**UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALAGOAS – UFAL
FACULDADE DE DIREITO DE ALAGOAS – FDA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO
CURSO DE MESTRADO EM DIREITO**

GILVAN MARTINS DE SOUZA FILHO

**CANDIDATURAS INDEPENDENTES NO BRASIL: A INTERPRETAÇÃO PELO
SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL DA EXIGÊNCIA DA FILIAÇÃO PARTIDÁRIA**

**Maceió /AL
2022**

GILVAN MARTINS DE SOUZA FILHO

**CANDIDATURAS INDEPENDENTES NO BRASIL: A INTERPRETAÇÃO PELO
SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL DA EXIGÊNCIA DA FILIAÇÃO PARTIDÁRIA**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Alagoas, como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Direito.

Orientador: Prof. Dr. George Sarmiento Lins Júnior

Maceió/AL
2022

Catlogação na Fonte
Universidade Federal de Alagoas
Biblioteca Central
Divisão de Tratamento Técnico

Bibliotecário: Marcelino de Carvalho Freitas Neto – CRB-4 – 1767

S729c Souza Filho, Gilvan Martins de.
Candidaturas independentes no Brasil : a interpretação pelo Supremo Tribunal Federal da exigência da filiação partidária / Gilvan Martins de Souza Filho. – 2022.
134 f. : il.

Orientador: George Sarmiento Lins Júnior.
Dissertação (mestrado em Direito) – Universidade Federal de Alagoas. Faculdade de Direito de Alagoas. Programa de Pós-Graduação em Direito. Maceió, 2022.

Bibliografia: f. 124-134.

1. Democracia. 2. Direitos humanos. 3. Candidatura independente - Brasil. 4. Mutaçao constitucional. I. Título.

CDU: 342.843.1(81)

Dedico este trabalho a todos os professores que colaboraram e continuam colaborando na minha formação como cidadão. É apoiado no ombro desses gigantes que procuro enxergar além para contribuir com a sociedade.

AGRADECIMENTOS

Agradeço, primeiramente, aos meus pais, Teresa e Gilvan, por me concederem condições para minha formação profissional, acadêmica e como ser humano. A presença e o incentivo de vocês trazem mais firmeza ao meu caminhar. À minha esposa Amália, pelo apoio e compreensão em diversos momentos. À minha irmã Mirela, inspiração para essa caminhada acadêmica.

De forma especial, ao meu orientador, professor doutor George Sarmiento, pela forma gentil e acolhedora de transmissão do saber. Seu conhecimento e lições irradiam para além da pesquisa, solidificando meu amadurecimento acadêmico durante a jornada. Muito obrigado.

Agradeço a todos que fazem a Universidade Federal de Alagoas ser referência no ensino de qualidade. À Faculdade de Direito de Alagoas, meu especial agradecimento nas pessoas dos professores doutores: Andreas Krell, Adrualdo Catão, Olga Krell, Alberto Jorge, Alessandra Marchioni, Graça Gurgel, Elaine Pimentel, Juliana Jota e Fábio Lins, pelos ensinamentos durante o curso de Mestrado em Direito, os quais foram decisivos aos ajustes das minhas ideias e para a minha formação.

À equipe de servidores e funcionários terceirizados que prestam serviços na Faculdade de Direito de Alagoas, que proporcionaram as condições necessárias ao desenvolvimento das atividades presenciais e telepresenciais em um período adverso marcado pela pandemia da Covid-19. Obrigado pela pronta e gentil assistência.

Por fim, e não menos importante, aos amigos do Programa de Pós-Graduação em Direito da Faculdade de Direito, pelos incansáveis debates que tornaram a caminhada da pesquisa mais rica e proveitosa.

*Posto diante de todos estes homens reunidos, de todas estas mulheres, de todas estas crianças
(e Deus) falando à multidão, anunciou: 'A partir de hoje chamar-me-ei Justiça'.
E a multidão respondeu-lhe: 'Justiça, já nós a temos, e não nos atende'.
Disse Deus: 'Sendo assim, tomarei o nome Direito'.
E a multidão tornou a responder-lhe: 'Direito, já nós temos, e não nos conhece'.
E Deus: 'Nesse caso, ficarei com o nome Caridade, que é um nome bonito'.
Disse a multidão: 'Não necessitamos de caridade, o que queremos é uma Justiça que se
cumpra e um Direito que nos respeite'.*

José Saramago

RESUMO

A Constituição Federal de 1988 anuncia em seu artigo 1º, inciso II, a cidadania como um dos fundamentos da República Federativa do Brasil, elemento que vincula o cidadão à nação e permite o exercício de direitos políticos para atribuir ou exercer mandatos eletivos. A discussão sobre a candidatura independente no Brasil ganhou notoriedade a partir da ação ajuizada por dois pretensos candidatos à prefeitura do município do Rio de Janeiro, matéria tema do Recurso Extraordinário 1.238.853/RJ, com repercussão geral reconhecida pelo Supremo Tribunal Federal (STF). O Texto Constitucional em seu artigo 14, § 3º, dispõe que é condição de elegibilidade, na forma da lei, a filiação partidária. Ocorre que a regulamentação deste requisito se deu por meio da legislação ordinária - Lei dos partidos políticos (Lei 9.096/1995) e Lei das eleições (Lei 9.504/1997) - que exigem a filiação para o exercício da capacidade eleitoral passiva. Tais normas vão de encontro ao que asseveram os artigos 23 do Pacto de São José da Costa e 25 do Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos - tratados de direitos humanos que gozam de status supralegal e devidamente ratificados pelo Brasil - que não elencam a vinculação partidária como requisito para participação no processo eleitoral. Portanto, questiona-se se a condição da filiação partidária presente na Constituição comporta regulamentação restritiva ou se tal exigência pode se constituir num óbice ao máximo exercício do fundamento republicano da cidadania. A relevância da pesquisa eleva-se ainda mais diante do controle de convencionalidade realizado pelo STF, assentando-se a impossibilidade da prisão civil do depositário infiel, com lastro no art. 7º do Pacto de São José da Costa Rica. O objetivo desta dissertação consiste em avaliar a possibilidade jurídica de candidaturas sem vínculo partidário no Brasil. Metodologicamente, adota-se pesquisa bibliográfica e o método dedutivo. A análise jurídica foi realizada na pesquisa da doutrina sobre democracia e representação política, bem como na jurisprudência do direito estrangeiro e da Corte Internacional de Direitos Humanos para estudo do caso específico da possibilidade de admissão da candidatura independente pelo sistema jurídico brasileiro. No capítulo inicial, algumas premissas serão estipuladas a partir do estudo do princípio democrático, dos direitos políticos e do questionamento sobre o modelo atual de representação política. Com esses pressupostos se abordará, no capítulo subsequente, o caso do Recurso Extraordinário 1.238.853/RJ, com avaliação em contraponto dos riscos da oligarquização partidária e da personalização do voto. Em seguida, será examinado como o controle de convencionalidade a ser exercido pelo STF no julgamento do Recurso Extraordinário 1.238.853/RJ pode permitir a coexistência entre filiados a partidos políticos e candidatos independentes no direito brasileiro. No capítulo final serão abordados o fenômeno da mutação constitucional, bem como a adequação e modelos em caso de adoção de um sistema representativo que permita as candidaturas independentes. A investigação conclui que, realizado o controle de convencionalidade, é possível afirmar a possibilidade de candidatura independente no Brasil, contudo, tal constatação estimula pesquisas complementares pertinentes.

