jurídico do Estado Democrático de Direito.

Logo, a Constituição é um documento dialético que possui valores éticos e políticos, potencialmente contrapostos, cuja convivência harmoniosa requer técnicas especiais de interpretação (BARROSO, 2013, p. 222). Entretanto, nem sempre foi assim: a Carta Constitucional teve muitas reformas até chegar ao status de lei soberana de um Estado.

Explica Ferraz Junior,

não apenas a nossa, mas as constituições contemporâneas de um modo geral sofreram um processo de transformação que nos atinge hoje de uma forma peculiar. O fato de que a estrutura institucional das leis básicas enquanto constitutivas de um Estado de Direito provém do século XIX e se aplica a uma realidade que não mais existe na atualidade não nos permite ater-nos a certas fórmulas de rigor formalista, sem que nos obriguemos a abrir inúmeras exceções. O caráter de suas normas não exclui hoje muitas normas de caráter específico, mesmo aquelas que consagram direitos fundamentais não fogem a essa característica. Isso afeta, obviamente, a lógica interna do Estado de Direito e deve ser considerado como um dado relevante quando se discutem a aplicabilidade das normas constitucionais e sua interpretação (2007. p. 3-4).

Conforme Barroso, ao longo do século XX, foi atribuído à norma constitucional o status de norma jurídica¹⁴, superando o modelo adotado na Europa em face da Revolução Francesa, no qual a Constituição era vista somente como um documento político, um convite à atuação dos Poderes Públicos. A centralidade da lei e a supremacia do Parlamento, eram atos insuscetíveis de controle judicial, eis que somente depois da Segunda Guerra Mundial é que se difundiu e prevaleceu a força normativa da Constituição, tornando-a um documento dotado de supremacia e protegido por mecanismos de controle de constitucionalidade (2013, p. 219-220).

Assevera Barroso que “embora resulte de um impulso político, que deflagra o poder constituinte originário, a Constituição, uma vez posta em vigência, é um documento jurídico, é um sistema de normas”. Com isso, observa-se que as normas constitucionais são uma espécie de norma jurídica dotadas de imperatividade, que contém um mandamento, uma prescrição, uma ordem, com força jurídica, e não apenas moral”. Assim, o seu descumprimento gera efeito “mecanismo próprio de coação, de cumprimento forjado, apto a garantir-lhe a imperatividade,

¹⁴ As normas jurídicas são o objeto do direito, a forma pela qual ele se expressa; são as determinações que se destinam a introduzir a ordem e a justiça na vida social (ENGISCH, 2001, p. 367).

inclusive pelo estabelecimento das consequências da insubmissão ao seu comando”. Portanto, “as disposições constitucionais são não apenas normas jurídicas, como tem um caráter hierarquicamente superior, não obstante a paradoxal equivocidade que longamente campeou nesta matéria, considerando-as prescrições desprovidas de sanção, mero ideário não-jurídico” (2015, p. 2).

A norma constitucional é norma jurídica, e também representa o critério de validade e a norma básica de interpretação de todas as normas do sistema jurídico. Para Kelsen

[...] uma norma somente é válida porquê e na medida em que foi produzida por uma determinada maneira, isto é, pela maneira determinada por uma outra norma, esta outra norma representa o fundamento imediato de validade daquela. A relação entre a norma que regula a produção de uma outra e a norma assim regularmente produzida pode ser figurada pela imagem espacial da supra-infra-ordenação. A norma que regula a produção é a norma superior, a norma produzida segundo as determinações daquela é a norma inferior. A ordem jurídica não é um sistema de normas jurídicas ordenadas no mesmo plano, situadas umas ao lado das outras, mas é uma construção escalonada de diferentes camadas ou níveis de normas jurídicas. A sua unidade é produto da conexão de dependência que resulta do fato de a validade de uma norma, que foi produzida de acordo com outra norma, se apoiar sobre essa outra norma, cuja produção, por sua vez, é determinada por outra; e assim por diante, até abicar finalmente na norma fundamental - pressuposta. A norma fundamental - hipotética, nestes termos - é, portanto, o fundamento de validade último que constitui a unidade desta interconexão criadora (1998, p. 155).

Ainda, com o reconhecimento do caráter jurídico das normas constitucionais é mister ressaltar as consequências que a mesma trouxe ao ordenamento jurídico, dentre as principais, destacam-se:

I – a Constituição tem aplicabilidade direta e imediata às situações que contempla, inclusive referente à proteção e promoção dos direitos fundamentais. II – a Constituição funciona como parâmetro de validade de todas as demais normas jurídicas do sistema, que não deverão ser aplicadas quando forem incompatível com a norma Maior. As democracias ocidentais possuem supremas cortes ou tribunais constitucionais que exercem o poder de declarar leis e atos normativos inconstitucionais. III – os valores e fins previstos na Constituição devem orientar o intérprete e o aplicador do Direito no momento de determinar o sentido e o alcance de todas as normas jurídicas infraconstitucionais, pautando a argumentação jurídica a ser desenvolvida (BARROSO, 2013, p. 220).

Assim, a partir da análise da Constituição Federal como norma jurídica maior do Estado brasileiro, é relevante compreender a hierarquia das demais normas, a partir de uma pirâmide, em que o ordenamento jurídico é composto por degraus hierarquicamente ordenados, em forma piramidal. O ápice é representado pela norma constitucional¹⁵, ou seja, a Constituição, a qual

¹⁵ A norma constitucional é a norma primária do ordenamento jurídico, ocupando o lugar mais elevado na pirâmide do sistema jurídico. A norma constitucional é a norma fundamental que ocupa o vértice do ordenamento jurídico. A posição hierarquicamente suprema da norma constitucional desencadeia a sanção da inconstitucionalidade,

valida todas as demais normas criadas, diretamente ou indiretamente, com base nela (CASSONE, 2012, p. 27).

Ainda, destaca-se a importância da norma constitucional e de sua condição de norma maior, no ápice de uma pirâmide que representaria o ordenamento jurídico. Vê-se que

a figura geométrica funcionaria como uma metáfora, em que trata sobre a estrutura escalonada e a norma fundamental de uma ordem jurídica. É impossível, no entanto, falar-se sobre a teoria do escalonamento da ordem jurídica sem que se trate sobre a norma pressuposta fundante; que é o fundamento de validade de toda e qualquer ordem normativa. Com ela, pretendeu-se estabelecer um ponto de partida – ou de chegada – que evite regressões infinitas na busca pelo fundamento de validade das normas jurídicas de um ordenamento (SIQUEIRA, 2018, p. 03).

A construção escalonada do ordenamento jurídico, ou ainda, denominada de pirâmide de Kelsen, explica a hierarquia das leis dentro do conjunto normativo de um Estado. A partir do entendimento kelseniano, as normas não estão todas situadas no mesmo plano, mas dispostas em diferentes níveis. De tal forma, que no ápice da pirâmide, estará a Constituição, norma suprema, fonte das fontes, que não possui nenhuma dependência ou subordinação com outra norma. Assim, existem as normas superiores e as inferiores, de menor hierarquia, sendo que estas somente serão válidas e pertencerão ao ordenamento, se estiverem em conformidade com aquelas (MARCÍLIO, 2010, p. 2).

Entretanto, no próprio ápice da pirâmide existem algumas divisões, mas não há hierarquia dentre as normas ali contidas. A primeira refere-se ao Poder Constituinte, que “é a manifestação soberana da suprema vontade política de um povo, social e juridicamente organizado”, ou seja, o poder que cria ou reforma a Constituição. As normas constitucionais originárias são produto do Poder Constituinte Originário – aquele que elabora uma nova Constituição – ela integra o texto constituinte desde que foi promulgado, em 1988. Já as normas constitucionais derivadas, são aquelas que resultam da manifestação do Poder Constituinte Derivado – aquele que altera uma Constituição já existente – formando as chamadas emendas constitucionais. Destaca-se, entretanto, que as emendas constitucionais integram igualmente o topo da pirâmide, não existindo hierarquia entre as originárias e derivadas (BASTOS, 2004, p. 24).

A segunda divisão ocorre a considerar que as normas constitucionais originárias não podem ser objeto de controle de constitucionalidade¹⁶, ou seja, não podem ser declaradas

quando se verificar o conflito entre a norma fundamental e primária e as normas ordinárias e secundárias. Sendo inquestionável a validade da norma constitucional, fonte primária do ordenamento jurídico, questionou-se, doutrinariamente, a eficácia da norma constitucional, com o objetivo de diferenciar a intensidade do comando que brota da Constituição (HORTA, 2016, p. 02).

¹⁶ Controle de constitucionalidade, segundo Moraes, “configura-se como garantia de supremacia dos direitos e garantias fundamentais previstas na Constituição que, além de configurarem limites ao poder do Estado, são

inconstitucionais; enquanto que as emendas constitucionais – normas derivadas – poderão ser alvo de controle de constitucionalidade¹⁷ (BARROSO, 2014, p. 24-25).

A par disso, salienta-se que a promulgação da Emenda Constitucional nº 45/2004, abriu importante possibilidade no ordenamento jurídico brasileiro, em que os tratados e convenções internacionais que se referem aos Direitos Humanos, os quais o Brasil é signatário, passaram a ser equivalentes às emendas constitucionais, situando-se, portanto, no topo da pirâmide, desde que aprovados em cada casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por 3/5 dos votos dos respectivos membros (CASSONE, 2012, p. 06).

Já os tratados internacionais sobre direitos humanos, aprovados pelo rito ordinário, têm, segundo o Supremo Tribunal Federal, status supralegal, isso quer dizer, situam-se abaixo da Constituição e acima das demais normas do ordenamento jurídico. Contudo, ao serem aprovados por esse rito especial, previsto no art. 5º, §3º da Constituição Federal, ingressam no chamado bloco de constitucionalidade¹⁸, e em virtude da matéria de que regulam, são cláusula pétrea¹⁹, portanto, imunes à denúncia pelo Estado brasileiro. (CASSONE, 2012, p. 6).

Explica Sarlet que a Emenda Constitucional nº 45/04

também uma parte da legitimação do próprio Estado, determinando seus deveres e tornando possível o processo democrático em um Estado de Direito. Controlar a constitucionalidade significa verificar a adequação (compatibilidade) de uma lei ou de um ato normativo com a Constituição, verificando seus requisitos formais e materiais. Dessa forma, no sistema constitucional brasileiro somente as normas constitucionais positivadas podem ser utilizadas como paradigma para a análise da constitucionalidade de leis ou atos normativos estatais – bloco de constitucionalidade. A análise da constitucionalidade das espécies normativas (art. 59 CF) consubstancia-se em compará-las com determinados requisitos formais e materiais, a fim de verificar-se sua compatibilidade com as normas constitucionais”. (2014, p. 720-723).

¹⁷ O controle de constitucionalidade divide-se em preventivo e repressivo. “O controle de constitucionalidade preventivo pretende impedir que alguma norma maculada pela eiva da inconstitucionalidade ingresse no ordenamento jurídico. Já o controle de constitucionalidade repressivo, busca expurgar a norma editada em desrespeito à Constituição. Em regra, o Judiciário realiza o controle repressivo de constitucionalidade, ou seja, retira do ordenamento jurídico uma lei ou ato normativo contrários à Constituição. Por sua vez, os poderes Executivo e Legislativo realizam o chamado controle preventivo, evitando que uma espécie normativa inconstitucional passe a ter vigência e eficácia no ordenamento jurídico. Esquemáticamente, o controle de constitucionalidade se dá da seguinte forma: O primeiro – preventivo – poderá ocorrer por meio do legislativo (através de CCJ), ou por meio do executivo (através do veto jurídico – CF, art. 66, §1º). Já o segundo – repressivo – ocorre, igualmente, de duas formas, como regra, através do judiciário (por meio do controle difuso ou por via de exceção ou defesa (art. 97, CF), ou por meio do controle concentrado, que geram as chamadas ADI – ação direta de inconstitucionalidade genérica, por omissão ou interventiva (arts. 102, I, a, 103, §2º e 36, III), ADC – ação declaratória de constitucionalidade (art. 102, I, a) e ADPF – arguição de descumprimento de preceito fundamental (art. 102, §1º). E como exceção, através do legislativo (por meio de medidas provisórias (art. 62, §5º CF) ou por meio de delegação (art. 49, V)” (MORAES, 2014, p. 720-729).

¹⁸ Bloco de constitucionalidade “consiste no conjunto de normas que funcionam como parâmetro para a realização do controle de constitucionalidade, isto é, que servem para o confronto de aferição de constitucionalidade das demais normas que integram o Ordenamento Jurídico” (BOARETO, 2014, p. 2).

¹⁹ Segundo o Glossário Legislativo, cláusula pétrea consiste no “dispositivo constitucional que não pode ser alterado nem mesmo por Proposta de Emenda à Constituição (PEC). As cláusulas pétreas inseridas na Constituição do Brasil de 1988 estão dispostas em seu artigo 60, § 4º. São elas: a forma federativa de Estado; o voto direto, secreto, universal e periódico; a separação dos Poderes; e os direitos e garantias individuais” (BRASIL, SENADO FEDERAL, 2020).

acabou por inserir no texto constitucional uma norma procedimental dispondo sobre a forma de incorporação ao direito interno dos tratados em matéria de direitos humanos, que, interpretada em sintonia com o art. 5º, §2º, pode ser compreendida como assegurando – em princípio e em sendo adotado tal procedimento – a condição de direitos formal e materialmente constitucionais (e fundamentais) aos direitos consagrados no plano das convenções internacionais (2006, p. 2).

Já Mazzuoli avança mais e defende que a Emenda Constitucional nº 45/04 criou um novo tipo de controle da produção normativa: o controle de convencionalidade das leis²⁰. Dessa forma, as leis abaixo do topo da pirâmide estão subordinadas à um duplo processo de compatibilização: devem obedecer aos comandos da Carta Constitucional e suas emendas e também aos tratados internacionais de direitos humanos incorporados ao ordenamento jurídico (2016, p. 15-16). Sobre o quórum qualificado para a aprovação e incorporação dos tratados de direitos humanos no ordenamento, aduz que

caso não tenham sido aprovados com essa maioria qualificada - em dois turnos, por 3/5 dos votos dos respectivos membros de cada casa do Congresso Nacional - seu status será de norma (somente) materialmente constitucional, o que lhes garante serem paradigma (apenas) do controle difuso de convencionalidade; caso tenham sido aprovados (e entrado em vigor no plano interno, após sua ratificação) pela sistemática do art. 5º, § 3º, tais tratados serão material e formalmente constitucionais, e assim servirão também de paradigma do controle concentrado (para além, é claro, do difuso) de convencionalidade das leis. **Os tratados de direitos humanos paradigma do controle concentrado autorizam que os legitimados para a propositura das ações do controle abstrato (ADIn, ADECON, ADPF etc.), previstos no art. 103 da Constituição de 1988, proponham tais medidas no STF como meio de retirar a validade de norma interna (ainda que compatível com a Constituição) que viole um tratado internacional de direitos humanos no país** (2016, p. 16, grifo nosso).

Seguindo a pirâmide de Kelsen, abaixo do ápice em um segundo degrau, chamado de infraconstitucional, encontram-se as leis complementares, as leis ordinárias, as leis delegadas, os decretos e as resoluções legislativas, as medidas provisórias, os tratados internacionais em geral e os decretos autônomos. Entre elas não existe hierarquia, todas estão no mesmo plano (LEITE; CRUZ, 2018, p.1-9).

Finalmente no último degrau da classificação, encontram-se as normas infralegais, ou também chamadas de secundárias, pois não geram direitos e nem obrigações. São, basicamente,

²⁰ “No Brasil, o controle de convencionalidade foi objeto da tese de doutorado de Valerio Mazzuoli, mestre de Direito Internacional, que acredita que todos os tratados internacionais de direitos humanos ratificados pelo Estado e em vigor no Brasil têm nível de normas constitucionais, tanto por hierarquia material ("status de norma constitucional"), quanto por hierarquia material e formal ("equivalência de emenda constitucional"). Sendo assim, "que os tratados internacionais de direitos humanos em vigor no Brasil são também (assim como a Constituição) paradigma de controle da produção normativa doméstica. É o que se denomina de controle de convencionalidade das leis, o qual pode se dar tanto na via de ação (controle concentrado) quanto pela via de exceção (controle difuso)” (GOMES, 2009, p. 1-5).

os decretos regulamentadores, as portarias e as instruções normativas (LEITE; CRUZ, 2018, p.1-9).

Desse modo, para as leis infraconstitucionais e as normas secundárias serem válidas, devem ser duplamente compatíveis: primeiro com a Constituição Federal e, segundo, com os tratados de direitos humanos vigentes no país. Se a lei infraconstitucional estiver em conflito com qualquer norma constitucional ou supralegal, ela não pode ter eficácia, ela não é válida. (MAZZUOLI, 2016, p. 20). “A norma superior irradia uma espécie de “eficácia paralisante” da norma inferior (como diria o Min. Gilmar Mendes)” (2016, p. 20, grifo do autor).

Portanto, todas as normas do ordenamento jurídico brasileiro devem se submeter à Constituição Federal e aos Tratados de Direitos Humanos. Se uma norma não for compatível com as mesmas, ela não é válida e nem eficaz. Todavia, pergunta-se: e se a incompatibilidade de leis se der no ápice da pirâmide de Kelsen, na esfera constitucional? Se um dispositivo de um tratado internacional de direitos humanos contrariar um dispositivo da Constituição Federal, como acontecerá o controle concentrado de constitucionalidade? Nesse sentido, é necessário compreender a realidade da existência dos tratados internacionais para refletir sobre esses conflitos.

2.3 Os tratados internacionais e o conflito de normas

A Constituição de um Estado é sua norma maior, entretanto, algumas outras fontes de direito são constitucionalmente reconhecidas. Os tratados internacionais, por exemplo, possuem alguns assuntos em comum com a Constituição, formando-se assim, uma comunidade internacional, regida por normas de direito interno e de direito internacional.

A expressão Direito Constitucional Internacional foi mencionada por Mégalos A. Caloyanni, que ao referir o Pacto de Paris²¹ na Corte Permanente de Justiça Internacional²² em 1922, afirmou que ao “proibir o recurso à guerra, ele domina o direito de declaração de guerra inscrito nas diversas Constituições”. Tal manifestação pode ser considerada “um embrião de um direito constitucional internacional” (MELLO, 2000, p. 3).

²¹ Tratado de Renúncia à Guerra (Pacto de Paris ou Briand-Kellog) incorporado no Ordenamento Jurídico brasileiro em 1934, pelo Decreto nº 24.557, de 03 de julho de 1934 (BRASIL, 1934, p. 1-7).

²² Com a criação da Sociedade das Nações, depois da primeira guerra mundial, a ideia de criação de tribunal internacional se tornou realidade, surgindo a Corte Permanente de Justiça Internacional (CPJI) em 1921. A CPJI funcionou normalmente até 1940, mas só foi extinta em abril de 1946, isto é, depois da criação da CIJ (ACCIOLY; SILVA; CASELLA, 2012, p. 1172).

A definição de Direito Constitucional Internacional varia de autor para autor, conforme o ponto de partida adotado. Para Jean Toussez, “o direito internacional é o conjunto de regras e de instituições jurídicas que regem a sociedade internacional e visam a estabelecer a paz e a justiça e a preservar o desenvolvimento” (1993, p. 5). Já para Bonavides, “a constitucionalização do Direito Internacional manifesta-se através da inspiração que a ordem constitucional oferece aos internacionalistas abraçando a ideia de implantação de uma comunidade universal de Estados, devidamente institucionalizada” (2012, p. 50).

Já Mello, observa que

não há um D. Constitucional Internacional claramente delimitado e com normas próprias de interpretação, ou ainda com um conteúdo preciso. Pelo contrário, tudo vai depender do grau de internacionalização dos diferentes setores da vida social. Por outro lado, o D. Constitucional está cada vez mais subordinado ao D. Internacional. As normas daquele são limitadas e interpretadas conforme as normas deste. [...] **Trata das regras constitucionais e regras de direito interno que têm um alcance internacional** (2000, p. 5-6. Grifo nosso).

Independente da definição do constitucionalismo internacional, não restam dúvidas de que o mesmo cria normas de abrangência internacional, por meio de tratados e convenções. Nesse viés, ressalta-se a lição de Rezek quando aborda as perspectivas históricas dos tratados internacionais, explicando que:

Parte fundamental do direito das gentes, o direito dos tratados apresentava até o romper do século XX uma consistência costumeira, assentada, entretanto, sobre certos princípios gerais, notadamente o *pacta sunt servanda* e o da boa-fé. Como negociam as partes, e por meio de que órgãos; que gênero de texto produzem, e como o asseguram autêntico; como manifestam, desde logo ou mais tarde, seu consentimento definitivo, e põem o compromisso em vigor; que efeitos produz, então, o tratado, sobre as partes pactuantes, e acaso sobre terceiros; que formas, enfim, de alteração, desgaste ou extinção, se podem abater sobre o vínculo convencional: isso tudo constitui, em linhas muito sumárias, o direito dos tratados, cuja construção consuetudinária teve início nalgum ponto extremamente remoto da história das civilizações. [...] O primeiro registro seguro da celebração de um tratado, naturalmente bilateral, é o que se refere à paz entre Hatusil III, rei dos hititas, e Ramsés II, faraó egípcio da XIX a dinastia. Esse tratado, pondo fim à guerra nas terras sírias, num momento situado entre 1280 e 1272 a.C., dispôs sobre paz perpétua entre os dois reinos, aliança contra inimigos comuns, comércio, migrações e extradição. Vale observar o bom augúrio que esse antiquíssimo pacto devera, quem sabe, ter projetado sobre a trilha do direito internacional convencional: as disposições do tratado egípcio hitita parecem haver-se cumprido à risca, marcando seguidas décadas de paz e efetiva cooperação entre os dois povos; e assinalando-se, na história do Egito, a partir desse ponto da XIX a dinastia, certo refinamento de costumes, com projeção no próprio uso do idioma, à conta da influência hitita. As duas grandes civilizações entrariam, mais tarde, em processo de decadência, sem que haja notícia de alguma quebra do compromisso (2018, p. 38).

O conceito de tratados e convenções é muito amplo, a considerar a multiplicidade de “instrumentos” internacionais que os mesmos sugerem (MELLO, 2000, p. 270, grifo do autor).

Para Frangulis, tratado é aquele concluído “entre dois ou vários Estados visando a um objeto de ordem jurídica”. O mesmo autor ainda distingue as convenções conceituando que são “acordos recíprocos de vontade tendo como fim criar, modificar, ou extinguir obrigações entre estados, se aplicando a um objeto claramente determinado e de um caráter restrito” (*apud* MELLO, 2000, p. 270).

Diversas são as definições sobre os termos tratados e convenções. Contudo, ressalta-se o conceito contido na Convenção de Viena sobre os Direitos dos Tratados²³, que preceitua no seu artigo 2º, inciso I, alínea a, que tratado “significa um acordo internacional concluído por escrito entre Estados e regido pelo Direito Internacional, quer conste de um instrumento único, quer de dois ou mais instrumentos conexos, qualquer que seja sua denominação específica” (BRASIL, 2009, p. 01).

A Convenção de Viena declara, ainda, que quaisquer terminologias utilizadas, sejam elas acordo, tratado, convenção, protocolo e compromisso, entre tantas outras, não é característica relevante para a qualificação jurídica, e “devem ser consideradas como equivalentes e qualquer distinção entre elas tem apenas função didática ou acadêmica” (CAPARROZ, 2012, p. 29).

A Constituição Federal, com seu modelo republicano, adota a clássica divisão dos poderes de Montesquieu, onde deve haver a participação dos Poderes Legislativo e Executivo na produção de normas jurídicas. Conforme Rezek, o compartilhamento de atribuições entre os dois poderes é conhecido no direito internacional como *treaty making power*, expressão que o autor traduz como “competência para dispor sobre tratados”²⁴ (2018, p. 49).

²³ “O principal instrumento para a criação e a interpretação dos tratados é a Convenção de Viena sobre Direito dos Tratados (1969), ratificada pelo Congresso Nacional por meio do Decreto Legislativo n. 496/2009 e promulgada pelo Decreto n. 7.030/200” (CAPARROZ, 2012, p. 29). “A partir de 1949, no âmbito das Nações Unidas, a Comissão do Direito Internacional trabalhou sobre o tema, até que se reunisse em Viena, nos anos de 1968 e 1969, a conferência diplomática programada para negociar uma convenção de alcance universal sobre o direito dos tratados. A Convenção de Viena sobre o direito dos tratados teve seu texto ultimado em 23 de maio de 1969. Sua negociação envolvera cento e dez Estados, dos quais apenas trinta e dois firmaram, naquela data, o documento. Mais de dez anos se passaram até que a Convenção de Viena, o grande tratado que se preparou com paciência, trabalho tenaz e conjugação de talentos incomuns para reger o destino de todos os demais tratados, entrasse em vigor, para Estados em número equivalente, de início, à quarta parte da comunidade internacional” (REZEK, 2018, p. 40-41).

²⁴ A competência para dispor sobre tratados possui um roteiro legislativo: a) O Presidente da República, como Chefe de Estado e de governo, assina o tratado e manifesta o compromisso do Brasil no âmbito do direito internacional. b) O ministro das Relações Exteriores traduz o texto negociado para o português (se for o caso), prepara a minuta da mensagem presidencial e faz a análise jurídica dos dispositivos. c) A Casa Civil verifica a legalidade e o mérito do tratado, bem como propõe o encaminhamento do texto integral ao Congresso Nacional. d) O Presidente da República envia o texto revisado e a mensagem para o Congresso Nacional. e) O texto do acordo tramita inicialmente pela Câmara dos Deputados. f) Caso aprovado, segue para o Senado Federal; se recusado, extingue o procedimento, sem necessidade de encaminhamento ao Senado. g) Faz-se a leitura em plenário e o texto é submetido às comissões pertinentes, especialmente a comissão de relações exteriores e a comissão de constituição e justiça. h) A aprovação do texto, na redação final, exige votação em plenário com

No caso de introdução de tratados internacionais no ordenamento brasileiro, o procedimento deve, obrigatoriamente, iniciar conforme o artigo 84, VIII²⁵, da Constituição Federal, ou seja, a celebração do acordo deve iniciar com o Presidente da República, e após isso, encaminhar para referendo do Congresso Nacional, conforme o artigo 49, inciso I²⁶ da Constituição Federal.

As regras introduzidas a partir de tratados normalmente ingressam no Brasil no âmbito de normas infraconstitucionais. Entretanto, “o sistema constitucional vigente ressalta que a força normativa das regras que o tratado traz para o ordenamento depende do conteúdo veiculado” (REZEK, 2018, p. 53). Dessa forma, os tratados internacionais estão divididos no ordenamento jurídico brasileiro de duas formas, em razão da matéria que tratam.

Os tratados que dispõem sobre direitos humanos, estão previstos no topo da pirâmide jurídica, abaixo da Constituição e acima das demais normas; já os demais tratados, que legislam sobre matéria em geral, estão previstos no segundo degrau da pirâmide. Os primeiros, possuem status supralegal, enquanto os segundos, infraconstitucional. Dividem-se assim pois, como atenta Piovesan, “em face das atrocidades cometidas durante a Segunda Guerra Mundial, a comunidade internacional passa a reconhecer que a proteção dos direitos humanos constitui questão de legítimo interesse e preocupação internacional” (2015, p. 33-36), legitimando assim a importância da incorporação dos mesmos no ordenamento com o devido status supralegal que possuem. Aduz Piovesan que,

embora estes tratados sejam elaborados no sentido de importar em obrigações aos Estados que os ratificam, os seus beneficiários finais são os indivíduos que estão sob a jurisdição do Estado. A incorporação efetiva das normas destes tratados no plano nacional é de crucial importância para que os seus propósitos sejam alcançados. A comunidade internacional tenta, atualmente, através do uso de tratados – o maior instrumento em seu aparato legal – obrigar os Estados a melhorar a condição dos indivíduos e a garantir a eles direitos fundamentais (2015, p. 34).

Sobre a hierarquia dos tratados internacionais de Direitos Humanos quando inseridos no ordenamento jurídico brasileiro, existem três correntes: a primeira é materialmente

maioria simples dos deputados e senadores. i) Com a aprovação, o Presidente do Senado promulga o decreto legislativo correspondente, que será numerado e publicado no Diário Oficial da União; é possível que dois ou mais tratados sejam promulgados pelo mesmo decreto legislativo. j) O Presidente da República exara um decreto executivo que confere publicidade ao acordo, tornando-o obrigatório para todas as pessoas após a devida publicação no Diário Oficial da União (REZEK, 2018, p. 49-50)

²⁵ “Compete privativamente ao Presidente da República: VIII – celebrar tratados, convenções e atos internacionais, sujeitos a referendo do Congresso Nacional” (BRASIL, 1988, p. 32).

²⁶ “É da competência exclusiva do Congresso Nacional: I - resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional;” (BRASIL, 1988, p. 24).

constitucional, ou seja, direitos humanos são considerados matéria constitucional (posição da maioria dos internacionalistas); a segunda corrente – formalmente constitucional – surgiu após a Emenda Constitucional nº 45, que defendia a adoção do quórum qualificado para que o tratado seja inserido no ordenamento. O Congresso Nacional delibera, aprovando, então, se obtiver 3/5 dos votos dos respectivos membros conforme o artigo 5º, §3º da Constituição Federal, passa a ter status constitucional; e a terceira corrente – status supralegal (atual corrente adotada pelo Supremo Tribunal Federal), abaixo da Constituição e acima da legislação infraconstitucional²⁷. Logo, é constitucional somente o tratado que passar pelo quórum qualificado da segunda corrente. O posicionamento atual, doutrinário e jurisprudencial é que os tratados de Direitos Humanos possuem status supralegal e constitucional se passarem pelo quórum qualificado. Os demais tratados, possuem status de legislação ordinária (PIOVESAN, 2015, p. 43-51),

O fato de alguns tratados serem supralegais, isto é, estarem no mesmo degrau da pirâmide constitucional, faz com que possa ocorrer um conflito de normas. Para Kelsen

não pode naturalmente negar-se a possibilidade de os órgãos jurídicos efetivamente estabelecerem normas que entrem em conflito umas com as outras. Quer dizer que eles põem atos cujo sentido subjetivo é um dever-ser e que, quando este sentido é também pensado (interpretado) como o seu sentido objetivo, quando esses sentidos são considerados como normas, estas normas entram em conflito umas com as outras. Um tal conflito de normas surge quando uma norma determina uma certa conduta como devida e outra norma determina também como devida uma outra conduta, inconciliável com aquela. Assim sucede, por exemplo, quando uma das normas determina que o adultério deve ser punido e a outra que o adultério não deve ser punido; ou quando uma determina que o furto deve ser punido com a morte e a outra

²⁷ Súmula vinculante nº 25 do Supremo Tribunal Federal: “É ilícita a prisão civil de depositário infiel, qualquer que seja a modalidade de depósito”. Precedentes representativos: [...] diante do inequívoco caráter especial dos tratados internacionais que cuidam da proteção dos direitos humanos, não é difícil entender que a sua internalização no ordenamento jurídico, por meio do procedimento de ratificação previsto na CF/1988, tem o condão de paralisar a eficácia jurídica de toda e qualquer disciplina normativa infraconstitucional com ela conflitante. Nesse sentido, é possível concluir que, diante da supremacia da CF/1988 sobre os atos normativos internacionais, a previsão constitucional da prisão civil do depositário infiel (art. 5º, LXVII) não foi revogada [...], mas deixou de ter aplicabilidade diante do efeito paralisante desses tratados em relação à legislação infraconstitucional que disciplina a matéria [...]. Tendo em vista o caráter supralegal desses diplomas normativos internacionais, a legislação infraconstitucional posterior que com eles seja conflitante também tem sua eficácia paralisada. [...] Enfim, desde a adesão do Brasil, no ano de 1992, ao PIDCP (art. 11) e à CADH — Pacto de São José da Costa Rica (art. 7º, 7), não há base legal para aplicação da parte final do art. 5º, LXVII, da CF/1988, ou seja, para a prisão civil do depositário infiel. Jurisprudência selecionada: Status supralegal dos tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos: Esse caráter supralegal do tratado devidamente ratificado e internalizado na ordem jurídica brasileira — porém não submetido ao processo legislativo estipulado pelo art. 5º, § 3º, da CF/1988 — foi reafirmado pela edição da Súmula Vinculante 25, segundo a qual “é ilícita a prisão civil de depositário infiel, qualquer que seja a modalidade do depósito”. Tal verbete sumular consolidou o entendimento deste Tribunal de que o art. 7º, item 7, da CADH teria ingressado no sistema jurídico nacional com status supralegal, inferior à CF/1988, mas superior à legislação interna, a qual não mais produziria qualquer efeito naquilo que conflitasse com a sua disposição de vedar a prisão civil do depositário infiel. Tratados e convenções internacionais com conteúdo de direitos humanos, uma vez ratificados e internalizados, ao mesmo passo em que criam diretamente direitos para os indivíduos, operam a supressão de efeitos de outros atos estatais infraconstitucionais que se contrapõem à sua plena efetivação [ADI 5.240, voto do rel. min. Luiz Fux, P, j. 20-8-2015, DJE 18 de 1º-2-2016] (BRASIL, 2009, p. 01).

determina que o furto deve ser punido com prisão (e, portanto, não é com a morte que deve ser punido) (1998, p. 144).

Eis então que se expõe um antagonismo no ordenamento jurídico: A Convenção Americana de Direitos Humanos – Pacto de São José da Costa Rica – o qual o Brasil é signatário, em seu artigo 23, que trata dos direitos políticos, não evidencia a necessidade de filiação partidária como uma condição de elegibilidade. Enquanto que a Constituição Federal, em seu artigo 14, §3º, inciso V, expressa justamente o contrário, visto que exige a filiação partidária como um requisito essencial para a elegibilidade.

A partir do conflito de normas existentes no topo da pirâmide constitucional, entre a necessidade ou não da filiação partidária é indispensável que primeiramente se analise o papel que os partidos políticos possuem na democracia representativa, uma vez que são elemento fundante do Estado.

3 OS PARTIDOS POLÍTICOS COMO FUNDAMENTO DA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA

Os partidos políticos são essenciais para o funcionamento do Estado Democrático de Direito, pois possuem um papel importante na democracia representativa. Ao longo do tempo, o Brasil passou por constante instabilidade partidária, fazendo com que os partidos políticos fossem extintos e depois readaptados ao sistema eleitoral brasileiro; nota-se, entretanto, que as agremiações partidárias existem no Brasil há quase 200 anos.

Do Brasil Colônia à época Imperial, englobando o Primeiro Império, Período Regencial e Segundo Império, à Proclamação da República e suas sete Constituições. A realidade brasileira é que a fragilidade política sempre esteve presente nas instituições (anti)democráticas do país. O período atual não se diferencia: a crise nos partidos políticos e a falta de representatividade abrem premissas para discussões sobre a permissão de que cidadãos gozem da sua soberania votando em candidatos sem partidos e também concorrendo à cargos eletivos da mesma forma.

Atualmente, a filiação partidária é uma condição de elegibilidade, o que veda as candidaturas avulsas no Brasil. A filiação partidária é o vínculo jurídico estabelecido entre um cidadão e um partido político, e previsto no art. 14, §3º, inciso V da Constituição Federal de 1988.

3.1 Partidos Políticos: disposições gerais

Os partidos políticos possuem um papel importante no contexto da democracia representativa, sendo instituições intrínsecas aos mecanismos de exercício do poder representativo, na defesa da cidadania e indispensáveis à preservação do Estado Democrático de Direito.

Observando o lineamento histórico, vê-se que em Atenas, quando se instaurou a democracia, a autoridade suprema era a assembleia dos cidadãos. Houve, então, a criação de partidos; dentro da assembleia, como consequência das lutas entre interesses opostos, especialmente entre os adeptos do governo democrático e os que pretendiam estabelecer um sistema oligárquico. O mesmo ocorreu em Roma, com a formação de agrupamentos ao redor de um líder, para que se discutisse a respeito da política externa ou sobre a extensão dos direitos da plebe. Já, durante a Idade Média existiram manifestações de cunho partidário, em que por

séculos, travaram lutas entre o partido Guelfo, que era favorável à supremacia do Papa, e os Gibelinos, adeptos do Imperador²⁸ (DALLARI, 2007, p. 161).

Assim, a origem dos partidos políticos ocorreu na Idade Moderna, com o surgimento do Estado e sob a influência da participação do povo nas negociações estatais. (SIQUEIRA, 2011, p. 3). Todavia, “a eclosão dos partidos ocorreu a partir dos séculos XVII e XVIII, quando alguns homens colocaram-se de acordo a respeito de alguma finalidade com projeção social e dos meios necessários para alcançá-la” (ALVIM, 2013, p. 3).

Não obstante, para Dallari,

[...] dá-se, igualmente, o nome de partidos às facções que dividiam as Repúblicas antigas, aos clãs que se agrupavam em torno de um condutor na Itália da Renascença, aos clubes onde se reuniam os deputados às assembleias revolucionárias, aos comitês que preparavam as eleições censitárias das monarquias constitucionais, assim como às vastas organizações populares que enfeixavam a opinião pública nas democracias modernas (2007, p. 162).

Na França, com a convocação dos Estados Gerais por Luis XVI, verifica-se a existência dos grupos Girondinos (conservadores), e Jacobinos (reformistas), surgindo daí, a nomenclatura direita e esquerda²⁹. Porém, a estrutura dos partidos políticos que hoje existem tem berço na Inglaterra e consolidação nos Estados Unidos (SIQUEIRA, 2011, p. 3-4).

A expansão da atividade partidária somente teria ocorrido em meados do século XIX, quando grupos de operários sentiram a necessidade de organizar-se enquanto classe, com o objetivo de combater a burguesia. Daí a conclusão de que, até o século XIX, não existiam propriamente partidos, senão apenas grupos políticos ou facções (ALVIM, 2013, p. 3).

Explicam Bobbio, Matteucci e Pasquino que

²⁸ “Os territórios da Itália setentrional e central foram dilacerados por árduos conflitos políticos e militares entre os seguidores das duas facções, isto é, dos gibelinos, que queriam a distinção entre o poder temporal e o poder espiritual, e os guelfos, que apoiavam o poder absoluto do papa. Em geral, as grandes famílias apoiavam os gibelinos, enquanto as cidades ficavam ao lado dos guelfos. Esta divisão se refletiu também na geografia da península: os nobres da maior parte das cidades do Norte estavam ao lado dos gibelinos; aqueles das regiões centrais ao lado dos guelfos. Pisa, Verona e Arezzo eram fortalezas gibelinas, ao contrário de Bolonha, Milão e, sobretudo, Florença, que eram redutos guelfos. Em Florença, particularmente, a luta entre as facções desaguou em uma guerra civil que perdurou por mais de dez anos, até que, em 1266, os gibelinos foram exilados. Depois de terem vencido a guerra contra os gibelinos, os guelfos florentinos dividiram-se em brancos e negros: os brancos defendiam os interesses da pequena nobreza feudal e dos artesãos, enquanto os negros representavam a nova burguesia dos mercantes e dos banqueiros” (BRAZZAROLA, 2007, p. 333).

²⁹ “Da Assembleia gaulesa participaram com maior peso dois grupos que se posicionavam em lados opostos nas mesas de negociação: à direita estavam os girondinos, que representavam a alta burguesia (banqueiros, grandes empresários e comerciantes), que inicialmente controlavam o governo e defendiam posições moderadas, temendo que as camadas populares assumissem o controle da revolução e prejudicassem seus negócios. À esquerda, os jacobinos representavam a média burguesia (funcionários reais, profissionais liberais, como médicos, professores, advogados), a pequena burguesia (pequenos comerciantes e artesãos mais ricos), os camponeses e os sans-culottes (proletariado e demais trabalhadores urbanos de baixa condição). Defendiam os jacobinos posições radicais, estimulando a agitação popular” (PAGLIARINI, 2016, p. 5).

historicamente, a origem do partido pode remontar à primeira metade do século XIX, na Europa e nos Estados Unidos. É o momento da afirmação do poder da classe burguesa e, de um ponto de vista político, é o momento da difusão das instituições parlamentares ou da batalha política pela sua constituição (2000, p. 899).

No Brasil, as primeiras agremiações políticas surgiram em 1834, com o Partido Liberal (agremiação republicana) e o Partido Conservador, e em 1879, o Partido Republicano³⁰ (SIQUEIRA, 2011, p. 3). Observando as diversas datas do surgimento dos partidos, chega-se a conclusão que “a palavra “partido” é mais antiga no vocabulário político que o termo “classe” no vocabulário social” (CHARLOT, 1971, p. 10).

Logo, entende-se que a aplicação da palavra partido é anterior ao surgimento das entidades políticas organizadas, que hoje assim se denominam. Dessa forma, partido político pode ser conceituado como

a entidade formada pela livre associação de pessoas, com organização estável, cujas finalidades são alcançar e/ou manter de maneira legítima o poder político-estatal e assegurar, no interesse do regime democrático de direito, a autenticidade do sistema representativo, o regular funcionamento do governo e das instituições políticas, bem como a implementação dos direitos humanos fundamentais (GOMES, 2018, p. 26).

Nessa linha, partido político é uma reunião de pessoas, “instituída para a conquista do governo por meio do voto popular, ou para participar do governo e nele influir, ou ainda, para dele discordar, fazendo-lhe oposição, sempre com o anseio de realizar ideais de bem comum”. Ainda para Telles Júnior, “o partido político é muito mais do que uma simples associação, configurando-se como verdadeira instituição, vez que participa da própria estrutura do Estado Democrático de Direito” (2006, p. 46).

Diante dessa conjectura, ressalta-se que no Brasil, “a Constituição de 1988 [...]possibilitou uma transição exemplar dos governos autoritários para o regime democrático” (MAIA, 2005, p. 28). Logo, os partidos políticos são parte integrante da estrutura democrática do país e, “a democracia só pode ser democracia com partidos e o Estado constitucional só pode caracterizar-se como um Estado constitucional de partidos” (CANOTILHO, 2003, p. 315).

O partido político tem a função de contribuir para a conservação e o aprimoramento da democracia. O artigo 1º da Lei dos Partidos Políticos – Lei nº 9.096/1995 – fixa o conceito legal

³⁰ “Com a adoção do sistema parlamentar em 1847, quando da instauração do segundo reinado, a adoção dessa fórmula governamental, a qual tende a forçar a existência de uma dualidade política bastante segmentada, entre governo e oposição, demandou na coexistência dois nítidos agrupamentos de opinião, o Partido Liberal, também reconhecido como Luzia, e o Partido Conservador, habitualmente intitulado como Saquarema” (LEITE, 2015 p. 03).

e preceitua que “o partido político, pessoa jurídica de direito privado, destina-se a assegurar, no interesse do regime democrático, a autenticidade do sistema representativo e a defender os direitos fundamentais definidos na Constituição Federal” (BRASIL, 1995. p. 1). Isto é, o partido político é garantidor do Estado Democrático de Direito, na medida que é um instrumento legítimo de participação política (SIQUEIRA, 2011. p. 5).

A Constituição Federal de 1988 estabeleceu que os partidos políticos são instrumentos necessários e intrínsecos para preservação e manutenção do Estado Democrático de Direito, considerando que os mesmos resguardam a “soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo e os direitos fundamentais da pessoa humana” (MORAES, 2014, p. 279).

Ainda, para Gomes, “os partidos políticos tornaram-se peças essenciais para o funcionamento do complexo mecanismo democrático contemporâneo” (2018, p. 26). Nesta linha, aduz que os partidos políticos

constituem canais legítimos de atuação política e social; captam e assimilam rapidamente a opinião pública; catalisam, organizam e transformam em bandeiras de lutas as díspares aspirações surgidas no meio social, sem que isso implique ruptura no funcionamento do governo legitimamente constituído. **A ausência deles pode induzir uma resposta violenta de setores da sociedade que se sentirem prejudicados e excluídos** (GOMES, 2018, p. 26, grifo nosso).

Com isso, os partidos políticos são parte fundante do Estado Democrático de Direito, conforme previsto no artigo 1º, inciso V, da Constituição Federal³¹, ou seja, destinam-se

a assegurar, no interesse do regime democrático, a autenticidade do sistema representativo e a defender os direitos fundamentais definidos na Constituição Federal, conforme o art. 1º da Lei 9.096/95, tendo sido inserido em capítulo autônomo no texto constitucional, sob o título “Dos direitos e garantias fundamentais” (AGRA, 2018, p. 93).

Na mesma seara, Oliveira explica que no Brasil, “os partidos políticos acabam por receber tratamento diferenciado pela Constituição Federal, por serem instrumentos democráticos e de cidadania” (2019, p. 275).

Nesse contexto, verifica-se que os partidos políticos possuem um papel de destaque na democracia atual, a considerar que são instrumentos de exercício da cidadania popular previstas na Constituição Federal. Outra conclusão é a de que mesmo que a ação política não seja exercida somente por meio dos partidos, é, incontestavelmente, a organização melhor estruturada para tal fim (SIQUEIRA, 2011, p. 15).

³¹ Disciplina o artigo 1º: “A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: V - o pluralismo político” (BRASIL, 1988, p. 01).

Ainda, os partidos servem como meio obrigatório no processo eleitoral, a considerar que o país não admite a candidatura avulsa – aquela que é realizada sem o intermédio da filiação partidária, pois nos termos do artigo 2º do Código Eleitoral, “todo poder emana do povo e será exercido em seu nome, por mandatários escolhidos, [...]dentre candidatos indicados por partidos políticos nacionais [...]” (BRASIL, 1965, p. 01).

De tal forma, não pairam dúvidas de que os partidos políticos ou agremiações partidárias, constituem-se como parte fundante do Estado Democrático de Direito, e é de suma importância a sua existência para o atual sistema eleitoral. Entretanto, conforme veremos a seguir, a candidatura avulsa já esteve presente no ordenamento jurídico brasileiro, e com a atual crise de representatividade e insatisfação popular que assolam as instâncias políticas do Estado, a mesma se faz cada vez mais presente nos tribunais e até mesmo nas casas Legislativas do país, pondo em dúvida a representação político-partidária exigida pela Constituição Federal.

3.2 Os partidos políticos no Brasil

Os partidos políticos existem no Brasil há quase 200 anos. No início não existiam partidos organizados nos moldes dos atuais, o que havia eram facções políticas que congregavam indivíduos com interesses convergentes.

Desde sua independência, o Brasil apresentou constante instabilidade política: deixou de ser monarquia e passou a ser República, deixou de ser estado unitário e passou a ser estado federativo (FURTADO, 2014, p. 27-28). O fato é: quando acontecia alguma grande mudança na política brasileira, os partidos acabavam e depois vinham a ser formar outros (BRASIL, CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2017, p. 1).

A evolução histórica dos partidos políticos pátrios, pode ser dividida em fases: a primeira se dá no período do Brasil Colônia³² de 1500 a 1530, em que haviam três aglomerados políticos: o partido português, que era formado por comerciantes, pessoas que tralhavam para o Império e por militares que não eram adeptos à independência do Brasil, tais pessoas torciam pela recolonização e por manter Portugal no controle comercial; o segundo partido era o partido brasileiro, formado pelos grandes proprietários de terras e por comerciantes tanto brasileiros,

³² “De 1500 a 1530, Portugal estava mais interessado em suas colônias nas Índias, e pouco ou nenhum interesse demonstrou por nossas terras. Mas depois que os portugueses perderam o controle do comércio das especiarias para os ingleses, eles começaram a olhar o Brasil com outros olhos. Daí os portugueses implantaram por aqui o monopólio comercial, que quer dizer: a colônia (Brasil) só podia comprar e vender produtos para a metrópole (Portugal)” (BRASIL, CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2017, p. 1).

quanto portugueses e estrangeiros, que acreditavam que o comércio livre era a melhor opção para o Brasil Colônia. Os adeptos desse partido não queriam nem a independência, nem a recolonização e eram a favor da criação de uma monarquia dual, isto é, que dividisse os poderes entre Brasil e Portugal e garantisse o livre comércio; o terceiro partido chamava-se partido liberal radical, composto por pessoas da classe média daquela época, defendiam a implantação de uma república democrática, sistema que com muito esforço o Brasil vive hoje (BRASIL, CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2017, p. 3).

A segunda fase dos partidos políticos no Brasil ocorreu na época Imperial, período de 1822 a 1889, quando o país deixou de ser colônia de Portugal, porém ainda não era uma república. O regime adotado nesta época era a monarquia (BRASIL, CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2017, p. 3). Observa-se que

após o “grito de independência”, o primeiro governante do Brasil foi Dom Pedro I. Ele ficou no poder até o ano de 1831, período chamado de Primeiro Império. Logo depois, ele foi forçado a deixar o cargo em favor de seu filho, Dom Pedro II, que tinha apenas 5 anos. E até Dom Pedro II completar 15 anos – idade em que poderia começar a governar – o Brasil foi administrado por regentes, que eram representantes do Poder Executivo (BRASIL, CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2017, p. 3).

No Primeiro Império (1822- 1831) havia oposição entre lusitanos e brasileiros que tinham o mesmo pensamento burocrático, aos brasileiros nacionalistas, que defendiam uma independência plena. Nota-se aqui, uma relação de pessoas que eram membros dos partidos do Brasil-Colônia e que possuíam um pensamento similar. Essas duas facções políticas acabaram por desaparecer em 1831 com a abdicação do imperador e com seu regresso a Portugal (BRASIL, CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2017, p. 3).