Palavras-chave: Democracia. Direitos Humanos. Candidaturas independentes. Mutação constitucional.

ABSTRACT

The Federal Constitution of 1988 announces in first article, item II, citizenship as one of the principles of the Federative Republic of Brazil, an element that links the citizen to the nation and allows the exercise of political rights to elect or exercise elective mandates. The discussion about the independent candidacy in Brazil gained notoriety from the action filed by two would-be candidates for the mayor of the city of Rio de Janeiro, a matter that today is the subject of Extraordinary Appeal 1.238.853/RJ, with general repercussion recognized by the Supreme Court Federal (STF). The Constitutional Text, in its article 14, § 3º, announces that it is a condition of eligibility, in the form of the law, the party affiliation. It so happens that this requirement was regulated through ordinary legislation - Law on political parties (Law 9.096/1995) and Law on elections (Law 9.504/1997) - which require affiliation for the exercise of passive electoral capacity. Such norms are in line with what asserts articles 23 of the Pact of São José da Costa Rica and 25 of the International Pact on Civil and Political Rights - human rights treaties that enjoy supra-legal status and duly ratified by Brazil - which do not list party affiliation as a requirement for participation in the electoral process. Therefore, it is questioned whether the condition of party affiliation present in the Constitution includes restrictive regulation or whether such a requirement can constitute an obstacle to the full exercise of the republican principle of citizenship. The relevance of the research rises even more in the face of the control of conventionality carried out by the STF, based on the impossibility of the civil prison of the unfaithful depositary, based on art. 7 of the Pact of San José of Costa Rica. The objective of this dissertation is to evaluate the legal possibility of candidacies without party affiliation in Brazil. Methodologically, bibliographic research and the deductive method are adopted. The legal analysis was carried out in the research of the doctrine on democracy and political representation, as well as in the jurisprudence of foreign law and the International Court of Human Rights to study the specific case of the possibility of admission of independent candidacy by the Brazilian legal system. In the initial chapter, some premises will be stipulated from the study of the democratic principle, political rights and the questioning of the current model of political representation. With these assumptions, the case of Extraordinary Appeal 1.238.853/RJ will be addressed in the following chapter, with a counterpoint assessment of the risks of party oligarchy and the personalization of the vote. Then, it will be examined how the control of conventionality to be exercised by the STF in the judgment of the Extraordinary Appeal 1.238.853/RJ can allow the coexistence between members of political parties and independent candidates in Brazilian law. In the final chapter, the phenomenon of constitutional mutation will be addressed, as well as the adequacy and models in case of adoption of a representative system that allows independent candidacies. The investigation concludes that, after controlling for conventionality, it is possible to affirm the possibility of an independent candidacy in Brazil, however, this finding stimulates relevant complementary research.

Keywords: Democracy. Human rights. Independent candidacies. Constitutional mutation.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACE	Electoral Knowledge Network
ADI	Ação direta de Inconstitucionalidade
ARE	Agravo em Recurso Extraordinário
CADH	Convenção Americana de Direitos Humanos
CIDH	Corte Interamericana de Direitos Humanos
DUDH	Declaração Universal de Direitos Humanos
FGV	Fundação Getúlio Vargas
HC	Habeas Corpus
INSPER	Instituto de Ensino e Pesquisa
LAPOP	Latin American Public Opinion Project
OAB	Ordem dos Advogados do Brasil
OEA	Organização dos Estados Americanos
ONU	Organização das Nações Unidas
PEC	Proposta de Emenda Constitucional
PIDESC	Pacto dos Direitos Sociais, Econômicos e Culturais
PIDCP	Pacto Internacional dos Direitos Cíveis e Políticos
RE	Recurso Extraordinário
RJ	Rio de Janeiro
STF	Supremo Tribunal Federal
TRE	Tribunal Regional Eleitoral
TSE	Tribunal Superior Eleitoral
UFMG	Universidade Federal de Minas Gerais
USP	Universidade de São Paulo

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Regimes de governo em 2021.....	19
Tabela 2 - Confiança nas instituições brasileiras	29
Tabela 3 - Candidaturas coletivas por quadriênio	33
Tabela 4 - Confiança nos partidos políticos em países europeus	35
Tabela 5 - Permissão de candidaturas independentes no mundo.....	36
Tabela 6 - Orgulho pelo sistema político na América Latina.....	43
Tabela 7 - Confiança nos partidos políticos em países da América Latina.....	44
Tabela 8 - Motivos para ausência de simpatia por partidos políticos.....	61
Tabela 9 - Índice de confiança nos partidos políticos no Brasil.....	64
Tabela 10 - Índice democrático em países ocidentais	94