Então, iniciou uma nova fase na história política brasileira, visto que Dom Pedro abdicou em favor de seu filho primogênito, que não era maior de idade, surgindo a fase chamada regência (BRASIL, CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2017, p. 3). Assim,

no Primeiro Reinado, não se pode falar, a rigor, em partidos políticos no Brasil. Havia facções políticas que sequer chegaram a se constituir em agremiações. A distinção mais clara entre essas facções era serem pró ou contra o imperador. A grosso modo, duas se destacavam: o grupo Português e o grupo Brasileiro. O primeiro formado por comerciantes portugueses favoráveis à manutenção dos laços com Portugal, por militares e funcionários da administração imperial que desejam a recolonização. O grupo Brasileiro era formado pelos grandes proprietários rurais, comerciantes (portugueses, brasileiros e estrangeiros) que queriam o livre comércio. Alguns deles defendiam a criação de uma monarquia dual com os poderes divididos entre Brasil e Portugal (DOMINGUES, 2018, p. 3).

Tais grupos políticos se transmutaram em novos partidos, pois surgiram os partidos do Período Regencial (1831-1840) e, que conseqüentemente, tiveram atuação durante o segundo império (BRASIL, CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2017, p. 3). Os principais partidos eram três: o primeiro, dos Restauradores, apelidados de Caramurus, queriam a volta do Imperador D. Pedro ao Brasil e defendiam um regime monárquico, como meio de reforço à agitação social da época. Tinha como líderes, os irmãos Andradas³³, e era composto pela corte nobre e pelos comerciantes portugueses. Em 1834, com a morte de D. Pedro, o partido perdeu sua ideologia e acabou por desintegrar-se; o segundo era chamado de Liberais Exaltados/Radicais, apelidados também de Jurujubas ou ainda Farroupilhas. Eram a favor do fim da monarquia e defendiam o federalismo, almejavam um Brasil República. Alguns membros eram republicanos e outros revolucionários, defensores das massas populares; o terceiro era dos Liberais Moderados, chamados igualmente de Chimangos. Eram a favor da monarquia e defendiam a permanência da escravidão e dos latifúndios. A diferença dos Moderados para os Exaltados se dava na divergência entre a volta de D. Pedro e o radicalismo da forma de governo (DOMINGUES, 2018, p. 4-6).

A atuação dos partidos do Período Regencial³⁴ teria forte influência na época do Segundo Reinado (1840-89), momento que dois partidos faziam o revezamento do poder: o conservador e o liberal (DOMINGUES, 2018, p. 6-7). Observa-se que o partido dos Chimangos acabou por juntar-se ao partido dos Jurujubas/Farroupilhas, que formaram um único partido: o Partido Liberal. Enquanto, os Caramurus deram origem ao Partido Conservador. Os liberais reuniam a burguesia urbana, os profissionais liberais e demais camadas reformistas, enquanto os conservadores agrupavam as elites reacionárias, compreendendo plantadores de cana-de-

³³ O termo “Irmãos Andradas” refere-se à José Bonifácio de Andrada e Silva, Martim Francisco Ribeiro de Andrada e Antônio Carlos Ribeiro de Andrada Machado e Silva. José Bonifácio teve maior relevância no cenário político da época; era uma espécie de “mentor do monarca”. Atuava em duas frentes: consolidar a soberania do Brasil e a cidadania do brasileiro, propondo alianças políticas e comerciais com diversos países; e o aldeamento e a civilização dos índios, e a abolição gradual, já em 1823, do tráfico africano. Foi nomeado tutor dos filhos do Imperador Pedro I, dentre eles o herdeiro do trono, Pedro II, de apenas cinco anos de idade (FAUSTO, 1995, p. 152).

³⁴ Durante a menoridade do herdeiro da Coroa, entre 1831 e 1840, o Brasil foi governado por uma série de regentes. Inicialmente, ainda no ano de 1831, houve uma regência trina e provisória, logo substituída por uma trina permanente eleita, que exerceu seu mandato até 1835. No entanto, a edição do Ato Adicional à Constituição de 1824 determinou que a regência passasse a ser exercida de forma una, e o primeiro regente, eleito em 1835, foi o padre Diogo Antônio Feijó, que não chegou ao fim de seu mandato, renunciando em 19 de setembro de 1837, sendo substituído de forma interina por Pedro de Araújo Lima. No ano seguinte, Araújo Lima saiu vencedor de novas eleições e ocupou a regência até o ano de 1840, quando a maioria do príncipe foi antecipada, e D. Pedro II seria coroado imperador aos 14 anos de idade. Data desse turbulento período, marcado por diversas revoltas ocorridas no território nacional, a formação das primeiras organizações que posteriormente se constituiriam como os principais partidos políticos do Império: o Partido Liberal e o Partido Conservador (ALMEIDA, 2016, p. 1).

açúcar, cafeicultores e grandes criadores de gado. Os liberais lutavam por uma descentralização, concedendo certa autonomia às províncias, enquanto os conservadores defendiam um governo imperial forte e centralizado (BRAGA, 2009, p. 31).

No entanto, quando conquistavam o poder, liberais e conservadores não apresentavam atitudes muito diferentes, o que faz com que alguns doutrinadores não façam grandes distinções de um partido para outro (DOMINGUES, 2018, p. 6-7). Para Braga, a justificativa para tal pensamento reside no fato de que

ambos os partidos possuíam uma base social muito parecida, uma vez que seus membros eram provenientes da mesma origem social, representando o interesse das elites econômicas. A ausência de diferenças significativas entre essas duas forças políticas pode ser expressa pelo ditado, corrente à época, que versava que “não há nada mais parecido com um conservador do que um liberal no poder” (2009, p. 30).

Na sequência, com o desgaste do regime imperial, surgiu um novo partido, o Partido Republicano, conhecido também como a Liga Progressista. Em 1862, liberais históricos e conservadores moderados, descontentes com tal arranjo, formaram então um bloco de oposição aos sucessivos conservadores e liberais que estavam no poder (ALMEIDA, 2016, p. 2). O mesmo ganhou forças nos anos finais do Império, contribuindo para a Proclamação da República³⁵ em 1889 (FURTADO, 2014, p. 28-30).

A terceira fase dos partidos políticos iniciou com a Proclamação da República e com a promulgação da primeira Constituição Republicana em 1891, em que os partidos do Império se extinguíram e iniciou a uma nova época partidária (FURTADO, 2014, p. 30-31). O período de 1889 a 1930 é conhecido como República Velha ou, ainda, Primeira República. Neste período, durante aproximadamente quatro décadas, quem dominou o cenário político foram os grandes donos de terras de Minas Gerais e São Paulo (BRASIL, CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2017, p. 4).

No Império houve a formação de pequeno número de partidos a caráter nacional, enquanto na primeira República houve o nascimento de um pluripartidarismo marcado por partidos de caráter regional. Os partidos regionais começaram a defender os interesses da sua respectiva elite estadual, não mais seguindo posições ideológicas caráter nacional. Foi durante este período que o cenário político nacional alternou o poder executivo de forma centralizada e

³⁵ Vê-se que “o império acabou quando a República foi proclamada em 15 de novembro de 1889. Foi aí que o Brasil deixou de ser governado por uma monarquia e passou a ser comandado por presidentes, como é até hoje.” (BRASIL, CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2017, p. 3)

quase ininterrupta, novamente, em dois partidos³⁶, como aconteceu anteriormente, no Segundo Reinado (FURTADO, 2014, p. 30-31).

Nesse contexto, Andrada cita como partidos importantes do período, além do Partido Republicano Paulista e do Partido Republicano Mineiro, o Partido Republicano Rio-Grandense, o Partido Republicano Fluminense e o Partido Republicano Cearense (2006, p. 20). Essa fase durou até que a aliança entre São Paulo e Minas Gerais perdeu força, possibilitando que novas elites regionais emergissem, pondo fim a chamada política do café com leite e à primeira República brasileira (FURTADO, 2014, p. 30-31).

Na sequência, a Revolução de 1930³⁷ marcou o início de uma nova fase na política nacional, e consequentemente no sistema político-partidário. Getúlio Vargas assumiu a chefia do governo provisório depois da Revolução de 30 e após como presidente eleito em 1934 (BRASIL, CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2017, p. 5). Com isso, os partidos da República Velha foram extintos e somente voltaram a se formar quando o Governo Provisório promulgou o primeiro Código Eleitoral brasileiro em 1932 (FURTADO, 2014, p. 31-33).

Cumprе ressaltar que

uma das principais bandeiras do movimento revolucionário foi a adoção de uma reforma eleitoral, a fim de evitar as frequentes fraudes e manipulações típicas da estrutura coronelista e regionalista da Primeira República. Por essa razão, uma das primeiras medidas foi a adoção de um Código Eleitoral, por meio do Decreto nº 21.076, de 24 de fevereiro de 1932, que trouxe importantes institutos que persistem no ordenamento jurídico brasileiro até hoje: a representação proporcional, o voto secreto, a criação da Justiça Eleitoral e o direito de voto às mulheres (BRAGA, 2009, p. 40).

O mencionado diploma eleitoral foi o primeiro a reconhecer juridicamente os partidos políticos no Brasil, bem como atribuir a natureza de pessoas jurídicas de direito privado. Além

³⁶ Com isso, os donos de terras acabaram criando seus partidos políticos: Partido Republicano Paulista (PRP) e Partido Republicano Mineiro (PRM). Poderosos por causa do dinheiro que tinham, acabaram elegendo vários presidentes, que implementavam políticas para beneficiar os dois estados. Os estados se revezavam na indicação do presidente: uma vez paulista e outra vez um mineiro. Essa prática ficou conhecida como política do café-com-leite (porque São Paulo era o maior produtor de café do País, e Minas era grande produtor de leite). Em 1922, surgiu o Partido Comunista do Brasil (PCB), que décadas mais tarde mudou seu nome para Partido Comunista Brasileiro. Pregava os ideais marxistas e atuou na clandestinidade durante muito tempo (BRASIL, CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2017, p. 5).

³⁷ Em 1930, ano de eleição para a presidência do Brasil, de acordo com a política do café-com-leite, era a vez de um mineiro do PRM assumir o cargo. Mas o Partido Republicano Paulista não cumpriu o trato e indicou um político paulista. O nome dele? Júlio Prestes. Essa quebra do trato acabou com a política do café-com-leite. O PRM, desiludido, junta-se com políticos da Paraíba e do Rio Grande do Sul para lançar o gaúcho Getúlio Vargas à Presidência da República. Mas o nome de Getúlio não foi aceito. Júlio Prestes acabou ganhando as eleições, mas não ocupou o cargo. Por quê? Porque Getúlio Vargas liderou uma revolução – Revolução de 1930 – para tomar o poder. Assim, ocorreu o fim da República Velha e início da Era Vargas (BRASIL, CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2017, p. 5).

disso, o Código Eleitoral de 1932 caracterizou os partidos em duas categorias, nos artigos 99³⁸ e 100³⁹. A primeira definia a formação de partidos permanentes, devidamente constituídos e registrados conforme as normas civis da época; já a segunda previa a formação de partidos provisórios, sem constituição jurídica, mas formados pela união de no mínimo quinhentos eleitores (BRAGA, 2009, p. 40).

Ainda, a codificação 1932, previa a possibilidade de candidaturas avulsas no artigo 58, 1º e parágrafo único, *in verbis*:

Processa-se a representação proporcional nos termos seguintes. 1º É permitido a qualquer partido, aliança de partidos, ou grupo de cem eleitores, no mínimo, registrar, no Tribunal Regional, até cinco dias antes da eleição, a lista de seus candidatos, encimada por uma legenda. Parágrafo único. Considera-se avulso o candidato que não conste de lista registrada (BRASIL, 1932, p. 25-26).

Em 1934, houve uma nova eleição para a presidência do Brasil, e em 1935 foi promulgado um novo Código Eleitoral. Naquele diploma legal, o artigo 84, previa que só poderiam concorrer às eleições, candidatos registrados por partidos ou alianças de partidos, ou ainda, candidatos mediante um requerimento dos eleitores que obtivessem um número determinado de assinaturas, mais especificamente, cinquenta para eleições municipais e duzentas nas esferas estaduais ou federais (BRASIL, 1935, p. 16). Sobre candidatos avulsos, o artigo 88, estabelecia que “considerar-se-á avulso o candidato registrado uninominalmente, a requerimento de eleitores, nos termos do art. 84, e sem legenda.” (BRASIL, 1935, p. 17).

Os partidos existentes na Era Vargas (1930-45) eram dois: a Aliança Libertadora Nacional (ANL), liderada por Luis Carlos Prestes e de tendência esquerdista; e a Ação Integralista Brasileira (AIB), comandada por Plínio Salgado e com inspirações fascistas do líder italiano Benito Mussolini. Observa-se que

³⁸ Dispõe o artigo 99: “Consideram-se partidos políticos para os efeitos deste decreto: 1) os que adquirirem personalidade jurídica, mediante inscrição no registro a que se refere o art. 18 do Código Civil; 2) os que, não tendo adquirido, se apresentarem para as mesmos fins, em caráter provisório, com um mínimo de quinhentos eleitores; 3) as associações de classe legalmente constituídas. *Parágrafo único.* Uns e outros deverão comunicar por escrito ao Tribunal Superior e aos Tribunais Regionais das regiões em que atuarem a sua constituição, denominação, orientação política, seus órgãos representativos, o endereço de sua sede principal, e o de um representante legal pelo menos” (BRASIL, 1932, p. 14).

³⁹ Dispõe o artigo 100: “Para todos os atos referentes ao alistamento, é facultado aos partidos políticos, por meio de delegados seus ou representantes, que nomeiem junto aos juizes ou Tribunais eleitorais: 1) examinar, no arquivo eleitoral, em companhia dos funcionários designados, e com a aquiescência prévia do Tribunal Superior, quaisquer autos ou documentos; 2) apresentar alegações e protestos, por escrito, recorrer, produzir todo gênero de provas e denunciar perante a autoridade competente os funcionários eleitorais; 3) acompanhar o processo de qualificação e inscrição dos eleitores; 4) requerer que, com sua assistência, de interrogue em forma sumaria, o alistando quanto á identidade e se verifique seu conhecimento de leitura e escrita” (BRASIL, 1932, p. 14).

ambos os partidos tentaram derrubar o governo de Getúlio Vargas por meio de um golpe. A ANL sob articulação do PCB foi responsável pelo fracassado Levante Comunista de 27/11/1935. A AIB tentou assaltar o Palácio da Guanabara, sede do governo, no Rio de Janeiro, em 12/5/1938, para derrubar o Estado Novo. A implantação do Estado Novo, em 10/11/1937, extinguiu todos os partidos políticos e proibiu a formação de novos partidos. Líderes políticos foram presos, outros exilados (DOMINGUES, 2018, p. 7-8).

A fase democrática teve seu fim com a implantação do Estado Novo em 1937, momento em que uma ditadura foi instaurada por Vargas. As instituições democráticas foram suprimidas e instaurou-se um regime de exceção, incompatível com o pluripartidarismo. A Constituição Federal de 1937, considerou os partidos políticos como fator de desordem e o Decreto-Lei nº 37 de 2 de dezembro de 1937 extinguiu todos os partidos políticos, rompendo por completo com o sistema partidário e centralizando todo o poder nas mãos de Getúlio Vargas (FURTADO, 2014, p. 32-33).

O golpe promovido por Getúlio Vargas para instituir o Estado Novo ocorreu, dentre outras razões, justamente para romper com a experiência partidária existente. Ressalte-se que, o preâmbulo da Constituição outorgada em 1937 aponta, em suas considerações, que os partidos políticos eram fatores de perturbação da ordem: ATENDENDO às legítimas aspirações do povo brasileiro à paz política e social, profundamente perturbada por conhecidos fatores de desordem, resultantes da crescente a gravação dos dissídios partidários, que, uma, notória propaganda demagógica procura desnaturar em luta de classes, e da extremação, de conflitos ideológicos, tendentes, pelo seu desenvolvimento natural, resolver-se em termos de violência, colocando a Nação sob a funesta iminência da guerra civil (BRAGA, 2009, p. 45).

No último ano do Estado Novo - 1945, Getúlio Vargas foi deposto e iniciou-se uma nova fase dos partidos políticos no Brasil, sendo ela a República democratizada (1945 a 1964). O Brasil voltou à democracia e novas eleições foram realizadas, Eurico Gaspar Dutra tornou-se o presidente do país. Ainda no mesmo ano, foi promulgado o terceiro Código Eleitoral. Tal diploma trouxe de volta a institucionalização dos partidos políticos, que passaram a ter caráter nacional, marcando uma nova fase do sistema partidário. Durante o governo do presidente Dutra (1946 a 1951) foi promulgada a Constituição de 1946 e o quarto Código Eleitoral brasileiro (FURTADO, 2014, p. 32-33).

Neste período existiam três partidos: o PSD – Partido Social Democrático e o PTB – Partido Trabalhista Brasileiro que defendiam Getúlio Vargas, e a UDN – União Democrática Nacional, que era contra o ex-presidente. Revela a história que

O PSD era formado por lideranças rurais e por altos funcionários das empresas do governo, enquanto que o Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) unia os líderes dos sindicatos e os operários que trabalhavam nas fábricas. A União Democrática Nacional (UDN), partido de oposição ou partido rival, era

formado pelas pessoas mais ricas das cidades. Pessoas que defendiam a entrada de dinheiro de empresas internacionais no Brasil e o desenvolvimento das empresas brasileiras que não pertenciam ao governo. Essas empresas são chamadas de empresas privadas (BRASIL, CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2017, p. 6).

Após a eleição pelo povo de quatro presidentes e diversas substituições (1945 a 1964), uma nova ditadura foi instaurada no Brasil. João Goulart, presidente da época, foi deposto com um golpe de Estado em 1964 e a presidência do país foi assumida pelos militares (BRASIL, CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2017, p. 6). Com a chamada Ditadura Militar, o autoritarismo voltou a assolar o país e os partidos políticos foram extintos pelo Ato Institucional nº 2, de 27 de outubro de 1965. Após, com a edição do Ato Complementar nº 4, de 20 de novembro de 1965, instituiu-se no país, o bipartidarismo (DOMINGUES, 2017, p. 9).

Houve a proibição do uso do termo “partido”, sendo permitida a criação de apenas duas associações políticas: a Aliança Renovadora Nacional – ARENA, “base de sustentação civil do regime militar, formou-se majoritariamente com egressos da UDN e do PSD, recebendo ainda, elementos do Partido Democrata Cristão (PDC) e do Partido Republicano (PR)” e o Movimento Democrático Brasileiro – MDB, “que era a “oposição leal” ao governo militar servindo de canal para a insatisfação popular. Originou-se do antigo PTB e elementos mais liberais do PSD, PDC e da UDN” (DOMINGUES, 2017, p. 9).

O sistema bipartidário vigorou por mais de uma década, e o retorno do pluripartidarismo só aconteceu em 1979, quando o governo enviou para o Congresso Nacional, a Lei Orgânica dos Partidos Políticos – Lei nº 6.767 de 1979, que possibilitou a criação de novos partidos. Assim, a ARENA deu origem ao Partido Democrático Social – PDS, já o MDB se dividiu dando origem a outros cinco partidos: o Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), o Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), o Partido Democrático Trabalhista (PDT), o Partido Popular (PP) e o Partido da Frente Liberal (PFL). Em 1980, surgiu o Partido dos Trabalhadores (PT), sem vínculos com os partidos preexistentes (DOMINGUES, 2017, p. 9-10).

Em 1985, nasceu a última fase dos partidos políticos no Brasil que se mantém até agora e pode ser chamada de Nova República. Foi durante o governo de José Sarney, que houve a promulgação da Emenda Constitucional nº 25 de 1985 que possibilitou o regresso ao verdadeiro e atual pluripartidarismo. Em 1986 foi eleita a Assembleia Nacional Constituinte, que deu origem a Constituição Federativa do Brasil, em 1988. A nova Carta representou a concretude do sistema partidário e sob a vigência da mesma, foi promulgada a atual Lei Orgânica dos Partidos Políticos (Lei nº 9.096 de 1995), que estabelece a liberdade de fundação e organização dos partidos políticos, no mesmo viés da Constituição Federal (FURTADO, 2014, p. 35-36).

Consequência de uma longa evolução histórica, a Constituição Federal, atualmente, disciplina os partidos políticos em um capítulo próprio “Capítulo V, Dos Partidos Políticos”. Não obstante, após anos de instabilidade partidária, verifica-se, segundo dados do Tribunal Superior Eleitoral, a existência de trinta e três partidos⁴⁰ políticos devidamente regularizados no Brasil.

3.3 A filiação partidária como condição de elegibilidade

A filiação a um partido político representa o pleno exercício da cidadania dentro do Estado Democrático de Direito. Isso ocorre pelo fato de que, para aderir a um partido político, o eleitor deve estar em pleno gozo de seus direitos políticos.

Para Agra, “direitos políticos são prerrogativas ligadas à cidadania” (2018, p. 48), igualmente, para Kelsen “esses direitos devem ser entendidos como a possibilidade de o cidadão participar do governo” (1998, p. 125). Na mesma linha, para Moraes, direitos políticos são “o conjunto de regras que disciplina as formas de atuação da soberania popular, conforme preleciona o artigo 14⁴¹ da Constituição Federal”. Assim, são direitos políticos do cidadão: o

⁴⁰ Movimento Democrático Brasileiro – MDB (15), Partido Trabalhista Brasileiro – PTB (14), Partido Democrático Trabalhista – PDT (12), Partido dos Trabalhadores – PT (13), Democratas – DEM (25), Partido Comunista do Brasil – Pcdob (65), Partido Socialista Brasileiro – PSB (40), Partido da Social Democracia Brasileira – PSDB (45), Partido Trabalhista Cristão – PTC (36), Partido Social Cristão – PSC (20), Partido da Mobilização Nacional – PMN (33), Cidadania – CIDADANIA (23), Partido Verde – PV (43), Avante – AVANTE (70), Progressistas – PP (11), Partido Socialista dos Trabalhadores Unificados – PSTU (16), Partido Comunista Brasileiro – PCB (21), Partido Renovador Trabalhista Brasileiro – PRTB (28), Democracia Cristão – DC (27), Partido da Causa Operária – PCO (29), Podemos – PODE (19), Partido Social Liberal – PSL (17), Republicanos – REPUBLICANOS (10), Partido Socialismo e Liberdade – PSOL (50), Partido Liberal – PL (antigo Partido da República – PR) (22), Partido Social Democrático – PSD (55), Patriota – PATRIOTA (51), Partido Republicano da Ordem Social – PROS (90), Solidariedade – SOLIEDARIEDADE (77), Partido Novo – NOVO (30), Rede Sustentabilidade – REDE (18), Partido da Mulher Brasileira (35), Unidade Popular – UP (80) (BRASIL, TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL, 2020, p. 01).

⁴¹ Artigo 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante: I - plebiscito; II - referendo; III - iniciativa popular. § 1º O alistamento eleitoral e o voto são: I - obrigatórios para os maiores de dezoito anos; II - facultativos para: a) os analfabetos; b) os maiores de setenta anos; c) os maiores de dezesseis e menores de dezoito anos. § 2º Não podem alistar-se como eleitores os estrangeiros e, durante o período do serviço militar obrigatório, os conscritos. § 3º São condições de elegibilidade, na forma da lei: I - a nacionalidade brasileira; II - o pleno exercício dos direitos políticos; III - o alistamento eleitoral; IV - o domicílio eleitoral na circunscrição; V - a filiação partidária; VI - a idade mínima de: a) trinta e cinco anos para Presidente e Vice-Presidente da República e Senador; b) trinta anos para Governador e Vice-Governador de Estado e do Distrito Federal; c) vinte e um anos para Deputado Federal, Deputado Estadual ou Distrital, Prefeito, Vice-Prefeito e juiz de paz; d) dezoito anos para Vereador. § 4º São inelegíveis os inalistáveis e os analfabetos. § 5º O Presidente da República, os Governadores de Estado e do Distrito Federal, os Prefeitos e quem os houver sucedido, ou substituído no curso dos mandatos poderão ser reeleitos para um único período subsequente. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 16, de 1997); § 6º Para concorrerem a outros cargos, o Presidente da República, os Governadores de Estado e do Distrito Federal e os Prefeitos devem renunciar aos respectivos mandatos até seis meses antes do pleito. § 7º São inelegíveis, no território de jurisdição do titular, o cônjuge e os parentes consanguíneos ou afins, até o segundo grau ou por adoção, do Presidente da República, de Governador de Estado ou Território, do Distrito Federal, de Prefeito ou de quem os haja substituído dentro dos seis meses anteriores ao pleito, salvo se já titular de mandato eletivo e

direito de sufrágio, a alistabilidade, elegibilidade, iniciativa popular de lei, ação popular e organização e participação de partidos políticos (2014, p. 238-239).