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	12
2 OS DIREITOS POLÍTICOS E AS CANDIDATURAS INDEPENDENTES: PRESSUPOSTOS TEÓRICOS	15
2.1 Elementos históricos e conceituais do princípio democrático	15
2.1.1 Breves notas sobre a origem dos partidos políticos.....	20
2.1.2 Direitos políticos e os sistemas de proteção de direitos humanos	22
2.2 O questionamento sobre o modelo de representação política no Brasil	25
2.2.1 O crescimento das candidaturas coletivas	31
2.3 Considerações iniciais acerca das candidaturas independentes	34
2.3.1 As candidaturas independentes no cenário internacional.....	35
2.3.2 O histórico das candidaturas independentes no Brasil	38
2.4 Próximo Capítulo	40
3 A REPRESENTATIVIDADE POLÍTICA: OS PARTIDOS E AS CANDIDATURAS INDEPENDENTES	41
3.1 O caso do Recurso Extraordinário nº 1.238.853/RJ	45
3.2 A interpretação democrática da Constituição	51
3.2.1 Os participantes do processo interpretativo.....	53
3.3 Argumentos favoráveis aos partidos políticos	55
3.3.1 O fenômeno da oligarquização e a (des) democracia intrapartidária	57
3.4 Argumentos favoráveis à adoção das candidaturas independentes	62
3.4.1 Efeitos possíveis das candidaturas independentes: a fragmentação da representação e a personalização do voto	66
3.5 Próximo capítulo	68
4 AS CANDIDATURAS INDEPENDENTES: JURISPRUDÊNCIA E LEGISLAÇÃO NACIONAL E INTERNACIONAL	70
4.1 O controle de convencionalidade e a proibição da prisão do depositário infiel	71
4.2 As candidaturas independentes na jurisprudência internacional	76
4.2.1 Decisões da Corte Interamericana e do Tribunal Europeu de Direitos Humanos	81
4.3 A amplitude da representatividade política na Convenção Americana de Direitos Humanos e no Pacto Internacional dos Direitos Cíveis e Políticos	86
4.3.1 A extensão da cláusula de abertura material dos direitos fundamentais	90
4.4 Próximo capítulo	93

5 A PERMISSÃO DA CANDIDATURA INDEPENDENTE: MUTAÇÃO CONSTITUCIONAL E ADEQUAÇÃO.....	94
5.1 Breves considerações sobre a mutação constitucional	96
5.1.1 A mutação constitucional quanto à exigência da filiação partidária	101
5.2 Propostas de emendas constitucionais sobre candidaturas independentes.....	107
5.2.1 A adoção de um modelo legislativo para as candidaturas independentes	111
5.3 Observações conclusivas sobre as candidaturas independentes	114
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	120
REFERÊNCIAS	124

1 INTRODUÇÃO

A representação democrática é um tema que desperta interesse não apenas pelo desafio que é investigar sua evolução no mundo jurídico, mas pela forma como se apresenta na atualidade. Reflexões sobre a legitimidade das agremiações partidárias no sistema representativo eleitoral e a possibilidade de adoção de candidaturas independentes ganham relevo no contexto presente.

Os direitos políticos evidenciam-se como um dos pilares mais tradicionais dos direitos humanos, porquanto, com sua longa trajetória histórica, possibilitou expressiva presença de seus valores nas sociedades ocidentais. De igual maneira ocorreu com a democracia, regime pautado na participação da escolha dos governantes e, assim, com maiores condições de fazer valer tanto esses direitos políticos, como também de robustecer todo o conjunto dos direitos humanos.

Há muita divergência sobre a forma do exercício e da interpretação dos direitos políticos. Atualmente observa-se notório o protagonismo das agremiações partidárias no processo eleitoral, contudo, tais instituições também possuem posição central na crise de representatividade que persiste nas democracias ocidentais. Aprimorar esta representação em sociedades cada vez mais complexas e carecedoras de espaços para a participação política é caminho a ser percorrido.

No Brasil, o exercício da representatividade política apenas por agremiações partidárias fomenta a insurgência dos que defendem a inserção das candidaturas independentes no ordenamento jurídico. Os debates oriundos desse problema ganham maior destaque quando se investiga a democracia interna dos partidos políticos e os indicadores de confiança dos cidadãos no sistema de representação política vigente no país.

A discussão retornou aos debates acadêmicos e jurídicos com o Recurso Extraordinário nº 1.238.853/RJ de relatoria do ministro Luís Roberto Barroso, o qual teve sua repercussão geral reconhecida pelo Supremo Tribunal Federal. A questão ganhou notoriedade em 2016, após o indeferimento da candidatura de dois cidadãos brasileiros, não filiados a partidos políticos, que pleiteavam disputar os cargos de prefeito e vice-prefeito da cidade do Rio de Janeiro. Os recorrentes alegaram que além da inexistência de vedação explícita na Constituição Federal de 1988, o Pacto de São José da Costa Rica, ratificado pelo Brasil em 1992, não elenca a filiação partidária como condição de elegibilidade.

A presente dissertação, situada na linha de pesquisa direitos humanos fundamentais: análise crítica do(s) constitucionalismo(s), de suas manifestações sociais e de sua

interpretação/aplicação na pós-modernidade, tem como missão responder à seguinte pergunta: realizando-se o controle de convencionalidade, o ordenamento jurídico brasileiro admite a coexistência de candidaturas independentes e candidaturas por meio de partidos políticos?

Considerando que a Convenção Americana de Direitos Humanos não elenca a filiação partidária como requisito de elegibilidade, o objetivo geral da presente dissertação consiste em analisar se a referida condição comporta regulamentação restritiva ou se tal exigência pode se constituir num óbice ao pleno exercício do fundamento republicano da cidadania. Para tanto, foram delineados os seguintes objetivos específicos: contextualizar o momento da representação política vivenciada não apenas no Brasil, como em outros países; compreender a interferência dos tratados de direitos humanos no direito interno e, delinear as principais mudanças para adequação de um modelo em caso de admissão das candidaturas independentes.

Parte-se da hipótese de que não existe justificativa para a impossibilidade da candidatura independente, ainda que se alegue exigência constitucional do § 3º do artigo 14. O texto do referido dispositivo determina a sua regulamentação, o que ocorreu por meio de lei ordinária na qual ficou estabelecido o requisito da filiação partidária para candidaturas eleitorais. Contudo, tal exigência não está presente na Convenção Americana de Direitos Humanos, que possui status supralegal e foi ratificada pelo Brasil.

Para viabilizar o teste da hipótese, metodologicamente, adotam-se a pesquisa bibliográfica e o método lógico dedutivo¹. A análise jurídica foi realizada (1) a partir da doutrina sobre representação política e direitos humanos e na análise do sistema jurídico pátrio – visando investigar publicações oficiais da legislação e da jurisprudência –; e (2) com respeito ao exame lógico dedutivo, a partir de uma premissa maior – as normas constitucionais e convencionais – para uma premissa menor – o caso específico da análise da regulamentação da filiação partidária por lei ordinária.

Em um primeiro momento são estabelecidos os pressupostos teóricos da pesquisa a partir do estudo dos elementos históricos e conceituais do princípio democrático; será abordado o fortalecimento dos direitos políticos a partir do sistema de direitos humanos; discutir-se-á o questionamento acerca da eficácia do modelo de representação política no Brasil; e serão

¹ Conforme explica Ruiz, a pesquisa bibliográfica consiste no exame do conjunto de documentos escritos por autores conhecidos e identificados ou anônimos para levantamento e análise do que já se produziu sobre determinado assunto que o pesquisador assumiu como tema da pesquisa científica. Sobre o método dedutivo, indicado também pelo autor como o método racional, a direção é descendente, visto que a partir de enunciados mais gerais é possível chegar a uma conclusão particular ou menos geral, destacando que a função básica do método consiste em “explicitar ao longo da demonstração aquilo que implicitamente já se encontra no antecedente”. RUIZ, João Álvaro. **Metodologia científica**: guia para eficiência nos estudos. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2002, p. 58; 138-139.

apresentadas algumas considerações iniciais sobre as candidaturas independentes com abordagem do cenário internacional e do seu histórico no Brasil.

No capítulo seguinte, realiza-se o exame mais aprofundado: da representação política no Brasil, discutindo-se como a exigência da filiação partidária pode se converter em um obstáculo à consolidação da democracia representativa; do percurso do Recurso Extraordinário nº 1.238.853/RJ no STF; da colaboração de Häberle para a interpretação democrática da Constituição; dos argumentos favoráveis à manutenção das candidaturas apenas por partidos políticos, bem como do fenômeno da oligarquização intrapartidária; dos argumentos favoráveis às candidaturas independentes, mas também dos riscos de fragmentação da representação e da personalização do voto.

No quarto capítulo, a investigação recai sobre o estudo: do controle de convencionalidade no caso paradigmático do Recurso Extraordinário nº 466.343/SP, no qual assentou-se a proibição da prisão do depositário infiel com lastro no Pacto de São José da Costa Rica; das candidaturas independentes na jurisprudência internacional; das decisões da Corte Internacional de Direitos Humanos; da amplitude da representatividade política nos pactos internacionais de direitos humanos e da extensão da cláusula de abertura material dos direitos fundamentais para a admissão das candidaturas independentes.

Por fim, no derradeiro capítulo, o trabalho expõe doutrinas sobre a mutação constitucional e como o Supremo Tribunal Federal pode se valer de tal fenômeno para a permissão das candidaturas independentes. Também serão descritas as propostas de emendas constitucionais já apresentadas sobre as candidaturas sem vínculo partidário; se discutirá sobre a adoção de um modelo legislativo para as candidaturas independentes, e, na seção final, será realizada análise, com contribuição doutrinária, acerca da (in)compatibilidade das candidaturas independentes com o ordenamento jurídico brasileiro.

A impossibilidade da candidatura independente no Brasil tem causado o questionamento de cidadãos que almejam exercer um cargo eletivo sem filiação partidária. O caso tratado no Recurso Extraordinário nº 1.238.853/RJ é apenas uma ilustração de um debate que pode ter contornos muito maiores. Assim, com base nos direitos políticos em perspectiva desde os direitos humanos e motivado por discussões nos campos jurídico e acadêmico sobre o assunto, o presente trabalho pretende investigar em que medida o ordenamento jurídico permite a adoção de candidaturas independentes no sistema de representação política do Brasil.

2 OS DIREITOS POLÍTICOS E AS CANDIDATURAS INDEPENDENTES: PRESSUPOSTOS TEÓRICOS

Neste capítulo inicial fixam-se premissas a partir do estudo dos elementos históricos e conceituais do princípio democrático. Também serão realizadas breves considerações acerca dos direitos políticos e sua presença nos sistemas de proteção de direitos humanos.

Em seguida serão descritas algumas linhas sobre o questionamento da eficácia do modelo de representação política no Brasil, ponto que se afigura como essencial para o discernimento da dimensão do problema. Por fim, além de considerações iniciais acerca das candidaturas independentes, será abordada, de maneira sucinta, a difusão das candidaturas independentes no cenário internacional e o histórico de tais candidaturas no Brasil.

Essas delimitações teóricas servirão como guias argumentativos orientadores desta dissertação, que possui como objetivo analisar, a partir dos limites legais impostos, a permissão da candidatura independente como ampliação do exercício da cidadania.

2.1 Elementos históricos e conceituais do princípio democrático

De início, em uma perspectiva sobre a história, importa destacar que os primeiros sinais democráticos ficaram demonstrados em Atenas, capital da Grécia, onde parte dos cidadãos se reunia em praça pública, com direito a voz e voto, para discussões políticas e formação dos tribunais populares. O espaço era conhecido por *Ágora* e representava um símbolo especial da democracia direta.

A democracia ateniense foi um modelo político que serviu de inspiração para várias sociedades antigas e que influencia até hoje a concepção de democracia no mundo. No entanto, a maior parte dos princípios democráticos modernos surgiu na Inglaterra do século XVII, com a abertura do poder político inglês à participação e ao controle social, por meio da hegemonia do parlamento sobre o rei. O poder político começou a abrir canais à participação do corpo social, surgindo novos dispositivos institucionais que recolocaram a questão democrática num horizonte histórico sem medida comum.

Com as transformações inglesas dos séculos XVII e XVIII, a democracia tornou-se inseparável das instituições representativas modernas, contudo, ainda no sentido restrito de um corpo de delegados diretos da sociedade cuja função era a de se antepor e de controlar o titular do poder real. Mas, ainda nessa época, os mecanismos de participação e controle social do poder não haviam sido abertos irrestritamente a todos os cidadãos. Havia pequenos sinais de uma

divisão interna do poder político, com a constituição de incipientes mecanismos de equilíbrio e um controle recíproco entre os órgãos estatais².

Com o crescimento da população e a maior complexidade das relações sociais, fez-se necessária a maior criação de arcabouços teóricos e políticos capazes de limitar o poder soberano e absoluto que detinham os reis. Assim, emergia a ideologia que funda o Estado Liberal com a função de garantir os direitos fundamentais do homem: os pilares da liberdade, igualdade e propriedade³.

A democracia representativa tomou forma, dando ensejo ao surgimento de um conjunto de instituições que disciplinam a participação popular no processo político, tais como as eleições e os partidos políticos. Nesse modelo representativo a participação se faz indireta e periódica, por via das instituições eleitorais que visam a disciplinar as técnicas de escolha dos representantes do povo para o exercício das funções governamentais⁴.