Assim, o Tribunal Superior Eleitoral define a filiação partidária como

o ato pelo qual um eleitor aceita, adota o programa e passa a integrar um partido político. Esse vínculo que se estabelece entre o cidadão e o partido é condição de elegibilidade, conforme disposto no art. 14, § 3º, V, da Constituição Federal. A filiação partidária é um vínculo estabelecido entre o filiado e o partido político (BRASIL, TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL, 2016, p. 5).

Para José Jairo Gomes, a “filiação partidária trata-se do vínculo jurídico estabelecido entre cidadão e partido político” (2018, p. 59). Com isso, verifica-se que

os partidos políticos são corpos intermediários no sistema eleitoral brasileiro. Isso porque servem como ponte entre o cidadão e o mandato eletivo, uma vez que no Direito Brasileiro não se admite a candidatura avulsa, que seria aquela feita sem a presença dos partidos políticos. Assim, as agremiações partidárias devem atuar, ao lado dos cidadãos, para que seja possível a sua eleição para os mandatos eletivos. Por isso se pode falar em um Princípio da Intermediação Obrigatória dos Partidos Políticos (OLIVEIRA, 2019, p. 137).

Os direitos políticos estão vinculados à capacidade eleitoral passiva, ou seja, a filiação partidária como condição de elegibilidade, que está prevista no artigo 14, §3º, inciso V⁴² da Constituição Federal. Desse modo, as condições de elegibilidade são requisitos positivos que devem, obrigatoriamente, ser preenchidos pelo cidadão que deseja se candidatar a cargo político-eletivo. São exigências essenciais para que um cidadão possa ser candidato e exercer sua cidadania passiva (GOMES, 2018, p. 57).

candidato à reeleição. § 8º O militar alistável é elegível, atendidas as seguintes condições: I - se contar menos de dez anos de serviço, deverá afastar-se da atividade; II - se contar mais de dez anos de serviço, será agregado pela autoridade superior e, se eleito, passará automaticamente, no ato da diplomação, para a inatividade. § 9º Lei complementar estabelecerá outros casos de inelegibilidade e os prazos de sua cessação, a fim de proteger a probidade administrativa, a moralidade para exercício de mandato considerada vida pregressa do candidato, e a normalidade e legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico ou o abuso do exercício de função, cargo ou emprego na administração direta ou indireta. § 10 - O mandato eletivo poderá ser impugnado ante a Justiça Eleitoral no prazo de quinze dias contados da diplomação, instruída a ação com provas de abuso do poder econômico, corrupção ou fraude. § 11 - A ação de impugnação de mandato tramitará em segredo de justiça, respondendo o autor, na forma da lei, se temerária ou de manifesta má-fé. Art. 15. É vedada a cassação de direitos políticos, cuja perda ou suspensão só se dará nos casos de: I - cancelamento da naturalização por sentença transitada em julgado; II - incapacidade civil absoluta; III - condenação criminal transitada em julgado, enquanto durarem seus efeitos; IV - recusa de cumprir obrigação a todos imposta ou prestação alternativa, nos termos do art. 5º, VIII; V - improbidade administrativa, nos termos do art. 37, § 4º. Art. 16. A lei que alterar o processo eleitoral entrará em vigor na data de sua publicação, não se aplicando à eleição que ocorra até um ano da data de sua vigência (BRASIL, 1988, p. 07)

⁴² Dispõe o artigo 14, §3º, inciso V da Constituição Federal: A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante: [...]§ 3º São condições de elegibilidade, na forma da lei: [...]V - a filiação partidária (BRASIL, 1988, p. 07).

No Glossário Eleitoral Brasileiro, o qual é de responsabilidade do Tribunal Superior Eleitoral, elegibilidade é a capacidade para ser eleito. É a qualidade que uma pessoa possui quando é elegível, nas condições previstas pela legislação. Ainda, “Elegibilidade é, na restrita precisão legal, o direito do cidadão de ser escolhido mediante votação direta ou indireta para representante do povo ou da comunidade, segundo as condições estabelecidas pela Constituição e pela legislação eleitoral” (BRASIL, TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL, 2020, p. 1).

Portanto, a filiação partidária é uma condição de elegibilidade inafastável para quem almeja concorrer a um cargo eletivo e é disciplinada nos artigos 16 a 22-A da Lei nº 9.096/95. Logo, vê-se não ser possível a representação política fora de um partido, o que faz com que essa entidade detenha o monopólio das candidaturas, isto é, o sistema eleitoral pátrio veda a candidatura avulsa para concorrer a cargos eletivos (TEIXEIRA, 2015, p. 2). Destaca-se que a Lei nº 9.504/97, que estabelece normas para as eleições, dispõe no artigo 11, §14, que “É vedado o registro de candidatura avulsa⁴³, ainda que o requerente tenha filiação partidária” (BRASIL, 1997, p.8).

É importante ressaltar ainda, que o artigo 9º da Lei nº 9.504/97, estabelece o prazo em que a filiação partidária deve constar nos registros da Justiça Eleitoral. *Ipsis verbis*: “Para concorrer às eleições, o candidato deverá possuir domicílio eleitoral na respectiva circunscrição pelo prazo de seis meses e estar com a filiação deferida pelo partido no mesmo prazo”. Nota-se que o dispositivo exige o deferimento da filiação, não bastando somente que se apresente o requerimento de filiação, ou a “ficha de filiação”, como é mais conhecida (OLIVEIRA, 2019, p. 137-138).

Ainda, o caput do artigo 11 da Lei dispõe que “Os partidos e coligações solicitarão à Justiça Eleitoral o registro de seus candidatos até as dezenove horas do dia 15 de agosto do ano em que se realizarem as eleições”. Ainda, a Lei nº. 9.096/95, no artigo 20, permite que os partidos políticos possam estabelecer um prazo de filiação superior, mas nunca inferior aos seis meses anteriores à eleição (BRASIL, 1995, p. 2-7).

Algumas determinações foram alteradas recentemente, com a promulgação da Lei nº. 13.877/19, que mudou dispositivos de quatro leis antigas, quais sejam: Lei nº 9.096/95 (Dispõe

⁴³ Vale registrar que o Pleno do STF resolveu por unanimidade, em 05-10-2017, “atribuir repercussão geral à questão constitucional constante” do ARE nº 1054490, no qual se discute a constitucionalidade da candidatura avulsa. O RE fundamenta-se na Convenção Americana de Direitos Humanos (CADH), cujo artigo 23, b, estabelece como direito político de todos os cidadãos “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”. Ocorre que não está claro nesse dispositivo da CADH, a garantia da candidatura sem filiação partidária. Ademais, o funcionamento do sistema político-eleitoral brasileiro pressupõe a intermediação partidária (GOMES, 2018, p. 59).

sobre partidos políticos, regulamenta os arts. 17 e 14, § 3º, inciso V, da Constituição Federal), Lei nº 9.504/97 (Estabelece normas para as eleições), Lei nº 4.737/65 (Código Eleitoral) e Lei nº 13.831/19 (Altera a Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995 (Lei dos Partidos Políticos), a fim de assegurar autonomia aos partidos políticos para definir o prazo de duração dos mandatos dos membros dos seus órgãos partidários permanentes ou provisórios;) e ainda revogou dispositivos da Lei nº 13.488/17 (Altera a Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997 (Lei das Eleições), Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995, e Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965 (Código Eleitoral), e revoga dispositivos da Lei nº 13.165, de 29 de setembro de 2015 (Minirreforma Eleitoral de 2015), com o fim de promover reforma no ordenamento político-eleitoral.

Destarte, para que alguém possa concorrer a um mandato eletivo, torna-se necessário que preencha determinados requisitos, denominados condições de elegibilidade, e não incida em nenhuma das inelegibilidades, que consistem em impedimento à capacidade eleitoral passiva. (MORAES, 2014, p. 246-248). Nessa toada, Silva assevera que

assim como a alistabilidade diz respeito à capacidade eleitoral ativa (a capacidade de ser eleitor), a elegibilidade se refere à capacidade eleitoral passiva, à capacidade de ser eleito. Tem elegibilidade, portanto, quem preencha as condições exigidas para concorrer a um mandato eletivo. Consiste, pois, a elegibilidade no direito de postular a designação pelos eleitores a um mandato político no Legislativo ou no Executivo (2013, p. 409).

Diz-se que a elegibilidade integra o status político-eleitoral do cidadão. Ou seja, ela resulta de uma adequação ou conformação da pessoa ao regime jurídico-eleitoral, ao sistema normativo existente. Ensina Gomes que no julgamento conjunto das Ações Diretas de constitucionalidade nºs 29/DF⁴⁴ e 30/DF⁴⁵, e da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº

⁴⁴ “A ADC nº 29, postulada pelo Partido Popular Socialista, requeria a declaração de constitucionalidade, com pedido de medida cautelar, de normas contida na Lei Complementar nº 135, de 4 de junho de 2010, que alterou a Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990, diploma legal que, editado em observância do art. 14, §9º da Constituição de 1988, estabelece hipóteses de inelegibilidades. Postulou o partido, o reconhecimento da validade jurídica da aplicação das hipóteses de inelegibilidade instituídas pela Lei Complementar nº 135/10 aos casos em que os atos ou fatos passíveis de enquadramento tenham ocorrido anteriormente à edição da lei em comento. Argumentou-se que a expressa referência constitucional ao exame da vida pregressa do candidato é bastante para autorizar a previsão, pelo legislador complementar, de hipóteses de inelegibilidades que tomem em consideração fatos já passados e que raciocínio oposto esvaziaria o conteúdo da lei. Sustentou-se ainda, que a inelegibilidade não constitui pena, mas sim restrição do direito de ser votado. A ADC nº 29 foi distribuída por prevenção, considerada, para tanto, sua vinculação com a ADI 4578” (BRASIL, SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2012).

⁴⁵ “A ADC nº 30, ajuizada pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, postulava a declaração de constitucionalidade de todos os dispositivos da Lei Complementar nº 135/10, o que se faz tendo em vista “a existência de divergência nos diversos tribunais Regionais Eleitorais, não obstante, as manifestações do Eg. Tribunal Superior Eleitoral”, demonstrada pelas transcrições parciais e anexação de acórdãos do TSE e dos TRES e de Sergipe e Minas Gerais. São repisados na ADC 30 vários dos argumentos que lastreiam a ADC 29, com

4.578/AC⁴⁶, decisões sobre a constitucionalidade da Lei da Ficha Limpa, que ocorreram na sessão plenária de 16 de fevereiro de 2012, assentou o Supremo Tribunal Federal, que “a elegibilidade é a adequação do indivíduo ao regime jurídico - constitucional e legal complementar – do processo eleitoral” (2016, p. 179).

Há que se ressaltar, entretanto, que as condições de elegibilidade não podem ser interpretadas separadamente, isto é, a prerrogativa de disputar mandatos eletivos somente pode ser exercida se todos os elementos exigidos no artigo 14, § 3º da Constituição Federal estiverem perfeitamente atestados.

Logo, a falta de um desses pressupostos faz desaparecer o direito subjetivo e a prerrogativa de participar de um certame eleitoral. No momento do pedido de registro da candidatura é que se atesta o preenchimento de todos os pressupostos legais no que diz respeito a elegibilidade, não podendo ser aditado no momento das eleições ou da posse. Ressalta-se que a ausência de umas das condições de elegibilidade importa a não concessão, pela Justiça Eleitoral, do registro de candidatura, impedindo o surgimento da condição de o cidadão ser elegível. Porém, preenchidas todas as condições de elegibilidade e concedido o registro de candidatura, nasce, portanto, a elegibilidade, configurando-se um direito subjetivo do cidadão (LACERDA; LUCENA, 2017, p. 8).

Não obstante, as condições de elegibilidade tornam o Brasil um país monopolizado pelas candidaturas partidárias, a considerar que a filiação partidária gera a impossibilidade de candidaturas desvinculadas de qualquer sigla partidária (ALVIM, 2013, p. 9). Para Agra, embora o STF venha a decidir em forma de repercussão geral sobre a possibilidade de candidaturas avulsas, em ação impetrada pelo advogado Rodrigo Mezzomo (RE nº 1.054.490),

ênfase na questão da aplicabilidade da Lei Complementar nº 135/10 com referencia a fatos ocorridos anteriormente à sua edição, especialmente por força da distinção entre inelegibilidade – a qual se recusa caráter sancionatório – e a suspensão ou perda de direitos políticos. Alegou-se ainda, que a Lei de Inelegibilidade tenciona a depuração do sistema político-partidário e o fortalecimento do regime democrático” (BRASIL, SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2012).

⁴⁶ “A Confederação Nacional das Profissões Liberais – CNPL, requereu a declaração de inconstitucionalidade do art. 1º, inciso I, alínea “m” da Lei Complementar nº 64/90, inserido pela Lei Complementar nº 135/10. Nesta ADI, a requerente alega que o dispositivo legal está inquinado de inconstitucionalidade formal, pois confere aos conselhos profissionais competência em matéria eleitoral. Afirma ainda, a inconstitucionalidade material, traduzida em violação do princípio da razoabilidade, ao equiparar decisões administrativas de conselhos profissionais a decisões colegiadas do Poder Judiciário para fins de imposição de inelegibilidades. Determinou-se a aplicação do procedimento do art. 12 da Lei nº 9.868/99 também a este feito. Tanto esta ação, como a ADC nº 29, foram apensadas a ADC nº 30. A PGR emitiu parecer no sentido do conhecimento das ações e da procedência dos pedidos da ADC 29 e na ADC 30, bem como da improcedência do pedido na ADI 4.578, com a declaração de constitucionalidade da Lei Complementar nº 135/10 em sua integralidade. Por maioria de votos, prevaleceu o entendimento em favor da constitucionalidade da lei, que se aplicaria nas eleições daquele ano (2012), alcançando atos e fatos ocorridos antes de sua vigência” (BRASIL, SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2012).

que tentou a disputa da prefeitura do Rio de Janeiro em 2016 sem a vinculação à uma sigla partidária,

não se acredita que ela venha a liberar a possibilidade de candidatos disputarem as eleições sem sua filiação a partidos políticos, não apenas por questão meritória, mas igualmente em razão da expressa imposição constitucional de se exigir esse fato jurídico para a realização da condição de elegibilidade (2018, p. 57).

Portanto, os partidos políticos são parte fundante do Estado Democrático de Direito por estarem previstos no artigo 1º, inciso V da Constituição Federal. No entanto, para os partidos políticos cumprirem seu papel de representação, é necessário que haja a filiação partidária para que a soberania do povo de escolher seus representantes seja devidamente exercida.

Entretanto, indubitável a crise de representatividade e a insatisfação popular que assolam as instâncias políticas do Estado brasileiro e, conseqüentemente, os partidos políticos, o que dá origem a discussões sobre o instituto da candidatura avulsa.

4 A CANDIDATURA AVULSA E A REPRESENTAÇÃO DEMOCRÁTICA

Conceitua-se como candidatura avulsa ou independente, aquela em que uma pessoa elegível concorre a um cargo eletivo não possuindo filiação em nenhum partido político. O cidadão cumpre todos os requisitos de elegibilidade, mas não pertence e nem está registrado em nenhum partido.

Mesmo que o instituto já tenha sido adotado no Brasil por um longo período na história, atualmente o mesmo é impossível no ordenamento jurídico, a considerar que a Constituição Federal impede essa modalidade de candidatura, ao apontar a filiação partidária como requisito de elegibilidade.

Embora a candidatura sem partido seja a matéria recorrente em face de emenda à Constituição no Brasil, o país não debate, de forma abrangente e pública, o monopólio partidário e a sua proibição às candidaturas independentes. Ainda, percebe-se também que a doutrina nacional é bastante incipiente quanto ao assunto, considerando que em outros Estados, as candidaturas avulsas são amplamente debatidas e até mesmo permitidas. Com isso, cabe observar a realidade pátria.

4.1 A candidatura avulsa no Brasil

Durante um longo período da vida política nacional, a candidatura avulsa foi possível, concomitantemente com as candidaturas partidárias. Tal possibilidade foi extinta somente na Era Vargas⁴⁷.

Segundo uma edição histórica organizada a partir de artigos publicados em boletins eleitorais do Tribunal Superior Eleitoral, a primeira lei eleitoral elaborada para presidir as eleições no Brasil, de 19 de junho de 1822, estabelecia que o sistema eleitoral era indireto, e acontecia em dois graus. Primeiro, o povo escolhia eleitores, denominados também como eleitores de paróquia, que por sua vez, elegeriam os deputados. Os eleitores de primeiro grau – o povo, não possuía qualificação ou registro, somente os seus delegados. Essa eleição era

⁴⁷ A Era Vargas foi o período compreendido entre 1930 a 1945, onde Getúlio Vargas governou o país por 15 anos ininterruptos. A ascensão de Vargas ao poder é resultante da Revolução de 1930, que destituiu Washington Luis do cargo de presidente do país e impediu a posse de Júlio Prestes. O governo de Vargas foi marcado pela centralização do poder político, o enfraquecimento das oligarquias regionais, a modernização econômica, além da exigência de uma Assembleia Constituinte, considerando que Vargas governava provisoriamente e havia dissolvido o Poder Legislativo. Ainda, a Era Vargas dividiu-se em três momentos: Governo Provisório (1930-1934); Governo Constitucional (1934-1937) e Estado Novo (1937-1945) (NETO, 2012, p. 49-107)

exclusivamente à Assembleia Geral, não havendo ainda assembleia nas províncias (FERREIRA, 2005, p. 73-81). Contudo,

considerando a estrutura econômico-social da época, conclui-se que o voto era privilégio dos proprietários de terras, engenhos, etc. Isso, não obstante a sua extensão aos guarda-livros e primeiros-caixeiros das casas comerciais, criados da Casa Real (de hierarquia superior) e administradores de fazendas e fábricas. De qualquer modo, o exercício do voto, direito político, assentava-se sobre bases econômicas (FERREIRA, 2005, p. 81).

Com a outorga da primeira Carta Constitucional brasileira, em 1824, estabeleceu-se eleições indiretas⁴⁸ para a Assembleia Geral e para as Assembleias Provinciais. Ocorria em quatro graus, os cidadãos da província votavam em outros eleitores, os compromissários, que elegiam os eleitores de paróquia que, por sua vez, escolhiam os eleitores de comarca, os quais, finalmente, elegiam os deputados. Quanto aos senadores, eram nomeados pelo imperador. Para adquirir a alistabilidade primária, era necessário cumprir uma série de requisitos de caráter econômico e pessoal (FERREIRA, 2005, p. 107). Estabelecia o artigo 92 da Constituição Federal de 1824:

São excluídos 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 Comunidade claustral. V. Os que não tiverem de renda liquida annual cem mil réis por bens de raiz, industria, commercio, ou Empregos (BRASIL, 1824, p. 07)

Para alistar-se como eleitor de província, e ter voto nas eleições que escolhiam os ocupantes dos cargos políticos, a Constituição Federal de 1824, que exigia que o eleitor tivesse renda e bens, fosse livre e não considerado “criminoso”. Dispunha o artigo 94 da mencionada Lei Maior:

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 (BRASIL, 1824, p. 07).

⁴⁸ Eleições indiretas não ocorrem pelo voto popular, mas por um colégio eleitoral ou assembleia. É aquela em que se escolhe o candidato que recebeu a maioria dos votos entre deputados e senadores (GOMES, 2016, p. 105).

No que tange à capacidade eleitoral passiva, ou seja, a capacidade de ser candidato⁴⁹, eram maiores os critérios para sua aquisição. Preceituava a Constituição, em seu artigo 95, que “Todos os que podem ser Eleitores, abeis para serem nomeados Deputados. Exceptuam-se: I. Os que não tiverem quatrocentos mil réis de renda líquida, na fôrma dos Arts. 92 e 94. II. Os Estrangeiros naturalizados. III. Os que não professarem a Religião do Estado” (BRASIL, 1824, p. 07).

Quanto aos partidos políticos a Carta Constitucional fez silêncio, considerando que na data de sua outorga inexistiam instituições políticas organizadas como partidos. Posteriormente, quando os primeiros partidos políticos brasileiros surgiram, eles assumiram o sentido que Charlot dá ao termo, ou seja, “eram facções políticas que congregavam indivíduos com interesses e opiniões em comum, sem as características formais que pressupõem atualmente” (1971, p. 6). Dessa forma, afirma-se que durante essa fase do sistema eleitoral brasileiro, a candidatura avulsa não encontrava nenhuma limitação, comparando-se com a candidatura partidária. Ao preencher os requisitos censitários constitucionais da época, qualquer cidadão poderia se candidatar, independentemente da intermediação de partido político (FAUSTO, 1995, p. 181).

Já em 1881, com a promulgação da Lei Saraiva⁵⁰ (Decreto nº 3.029), importantes alterações foram trazidas ao sistema eleitoral brasileiro. A lei instituiu o título de eleitor, proibiu o sufrágio de analfabetos e adotou as eleições diretas para todos os cargos eletivos do Império. Ainda, era considerado elegível, todo o cidadão que cumprisse os critérios de renda e idade mínima para o cargo, novamente sem exigência de filiação partidária (FAUSTO, 1995, p. 195-196).

Dez anos depois, houve a promulgação da Constituição Republicana de 1891. A mesma representou notório avanço ao abolir o critério censitário, apresentando a cidadania à grande parte da população, aumentando a legitimidade da representação política. No mesmo viés da Carta Imperial, a Republicana também se absteve de mencionar os partidos políticos (FAUSTO, 1995, p. 195-197).

⁴⁹ Ponto interessante é que apesar dos parâmetros elitistas do censo eleitoral, o sufrágio do Império não excluía os analfabetos, possibilitando que votassem ou fossem votados, exceto para ocupar o cargo de Senador, para o qual eram inelegíveis (FERREIRA, 2005, p. 111).

⁵⁰ O redator da Lei eleitoral foi o deputado-geral Rui Barbosa e, tal denominação se deu por conta de uma homenagem feita pelo então deputado-geral, ao Conselheiro José Antônio Saraiva, que, à época, era Presidente do Conselho de Ministros, responsável pela maior reforma eleitoral do país (MOREIRA, 2005, p. 08).

Assim, as candidaturas avulsas foram possíveis enquanto vigente a Primeira Constituição Republicana, momento que era suficiente para a elegibilidade, a condição de eleitor e a posse dos direitos políticos da época. A Constituição de 1891 disciplinava que:

Artigo 26 - São condições de elegibilidade para o Congresso Nacional: 1º estar na posse dos direitos de cidadão brasileiro e ser alistado como eleitor; 2º para a Câmara, ter mais de quatro anos de cidadão brasileiro, e para o Senado mais de seis (BRASIL, 1891, p. 05).

Artigo 41 - Exerce o Poder Executivo o Presidente da República dos Estados Unidos do Brasil, como chefe eletivo da Nação. § 3º - São condições essenciais, para ser eleito Presidente ou Vice-Presidente da República: 1º ser brasileiro nato; 2º estar no exercício dos direitos políticos; 3º ser maior de 35 anos (BRASIL, 1891, p. 09).

Na sequência, durante o Governo Provisório, em 1932, foi sancionado o primeiro Código Eleitoral brasileiro (Decreto nº 21.076). O novo diploma tinha como principais alterações o voto feminino (artigo 2º) a criação da Justiça Eleitoral (artigo 5º) e o estabelecimento do voto secreto (artigo 56) (FAUSTO, 1995, p. 197-198). Novamente, a possibilidade de candidaturas avulsas se manteve, obedecendo, porém, ao critério de apoio popular, como preceituava o artigo 58 do Código Eleitoral de 1932:

Processa-se a representação proporcional nos termos seguintes. 1º E' permitido a qualquer partido, aliança de partidos, ou grupo de 100 eleitores, no mínimo, registrar, no Tribunal Regional, até cinco dias antes da eleição, a lista de seus candidatos, encimada por uma legenda (BRASIL, 1932, p. 09).

Com isso, percebe-se que, a união de cem eleitores era capaz de apontar candidatos para a eleição, configurando assim, uma candidatura popular, com o apoio de certa parcela do eleitorado e sem as formalidades de um partido.

O segundo Código Eleitoral brasileiro (Lei nº 48 de 1935) foi promulgado durante o governo constitucional de Getúlio Vargas. Tal diploma teve como principal inovação, a ampla regulamentação do Ministério Público Eleitoral, que ganhou um capítulo inteiro – capítulo V, dedicado ao tema. (FAUSTO, 1995, p. 247-266).

Destaca-se que a candidatura independente continuou sendo possível, suprimindo a inscrição partidária pelo apoio popular à candidatura, como disciplinava o artigo 84 do Código Eleitoral de 1935, ou seja, “Sómente poderão concorrer às eleições candidatos registrados por partidos ou alianças de partidos, ou mediante requerimento de eleitores: cinquenta, nas eleições municipais, e duzentos nas estaduais e federais” (BRASIL, 1932, p. 13).