Com o avançar da história percebeu-se que o estado liberal proporcionou relativa igualdade entre os cidadãos, contudo, uma igualdade perante a lei, que não trazia impacto real às condições de vida. Era eminentemente formal, meramente de direitos em detrimento de uma igualdade de fato. Em virtude disso, a liberdade e a igualdade, compreendidas no sentido negativo, constituíam-se em direitos de defesa ante o Estado, não concebidas, nesse contexto, como direitos de participação política na comunidade.

Os traços do Estado moderno surgem nesse processo de abstração da soberania e despersonalização do poder, dando origem a um domínio público. O Estado enquanto instância abstrata representa, incorpora e une a multiplicidade diversa e contraditória do todo social. Essa abstração é o lugar onde a sociedade encontra unidade e identidade, constituindo um sistema representativo. A distância entre o Estado e os indivíduos atribuiu forma ao constitucionalismo, que ganhou maior destaque a partir do século XIX, após as explosões revolucionárias na América e na Europa, dando maior corpo à democracia representativa.

No início do século XX, as instituições do sistema representativo liberal-democrático enfrentaram forte crise de legitimidade e representatividade. Vivia-se um momento caracterizado por diversas demonstrações de desconfiança nas instituições da democracia

² BERCOVICI, Gilberto. **Soberania e Constituição**: Para uma crítica do constitucionalismo. 2. ed. São Paulo: Quartier Latin, 2013, p. 29-32.

³ *Ibid.*, p. 33-35

⁴ SILVA, José Afonso da. **Poder Constituinte e Poder Popular**. São Paulo: Malheiros, 2007, p. 61-62.

liberal, com elevados índices de abstenção eleitoral e a falta de perspectiva de real cumprimento das promessas eleitorais e de atuação dos representantes com vistas ao bem comum⁵.

Acerca da crise do sistema representativo, Paulo Bonavides expõe que o emprego deste sistema não atenuou a dificuldade de acesso aos cargos e a participação da população nos negócios públicos, assim como não fortaleceu a presença dos partidos no exercício do poder. Ao contrário, tornou mais agudas as contradições partidárias em matéria de participação governativa eficaz. Estabeleceu-se uma política guiada no benefício próprio de minorias refratárias à ampla participação social e sem respaldo de opinião junto das camadas majoritárias da sociedade⁶.

Desse modo, a crise do capitalismo liberal exigiu a emergência do Estado Social e Democrático, modelo que passa a ser caracterizado pela participação no poder, ampliando-se a ideia de controle. Enquanto no Estado Liberal a participação popular se resume à ideia de controle do poder, no modelo de Estado Social a participação popular indica a garantia de interferência direta da sociedade na gestão pública. Consagra-se, com isso, a perspectiva democrática de tal direito, culminando num movimento de “estadualização” da sociedade e a recíproca socialização do Estado, superando-se a separação Estado-sociedade, típica do modelo liberal. É o princípio da socialidade⁷.

A mudança do modelo da democracia ateniense para a democracia moderna deu nova dimensão à participação popular. No Brasil, a Constituição Federal de 1988, logo em seu artigo 1º, enumera os fundamentos da República, estruturada na forma de estado democrático de direito. Soberania, cidadania e dignidade da pessoa humana são alguns dos pilares essenciais na construção do Estado brasileiro.

O postulado liberal-democrático fundado na ideia de que a democracia emana do povo e em seu nome deve ser exercido foi robustecido na Lei Maior, que previu a ampliação dos espaços da democracia participativa, trazendo mecanismos que permitem aos cidadãos fazer valer a sua vontade sem a intermediação de representantes eleitos. Para tanto, foram elencados instrumentos como plebiscito, referendo e iniciativa popular.

Entretanto, prioritariamente, o ordenamento pátrio adotou um modelo de democracia representativa ou indireta, no qual os cidadãos elegem representantes que deverão compor um

⁵ SCHRAMM, Luanda Dias. O desprezo da política eleitoral: crise da representação e legitimidade contra-democrática na obra de Pierre Rosanvallon. **Revista Debates**, Porto Alegre, v. 10, n. 3, 2016, p. 107-129.

⁶ BONAVIDES, Paulo. Um novo conceito de democracia. In: **Ciência Política**. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 1998, p. 351.

⁷ NOVAIS, Jorge Reis. **Direitos sociais**: teoria jurídica dos direitos sociais enquanto direitos fundamentais. Coimbra: Coimbra Editora, 2010, p. 261.

conjunto de instituições políticas. Saliente-se que rigorosas condições foram impostas para materialização dos mecanismos de democracia direta, citando-se como exemplo os requisitos quantitativos para apresentação das leis de iniciativa popular⁸.

Diante de tantas transformações históricas, a concepção do termo democracia mostra-se multifacetada, porque, dentre outras razões, democracia pode ser considerada o resultado político da civilização ocidental. Giovanni Sartori alerta que a utilização da acepção democracia, ao invés de ser uma busca por seus princípios e ideais, pode ser utilizada para justificar situações de persuasão comportamental que se beneficiam das distorções terminológicas ou ideológicas e esvaziam o real significado do termo. Para Sartori, vive-se uma era de democracia confusa, sobre a qual muitos afirmam aprovar, no entanto, poucos concordam no que realmente ela se traduz⁹.

Em virtude da complexa tarefa que é conceituar democracia, convém trazer ao debate a lição de Robert Dahl que preferiu usar o termo poliarquia. Para Dahl, poliarquia é um regime de governo em que há uma elevada disputa pelo poder e uma ampla participação política, ou seja, quanto mais disputado o poder e quanto mais efetiva a participação popular, mais aquele Estado pode ser considerado uma poliarquia plena. Dahl ainda assevera que para um governo ser considerado democrático, mantendo a responsividade por considerável período de tempo, devem todos os cidadãos ter plenas oportunidades para formular e expressar suas preferências a seus concidadãos e ao governo através de ações individuais e coletivas. Acrescente-se que suas preferências devem igualmente ser consideradas na conduta do governo, sem quaisquer formas de discriminação¹⁰.

Acerca da concepção e do desempenho institucional do sistema representativo democrático, Dalla Corte pontua que a democracia se materializa em um processo histórico e cultural relacionado a vários fatores que, a despeito de existirem atributos comuns, não há um único modelo e significado de democracia em todos os Estados. Logo, muitos que constitucionalmente adotam a forma de governo democrática, após análise substancial e metodológica nem sequer são democracias de fato. Dessa forma, o conceito de democracia é dinâmico, pois se altera conforme especificidades espaciais - sejam elas culturais, sociais,

⁸ Vide o art. 61º, §2º, da CF: “Art. 61, § 2º A iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação à Câmara dos Deputados de projeto de lei subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles”.