O segundo Código Eleitoral teve breve vigência, assim como a Constituição de 1934. A mencionada legislação eleitoral foi revogada com o fim do período democrático, tal qual foi

substituído pelo Estado Novo, de 1937. Até 1945, o regime autoritário de Vargas não realizou eleições, manteve fechado o Congresso Nacional e nomeou interventores para os estados-membros. O mesmo ano também marcou o fim do Novo Estado, tendo sido promulgada e outorgado, respectivamente, a Emenda Constitucional nº 9, e o Decreto-Lei nº 7.586, o terceiro Código Eleitoral brasileiro, apelidado de Lei Agamenon⁵¹. Então, a candidatura avulsa passou a ser extinta no Brasil, rompendo mais de um século do instituto na política brasileira. Contrário aos dois dispositivos eleitorais anteriores, o Código Eleitoral de 1945 deu exclusividade às candidaturas para os partidos políticos, suprimindo assim, o apoio popular para a legitimação das mesmas (FERREIRA, 2005, p. 324-330).

Um ano depois, durante o governo do Presidente Eurico Gaspar Dutra, foi promulgada a terceira Constituição Republicana, a quarta do país. Durante a vigência da mesma, houve a edição do quarto Código Eleitoral brasileiro, ou seja, a Lei nº 1.164 de 1950. Destaca-se que a Constituição de 1946 foi a primeira a citar os partidos políticos, além da impossibilidade das candidaturas avulsas no país (NUNES; LEHFELD; CATANI, 2019, p. 4).

Após alguns anos mais tarde, com o país já sob o governo dos militares, foi publicado o quinto Código Eleitoral brasileiro, por meio da Lei nº 4.737 de 1965 e a primeira Lei Orgânica dos Partidos Políticos, através da Lei nº 4.740 de 1965. Nesses dispositivos, novamente, se manteve a impossibilidade de candidaturas avulsas. Observa-se que o Código Eleitoral de 1965, com significativas alterações desde à época, é o vigente no ordenamento brasileiro até os dias de hoje (NUNES; LEHFELD; CATANI, 2019, p. 4-5).

Portanto, a candidatura avulsa no Brasil encontrou o seu primeiro impedimento no Código Eleitoral de 1945, o que foi reafirmado nos Códigos posteriores 1950 e 1965. Porém, essa impossibilidade só foi normativa e constitucionalmente reconhecida com o Código Eleitoral de 1965 e após com a Constituição de 1988.

4.2 A candidatura avulsa no direito comparado

Segundo dados divulgados por uma rede de informações eleitorais denominada ACE The Electoral Knowledge Network⁵², que reúne dados eleitorais do planeta, apenas 9,68% dos

⁵¹ Segundo o Glossário Legislativo, é como ficou conhecido o Decreto-Lei nº 7.586, de 28 de maio de 1945, que regulava o alistamento eleitoral e as futuras eleições. Tal codinome se deu visto o intenso trabalho do Ministro da Justiça, Agamenon Magalhães, para definir as regras das eleições marcadas para 02 de dezembro daquele ano e a participação dos partidos que iriam concorrer (BRASIL, SENADO FEDERAL, 2020)

⁵² ACE The Electoral Knowledge Network é um portal online que reúne o maior acervo de conhecimento eleitoral do mundo. “Foi lançado inicialmente como um projeto de administração e custos de eleições na sede das Nações

217 países do mundo não permitem alguma forma de candidatura avulsa, enquanto 90,32% admitem a modalidade em algum pleito eleitoral.

O Brasil faz parte de uma pequena lista de países que não permitem que pessoas sem a filiação partidária participem do pleito eleitoral. Além do Brasil, por exemplo, também fazem parte da lista a Argentina, o Uruguai, o Peru, o México, a Costa Rica, a Guatemala, Israel, a Suécia e a África do Sul. Ainda, quatro em cada 10 países, permitem a candidatura avulsa ao menos em disputas legislativas de nível local ou nacional, sendo o caso da Alemanha, Japão, Itália e Reino Unido; e uma porcentagem considerável de países (37,9%), admite as candidaturas independentes para a presidência da República, como ocorre nos EUA, na França, no Chile, no Irã e na Índia (GUEDES, 2009, p. 08).

Conforme os dados publicados pela ACE The Electoral Knowledge Network, as candidaturas avulsas não são permitidas em nenhum caso em 21 Estados, somente para presidência em 29 Estados, para cargos legislativos em 85 Estados e para presidente e cargos legislativos em 82 Estados⁵³ (GUEDES, 2009, p. 08).

Nesse contexto, ressalta-se que na Alemanha, a candidatura avulsa é permitida nas eleições distritais⁵⁴ sob a regra do voto majoritário⁵⁵, com a exigência única do apoio, manifesto na forma de assinatura de um número pequeno de eleitores. Tais podem se beneficiar do financiamento público das campanhas, em igualdade de condições com os candidatos partidários. Os candidatos independentes devem possuir no mínimo 200 votos em seu distrito (MIRANDA; DIAS; SOUZA, 2017. p. 8).

Unidas, em 1998, pelo Instituto Internacional para Democracia e Assistência Eleitoral (International IDEA), Fundação Internacional para Sistemas Eleitorais (IFES) e pelo Departamento de Assuntos Econômicos e Sociais das Nações Unidas (DAES). Atualmente, o projeto é conhecido como Rede de Conhecimento Eleitoral da ACE, derivada do fato de que, em 2006, expandiu sua missão para se tornar um repositório de conhecimento mais dinâmico e completo, que hoje cobre uma variedade maior de tópicos que vão além da administração e o custo das eleições. O portal fornece ainda, informações abrangentes e especializadas sobre aspectos processuais eleitorais, além de dados comparativos e informações relacionados a eleições de mais de 200 países e territórios” (PROJETO ACE, 2020).

⁵³ Vide Anexo A da presente pesquisa.

⁵⁴ A eleição distrital “relaciona-se com a circunscrição eleitoral, ou seja, as porções do território dentro das quais a representação política é eleita. Em alguns países, como Israel, a circunscrição é o país como um todo, sendo os deputados eleitos nacionalmente. Numerosos outros países, contudo, mesmo tendo territórios pequenos, como a Áustria, dividem-no em parcelas ainda menores, os chamados distritos— que na Áustria coincidem com as províncias — e elegem neles a representação junto ao Parlamento nacional. Cada um desses distritos tem direito a eleger um certo número de representantes, fixado geralmente em função do tamanho populacional do distrito” (CINTRA, 2000, p. 05).

⁵⁵ Segundo o Glossário Legislativo, no sistema de eleição majoritária, “o vencedor é o que obtém a maioria dos votos. É por esse sistema que se elege, no Brasil, o presidente da República, governadores, prefeitos e senadores. Os senadores são eleitos para representar os estados e somam 81 ao todo, ou seja, três por cada estado. Os governadores, prefeitos e o presidente da República são eleitos quando obtêm a metade mais um dos votos válidos (descontados os brancos e nulos). Caso isso não ocorra, são feitas novas eleições (segundo turno) entre os dois candidatos com maior número de votos” (BRASIL, SENADO FEDERAL, 2020).

Na Itália, as listas cívicas são para os legislativos locais onde prevalece a regra do voto proporcional⁵⁶. As listas cívicas não deixam de ser uma espécie de partido político, entretanto, ao contrário dos partidos tradicionais, elas assumem uma característica do movimento de opinião temporária e de escala local. Neste sistema, podem concorrer candidatos não filiados a partidos, desde que possuam apoio de um percentual mínimo de eleitores⁵⁷. Contudo, os cidadãos eleitos por meio destas listas que se lançarem candidatos em eleições futuras, devem estar filiados a um partido – um tanto quanto controverso (MIRANDA; DIAS; COSTA, 2017, p. 8).

Quanto aos Estados Unidos, apesar de admitir a candidatura avulsa, observa-se que não recebe muita aceitação dos eleitores visto que os candidatos que não são democratas e nem republicanos dificilmente têm expressiva representatividade no cenário eleitoral. Dessa forma, torna-se difícil – para não dizer impossível – os Estados Unidos terem como presidente, um candidato sem filiação partidária. Na última eleição presidencial, ao lado de Hillary Clinton e Donald Trump, os Estados Unidos teve cerca de 1.528 inscritos como candidatos independentes (GUEDES, 2009, p. 08).

Já Portugal, exige que o candidato sem partido possua condições prévias mais complexas do que as cobradas dos partidos políticos. Assim, o candidato, além da lista de assinaturas, deve possuir uma estrutura de apoio com especial capacidade financeira, considerando que o financiamento de uma candidatura avulsa é igual da partidária, inclusive podendo receber doações (GUEDES, 2009, p. 08).

Na França, a candidatura avulsa é permitida, entretanto, é rara, sendo mais comum em eleições municipais. Nesse viés, um caso de repercussão é o do banqueiro Emmanuel Macron, que era filiado ao Partido Socialista, e foi eleito presidente da França pelo movimento *Em Marche!*⁵⁸. Desse modo, para se candidatar à presidência, são necessárias pelo menos 500 assinaturas de políticos eleitos (MIRANDA; DIAS; COSTA, 2017, p. 8-9).

⁵⁶ O voto proporcional é “dado aos candidatos no sistema de eleições proporcionais. Nesse sistema, a representação política é distribuída proporcionalmente entre os partidos políticos ou coligações concorrentes. Leva-se em consideração não apenas a votação obtida por um candidato, mas o conjunto dos votos de seu partido ou coligação partidária. Esse tipo de voto é utilizado no Brasil para a eleição de vereadores, deputados estaduais, federais e distritais. As vagas nas casas legislativas são preenchidas pelos candidatos mais votados da lista do partido ou coligação, até o limite das vagas obtidas, segundo o cálculo do quociente partidário e distribuição das sobras” (BRASIL, SENADO FEDERAL, 2020).

⁵⁷ Não é sabido o percentual exato de eleitores necessários para compor o apoio às listas cívicas, entretanto, segundo dados da Ace The Electoral Knowledge Network, a Lista Cívica Popular (em italiano *Cívica Popolare*) que participou das eleições gerais de 2018 obteve apenas 0,5% dos votos e, três de seus candidatos foram eleitos em distritos eleitorais (PROJETO ACE, 2020).

⁵⁸ Em francês, *Em marche!*, ou pelo seu nome oficial, *Association pour le renouvellement de la vie politique*, e desde 7 de maio de 2017, renomeado para *La République en Marche!*. O movimento foi fundado em 06 de abril de 2016, pelo banqueiro Emanuel Macron, na cidade de Amiens, França. O movimento conta hoje com mais

Ao pesquisar a jurisprudência internacional dos Tribunais Constitucionais de alguns Estados, constatou-se que a candidatura avulsa encontra-se presente nas decisões das Cortes. A partir disso, destacam-se algumas que possuem relevância com o objeto desse estudo.

Na África do Sul, em 2015, Xolile da Vid Kham e outros ingressaram contra a Comissão Eleitoral daquele país por violar obrigações estatutárias, conforme o “*CCT 64/15 – Kham and Others v. Electoral Commission and Another*”⁵⁹ que dispôs que

ao registrar um indivíduo como eleitor, a Comissão Eleitoral é obrigada a obter detalhes sobre seu endereço para assegurar que esse cidadão reside no distrito eleitoral indicado. Ademais, incumbe à Comissão Eleitoral fornecer a todos os candidatos nas eleições municipais uma cópia do cadastro de eleitores, para que possam encontrá-los, visitá-los, fazer campanha eleitoral e solicitar votos em suas respectivas alas. Ao não cumprir com esse dever, o Tribunal Constitucional da África do Sul entendeu que a Comissão Eleitoral violou gravemente suas obrigações estatutárias e prejudicou o direito constitucional de candidatos independentes à participação no processo eleitoral. Tendo em vista que não foi atendido o compromisso constitucional de serem realizadas eleições livres e justas, tampouco resguardou-se o direito de o indivíduo ser eleito a cargos públicos, o Tribunal ordenou a realização de novas eleições (BRASIL, SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2019, p. 1).

Não obstante, a Corte Constitucional entendeu que a violação praticada pela Comissão Eleitoral daquele país prejudicaria os candidatos independentes no processo eleitoral, visto que não possuíam acesso sobre o cadastro de eleitores. Importante mencionar que no Brasil, práticas como essa de fornecimento de cadastro de eleitores são vedadas.

Ainda, o Tribunal Constitucional da Indonésia, em 2008, no processo número “*56/PUU-VI/2008*”, decidiu

conceder aos partidos políticos o direito constitucional de nomear uma dupla de candidatos para concorrer, respectivamente, à presidência e à vice-presidência não impede o direito constitucional dos cidadãos de se candidatarem de forma independente a esses cargos, desde que cumpram os requisitos estabelecidos na Constituição. Com esse entendimento, assentou-se que todo cidadão tem o direito de obter igual status e oportunidade de participar do governo sem qualquer discriminação, seja através de partidos políticos, seja como candidatos avulsos. (BRASIL, SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2019, p. 5).

A decisão proferida pela Corte Constitucional da Indonésia reafirma a possibilidade de candidaturas por meio de filiação partidária e sem a mesma, desde que cumpridos os requisitos estabelecidos na Constituição daquele país. Dessa forma, nota-se que a presença das

400.000 membros que apoiam o projeto progressivo francês e europeu. Para Macron, “La République en Marche!, é uma reunião de boas vontades em torno de uma ambição positiva para o nosso país. Não importa que eles venham de esquerda, da direita, do centro, da ecologia ou de outros lugares: importa apenas o nosso desejo compartilhado de progresso a serviço do interesse geral” (MOVIMENTO LA RÉPULIQUE EN MARCHE!, 2020).

⁵⁹ Tradução conforme o julgado, Caso da Corte Constitucional 64/15 – Kham e outros versus Comissão Eleitoral e outros.

candidaturas avulsas não impede as candidaturas partidárias, dando igual oportunidade para os cidadãos.

Também no Chile foram proferidas decisões acerca do instituto da candidatura avulsa.

Sentencia Rol⁶⁰ n° 2777-2015. A redistribuição de cadeiras aos parlamentares cujas bases eleitorais fundiram-se não viola o princípio do sufrágio igualitário, mesmo que haja algumas distorções entre eleitorados. O Tribunal acrescentou que é constitucionalmente permitido restringir, por lei, a indicação de candidatos por meio de eleições primárias, a fim de obter a cota de gênero exigida para candidatos a partidos políticos ou alianças eleitorais. A redução do nível de apoio eleitoral necessário para a criação de um partido regional, que é inferior ao apoio de que um candidato independente necessita, não infringe o princípio constitucional de igualdade entre os dois tipos de candidatura (BRASIL, SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2019, p. 2).

Sentencia Rol n° 2487-2013. O Tribunal analisou a constitucionalidade do projeto de lei sobre o espaço eleitoral obrigatório na televisão, segundo o qual todos os canais de TV aberta devem conceder, gratuitamente, 15 minutos por 15 dias para anúncios eleitorais de todos os partidos políticos ou coalizões que participarem de eleições prévias (também chamadas de eleições primárias), momento em que determinarão seus candidatos presidenciais nas eleições gerais. Durante a discussão do projeto de lei, alguns parlamentares questionaram se essa regra violaria a igualdade entre partidos políticos e candidatos independentes. O Tribunal Constitucional declarou que o projeto de lei é constitucional e que inexistente discriminação contra candidatos avulsos. Asseverou-se que a Constituição garante o princípio da igualdade entre as candidaturas independentes e as vinculadas a partidos políticos, ressaltando que a lei que regula as eleições prévias permite que candidatos independentes participem de pactos políticos e se candidatem a eleições primárias contra candidatos de partidos políticos. Ademais, é possível que os próprios partidos políticos convidem candidatos independentes para integrar suas eleições primárias, de forma a garantir maior democracia interna dentro dos partidos políticos e salvaguardar sua autonomia (BRASIL, SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2019, p. 2).

A Corte Constitucional chilena declarou a candidatura independente como constitucional, visto que a igualou com a candidatura partidária, sem prejuízos à uma ou outra.

Além dos Tribunais desses Estados, a Corte Interamericana de Direitos Humanos também mencionou o instituto da candidatura avulsa em sua jurisprudência, havendo algumas decisões que guardam relevância com a temática investigada. Veja-se:

Caso Yatama vs. Nicaragua (2005). O caso versa sobre a responsabilidade internacional do Estado no tocante à exclusão da organização indígena da costa atlântica da Nicarágua Yapti Tasba Masraka Nanih Asla Takanka (Yatama) das eleições municipais do ano de 2000. A Lei Eleitoral n° 331/2000 não incluía a figura das associações populares para a participação nos processos eleitorais, exigindo-se a inscrição do candidato em partido político. Os membros da Yatama tentaram obter autorização para serem reconhecidos como um partido político regional. No entanto, apesar dos vários recursos apresentados, a solicitação foi negada, o que impediu a associação de participar das eleições de 5 de novembro de 2000. A Corte

⁶⁰ A partir da jurisprudência comparada e da análise da cooperação internacional, conclui-se que no Tribunal Constitucional Chileno, “rol” significa função/causa; no Brasil, denomina-se processo (BRASIL, SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2020).

Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) asseverou que a decisão adotada pelo Conselho Supremo Eleitoral não foi devidamente fundamentada ou ajustada aos parâmetros estabelecidos no artigo 8.1 da Convenção Americana de Direitos Humanos (CADH). Concluiu que o Estado violou o direito à proteção judicial previsto no artigo 25.1, além dos direitos políticos e o direito à igualdade perante a lei consagrados nos artigos 23 e 24, em conjunto com os artigos 1.1 e 2, do referido documento, em prejuízo dos candidatos do grupo Yatama. Assinalou-se que os Estados podem estabelecer padrões mínimos para regular a participação política, desde que sejam razoáveis e de acordo com os princípios da democracia representativa. Tais normas devem garantir a realização de eleições periódicas, livres, justas e baseadas no sufrágio universal, igual e secreto como expressão da vontade dos eleitores que reflete a soberania do povo, sob o entendimento de que promover e fomentar diversas formas de participação política fortalece a democracia. A CIDH apontou que a Lei Eleitoral nº 331/2000, ao prever a participação nos processos eleitorais apenas através de partidos políticos, excluiu a forma de organização típica da comunidade Yatama. Ademais, não há nenhuma disposição na Convenção Americana que declare que os cidadãos só poderão exercer o direito de concorrer como candidatos a cargos eletivos se inscritos em partido político. A CIDH considerou que essa exigência constitui restrição desproporcional ao exercício do direito político dos candidatos daquela organização indígena, acarretando limitação indevida do direito de ser eleito. Ressaltou-se que o presente caso não abarca todas as hipóteses de agrupamentos para fins políticos que podem estar presentes em outras sociedades ou em setores de uma sociedade nacional. Nesse contexto, o Estado foi condenado a reformar os dispositivos da Lei Eleitoral nº 331/2000, considerados violadores da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, e adotar, dentro de um prazo razoável, as medidas necessárias para que os membros das comunidades indígenas e étnicas da costa atlântica da Nicarágua pudessem participar, em condições de igualdade, nos processos eleitorais e na tomada de decisões sobre assuntos e políticas públicas que afetem ou possam influenciar seus direitos e o desenvolvimento dessas comunidades, de forma eficaz e em observância a suas tradições, usos, costumes e formas de organização, desde que compatíveis com os direitos humanos consagrados na Convenção (BRASIL, SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2019, p. 3-4).

O caso mencionado teve sentença proferida pela Corte Interamericana, visto a problemática do exercício dos direitos políticos por membros do partido político YATAMA, fundado por membros das comunidades indígenas da Costa Atlântica nicaraguense. Na sentença, a Corte redefiniu o sentido e o alcance dos direitos políticos garantidos no artigo 23⁶¹ da Convenção Americana, em concordância com direito à igualdade e a não-discriminação, visto que os membros indígenas não puderam participar do pleito por não preencherem requisitos da legislação local. A Corte entendeu que se tratando de pessoas que pertencem a comunidades indígenas ou étnicas, deve haver uma relativização ou levar em consideração as especificidades de sua língua e forma de organização.

⁶¹ “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” (CONVENÇÃO AMERICANA SOBRE DIREITOS HUMANOS, 1969, p. 7).

Como observado, existe um debate sobre o monopólio das candidaturas. Desta forma, a Corte Interamericana de Direitos Humanos, com fundamento no artigo 23 do Pacto de São José da Costa Rica, considerou que a regulação não pode ser discriminatória, mas que deve se basear em critérios razoáveis e atender um propósito que seja útil e oportuno à satisfação do interesse público (SANTANO, 2018, p. 36-37).

Ainda, salienta-se a decisão do Tribunal Constitucional do México, no caso *Castañeda Gutman vs. México*, em que o autor alegou que foi impedido de registrar sua candidatura avulsa e invocou a violação dos artigos 25⁶² da Convenção Americana de Direitos Humanos, em relação ao artigo 1⁶³, além de afrontar o artigo 23⁶⁴ e o artigo 24⁶⁵ da mesma Convenção. A Corte ao final, assim decidiu:

Caso Castañeda Gutman vs. México (2008). Em 2004, Jorge Castañeda Gutman tentou registrar-se como candidato independente nas eleições para a presidência do México. O Instituto Federal Eleitoral negou sua candidatura, sob a alegação de que fora solicitada extemporaneamente e que, segundo o Código Eleitoral, apenas os partidos políticos poderiam apresentar candidatos para cargos eletivos. O caso chegou à CIDH para analisar a responsabilidade internacional do Estado do México pela suposta violação do artigo 25 da Convenção Americana de Direitos Humanos – CADH (Direito à Proteção Judicial), em relação ao artigo 1 (Obrigação de Respeitar os Direitos) e artigo 2 (Efeitos Legais Internos); além de afronta ao artigo 23 (Direito de Participar no Governo) e ao artigo 24 (Direito à Igualdade de Proteção), ante a falta de recurso adequado para questionar o impedimento do registro da candidatura independente do requerente. A CIDH entendeu que limitar determinados recursos a certos assuntos não é incompatível com a Convenção Americana sobre Direitos Humanos enquanto existir outro meio de natureza similar para proteger direitos não cobertos pelos primeiros, particularmente aqueles de natureza política. No entanto, no

⁶² “Artigo 25. Proteção judicial. 1. Toda pessoa tem direito a um recurso simples e rápido ou a qualquer outro recurso efetivo, perante os juízes ou tribunais competentes, que a proteja contra atos que violem seus direitos fundamentais reconhecidos pela constituição, pela lei ou pela presente Convenção, mesmo quando tal violação seja cometida por pessoas que estejam atuando no exercício de suas funções oficiais. 2. Os Estados Partes comprometem-se: a. a assegurar que a autoridade competente prevista pelo sistema legal do Estado decida sobre os direitos de toda pessoa que interpuser tal recurso; b. a desenvolver as possibilidades de recurso judicial; e c. a assegurar o cumprimento, pelas autoridades competentes, de toda decisão em que se tenha considerado procedente o recurso” (CONVENÇÃO AMERICANA SOBRE DIREITOS HUMANOS, 1969, p. 08).

⁶³ “Artigo 1. Obrigação de respeitar os direitos. 1. Os Estados Partes nesta Convenção comprometem-se a respeitar os direitos e liberdades nela reconhecidos e a garantir seu livre e pleno exercício a toda pessoa que esteja sujeita à sua jurisdição, sem discriminação alguma por motivo de raça, cor, sexo, idioma, religião, opiniões políticas ou de qualquer outra natureza, origem nacional ou social, posição econômica, nascimento ou qualquer outra condição social” (CONVENÇÃO AMERICANA SOBRE DIREITOS HUMANOS, 1969, p. 01).

⁶⁴ “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” (CONVENÇÃO AMERICANA SOBRE DIREITOS HUMANOS, 1969, p. 07).

⁶⁵ “Artigo 24. Igualdade perante a lei. Todas as pessoas são iguais perante a lei. Por conseguinte, têm direito, sem discriminação, a igual proteção da lei” (CONVENÇÃO AMERICANA SOBRE DIREITOS HUMANOS, 1969, p. 08).

caso, observou-se que o Estado não ofereceu ao requerente qualquer recurso para a proteção de seu direito constitucional de ser eleito, tendo em vista que o remédio impetrado poderia ser materialmente limitado e que não existia qualquer mecanismo sob a lei mexicana para permitir que um indivíduo iniciasse uma ação de inconstitucionalidade contra a lei em questão. Assim, a falta de um recurso judicial efetivo constituiu falha do Estado em adaptar sua legislação interna às exigências da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, em afronta ao artigo 25, 1.1 e 2 da CADH. Asseverou-se, ainda, que os Estados têm a obrigação positiva de garantir o direito de participação no governo, o que inclui o direito de ingressar em processos eleitorais, através de legislação específica, criação de infraestrutura necessária para exercer esses direitos, além de outras medidas. Apontou-se que a Convenção Americana sobre Direitos Humanos estabelece certos padrões dentro dos quais os Estados podem e devem legitimamente regular os direitos políticos, mas não estabelece uma modalidade específica ou um sistema eleitoral particular através do qual os direitos de voto e eleição devem ser exercidos. Exige-se apenas que os regulamentos respeitem o princípio da legalidade, estejam direcionados a cumprir outros fins legítimos, e sejam necessários, proporcionais e estritamente adaptados a uma necessidade pública, de acordo com os princípios da democracia representativa. Nesse cenário, o Tribunal notou que o monopólio do registro de candidaturas por partidos não é uma violação em si, desde que o Estado garanta ampla oportunidade de participação na vida política. Constatou-se que o Estado demonstrou que o registro de candidatos a cargos públicos através de partidos políticos responde às necessidades sociais do México. Concluiu-se, assim, que o Código Eleitoral buscou um fim legítimo que atendesse a uma necessidade pública, e foi estritamente adaptado e proporcional a essa necessidade, nos termos do artigo 23 da CADH (BRASIL, SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2019, p. 4).