⁹ SARTORI, Giovanni. **A teoria da democracia revisitada**: o debate contemporâneo. São Paulo: Ática, 1994, p. 21-22.

¹⁰ DAHL, Robert Alan. **Poliarquia**: participação e oposição. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1997, p. 25.

econômicas - e temporais, o que ocasiona profusão e, por derivar da política, confusão em relação ao seu sentido¹¹.

Sobre o atual panorama da democracia no mundo, o *Democracy Index*¹² compila os dados de 165 países e 2 territórios, observando critérios como processo eleitoral, pluralismo, funcionamento do governo, participação política, cultura política e liberdades civis. A tabela retrata o ano de 2021:

Tabela 1 – Regimes de governo em 2021

Classificação	Nº de países	% de países	% da população mundial
Democracia plena	21	12,6%	6,4%
Democracia falha	53	31,7%	39,3%
Regimes híbridos	34	20,4%	17,2%
Regimes autoritários	59	35,3%	37,1%

Fonte: Tabela elaborada com base nos dados do *Democracy Index* (2021).

A pesquisa considera democracia plena aquela em que as liberdades políticas e civis são respeitadas, com funcionamento do governo satisfatório, judiciário independente e imprensa livre e diversificada. Na democracia falha a cultura política é subdesenvolvida, com baixos níveis de participação e, apesar de possuir eleições livres e justas, seu governo não funciona de modo satisfatório. Nos regimes híbridos não há eleições regulares e pode ocorrer pressão sobre partidos e candidatos pelo governo, corrupção e fraqueza do Estado de Direito. Também não há independência do judiciário e dos veículos de mídia. Por fim, nos regimes autoritários o pluripartidarismo é controlado, assim como imprensa e judiciário. Há desrespeito às liberdades civis¹³.

Em linhas gerais, nos documentos internacionais e na Constituição Federal, há uma defesa da democracia como modelo, bem como há certas opções que foram privilegiadas pelas organizações internacionais, sem, contudo, eliminar as que eventualmente os Estados-membros decidam politicamente para si, dentro de sua soberania. Percebe-se que a democracia é base e

¹¹ DALLA CORTE, Tiago. A democracia no século XXI: crise, conceito e qualidade. **Passagens: Revista Internacional de História Política e Cultura Jurídica**. Rio de Janeiro: vol. 10, n. 2, 2018, p. 180-181.

¹² A revista *The Economist* compila os dados do Índice de Democracia em 165 países e 2 territórios, observando critérios como processo eleitoral, pluralismo, funcionamento do governo, participação política, cultura política e liberdades civis. *Democracy Index*. Disponível em: <<https://www.eiu.com/n/campaigns/democracy-index-2021/>>. Acesso em: 12 mar. 2022.

¹³ MOITA, Susana. **Candidatura Independente**: uma tendência jurídica eleitoral de representatividade política. Belo Horizonte: Editora Dialética, 2020, p. 86.

objetivo a ser buscado, e, desde que observados seus elementos essenciais e as condições mínimas dispostas para o seu exercício, os países podem adequar à sua própria realidade esses mandamentos, não havendo uma maneira única de se concretizar a democracia.

2.1.1 Breves notas sobre a origem dos partidos políticos

Em breve perspectiva histórica, importa mencionar que o termo “partido” veio popularizar-se em substituição gradual à locução depreciativa “facção”, visto que desde o Império Romano até o século XIX, a palavra facção era considerada desabonadora. Giovanni Sartori esclarece que os termos facção e partido não têm a mesma origem, destacando que facção vem do latim *facere* e era usado para traduzir grupos políticos empenhados em um “fazer” perturbador e danoso. Por outro lado, o termo partido, também de origem latina – *partire* – transmitia a ideia de parte, divisão, assumindo uma acepção positiva de representação política¹⁴.

Durante o período medieval não havia contexto político adequado ao desenvolvimento das agremiações partidárias. Vivia-se uma era de funções estatais reduzidas e de transmissão hereditária do poder, na qual estratos dirigentes da sociedade – como o clero e os senhores feudais – influenciavam nas tomadas de decisões da Coroa. As demais camadas sociais, como os servos, camponeses e a incipiente burguesia encontravam-se alijadas de qualquer participação nas deliberações sobre políticas públicas¹⁵.

As agremiações partidárias, em sua moderna concepção, surgiram na Europa e nos Estados Unidos apenas no século XIX, resultado do desenvolvimento da classe burguesa e de um sistema político que alcançou maior autonomia estrutural, complexidade interna e divisão de atribuições. Na Inglaterra, no ano de 1832 - por meio do *Reform Act* - foi ampliado o direito de sufrágio e houve a permissão para que industriais e comerciantes, juntamente com a aristocracia, participassem da gestão dos negócios públicos¹⁶.

Com o contexto acima descrito, no qual havia a crescente participação da burguesia nos processos deliberativos, tornou-se essencial a criação de agentes de intermediação para unir cidadãos com propósitos e ideias semelhantes. Ocorreu assim o desenvolvimento dos partidos,

¹⁴ SARTORI, Giovanni. **Partidos e Sistemas Partidários**. Tradução de Waltensir Dutra. Rio de Janeiro: Zahar; Brasília: Ed. Universidade de Brasília, 1982, p. 23.

¹⁵ MEZZARROBA, Orides. O regime jurídico dos partidos políticos no Brasil. In: SALGADO, Eneida Desiree. DANTAS, Ivo (Coord.). **Partidos políticos e seu regime jurídico**. Curitiba, Juruá, 2013, p. 172.

¹⁶ OPPO, Anna. Partidos Políticos. In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola e PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política I**. 11. ed. Brasília: Editora da UnB, 1998, p. 899.

através da associação de pessoas para exercer uma necessidade só então compreendida, qual seja, a participação do povo no poder¹⁷.

Desde o século XIX, pouco a pouco os partidos foram compondo o cotidiano da organização das classes sociais, tanto como uma forma de manifestação de demandas quanto de reivindicação de direitos. Ainda que no início tenham começado por meio das camadas mais prósperas da sociedade, o avanço do gênero de partidos foi decorrente da gradual extensão do sufrágio. Com tais elementos, mobilizações começaram a existir, dando ensejo aos partidos de massas, ou seja, organizações que tinham a capacidade de agregar um número muito maior de pessoas.