Neste caso, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos concluiu que o México teria violado o direito de Castañeda Gutman, e ainda, indagou sobre os requisitos exigidos para o registro das candidaturas, onde os mesmos bloqueariam o exercício regular dos direitos políticos.

As candidaturas avulsas têm gerado grande debate no cenário internacional, assunto que se mantém em constante desenvolvimento. Já no Brasil, a crise representativa faz com que seja necessária uma reforma política, em que o sistema jurídico interno permita a ascensão das candidaturas avulsas e com isso, reforce a democracia. Nesse contexto, verifica-se que existem propostas para essa modificação.

4.3 As perspectivas da reforma política no Brasil e a possibilidade da candidatura avulsa

É expressivo o número de propostas de emenda à Constituição que abordam o instituto da candidatura avulsa. O Congresso Nacional conta com a apresentação de 10 (dez) propostas apresentadas por diferentes partidos, tornando-se assim, um dos temas mais recorrentes no que tange às Emendas Constitucionais.

Somente no Senado Federal, no período pós Constituição de 1988, foram protocoladas seis propostas de Emenda à Constituição, envolvendo a candidatura avulsa, em que várias delas já foram arquivadas. Na Câmara dos Deputados, foram quatro propostas.

A primeira Proposta de Emenda à Constituição a tratar do tema, foi apresentada ao Senado em 2004, de autoria do Senador Mozarildo Cavalcanti, do PPS/RR. A Proposta de Emenda à Constituição nº 01/2004⁶⁶ permitia a candidatura avulsa para eleições majoritárias e dava nova redação ao artigo 14, §3º, inciso V⁶⁷ da Constituição Federal. A proposta de nº 01/2004 foi a primeira a ter como justificativa a crise institucional dos partidos políticos e a possibilidade jurídica das candidaturas avulsas em outros países. Conforme a justificação do autor,

há boas razões, para permitir a apresentação, registro e campanha de candidaturas sem vinculação partidária. Sabemos todos que a representação política e, no seu bojo, os partidos em particular, enfrenta uma situação de crise, manifesta nos percentuais elevados e crescentes de não comparecimento às eleições, de votos brancos e de votos nulos. Os indicadores da insuficiência dos partidos para a tarefa da representação são, sob esse ponto de vista, reveladores. A abertura de novos canais para a manifestação da vontade dos eleitores, como a possibilidade de candidaturas avulsas para as eleições majoritárias, conforme aqui proposto, é, na verdade, mecanismo de fortalecimento do sistema representativo. Não procede, portanto, a crítica mais comum à candidatura avulsa: teria como consequência o enfraquecimento dos partidos e, por extensão, do sistema representativo e da democracia como um todo. Retirar dos partidos o monopólio da representação implica, pelo contrário, ganho para a democracia, para os eleitores e, finalmente, para os próprios partidos (BRASIL, SENADO FEDERAL, 2004).

Defendia o Senador autor da Proposta de Emenda à Constituição nº 01/2004, que a democracia ganha reforço com as candidaturas avulsas, ou seja,

a democracia ganha na medida em que acolhe votantes que anteriormente abstinham-se do voto, por não se encontrarem representados nos partidos existentes, nem motivados para enfrentar o ônus da criação de novos. Os eleitores ganham, na medida em que se amplia seu leque de escolha e em que passam a dispor de um instrumento de controle adicional sobre as agremiações existentes. Os partidos, finalmente, ganham na medida em que, despidos do monopólio, serão obrigados a aumentar a eficiência de sua atuação para lograr o apoio e adesão dos eleitores. [...] Lembro, ainda, que a candidatura avulsa acumula já alguma experiência internacional. Na Itália, listas sem vinculação partidária, conhecidas como “listas cívicas”, podem ser apresentadas no plano municipal. Na Alemanha, candidatos avulsos podem ser apresentados nos distritos e fazem jus ao financiamento público de campanha. Em prol da ampliação das possibilidades de representação popular, solicito o apoio de

⁶⁶ “Dá nova redação ao art. 14, § 3º, inciso V da Constituição Federal, para permitir a apresentação de candidatos sem filiação partidária às eleições majoritárias” (BRASIL, SENADO FEDERAL, 2004, p. 01).

⁶⁷ O artigo 14 possui a seguinte redação: “A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante: § 3º São condições de elegibilidade, na forma da lei: V - a filiação partidária”, e passaria vigorar com: “**V – a filiação partidária, para os candidatos a vereador, deputado estadual, deputado distrital e deputado federal**” (BRASIL, SENADO FEDERAL, 2004, p. 01, grifo nosso).

meus ilustres pares para a presente Proposta de Emenda à Constituição (BRASIL, SENADO FEDERAL, 2004, p. 01).

Observa-se que a referida Proposta de Emenda à Constituição nº 01/2004 foi arquivada pela Comissão de Constituição e Justiça com o parecer de que os partidos não teriam alcançado a representatividade de outros países e devido a isso, deveriam ser fortalecidos e não enfraquecidos (SANTANO, 2018, p. 171).

A segunda Proposta de Emenda à Constituição de nº 21/2006⁶⁸, foi apresentada dois anos depois, pelo Senador Paulo Paim, PT/RS, que alterava o inciso V do §3º do artigo 14 da Constituição Federal⁶⁹ e acrescentava as candidaturas avulsas somente nas eleições para os mandatos do Poder Legislativo (SANTANO, 2018, p. 171). O Senador justificou a proposição citando que os partidos políticos monopolizam as candidaturas e que existe falta de representação dos movimentos sociais na política. Em suas palavras:

A recente crise política e ética do Brasil expõe as mazelas de um sistema político que, além de inúmeras outras dificuldades e restrições, a exigir, cada qual, o seu enfrentamento específico, conta com o monopólio da representação política nas mãos dos partidos políticos, vale dizer, dos grupos que dominam as máquinas partidárias, grupos oligárquicos que se tem formado em todos os partidos, quaisquer que sejam suas inclinações políticas ou ideológicas. Essa realidade existe aqui como existe em diversas outras democracias, mas poucos países necessitam tanto da participação política, por um lado, e, por outro, a cercam de tantas restrições legais e burocráticas como o Brasil. [...] No Brasil, se o movimento feminista quiser lançar candidatos, não pode fazê-lo; assim como não podem fazê-lo o movimento negro, ou o movimento dos trabalhadores sem-terra, o movimento dos aposentados; dos indígenas, dos homossexuais, a não ser que se filiem a um dos partidos políticos registrados e submetam-se à regra do jogo deste partido, sua correlação de forças interna, suas dificuldades e suas limitações (BRASIL, SENADO FEDERAL, 2006, p. 01).

Essa Proposta de Emenda à Constituição nº 21/2006, também foi arquivada pela Comissão de Constituição e Justiça com o mesmo argumento da anterior, isto é, que o instituto da candidatura avulsa enfraqueceria os partidos políticos (SANTANO, 2018, p. 171).

A terceira proposta ocorreu na Câmara dos Deputados, por meio da Proposta de Emenda à Constituição nº 229/2008⁷⁰ de autoria do Deputado Leo Alcântara do PR/CE, que previa a

⁶⁸ “Dá nova redação ao inciso V do §3º do art. 14 da Constituição, para dispor sobre a candidatura de pessoas não filiadas a partidos políticos” (BRASIL, SENADO FEDERAL, 2006, p. 01).

⁶⁹ O mencionado artigo dispõe que: “Art. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante: § 3º São condições de elegibilidade, na forma da lei: V - a filiação partidária”, e passaria a vigorar com a seguinte redação: “Art. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante: § 3º São condições de elegibilidade, na forma da lei: **V – a filiação partidária ou, nos termos da lei, o apoio do número de eleitores necessário à candidatura avulsa**” (BRASIL, SENADO FEDERAL, 2006, p. 01, grifo nosso).

⁷⁰ “Altera o inciso V do § 3º do art. 14 da Constituição Federal para permitir a candidatura de pessoas sem filiação partidária, mediante apoio de um número mínimo de eleitores”. O inciso que vigora com a redação “V - a filiação

alteração da redação do artigo 14, §3º, inciso V da Constituição Federal. A proposta sugeria que as candidaturas avulsas seriam possíveis mediante o apoio de um número mínimo de eleitores. A justificativa utilizada pelo Deputado foi a complexidade do país “com diferenças regionais, econômicas e culturais” em que “a pretensa uniformidade política de grandes partidos não ecoa a heterogeneidade do nosso povo” (BRASIL, CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2008, p. 03). Atualmente, a Proposta de Emenda à Constituição nº 229/08 encontra-se na Comissão de Constituição e Justiça, aguardando parecer (SANTANO, 2018, p. 168).

A quarta Proposta de Emenda à Constituição foi apensada a Proposta de Emenda à Constituição nº 229/2008, e é de autoria do Deputado Lincoln Portela, PR/MG. A Proposta de Emenda à Constituição nº 407/2009⁷¹ busca acrescentar um §4º⁷² ao artigo 14 da Constituição Federal, bem como revogar o inciso V do referido artigo. A proposta não trouxe somente a inovação quanto as candidaturas avulsas, mas também estabeleceu o quociente mínimo de votação necessário para a eleição do candidato independente nos pleitos legislativos. Do mesmo modo que as propostas precedentes, essa emenda prevê a possibilidade de candidatura independente tanto para as eleições majoritárias (executivo e senado), quanto para as eleições proporcionais (legislativo), em todos os níveis federativos (SANTANO, 2018, p. 168).

Assim, a Proposta de Emenda à Constituição nº 407/2009

objetiva criar, no Brasil, uma nova sistemática eleitoral na qual se admitam, ao lado das candidaturas patrocinadas pelos partidos políticos, candidaturas avulsas, de cidadãos independentes, não filiados a nenhuma agremiação partidária. Pretendemos, com a iniciativa, permitir que sejam eleitos, pelo prestígio pessoal que têm junto à população, figuras que se destacam individualmente na sociedade e têm condições de representar, mesmo sem vínculo formal com a atividade partidária, os interesses de muitos brasileiros (BRASIL, CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2009, p. 02).

A Proposta de Emenda à Constituição nº 407/2009, após ser apensada à Proposta de nº 229/2008, foi arquivada pela Comissão de Constituição e Justiça, em 31 de janeiro de 2011.

Em 19 de maio de 2011 foi apresentada à mesa do Senado a quinta Proposta de Emenda à Constituição Federal que trata do tema das candidaturas avulsas, com o nº 41/2011, de autoria do Senador e ex-presidente da República José Sarney (PMDB-AP). Ela almeja alterar o artigo

partidária”, passaria a ter a seguinte redação “V – a filiação partidária ou, nos termos da lei, o apoio de um número mínimo de eleitores à candidatura avulsa” (BRASIL, CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2008, p. 01).

⁷¹ “Acrescenta novo parágrafo ao art. 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” (BRASIL, CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2009, p. 01).

⁷² O texto do §4º que seria acrescentado ao artigo 14 da Constituição Federal tem a seguinte redação: “§4º Cidadãos não filiados a partido político poderão se candidatar a cargos eletivos, observando-se que, no caso de eleições proporcionais, só serão considerados eleitos se contarem com número de votos equivalente no mínimo ao quociente eleitoral da respectiva circunscrição” (BRASIL, CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2008, p. 01).

14, inciso V da Constituição, dispensando a exigência da filiação partidária para candidaturas municipais, mediante o apoio de 0,5% do eleitorado na circunscrição (SANTANO, 2018, p. 172). Tal inciso passaria a vigorar com a seguinte redação:

V- a filiação partidária, exceto para as eleições municipais, nas quais será admitida a inscrição de candidatos a Prefeito e a Vereador não filiados a partido político, mediante o apoio de meio por cento do eleitorado da circunscrição, na forma da lei (BRASIL, 2011, p. 01).

Diferente das propostas anteriores, a Proposta de Emenda à Constituição nº 41/2011 possibilitaria uma forma mais limitada de candidatura avulsa, restrita somente às eleições municipais. Tal proposta foi rejeitada em 10 de junho de 2011, menos de um mês após sua apresentação (SANTANO, 2018, p. 172).

A sexta proposição foi apresentada no Senado Federal em 28 de fevereiro de 2012, pelo Senador Cristovam Buarque, do PDT/DF. Denominada proposta de Emenda Constitucional nº 7/2012⁷³, propunha a alteração ao artigo 14, §3º, inciso V⁷⁴, para que as candidaturas avulsas fossem adotadas no ordenamento jurídico, mediante o apoio de um certo número de eleitores, entretanto, sem muitas especificações para a proposição. A mesma aguarda decisão da Comissão Diretora para seguir seu trâmite (SANTANO, 2018, p. 172).

Três anos depois, foi protocolada a sétima proposta a tratar da candidatura avulsa. A Proposta de Emenda à Constituição nº 16/2015⁷⁵, novamente de autoria do Senador Paulo Paim (PT/RS). A mencionada proposta sugeriu a alteração do inciso V do §3º do artigo 14 da Constituição Federal, que passaria a ter a seguinte redação: “V – a filiação partidária ou, nos termos da lei, o apoio de um certo número de eleitores necessários à candidatura avulsa”. A justificativa é idêntica à da Proposta de Emenda à Constituição nº 21/2006, de autoria do mesmo Senador, que enfatiza a falta de representação dos movimentos sociais na política e a monopolização das candidaturas pelos partidos políticos (SANTANO, 2018, p. 173).

No mesmo ano, houve a Proposta de Emenda à Constituição nº 6/2015⁷⁶, de autoria do Senador Raguffe, do PDT/DF, sendo a oitava proposta a tratar do assunto. A mesma visava suprimir o inciso V, do §3º do artigo 14 da Constituição Federal, entretanto, acrescentava o

⁷³ A ementa da Proposta de Emenda à Constituição dispõe que “Altera o inciso V do § 3º do art. 14 da Constituição, para permitir a candidatura desvinculada de filiação partidária” (BRASIL, SENADO FEDERAL, 2012, p. 01).

⁷⁴ O inciso V passaria a vigorar com a seguinte redação: “V – a filiação partidária ou, na forma da lei, a subscrição do pedido de registro de candidatura por certo número de eleitores” (BRASIL, SENADO FEDERAL, 2012, p. 01).

⁷⁵ Dispõe a ementa: “Altera a redação do inciso V do § 3º do art. 14 da Constituição Federal, para permitir, nas eleições, candidaturas de pessoas não filiadas a partidos políticos” (BRASIL, SENADO FEDERAL, 2015, p. 01).

⁷⁶ “Suprime e acrescenta dispositivos à Constituição Federal, possibilitando o lançamento de candidaturas avulsas, independentemente de filiação partidária” (BRASIL, SENADO FEDERAL, 2015, p. 01).

artigo 17-A e o parágrafo único⁷⁷, sendo vedada a filiação partidária como condição de elegibilidade; a candidatura avulsa deveria ter 1,0% de apoio dos eleitores da circunscrição (SANTANO, 2018, p. 173). Menciona a justificativa do parlamentar que:

A filiação partidária não pode ser impedimento ao cidadão de bem que deseja lançar-se candidato e, em caso de êxito no pleito, desempenhar um mandato parlamentar ou mesmo no Poder Executivo. Exigir a filiação a algum dos quase 40 partidos existentes no Brasil é impedir que as pessoas exerçam plenamente a sua cidadania, por meio do direito de ser votado (BRASIL, SENADO FEDERAL, 2015, p. 06).

A Proposta de Emenda à Constituição nº 6/2015 ainda está em tramitação no Senado Federal.

A proposição de número nove é de autoria do deputado João Derly, do REDE/RS, chamada de Proposta de Emenda à Constituição nº 350/17⁷⁸. A proposta visa a alteração dos artigos 14⁷⁹ e 77⁸⁰ da Constituição Federal, e cria o artigo 17-A⁸¹, para que seja permitido a

⁷⁷ “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, SENADO FEDERAL, 2015, p. 01)

⁷⁸ “Altera os art. 14 e 77, e cria o art. 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” (BRASIL, CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2017, p. 01).

⁷⁹ O artigo 14 da Constituição Federal passaria a vigorar com a seguinte redação: “ Art. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante: § 3º São condições de elegibilidade, na forma da lei: **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, CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2017, p. 01-02, grifo nosso).

⁸⁰ O artigo 77 da Constituição Federal passaria a preceituar que “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 obtiver a maioria absoluta de votos, não computados os em branco e os nulos** (BRASIL, CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2017, p. 03, grifo nosso).

⁸¹ O mencionado artigo teria a seguinte redação: “Art. 17-A. Os candidatos sem filiação a partido político, que atenderem ao requisito do inciso V do § 3º do art. 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

apresentação de candidatos a cargos eletivos sem a filiação partidária, entretanto, com um apoio mínimo de eleitores na circunscrição, e ainda, a possibilidade de associação dos candidatos independentes em listas cívicas para eleições proporcionais.

De todas as propostas analisadas, essa foi a mais completa de todas. A Proposta de Emenda à Constituição nº 350/2017 prevê que o apoio de eleitores na circunscrição seja de 0,5% para os candidatos ao Executivo e de 0,2% para cargos proporcionais ou lista cívica (SANTANO, 2018, p. 169). Ainda sobre a proposta,

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, CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2017, p. 02).

De todas as propostas, essa foi a única que detalhou com maior preocupação o encaixe das candidaturas avulsas no ordenamento brasileiro. Ainda, teve como justificativa o favorecimento da renovação da classe política em favor de uma maior democratização do acesso à cargos públicos. Após ser apensada à Proposta de Emenda à Constituição nº 229/2008, a Proposta nº 350/2017 encontra-se na mesa da Câmara dos Deputados (SANTANO, 2018, p. 169).

A última Proposta de Emenda à Constituição foi a de nº 378/2017⁸², de autoria da Deputada Renata Abreu, do PODE/SP. A mesma visava alterar o inciso V do §3º do artigo 14⁸³, para adotar o apoio mínimo de eleitores para a candidatura avulsa. O percentual, entretanto, não é exato, considerando que há divergência no texto da proposta e na ementa. A fundamentação da PEC não é inovadora, debate o envolvimento mínimo dos cidadãos nas

participação no horário eleitoral gratuito, bem como nos recursos financeiros públicos na forma da lei” (BRASIL, CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2017, p. 02).

⁸² A Proposta de Emenda à Constituição nº 378/2017 “Altera o art. 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” (BRASIL, CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2017, p. 01).

⁸³ O artigo 14 da Constituição Federal, que dispõe que “A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante: § 3º São condições de elegibilidade, na forma da lei: V - a filiação partidária”, passaria a vigorar com a seguinte redação: “A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante: § 3º São condições de elegibilidade, na forma da lei: **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**” (BRASIL, CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2017, p. 01, grifo nosso).

questões políticas do cenário eleitoral (SANTANO, 2018, p. 170-171). Atualmente, após ser apensada à Proposta de Emenda à Constituição nº 229/2008, a Proposta de Emenda Constitucional nº 378/2017 aguarda posicionamento da Mesa Diretora da Câmara dos Deputados.

A partir da análise das propostas de Emenda à Constituição percebe-se a relevância que tal tema possui, considerando o número de propostas em um pequeno intervalo de tempo. Tais emendas foram protocoladas por parlamentares de ambas as casas legislativas, filiados a diferentes partidos políticos e representantes de diversos estados da federação, o que traduz a importância e a universalidade do tema, uma vez que excede as ideologias partidárias e trata do exercício de um dos direitos básicos da democracia.

Com relação a realidade de aplicação das candidaturas avulsas no Brasil, em 2016, o advogado Rodrigo Mezzomo, que não pertencia a nenhuma legenda, registrou sua candidatura à Prefeitura do Rio de Janeiro e a mesma foi indeferida. Assim, ajuizou um pedido de registro de candidatura no Tribunal Regional Eleitoral do Rio de Janeiro⁸⁴ e, após o mesmo ter sido negado, um recurso especial ao Tribunal Superior Eleitoral do Rio de Janeiro⁸⁵, que teve sentença idêntica. Mezzomo, então, interpôs recurso extraordinário⁸⁶ ao Supremo Tribunal Federal, contudo, o mesmo foi julgado somente em outubro de 2017, um ano após as eleições pela qual Mezzomo pretendia concorrer, logo, o recurso extraordinário teve seu objeto prejudicado e, o direito do recorrente, desaparecido.

A justificativa de Mezzomo sustentou-se no fato de que a filiação partidária “além de ferir normas de tratados internacionais, a exigência também viola a Constituição” (2017, p. 53). Ainda, argumentou Mezzomo, que exigir filiação para que uma pessoa possa se candidatar

⁸⁴ Recurso Eleitoral nº 1655-68.2016.6.19.0176. Dispõe a ementa: “Requerimento de Registro de Candidatura Autônoma, sem vinculação a partido político. Eleições 2016. Sentença indeferitória. Requerimento de participação de *amicus curiae* indeferido. Alegação de mutação constitucional afastada. Aplicação do pensamento jurídico do possível. Impossibilidade. Silêncio Eloquente. Não ocorrência de violação aos tratados internacionais. Ausência de vícios na sentença. Inexistência de candidaturas avulsas no ordenamento jurídico pátrio. Inteligência do art. 14, §3º, inciso V da Constituição da República. Ausência de condição de inelegibilidade. Não incidência do art. 16-A da Lei 9.504-97. Escalonamento de normas em perfeita harmonia. Desprovimento do recurso (BRASIL, TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO RIO DE JANEIRO, 2016, p. 273).

⁸⁵ Recurso Especial Eleitoral nº 1655-68.2016.6.19.0176. “ELEIÇÕES 2016. RECURSO ESPECIAL. REGISTRO. PREFEITO E VICE-PREFEITO. CANDIDATURA AVULSA. IMPOSSIBILIDADE. ART. 14, § 30, V, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. FILIAÇÃO PARTIDÁRIA. CONDIÇÃO DE ELEGIBILIDADE. SÚMULA Nº 30/TSE. DESPROVIMENTO (BRASIL, SUPERIOR TRIBUNAL ELEITORAL, 2016, p. 01-02).

⁸⁶ Recurso Extraordinário com agravo nº 1.054.490. “DIREITO ELEITORAL. RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM REPERCUSSÃO GERAL. CANDIDATURA AVULSA. CONSTITUIÇÃO FEDERAL. PACTO DE SÃO JOSÉ DA COSTA RICA. CONVOCAÇÃO DE AUDIÊNCIA PÚBLICA” (BRASIL, SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2017, p. 01).

“contraria a cidadania, a dignidade da pessoa humana e o pluralismo político, fundamentos de nossa República” (2017, p. 53).

Na mencionada ação, invocou um precedente do Supremo Tribunal Federal de 2008, em que o Pacto de São José prevaleceu em relação à Constituição, ou seja, no debate sobre a prisão civil do depositário infiel, que estava prevista na Constituição Federal, mas não no tratado internacional. A Corte, então, entendeu que se tratava de questão de natureza supralegal e que o pacto deveria ser respeitado, se sobrepondo às normas vigentes no país. *In verbis*:

(...) que, desde a adesão do Brasil, sem qualquer reserva, ao Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos (art. 11) e à Convenção Americana sobre Direitos Humanos - Pacto de San José da Costa Rica (art. 7º, 7), ambos no ano de 1992, não há mais base legal para prisão civil do depositário infiel, pois o caráter especial desses diplomas internacionais sobre direitos humanos lhes reserva lugar específico no ordenamento jurídico, estando abaixo da Constituição, porém acima da legislação interna.(...) (BRASIL, SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2008, p. 104).

Nesse contexto, argumentou que no caso das candidaturas avulsas, a Convenção Americana de Direitos Humanos – Pacto de São José da Costa Rica, deveria prevalecer sobre a Constituição Federal.

No início da sessão do julgamento do recurso extraordinário que Mezzomo interpôs, ocorrida no dia 05 de outubro de 2017, o relator Luís Roberto Barroso afirmou que preferia não antecipar seu voto, mas deixou transparecer que era favorável à permissão para todos participarem de eleições mesmo sem vínculo partidário: "O direito comparado é largamente favorável às candidaturas avulsas." (BRASIL, SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2017, p. 5). Ele reconheceu a importância do tema e disse que era necessário estudá-lo antes de formar uma convicção a respeito. “Reconhecendo a repercussão geral, teremos tempo para analisarmos melhor o assunto e marcarmos um encontro para tomar uma decisão” (BRASIL, SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2017, p. 7-8). Assim, mesmo com o objeto do recurso extraordinário tendo desaparecido, o Supremo Tribunal Federal decidiu conferir a repercussão geral ao tema.