O processo de constitucionalização dos partidos políticos foi resultado do avanço do seu protagonismo através do tempo. É fato que muito antes dessa constitucionalização os partidos já existiam na sociedade e um exemplo disso são os grupos políticos de conservadores e liberais ingleses. A ideia de uma organização com conotação política existia muito tempo antes que a sua devida integração aos textos constitucionais. Dessa maneira, o reconhecimento jurídico dos partidos veio somente após o mundo viver um período de colapsos dos sistemas políticos, a partir do surgimento de regimes ditatoriais, que proibiram a existência das próprias agremiações. Esses eventos evidenciaram que os partidos exerciam uma função bastante importante na instauração da democracia, fazendo da sua integração no ordenamento jurídico algo imprescindível¹⁸.

A Constituição de 1824 do Brasil não tratou sobre agremiações partidárias, contudo, foi durante sua vigência que se verificou a formação dos primeiros partidos - o conservador e o liberal - ainda denominados como associações ou facções políticas¹⁹. Mais tarde, no ano de 1861, formou-se o partido progressista, oriundo da junção de conservadores moderados e liberais²⁰. Importante ressaltar também que, anos mais tarde, o Brasil Império ainda assistiu a criação do novo Partido Liberal e a fundação do Partido Republicano, este último com origem relacionada diretamente à lavoura cafeeira²¹.

A Constituição de 1891, já no Brasil república, também nada dispôs sobre os partidos e se limitou a permitir o direito de associação. Naquela época já existiam agremiações políticas

¹⁷ CAMPOS NETO, Raymundo. **A democracia interna nos partidos políticos brasileiros**. Dissertação de Mestrado em Direito. Universidade FUMEC. Belo Horizonte, 2016, p. 21.

¹⁸ SANTANO, Ana Cláudia. Do surgimento à constitucionalização dos partidos políticos: uma revisão histórica. **Resenha Eleitoral**. Florianópolis, v. 20, n. 2, 2017, p. 14.

¹⁹ CHACON, Vamireh. **História dos Partidos Brasileiros – Discurso e práxis dos seus programas**. 2 ed., Brasília: UnB, 1985, p. 90.

²⁰ MELO FRANCO, Afonso Arinos de. **História e Teoria do Partido Político no Direito Constitucional Brasileiro**. Rio de Janeiro, 1948, p. 45-46.

²¹ *Ibid.*, p. 57-58.

de rasa difusão na sociedade e carentes de diferenças ideológicas, embora aglutinassem os grupos políticos dominantes que se revezavam no poder. A regulamentação da estrutura partidária nacional iniciou-se apenas com a edição do Código Eleitoral de 1932, que reconhecia a existência dos partidos e expressamente utilizava o termo²². Cabe destacar que o referido Código admitia o registro de candidaturas independentes sob a condição de apoio de um determinado número de eleitores.

Nas Constituições de 1934 e 1937, apesar da edição do Código de 1932, não havia qualquer disposição sobre os partidos políticos. A primeira menção constitucional sobre os partidos, ainda que tímida, ocorreu na Constituição de 1946, no contexto de redemocratização do país, acompanhando o cenário mundial. Nos anos seguintes até o início da década de 1960, vigorou um sistema pluripartidarista e formaram-se agremiações de dimensão nacional mobilizadas por forças sociais amplas, fenômeno resultante principalmente da ampliação progressiva do sufrágio. Em julho de 1965 foi publicada a denominada “Lei Orgânica dos Partidos Políticos” (Lei nº 4.740/65), por meio da qual foram estabelecidas restrições para criação de partidos, bem como a redução dos já existentes. Em outubro de 1965 o Brasil pôs fim ao sistema pluripartidarista e adotou o bipartidarismo por meio do Ato Institucional nº. 2²³.

A constitucionalização dos partidos no Brasil efetivou-se com capítulo específico apenas com o advento da Constituição Federal de 1988, com a intenção do constituinte em construir as bases para uma democracia bastante fragilizada até aquele momento. As regras partidárias só se aprimoraram desde então, porquanto o artigo 17 foi expresso sobre a livre criação e organização dos partidos, sem submissão a qualquer ente estatal.

2.1.2 Direitos políticos e os sistemas de proteção de direitos humanos

De início, em perspectiva conceitual, cabe explanar que os direitos humanos podem ser concebidos como faculdades de agir ou poderes de exigir atribuídos ao indivíduo para assegurar a dignidade humana nas dimensões da liberdade, igualdade e solidariedade. Os primeiros direitos humanos surgiram da insurgência da população aos governos absolutistas e a partir da revolução francesa tais direitos passaram a ter previsão nos textos constitucionais²⁴.

²² CHACON, Vamireh. **História dos Partidos Brasileiros** – Discurso e práxis dos seus programas. 2. ed., Editora da UnB, 1985, p. 92-94.

²³ SANTANO, Ana Cláudia. Do surgimento à constitucionalização dos partidos políticos: uma revisão histórica. **Resenha Eleitoral**. Florianópolis, v. 20, n. 2, 2017, p. 22.

²⁴ SARMENTO, George. As gerações dos Direitos Humanos e os desafios da efetividade. IN: RIBEIRO, Mara Rejane; RIBEIRO, Getúlio (org.). **Educação em Direitos Humanos**: Diálogos interdisciplinares. Maceió: EDUFAL, 2012, p. 109.

A evolução histórica dos direitos humanos pode ser compreendida por fases que contribuíram para sedimentar o conceito e o regime jurídico desses direitos na ordem internacional. A primeira fase se fundamenta nas teorias jusnaturalistas, segundo as quais os seres humanos possuíam direitos inerentes à própria condição humana, o que impediria o Estado de restringir tais direitos²⁵. Tais teorias inspiraram as revoluções liberais inglesa, americana e francesa, que representaram um marco na afirmação histórica dos direitos humanos e inauguraram a 1ª geração de direitos da denominada teoria das gerações dos direitos humanos²⁶.

A 1ª geração dos direitos humanos tem na liberdade o elemento axiológico preponderante e nela encontram-se as liberdades públicas e os direitos políticos. As liberdades públicas, também denominadas de direitos individuais, são prerrogativas que protegem a autonomia da pessoa humana em face do abuso de poder ou arbitrariedade estatal. Por outro lado, os direitos políticos são compostos pelo direito de votar, ser votado e ocupar funções públicas, assegurando a participação popular na administração do Estado. Consiste ainda no controle dos atos administrativos através de propositura de ação popular e do direito de filiação a partidos políticos²⁷.