Como apoiador declarado do instituto da candidatura avulsa, o ex-presidente do Supremo Tribunal Federal, Joaquim Barbosa aduz que:

Eu disse que há sentimento difuso na sociedade brasileira e eu, como cidadão, penso assim, [que] há vontade do povo brasileiro, principalmente os mais esclarecidos, de diminuir ou mitigar o peso – volto a dizer, diminuir ou mitigar e não suprimir –, o peso dos partidos políticos sobre a vida política do país. Essa parece ser uma questão chave em tudo que vem ocorrendo no Brasil. (2013, p. 1).

Em parecer, a Procuradora-Geral da República, na época, Raquel Dodge, se posicionou favorável às candidaturas avulsas com a mesma tese, de que o tratado internacional se sobrepõe

às normas internas, além de entender que a Constituição não prevê a filiação partidária como premissa para os cidadãos participarem da vida política do país. Asseverou que:

Apesar da relevância dos partidos políticos para o processo democrático, o art. 60, § 4º, II, da CF não incluiu os partidos na cláusula de eternidade da Constituição de 1988. Ao contrário, nesse aspecto da organização social brasileira, a Constituição só declarou a salvo de mudanças o “voto direto, secreto, universal e periódico”. Logo, não parece haver incompatibilidade entre a norma internacional aludida e as restrições a emendas constitucionais ou à incorporação do pacto aludido na ordem brasileira. Daí que os partidos representados no Congresso Nacional abriram mão, validamente, da função de organizações intermédias exclusivas entre governantes e governados, ao terem aprovado o Pacto de São José. Nessa medida, o pedido dos autores parece procedente (2017, p. 50-51).

Recentemente, a Comissão de Constituição, Justiça e de Cidadania da Câmara dos Deputados realizou audiência pública para discutir as candidaturas independentes, devido à questão de repercussão geral reconhecida pelo Supremo Tribunal Federal. A audiência contou com nomes do direito eleitoral e vários dos parlamentares que são favoráveis às candidaturas avulsas (BRASIL, CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2019, p. 01). Desse modo, o tema ainda aguarda novos pareceres.

Desse modo, são incontáveis os argumentos favoráveis e também contrários à candidatura avulsa, como se passa a expor os principais:

A principal razão defendida para a adoção da candidatura sem filiação partidária é o desgaste que vem ocorrendo nos partidos políticos, considerando que os mesmos já não sustentam as necessidades da democracia representativa. Nesse caso, as candidaturas avulsas fomentariam a democracia dando voz àqueles que não se veem representados pelas agremiações partidárias. Ainda, as candidaturas avulsas não devem ser consideradas como uma ameaça aos partidos políticos, visto que fomentam uma mudança nas estruturas e procedimentos da democracia representativa, revitalizado o mercado político. Contestando essa posição, o pensamento contrário às candidaturas avulsas defende a procura por soluções que possam fortalecer as organizações políticas, pois as mesmas estão em colapso. Logo, sustentar a competição entre indivíduos com suporte partidário e outros sem o mesmo, é desfavorável a esse fortalecimento (SANTANO, 2018, p. 140).

Outro motivo trazido à baila é sobre o direito de sufrágio passivo. Quem é favor da candidatura avulsa defende que o direito ao sufrágio é fundamental, não deve conter restrições, mas sim ampliações. Assim, a obrigatoriedade da filiação partidária torna-se um tratamento desigual dos cidadãos, ao invés de, efetivamente, ser um elemento democrático. Contrariando essa tese, estão os argumentos que os partidos possuem um monopólio de representação. Tal

situação ignora a existência de sindicatos e da sociedade civil em geral (SANTANO, 2018, p. 141).

Não obstante, há também argumentos de cunho econômico favoráveis às candidaturas avulsas. Seus apoiadores sustentam que viabilizando esse canal de candidatos, o processo eleitoral seria mais econômico, visto que os indivíduos lançariam a sua trajetória política sem o amparo de um partido, não se utilizando, por exemplo, de fundo partidário. Contrapondo essa alegação, sustenta a corrente contrária que os partidos políticos já possuem estrutura para impulsionar os seus candidatos, produzindo matéria de divulgação, dando acesso aos meios de comunicação pelo horário eleitoral, acesso ao fundo partidário e fundo especial para financiamento de campanha (SANTANO, 2018, p. 144).

Para muitos apoiadores, mesmo que o texto constitucional impeça as candidaturas avulsas, a condição não é eterna. A possibilidade de revogação dessa proibição pode ocorrer por meio de emenda à Constituição, nos moldes do artigo 60⁸⁷. O texto do artigo 14, §3º, V⁸⁸ da Constituição pode ser reformado pelo poder constituinte reformador, de modo que se retire a filiação partidária como condição de elegibilidade. Entretanto, mesmo que a solução seja dada, ainda há o impedimento das candidaturas independentes pela legislação vigente. Toda a normativa parlamentar, eleitoral e partidária põe os partidos políticos no centro da questão. A adoção de candidaturas avulsas, revela a necessidade de alteração de todo esse regramento a fim de inseri-las na dinâmica brasileira. Ainda, não se visualiza a atuação de um eleito independente e a sua participação nas bancadas e comissões (SANTANO, 2018, p. 150).

Em resposta a problemática e, considerando a decisão dada pelo Supremo Tribunal Federal ao Recurso Extraordinário interposto por Rodrigo Mezzomo, percebe-se que o status supralegal do Pacto de São José da Costa Rica não apresenta um conflito de normas com a Constituição Federal, isso pelo fato de não possuir a recepção na forma prescrita em lei para

⁸⁷ Artigo 60 da Constituição Federal: “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. § 5º A matéria constante de proposta de emenda rejeitada ou havida por prejudicada não pode ser objeto de nova proposta na mesma sessão legislativa” (BRASIL, 1988, p. 28).

⁸⁸ “Artigo 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante: § 3º São condições de elegibilidade, na forma da lei: V - a filiação partidária” (BRASIL, 1988, p. 07).

que se torne Emenda Constitucional. Isto posto, denota-se que as candidaturas avulsas ainda podem ser adotadas pelo ordenamento jurídico brasileiro a partir de Emenda Constitucional, assim como as dez propostas já estudadas.

Portanto, as candidaturas avulsas são mecanismos frequentes em diversos Estados, contudo, a conveniência da permissão depende de cada cultura política. É mister que se verifique quanto aos efeitos da adoção do instituto, se os mesmos serão vantajosos ou não para cada realidade nacional. No Brasil, mostra-se imprescindível a reforma política para a implementação das candidaturas avulsas no ordenamento brasileiro, afim de que se alcance o verdadeiro ideal representativo previsto no princípio democrático, que é encontrado nas diversas entrelinhas da Constituição Federal brasileira.

5 CONCLUSÃO

No presente trabalho estudou-se a possibilidade de inserir as candidaturas avulsas no ordenamento jurídico brasileiro, para que a filiação partidária deixasse de ser uma condição para o exercício da capacidade eleitoral, tendo como base o artigo 23, 1, b, do Pacto de São José da Costa Rica.

O Estado Democrático de Direito fomenta a participação pública na edificação de uma sociedade que se organiza de maneira a ter como ordem de domínio, a vontade do povo. Durante muito tempo, a linha cronológica do Estado se baseou em um poder soberano, em que apenas prevalecia a vontade dos monarcas. Entretanto, com a evolução estatal e, com o surgimento da democracia, há uma reestruturação da sociedade e das relações sociais, legitimando o povo como verdadeiro detentor do poder, que é exercido por meio de representantes eleitos.

Contudo, a ordem representativa do povo, por vezes, torna-se instável. A possibilidade de inclusão de um instituto político que não é realidade no Brasil ocorre pois há anos percebe-se uma descrença dos cidadãos diante da democracia. Isso se dá pelas promessas e expectativas (frustradas) de um futuro mais participativo e representativo, em que o verdadeiro anseio político da população seja reconhecido, fazendo valer o princípio democrático previsto no artigo 1º, caput da Constituição Federal, que disciplina que “todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes”.

Para tanto, observou-se que no Brasil, a filiação partidária é uma condição de elegibilidade. A par disso, nota-se que a sociedade tem sofrido uma crise de representatividade pelas agremiações partidárias, tornando o pleito eleitoral algo distante da verdadeira democracia representativa. A participação integral de cada cidadão como membro estatal na vida política de um país garante o respeito à soberania popular, que é exercida através da representação política, quando isso não ocorre, há um desgaste na democracia.

Verificou-se ainda, que a democracia não é um conjunto de regras imutáveis e eternas. Tal afirmação encontra amparo na história, ou seja, sua concepção na Grécia antiga por Heródoto, há mais de dois séculos, até os dias atuais, revela uma trajetória que deve ser constantemente aprimorada. Imprescindível, que a democracia não se distancie dos anseios da população e das problemáticas sociais, e, por sua vez, que os mecanismos democráticos busquem possibilidades de plena ligação entre a população e o governo.

Não é estranha a ideia de que o sistema democrático tem um de seus pilares sedimentado nos partidos políticos. Observou-se que, antes mesmo da Idade Moderna, o surgimento dos

partidos políticos ocorreu em consequência das lutas entre interesses opostos. Assim, Guelfos *versus* Gibelinos, Girondinos *versus* Jacobinos não foram os únicos a travarem lutas por poder; no Brasil, as três primeiras agremiações políticas propriamente ditas surgiram em 1834, com os Restauradores (Caramurus), Liberais Exaltados/Radicais (Jurujubas/Farroupilhas) e os Liberais Moderados (também conhecido por Chimangos), correspondendo há quase 200 anos de existência plena.

Ao longo da história, o Brasil passou por constante instabilidade partidária, fazendo com que os partidos políticos fossem extintos e depois readaptados ao sistema eleitoral. Do Brasil Colônia à época Imperial, englobando o Primeiro Império, Período Regencial e Segundo Império, à Proclamação da República e suas sete Constituições, além dos cinco Códigos Eleitorais brasileiros, os partidos assumiram a função de contribuir para a conservação e o aprimoramento da democracia. Atualmente, a Constituição Federal de 1988 atribuiu aos mesmos o caráter de instrumento necessário e intrínseco para a preservação e manutenção do Estado Democrático de Direito.

De tal forma, constatou-se que os partidos são parte fundante do Estado e do sistema democrático, entretanto, é inegável a crise que os acomete. Isso ocorre devido ao seu protagonismo na condução de assuntos políticos e na tomada de decisões, que por diversas vezes acaba por oprimir a opinião dos seus filiados, tornando-os insatisfeitos com seus partidos. Assim, diante da resistência de um modelo fechado e com postura antiquada, os partidos políticos acabam por perder sua força, dando novos rumos e concepções para uma política representativa, em que se buscam alternativas para melhorar os canais de participação.

Como exemplo dessa insatisfação, cita-se o caso do advogado Rodrigo Mezzomo, que pretendeu concorrer à Prefeitura do Rio de Janeiro, em 2016, sem a filiação partidária, isto é, sem estar de acordo com o que preceitua a Constituição Federal em seu artigo 14, §3º, V, não preenchendo as condições de elegibilidade. Mezzomo justificou sua candidatura avulsa no Pacto de São José da Costa Rica, considerando o seu caráter supralegal. O fundamento era que o tratado assumiu esse status após a promulgação da Emenda Constitucional nº 45/2004, que abriu importante possibilidade no ordenamento, em que os tratados e convenções internacionais que se referem aos Direitos Humanos, aprovados em cada casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por 3/5 dos votos dos respectivos membros, passaram a ser equivalentes às emendas constitucionais, situando-se portanto, no topo da pirâmide constitucional, juntamente com a Constituição Federal.

A defesa da candidatura avulsa buscava guarida no mencionado tratado, pois o mesmo se sobrepôs às normas vigentes no país quando do julgamento sobre a prisão civil do depositário infiel, em 2008, e prevaleceu sobre a Constituição Federal. Contudo, a sentença do pleito foi negativa na Primeira Instância, que indeferiu a candidatura de Mezzomo. Já em sede recursal, interpôs Recurso Extraordinário que foi motivo para o reconhecimento da repercussão geral do tema no Supremo Tribunal Federal.

Ainda, constatou-se que por um longo período, as candidaturas independentes foram possíveis na vida política nacional, existindo, concomitantemente, com as candidaturas partidárias e somente foram extintas com a Lei Agamenon, em 1945 e mantido o seu impedimento nos Códigos Eleitorais posteriores. A filiação partidária como condição para o exercício da capacidade eleitoral revela que o Brasil está na contramão evolução democrática, visto que monopolizar as candidaturas partidárias representa mitigar a democracia. Além disso, o Estado brasileiro encontra-se no pequeno grupo de países que não permitem as candidaturas avulsas.

Dos 217 países do mundo, apenas 9,68% não permitem alguma forma da candidatura avulsa, enquanto 90,32% admitem a modalidade em algum pleito eleitoral. Ainda, ao pesquisar a jurisprudência internacional, verificam-se sentenças sobre candidaturas avulsas em grande parte dos Tribunais Constitucionais, além de sentenças preferidas pela Corte Interamericana de Direitos Humanos, concluindo que as candidaturas avulsas têm tido grande relevância no cenário internacional, estando em constante desenvolvimento.

A abertura para implementação de meios alternativos à candidatura partidária personifica o anseio de uma reforma política. Nessa linha, constataram-se dez propostas de Emenda à Constituição que passaram pelo Congresso Nacional nos últimos anos tratando do tema.

Necessário mencionar que nenhum dos textos propostos sugerem que sejam extintas as candidaturas partidárias, tampouco os partidos políticos. As propostas visam estabelecer o apoio popular como opção à vinculação partidária, como ocorre com as listas cívicas, por exemplo. Observou-se ainda, que nos países em que a candidatura avulsa é permitida, as agremiações partidárias não deixaram de existir.

Se a volta das candidaturas avulsas fosse aprovada no Brasil, possibilitaria o efetivo pluralismo político proclamado pela Constituição Federal e a concretização da democracia representativa, superando o monopólio partidário das candidaturas. Nesse contexto, a opção de candidaturas independentes oferece maior liberdade de escolha ao eleitor, oportunizando que o

mesmo tenha uma relação direta com o seu representante e, até mesmo, maiores chances de participar de um pleito eleitoral, visto que diversas vezes não encontra oportunidade dentro dos partidos existentes.

Verificou-se que diversas são as posições quanto ao tema, entretanto, é mister ressaltar que nomes como do Ministro Luís Roberto Barroso, relator do caso, Joaquim Barbosa, ex-presidente do Supremo Tribunal Federal e Raquel Dodge, ex-Procuradora-Geral da República, são, declaradamente, favoráveis às candidaturas avulsas. Ainda que existam posicionamentos contrários à adoção das mesmas, o instituto parece ser o mais razoável para fortificar a representação política, além de aperfeiçoar e aprofundar a democracia no Brasil.

Assim, em resposta a problemática, o status supralegal do Pacto de São José da Costa Rica, não apresenta, por si só, a possibilidade de as candidaturas avulsas serem recepcionadas pelo ordenamento jurídico brasileiro. Isso ocorre, pois o Pacto de São José da Costa Rica não foi recepcionado na forma prescrita no §3º do artigo 5º da Constituição Federal, ou, em linhas gerais, não foi aprovado em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por 3/5 dos votos dos respectivos membros. Assim, permanece com o caráter supralegal, encontrando-se abaixo da Constituição e acima da legislação infraconstitucional.

Não obstante, as candidaturas avulsas podem ser incorporadas no ordenamento jurídico brasileiro por meio de Emenda à Constituição, contudo, há necessidade de vontade política para tanto. Assim, a filiação partidária deixaria de ser uma condição de elegibilidade obrigatória, passando a ser apenas um dos meios de concorrer à cargos eletivos, aprimorando a democracia representativa.

Portanto, a fim de alcançar o verdadeiro ideal das democracias representativas, defende-se que o sistema eleitoral brasileiro precisa ser revisto e readaptado, de acordo com as necessidades da sociedade. Compreende-se que a filiação partidária deve ser uma condição facultativa e não obrigatória para a elegibilidade. Logo, sustenta-se um posicionamento favorável à permissão das candidaturas avulsas no Brasil, para romper com os dogmas das candidaturas partidárias e com isso promover uma sólida e forte democracia.

REFERÊNCIAS

- ACCIOLY, Hildebrando; CASELLA, Paulo Borba; SILVA, G. E. do Nascimento e. **Manual de Direito Internacional Público**. 20 ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2012
- AGRA, Walber de Moura. **Manual Prático de Direito Eleitoral**. 2. ed. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2018.
- ALMEIDA, Felipe. **Partidos Políticos**. Arquivo Nacional – Memória da Administração Pública Brasileira. 2016. Disponível em: <<http://mapa.an.gov.br/index.php/menu-de-categorias-2/297-partidos-politicos-no-periodo-imperial>>. Acesso em: 16 out. 2019
- ALVIM, Frederico Franco. Bases e princípios do direito partidário brasileiro. **Revista Brasileira de Direito Eleitoral – RBDE**, Belo Horizonte, ano 5, n. 8, jan./jun. 2013. Disponível em: <<http://www.bidforum.com.br/PDI0006.aspx?pdicntd=96269>>. Acesso em: 26 mai. 2019.
- ANDRADA, Bonifácio de. **A Crise dos Partidos, do Sistema Eleitoral e a Militância política**. Barbacena: Uniprac, 2006.
- AZAMBUJA, Darcy. **Teoria Geral do Estado**. São Paulo: Globo, 2003.
- BARBOSA, Joaquim. **Joaquim Barbosa defende reforma política que reduza peso de partidos**. Disponível em: <http://g1.globo.com/politica/noticia/2013/06/joaquim-barbosa-defende-reforma-politica-que-reduza-peso-de-partidos.html>. Acesso em: 26 mai.
- BARROSO, Luis Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. 4. Ed. São Paulo: Saraiva, 2013.
- BARROSO, Luíz Roberto. Princípios constitucionais brasileiros. **Revista Trimestral de Direito Público – RTDP**, Belo Horizonte, n. 60, 2015. Disponível em: <<http://www.bidforum.com.br/PDI0006.aspx?pdicntd=239103>>. Acesso em: 13 set. 2019.
- BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de Teoria do Estado e Ciência Política**. 6º ed. São Paulo: Celso Bastos Editora, 2004.
- BOARETO, Roberta. **Do conceito de “Bloco de constitucionalidade” e sua configuração no direito brasileiro como forma de interpretação constitucional**. 2014. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/34376/do-conceito-de-bloco-de-constitucionalidade-e-sua-configuracao-no-direito-brasileiro-como-forma-de-interpretacao-constitucional>>. Acesso em: 17 set. 2019.
- BOBBIO, Norberto. **Estado, Governo, Sociedade: Para uma Teoria Geral da Política**. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. 18º ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2012.
- BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política**. Tradução de Carmen C. Varriale, Gaetano Lo Mônaco, João Ferreira, Luís Guerreiro Pinto Cacaís e Renzo Dini. 5. Ed. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2000.

BONAVIDES, Paulo, **Curso de direito constitucional**. 28 ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2012.

BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. 21 ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2014.

BRAGA, Claudio Mendonça Braga. **O caráter nacional dos partidos políticos na federação brasileira**. Dissertação de Mestrado. Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. São Paulo. 2009. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-08032010-101218/publico/Claudio_Mendonca_Braga_Dissertacao.pdf>. Acesso em: 17 out. 2019

BRASIL. **Ato complementar nº 4, de 20 de novembro de 1965**. Dispõe sobre a criação, por membros do Congresso Nacional, de organizações que terão atribuições de partidos políticos, enquanto estes não se constituem, e dá outras providências. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/atocom/1960-1969/atocomplementar-4-20-novembro-1965-351199-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 18 out. 2019.

BRASIL. **Ato institucional nº 2, de 27 de outubro de 1965**. Mantém a Constituição Federal de 1946, as Constituições Estaduais e respectivas Emendas, com as alterações introduzidas pelo Poder Constituinte originário da Revolução de 31.03.1964, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/AIT/ait-02-65.htm>. Acesso em: 18 out. 2019

BRASIL. **Código Eleitoral de 1932**. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-21076-24-fevereiro-1932-507583-publicacaooriginal-1-pe.html>> Acesso em: 31 mai. 2019

BRASIL. **Código Eleitoral de 1935**. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1930-1939/lei-48-4-maio-1935-398002-publicacaooriginal-1-pl.html>>. Acesso em: 17 out. 2019

BRASIL. **Código Eleitoral de 1945**. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-7586-28-maio-1945-417387-norma-pe.html>>. Acesso em: 17 out. 2019

BRASIL. **Código Eleitoral de 1950**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/1950-1969/L1164.htm>. Acesso em: 17 out. 2019.

BRASIL. **Código Eleitoral de 1965**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4737.htm>. Acesso em: 03 out. 2019

BRASIL. **Constituição Federal de 1824**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao24.htm>. Acesso em: 31 mai. 2019.

BRASIL. **Constituição Federal de 1891**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm>. Acesso em: 31 mai. 2019.

BRASIL. Constituição Federal de 1934. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao34.htm>. Acesso em: 31 mai. 2019

BRASIL. Constituição Federal de 1937. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm>. Acesso em: 17 out. 2019.

BRASIL. Constituição Federal de 1946. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm>. Acesso em: 17 de out. 2019.

BRASIL. Constituição Federal de 1988. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 31 mai. 2019.

BRASIL. Decreto n. 3.029, de 09 de janeiro de 1881. Reforma a legislação eleitoral (Lei Saraiva). Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleitor/glossario/termos/lei-saraiva>>. Acesso em: 31 mai. 2019

BRASIL. Decreto n. 24.557, de 03 de julho de 1934. Promulga o Tratado de Renúncia à Guerra (Pacto de Paris ou Briand-Kellog), de 27 de agosto de 1928. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-24557-3-julho-1934-549207-publicacaooriginal-64587-pe.html>>. Acesso em: 19 set. 2019

BRASIL. Decreto n. 678, de 06 de novembro de 1992. Promulga a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica), de 22 de novembro de 1969. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D068>. Acesso em: 31 mai. 2019

BRASIL. Decreto-Lei n. 37, de 02 de dezembro de 1937. Dispõe sobre partidos políticos. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1930-1939/decreto-lei-37-2-dezembro-1937-354175-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 17 out. 2019

BRASIL. Decreto-Lei n. 7.586 de 28 de maio de 1945. Dispõe sobre a regulamentação, em todo o país, do alistamento eleitoral e das eleições a que se refere o art. 4º da Lei Constitucional nº 9, de 28 de fevereiro de 1945 (Lei Agamenon). Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-7586-28-maio-1945-417387-norma-pe.html>>. Acesso em: 31 mai. 2019.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 9, de 1995. Dá nova redação ao art. 177 da Constituição Federal, alterando e inserindo parágrafos. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc09.htm>. Acesso em: 18 out. 2019.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 25, de 1985. Altera dispositivos da Constituição Federal e estabelece outras normas de caráter transitório. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/emecon/1980-1987/emendaconstitucional-25-15-maio-1985-364956-publicacaooriginal-1-pl.html>>. Acesso em: 18 out. 2019.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 45, de 2004**. Altera dispositivos dos arts. 5º, 36, 52, 92, 93, 95, 98, 99, 102, 103, 104, 105, 107, 109, 111, 112, 114, 115, 125, 126, 127, 128, 129, 134 e 168 da Constituição Federal, e acrescenta os arts. 103-A, 103B, 111-A e 130-A, e dá outras providências. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc45.htm>. Acesso em: 18 out. 2019.

BRASIL. **Lei n. 6.767 de 20 de dezembro de 1979**. Modifica dispositivos da Lei nº 5.682, de 21 de julho de 1971 (Lei Orgânica dos Partidos Políticos), nos termos do artigo 152 da Constituição, alterado pela Emenda Constitucional nº 11, de 1978; dispõe sobre preceitos do Decreto-Lei nº 1541 de 14 de abril de 1977; e dá outras providências. Disponível em:

<<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1970-1979/lei-6767-20-dezembro-1979-357280-publicacaooriginal-1-pl.html>>. Acesso em: 18 out. 2019.

BRASIL. **Lei n. 9.096 de 19 de setembro 1995**. Dispõe sobre partidos políticos, regulamenta os arts. 17 e 14, § 3º, inciso V, da Constituição Federal. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9096.htm>. Acesso em: 03 out. 2019.

BRASIL. **Lei n. 9.504 de 30 de setembro de 1997**. Estabelece normas para as eleições.

Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9504.htm>. Acesso em: 24 out. 2019.