Um efeito direto dos grandes conflitos mundiais do século XX foi a internacionalização dos direitos humanos, pois, até então, o direito internacional ofertava algumas normas esparsas que se referiam a certos direitos essenciais. A criação da ONU em 1945 representou um marco importante. No pós-guerra, mostrava-se necessária a reconstrução dos regimes democráticos a partir da reestruturação dos partidos políticos, da realização de eleições livres e diretas e do voto universal. A partir de então foram aprovados diversos documentos internacionais no sentido de formar um consenso entre os países sobre o conteúdo desses direitos, fazendo-os universais²⁸.

Em 1948, com a publicação da Declaração Universal de Direitos Humanos, o princípio da liberdade foi descrito tanto por sua dimensão política quanto pela individual, sendo tais

²⁵ BOBBIO, Norberto. **A Era dos Direitos**. Tradução Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro, Campus, 1992, p. 29.

²⁶ A teoria das gerações tem como paradigma a evolução histórica dos direitos humanos na ordem jurídica supraestatal e nas Constituições dos Estados contemporâneos e pode ser compreendida da seguinte forma: a) 1ª Geração – liberdades públicas e direitos políticos; b) 2ª geração – direitos sociais, econômicos e culturais; c) 3ª geração – direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos; d) 4ª geração – direitos da bioética e direito da informática. SARMENTO, George. As gerações dos Direitos Humanos e os desafios da efetividade. In: RIBEIRO, Mara Rejane; RIBEIRO, Getúlio (org.). **Educação em Direitos Humanos: Diálogos interdisciplinares**. Maceió: EDUFAL, 2012, p. 110.

²⁷ *Ibid.*, p. 111.

²⁸ SANTANO, Ana Claudia. **Candidaturas independentes**. Curitiba: Íthala, 2018, p. 25.

dimensões complementares e interdependentes²⁹. Nesse sentido, a DUDH dispõe em seu artigo XXI que toda pessoa tem o direito de tomar parte no governo de seu país, diretamente ou por intermédio de representantes livremente escolhidos, bem como de que a vontade do povo será a base da autoridade do governo expressa em eleições periódicas e legítimas, por sufrágio universal, por voto secreto ou processo equivalente que assegure a liberdade de voto.

Cabe também destacar a aprovação do Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos - PIDCP que, à semelhança do Pacto dos Direitos Sociais, Econômicos e Culturais - PIDESC, buscou tornar juridicamente vinculantes os direitos já constantes na DUDH. Tais documentos foram publicados em 1966, e, especificamente o artigo 25 do PIDCP trata dos direitos de participação política, assegurando a todos, sem qualquer discriminação, o direito de participar dos assuntos públicos diretamente ou por meio de representantes livremente escolhidos. Garante também o direito de votar e ser eleito em eleições periódicas, autênticas, realizadas por sufrágio universal e igualitário, por voto secreto e que assegurem a manifestação da vontade dos eleitores.

Essa proteção aos direitos políticos também está presente no Pacto de São José da Costa Rica, que em seu artigo 23, garante a todos os cidadãos o direito de participar na direção dos assuntos públicos diretamente ou por meio de representantes livremente eleitos; de votar e ser eleitos em eleições periódicas autênticas, realizadas por sufrágio universal e por voto secreto que garanta a livre expressão da vontade dos eleitores; e de ter acesso, em condições gerais de igualdade, às funções públicas de seu país. O mesmo dispositivo ainda estabelece de forma taxativa que a lei pode regular o exercício dos direitos políticos, entretanto, não elenca a filiação partidária como obstáculo, descrevendo outros motivos como idade, nacionalidade, residência, idioma, instrução, capacidade civil ou mental, ou condenação, por juiz competente, em processo penal³⁰.

Os direitos políticos foram destaque, de igual maneira, no conteúdo da Carta Democrática da OEA aprovada na cidade de Lima em 2001. Referido documento constitui importante norte de interpretação para a promoção da democracia nos continentes americanos, pois define os elementos essenciais democráticos e sua relação com o desenvolvimento integral e o combate à pobreza³¹.

²⁹ COMPARATO, Fábio Konder. **A afirmação histórica dos Direitos Humanos**. 10. ed., São Paulo: Saraiva, 2016, p. 242.

³⁰ CADH. Convenção Americana de Direitos Humanos. 1969. Disponível em: <https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao_americana.htm>. Acesso em: 22 fev. 2022.

³¹ OEA. Organização dos Estados Americanos. Carta Democrática Interamericana. 2001. Disponível em <http://www.oas.org/OASpage/port/Documents/Democractic_Charter.htm>. Acesso em: 30 mar. 2022.

Em síntese, integrantes da primeira geração dos direitos humanos, os direitos políticos são direitos de participação que garantem aos eleitores a prerrogativa de participar da vida político-institucional de seu país. São os direitos de cidadania que disciplinam o processo eleitoral, a filiação partidária, o exercício do voto, o alistamento eleitoral, os casos de inelegibilidade e a alternância de poder, exigindo de seus titulares a condição de eleitores ou a capacidade eleitoral³².

Assim, revelam-se nítidas as imbricações entre direitos políticos, democracia e direitos humanos fundamentais. São elementos que possuem vínculos lógicos, jurídicos e sociais, onde o pleno exercício de um depende da preservação dos demais, numa intrincada engrenagem democrática.

2.2 O questionamento sobre o modelo de representação política no Brasil

Não se revela simples a tarefa sobre a definição da natureza exata da representação. Apesar das múltiplas concepções, de modo geral, há concordância no entendimento de que não existe representação quando os governantes não são periodicamente escolhidos pelos governados. Assim, o processo de seleção dos representantes resulta na atribuição de autoridade a determinados indivíduos para que decidam por outros.

Não há atribuição de poder por direito divino, nascimento, riqueza ou saber, mas unicamente pelo consentimento dos governados. A eleição reflete o princípio fundamental do pensamento político moderno de que nenhum título de origem sobrenatural natural autoriza alguém impor sua vontade sobre outras pessoas. A eleição é um método de escolha dos que devem governar e de legitimação de seu poder³³.

Atualmente, a complexidade das relações jurídicas e sociais faz com que haja cada vez menos congruência entre representantes e representados. O sistema político brasileiro, em especial, transpõe sinais de falta de representatividade, causa, entre outros fatores, de uma aparente incapacidade dos partidos políticos em promover agregações de interesses numa sociedade complexa, heterogênea e com enormes desigualdades sociais e regionais.

Verifica-