BRASIL. **Lei 4.737 de 15 de julho de 1965**. Institui o Código Eleitoral. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L4737.htm>. Acesso em: 24 out. 2019

BRASIL. **Lei 4.740 de 15 de julho de 1965**. Lei Orgânica dos Partidos Políticos. Disponível

em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/1950-1969/L4740.htm>. Acesso em: 24 out. 2019

BRASIL. **Lei n. 13.877 de 27 de setembro de 2019**. Altera as Leis nºs 9.096, de 19 de setembro de 1995, 9.504, de 30 de setembro de 1997, 4.737, de 15 de julho de 1965 (Código Eleitoral), 13.831, de 17 de maio de 2019, e a Consolidação das Leis do Trabalho, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, para dispor sobre regras aplicadas às eleições; revoga dispositivo da Lei nº 13.488, de 6 de outubro de 2017; e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Lei/L13877.htm#art1>. Acesso em: 24 out. 2019

BRASIL. **Lei n. 13.831 de 17 maio de 2019**. Altera a Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995 (Lei dos Partidos Políticos), a fim de assegurar autonomia aos partidos políticos para definir o prazo de duração dos mandatos dos membros dos seus órgãos partidários permanentes ou provisórios; e dá outras providências. Disponível em: <

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13831.htm>. Acesso em: 24 out. 2019.

BRASIL. **Lei n. 13.488 de 06 de outubro de 2017**. Altera as Leis nº 9.504, de 30 de setembro de 1997 (Lei das Eleições), 9.096, de 19 de setembro de 1995, e 4.737, de 15 de julho de 1965 (Código Eleitoral), e revoga dispositivos da Lei nº 13.165, de 29 de setembro de 2015 (Minirreforma Eleitoral de 2015), com o fim de promover reforma no ordenamento

político-eleitoral. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13488.htm>. Acesso em: 24 out. 2019.

BRASIL. **Lei nº 13.165 de 29 de setembro de 2015**. Altera as Leis nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, 9.096, de 19 de setembro de 1995, e 4.737, de 15 de julho de 1965 - Código Eleitoral, para reduzir os custos das campanhas eleitorais, simplificar a administração dos Partidos Políticos e incentivar a participação feminina. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13165.htm>. Acesso em: 24 out. 2019

BRASIL. Senado Federal. **Glossário Legislativo**. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/glossario-legislativo/clausula-petrea>>. Acesso em: 18 set. 2019

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Glossário Eleitoral Brasileiro**. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleitor/glossario/termos-iniciados-com-a-letra-e>>. Acesso em: 26 mai. 2019.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Guia do Usuário – Sistema de Filiação Partidária – FILIA**. 2016. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/partidos/filiacao-partidaria/filiacao-partidaria>>. Acesso em: 24 out. 2019.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Partidos políticos registrados no TSE**. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/partidos/partidos-politicos/registrados-no-tse>>. Acesso em: 28 abr. 2020.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Recurso Especial Eleitoral nº 1655-68. 2016.6.19.0176**. Relatora: Min. Luciana Lóssio. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/jurisprudencia/@@monocraticas-search?url=&q=Rodrigo+Mezzomo&as_epq=&as_oq=&as_eq=&numero_decisao=&relator=&relator_signatario=&data_inicial=&data_final=&tipo_doc=dtdec>. Acesso em 31 mai. 2019

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Declaratória de Constitucionalidade nº 29 Distrito Federal**. Min. Relator Luiz Fux. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=2243342>>. Acesso em: 24 out. 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Declaratória de Constitucionalidade nº 30 Distrito Federal**. Min. Relator Luiz Fux. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=2243411>>. Acesso em: 24 out. 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Declaratória de Inconstitucionalidade nº 4.578 Distrito Federal**. Min. Relator Luiz Fux. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=2257978>>. Acesso em: 24 out. 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Acórdão. Recurso Extraordinário nº 466.343-1. PRISÃO CIVIL. Depósito. Depositário infiel. Alienação fiduciária. Decretação da medida coercitiva. Inadmissibilidade absoluta. Insubsistência da previsão constitucional e das normas**

subalternas. Interpretação do art. 5º, inc. LXVII e §§ 1º, 2º e 3º, da CF, à luz do art. 7º, § 7, da Convenção Americana de Direitos Humanos (Pacto de San José da Costa Rica). Min. Relator Cesar Peluzo. 2008. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=595444>>. Acesso em: 31 mai. 2019

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Boletim de Jurisprudência Internacional**. nº 18, 07 de fevereiro de 2019. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/jurisprudenciaBoletim/anexo/Pesquisa18candidaturaavulsa.pdf>>. Acesso em: 31 mai. 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso extraordinário com agravo n. 1.054.490**. DIREITO ELEITORAL. Recurso extraordinário com repercussão geral. Candidatura avulsa. Constituição Federal. Pacto de São José da Costa Rica. Convocação de audiência pública. Relator: Ministro Luís Roberto Barroso. 2017. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudenciaRepercussao/verPronunciamento.asp?pronunciamento=7214228>>. Acesso em: 24 mar. 2019

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **STF vai discutir se candidatura avulsa é constitucional**. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=358255>>. Acesso em: 31 mai. 2019

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Súmula vinculante nº 25**. É ilícita a prisão civil de depositário infiel, qualquer que seja a modalidade de depósito. 2009. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/menuSumario.asp?sumula=1268&termo=>>>. Acesso em 02 abr. 2020.

BRASIL. Tribunal Regional Eleitoral do Estado do Rio de Janeiro. **Recurso Eleitoral nº 1655-68.2016.6.19.0176**. Disponível em: <https://www.tre-rj.jus.br/eje/gecoi_arquivos/arq_124250.pdf>. Acesso em 31 mai. 2019

BRASIL. Câmara dos Deputados. Plenarinho. **Histórico dos partidos políticos brasileiros**. 2017. Disponível em: <<https://plenarinho.leg.br/index.php/2017/02/historico-dos-partidos-politicos-brasileiros/>>. Acesso em: 15 out. 2019.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Debatedores defendem candidaturas independentes de partidos**. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/ccjc/noticias/ccjc-aprova-admissibilidade-de-pec-que-permite-uso-integral-de-recursos-arrecadados-por-universidade>>. Acesso em: 15 out. 2019

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Proposta de Emenda à Constituição nº 229 de 2008**. Altera o inciso V do § 3º do art. 14 da Constituição Federal para permitir a candidatura de pessoas sem filiação partidária, mediante apoio de um número mínimo de eleitores. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=384232&ord=1>>. Acesso em: 31 mai. 2019

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Proposta de Emenda à Constituição nº 350 de 2017**. Altera os art. 14 e 77, e cria o art. 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. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=68296C6BBB7731B48C95913A68E268E9.proposicoesWebExterno2?codteor=1579429&filename=Tramitacao-PEC+350/2017>. Acesso em: 11 mar. 2020

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Proposta de Emenda à Constituição nº 378 de 2017.**

Altera o art. 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. Disponível em:

<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=7B01BB7DBD04A563AC5ADD7540B2BA07.proposicoesWebExterno1?codteor=1620711&filename=Tramitacao-PEC+378/2017>. Acesso em: 11 mar. 2020

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Proposta de Emenda à Constituição nº 407 de 2009.**

Acrescenta novo parágrafo ao art. 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. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesweb/fichadetramitacao?idProposicao=451074>>. Acesso em: 31 mai. 2019

BRASIL. Senado Federal. **Proposta de Emenda à Constituição nº 01 de 2004 –**

(Candidatura Avulsa). Dá nova redação ao art. 14, § 3º, inciso V da Constituição Federal, para permitir a apresentação de candidatos sem filiação partidária às eleições majoritárias. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/65389>>.

Acesso em: 31 mai. 2019.

BRASIL. Senado Federal. **Proposta de Emenda à Constituição nº 21 de 2006 –**

(Candidatura Avulsa). Dá nova redação ao inciso V do § 3º do art. 14 da Constituição, para dispor sobre a candidatura de pessoas não filiadas a partidos políticos. Disponível em:

<<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/77650>>. Acesso em: 31 mai. 2019.

BRASIL. Senado Federal. **Proposta de Emenda à Constituição nº 41 de 2011 – (Reforma**

Política). Altera o art. 14 da Constituição Federal para dispensar da exigência de filiação partidária os candidatos nas eleições municipais. Disponível em:

<<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/100328>>. Acesso em: 31 mai. 2019

BRASIL. Senado Federal. **Proposta de Emenda à Constituição nº 7 de 2012.** Altera o

inciso V do § 3º do art. 14 da Constituição, para permitir a candidatura desvinculada de filiação partidária. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/104352>. Acesso em: 31 mai. 2019

BRASIL. Senado Federal. **Proposta de Emenda à Constituição nº 16 de 2015.** Altera a redação do inciso V do § 3º do art. 14 da Constituição Federal, para permitir, nas eleições, candidaturas de pessoas não filiadas a partidos políticos. Disponível em:

<<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/119858>>. Acesso em 31 mai. 2019

BRASIL. Senado Federal. **Proposta de Emenda à Constituição nº 6 de 2015**. Suprime e acrescenta dispositivos à Constituição Federal, possibilitando o lançamento de candidaturas avulsas, independentemente de filiação partidária. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/119631>>. Acesso em 31 mai. 2019

BRAZZAROLA, Giorgia. **A vida, a sociedade, a política e a cultura nos tempos de Dante Alighieri**. Fragmentos, n. 33, Florianópolis, jul-dez/2007. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/fragmentos/article/viewFile/8680/8015>>. Acesso em: 29 abr. 2020

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional e Teoria da Constituição**. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003.

CAPARROZ, Roberto. **Direito internacional público**. São Paulo: Saraiva, 2012.

CASSONE, Vittorio. Interpretação constitucional na doutrina brasileira e comparada. **Revista Fórum de Direito Tributário – RFDT**, Belo Horizonte, ano 10, n. 55, jan./fev. 2012. Disponível em: <<http://www.bidforum.com.br/PDI0006.aspx?pdiCntd=77709>>. Acesso em: 13 set. 2019.

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

CINTRA, Antônio Octávio. **O sistema eleitoral alemão como modelo para a reforma do sistema eleitoral brasileiro**. Consultoria Legislativa. Junho, 2000. Câmara dos Deputados, Praça dos 3 Poderes, Anexo III, Brasília – DF.

CONVENÇÃO DE VIENA SOBRE O DIREITO DOS TRATADOS. 23 de maio de 1969. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/Antigos/D56435.htm>. Acesso em 20 set. 2019

CONVENÇÃO AMERICANA SOBRE DIREITOS HUMANOS. Pacto de São José da Costa Rica. 22 de novembro de 1969. Disponível em: <https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao_americana.htm>. Acesso em: 26 abr. 2019.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de teoria geral do Estado**. 27. ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

DODGE, Raquel. **Parecer da Procuradoria Geral da República em Recurso extraordinário n. 1.054.490 com agravo**. 2017. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudenciaRepercussao/verPronunciamento.asp?pronunciamento=7214228>>. Acesso em: 31 mai. 2019

DOMINGUES, Joelza Ester. **Partidos políticos do Brasil: do Império aos nossos dias**. Blog Ensinar História por Joelza Ester Domingues. 2018. Disponível em: <<https://ensinarhistoriajoelza.com.br/partidos-politicos-do-brasil-do-imperio-aos-nossos-dias/>>. Acesso em: 16 out. 2019

ENGISCH, Karl. **Introdução ao pensamento jurídico**. Tradução de João Baptista Machado. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2001.

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

FERRAZ JUNIOR, Tercio Sampaio. **Direito constitucional**. São Paulo: Manole, 2007.

FERREIRA, Manoel Rodrigues. **A evolução do sistema eleitoral brasileiro**. 2. ed., rev. e alt. – Brasília: TSE/SDI, 2005.

FIGUEIREDO, Lúcia Valle. Partidos políticos e mandado de segurança coletivo. **Revista de Direito Público**. Vol. 95, São Paulo: Ed. RT, jul.-set. 1990, p. 39-42.

FRAGULIS A.F apud MELLO, Celso D. de Albuquerque. **Direito constitucional internacional**. 2. ed. rev. Rio de Janeiro: Renovar, 2000.

FREEDOM HOUSE. **Freedom in the World 2015**. Disponível em: <<https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2015/discarding-democracy-return-iron-fist#.VOYPS-bF9qM>>. Acesso em: 03 abr. 2020

FURTADO, Marcos Vinicius Pereira. **Considerações acerca da limitação ao exercício da capacidade eleitoral passiva pela filiação partidária e o instituto da candidatura avulsa**. Rio Grande: 2014. Disponível em: <http://repositorio.furg.br/bitstream/handle/1/7526/Marcos%20Vin%20C3%ADcius%20Furtado.pdf?sequence=1>. Acesso em: 25 mai. 2019

GARCIA, Alexandre Navarro. Democracia semidireta: Referendo, plebiscito, iniciativa popular e legislação participativa. **Revista de Informação Legislativa**. Brasília a. 42 n. 166 abr./jun. 2005. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/42/166/ril_v42_n166_p9.pdf> Acesso em: 17 set. 2019

GOMES, José Jairo. **Direito eleitoral essencial**. São Paulo: Editora Método, 2018.

GOMES, José Jairo. **Direito eleitoral**. 7 ed. São Paulo: Atlas, 2016.

GOMES, Luiz Flávio. **Controle de convencionalidade: Valerio Mazzuoli "versus" STF**. 2009. Disponível em: <<https://www.migalhas.com.br/dePeso/16,MI87878,91041-Controle+de+Convencionalidade+Valerio+Mazzuoli+versus+STF>>. Acesso em: 18 set. 2019

GUEDES, Sylvio. Brasil faz parte de pequena lista de países sem candidatos avulsos. **Jornal do Senado. Ed. semanal** - 15 a 21 de junho de 2009. Praça dos Três Poderes, Ed. Anexo I do Senado Federal, 20º andar - Brasília/DF.

HORTA, Raul Machado. Estrutura, Natureza e Expansividade das Normas Constitucionais. **Revista Trimestral de Direito Público – RTDP**, Belo Horizonte, ano 2016, n. 64, janeiro a abril 2016. Disponível em: <<http://www.bidforum.com.br/PDI0006.aspx?pdiCntd=240511>>. Acesso em: 13 set. 2019.

HOUAISS, A.; VILLAR, M. S. **Dicionário Houaiss de Língua Portuguesa**. Elaborado pelo Instituto Antônio Houaiss de Lexicografia e Banco de Dados da Língua Portuguesa S/C Ltda. Rio de Janeiro: Objetiva, 2009.

KELSEN, Hans. **A democracia**. Tradução de Ivone Catilho Benedetti, Jefferson Luiz Camargo, Marcelo Brandão Cipolla, Vera Barkow. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

KELSEN, Hans. Teoria geral do Direito e do Estado. 3 ed. Tradução de Luís Carlos Borges. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

KELSEN, Hans. **Teoria pura do direito**. 6ª ed. - São Paulo: Martins Fontes, 1998.

La République en Marche! Disponível em: <<https://en-marche.fr/le-mouvement>>. Acesso em: 03 abr. 2020

LACERDA, Maria Luisa de Medeiros; LUCENA, Alisson Emmanuel de Oliveira. O monopólio das candidaturas pelos partidos políticos – impossibilidade das candidaturas avulsas. **Revista de estudos eleitorais**. nº 1, 2017. TRE Pernambuco. Disponível em: <http://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/bitstream/handle/bdtse/4266/2017_lacerda_monopolio_candidaturas_partidos.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 26 mai. 2019.

LEITE, Cassio Prudente Vieira. A independência parlamentar em meio à democracia partidária. **Revista Brasileira de Direito Eleitoral – RBDE**, Belo Horizonte, ano 7, n. 12, jan./jun. 2015.
Disponível em: <<http://www.bidforum.com.br/PDI0006.aspx?pdiCntd=236836>>. Acesso em: 29 abr. 2020.

LEITE, Gisele. CRUZ, Ramiro Luiz Pereira da. **Sobre a hierarquia das leis no direito brasileiro**. Jornal Jurid Publicações Eletrônicas. 2018. Disponível em: <<https://www.jornaljurid.com.br/colunas/gisele-leite/sobre-a-hierarquia-das-leis-no-direito-brasileiro>>. Acesso em: 13 set. 2019.

LOPES, Francisco Cristiano; FREIRE, Geovana Maria Cartaxo de Arruda. **Ciberdemocracia: os novos rumos de uma democracia planetária**. Universidade Federal do Ceará. 2018. Disponível em: <https://www.uni7.edu.br/recursos/imagens/File/direito/ic/v_encontro/ciberdemocraciasosnovosrumos.pdf>. Acesso em: 02 abr. 2020.

MAIA, Antônio Cavalcanti. A ideia de patriotismo constitucional e sua integração à cultura político-jurídica brasileira. **Direito, Estado e Sociedade**, n. 27, p. 28, jul./dez. 2005

MALUF, Sahid. **Teoria Geral do Estado**. 26 ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

MARCÍLIO, Carlos Flávio Venâncio. Teoria da Inconstitucionalidade das Leis. **Revista de Direito Constitucional e Internancional**, vol. 73/2010, out-dez 2010. Disponível em: <<https://www.revistadostribunais.com.br/maf/app/resultList/document?&src=rl&srguid=i0ad82d9a0000016d2be2adfc30d628bf&docguid=I316f7c403e5f11e09ce30000855dd350&hitguid=I316f7c403e5f11e09ce30000855dd350&spos=3&epos=3&td=4000&context=55&crumb-action=append&crumb->

label=Documento&isDocFG=false&isFromMultiSumm=&startChunk=1&endChunk=1>
Acesso em: 12 set. 2019.

MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. **O controle jurisdicional da convencionalidade das leis**. 4. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Ed. RT, 2016. Disponível em:
<https://www.academia.edu/28160988/MAZZUOLI_Valerio_de_Oliveira._O_controle_jurisdicional_da_convencionalidade_das_leis._4._ed._rev._atual._e_ampl._S%C3%A3o_Paulo_Ed._RT_2016_pr%C3%A9-textuais>. Acesso em: 18 set. 2019

MELLO, Celso D. de Albuquerque. **Direito constitucional internacional**. 2. ed. rev. Rio de Janeiro: Renovar, 2000.

MEZZOMO, Rodrigo Sobrosa et al. **EXMOS SENHORES DOUTORES MEMBROS DA COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS: MEZZOMO V.S BRASIL**. Rio de Janeiro: Mezzomo, 2017. p. 71. Disponível em:
<<https://www.conjur.com.br/dl/denuncia-mezzomo-candidatura-avulsa.pdf>>. Acesso em 31 mai. 2019

MIRANDA, Leila Pereira; DIAS, Palloma Ponciano Lima; COSTA, Rebeka Sousa Da. **Candidatura avulsa: estudo da controvérsia em torno da representação popular**. Universidade Federal de Roraima. 2017.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 30. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

MOREIRA, Ricardo. **Sistema eleitoral brasileiro: evolução histórica: a lei Saraiva**. Jus Navigandi, n. 803, set. 2005. Disponível em: <http://jus.com.br/artigos/3468>. Acesso em: 31 mai. 2019

NETO, Lira. Getúlio (1930-1945): **Do governo provisório à ditadura do Estado Novo**. São Paulo: Editora Companhia das Letras, 2012.

NUNES, Danilo Henrique; LEHFELD, Lucas Souza; CATANI, Letícia Oliveira. Da possibilidade de candidaturas avulsas no direito eleitoral pátrio: análise da jurisprudência do STF. **Revista Direitos Culturais**. Santo Ângelo/RS. V. 14, n. 32 (2019). Disponível em:
<<http://srvapp2s.santoangelo.uri.br/seer/index.php/direitosculturais/article/view/2930/17005>>. Acesso em: 19 set. 2019.

OLIVEIRA, João Paulo. **Direito Eleitoral**. 3. ed., rev., atual. e ampl. – Salvador. Editora JusPodivm, 2019.

PAGLIARINI, Alexandre Coutinho. Hermenêutica para a compreensão da Corte Constitucional Internacional e Novo Mundo. **Revista do Instituto de Hermenêutica Jurídica – RIHJ**, Belo Horizonte, ano 14, n. 20, jul./dez. 2016. Disponível em:
<<http://www.bidforum.com.br/PDI0006.aspx?pdiCntd=246543>>. Acesso em: 29 abr 2020.

PIOVESAN, Flávia. **Direitos humanos e o direito constitucional internacional**. 15. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

PROJETO ACE. **The Electral Knowledge Network**. Disponível em:
<<https://aceproject.org/>>. Acesso em: 05 de abril de 2020.

REZECK, José Francisco. **Direito internacional público: curso elementar**. 17. ed. – São Paulo: Saraiva, 2018.

ROUSSEAU, Jean Jacques apud BONAVIDES, Paulo. *Ciência Política*. 21 ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2014.

ROUSSEAU, Jean Jacques. **Do Contrato Social**. Tradução de Rolando Roque da Silva. Edição eletrônica: Ed. Ridendo Castigat Mores. 2002. Disponível em: <<http://www.ebooksbrasil.org/adobeebook/contratosocial.pdf>>. Acesso em: 12 set. 2019.

SANTANO, Ana Claudia. **Candidaturas independentes**. Curitiba: Editora Íthala, 2018.

SARLET, Ingo Wolfgang. A reforma do judiciário e os tratados internacionais de direitos humanos: observações sobre o §3º do art. 5º da Constituição. **Revista Interesse Público** – IP Belo Horizonte, nº 37, ano 8, mai/jun. 2006. Disponível em: <<http://www.bidforum.com.br/PDI0006.aspx?pdiCntd=49168>>. Acesso em: 12 set. 2019.

SILVA, José Afonso. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 36ª edição. São Paulo: Malheiros, 2013.

SIQUEIRA, Julio Pinheiro Faro Homem de. Uma introdução ao dualismo dialógico, ou a influência da teoria do diálogo das fontes na teoria do direito constitucional. **Revista dos Tribunais**, vol. 989, mar. 2018. Disponível em: <<https://www.revistadostribunais.com.br/maf/app/resultList/document?&src=rl&srguid=i0ad82d9b0000016d2bdef87409d5a565&docguid=I34b1c2a01d0f11e8ae3b01000000000&hitguid=I34b1c2a01d0f11e8ae3b01000000000&spos=1&epos=1&td=6&context=37&crumb-action=append&crumb-label=Documento&isDocFG=false&isFromMultiSumm=&startChunk=1&endChunk=1>> Acesso em: 06 set. 2019.

SIQUEIRA, Paulo Hamilton Jr. Partidos políticos. **Revista dos Tribunais**. Vol. 909/2011. Jul. 2011. Disponível em: <<https://www.revistadostribunais.com.br/maf/app/resultList/document?&sr=rlsrguid=i0ad82d9b0000016af6f257ffc048bad4&docguid=I03ac4fc0c0b611e0a10000008558bb68&hitguid=I03ac4fc0c0b611e0a10000008558bb68&spos=2&epos=2&td=4000&context=13&crumb-action=append&crumb-label=Documento&isDocFG=false&isFromMultiSumm=&startChunk=1&endChunk=1>>. Acesso em: 26 mai. 2019.

STRECK, Lenio Luiz; MORAIS, José Luis Bolzan de. **Ciência política e teoria do Estado**. 7.ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010.

TEIXEIRA, Ayrton de Mendonça. Filiação partidária (sob a óptica da teoria geral do direito). **Revista Brasileira de Direito Eleitoral – RBDE**, Belo Horizonte, ano 7, n. 13, jul./dez. 2015. Disponível em: <<http://www.bidforum.com.br/PDI0006.aspx?pdiCntd=239418>>. Acesso em: 26 mai. 2019.

TELLES JÚNIOR, Goffredo da Silva. O poder do povo. **Revista do Instituto dos Advogados de São Paulo**. Vol. 9. p. 46. São Paulo: Ed. RT, jan.-jun. 2006.

TOUSCOZ. Jean. **Droit International**. Tradução de Nuno Canas Mendes. Editora Europa-América. 1993. Disponível em: <<https://www.passeidireto.com/arquivo/5938626/jean-touscoz-direito-internacional-arrumado>>. Acesso em: 19 set. 2019

ANEXO A

Estados que permitem a candidatura avulsa

Em apenas 9,68% dos 217 países do mundo as candidaturas avulsas não são permitidas nem para o Legislativo nem para o Executivo. Confira na tabela.

Candidaturas avulsas	Países	%	Alguns exemplos
Em nenhum caso	21	9,68	África do Sul, Argentina, Brasil, Peru, Suécia, Uruguai
Só para presidente	29	13,36	Áustria, Bulgária, Coreia do Sul, Moçambique, Portugal, Eslováquia
Só para cargos legislativos	85	39,17	Alemanha, Austrália, Canadá, Itália, Japão, Marrocos, Reino Unido
Para presidente e cargos legislativos	82	37,79	Bangladesh, Chile, EUA, França, Grécia, Índia, Irã

Fonte: Rede de Informações Eleitorais (<http://aceproject.org>), integrada pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD).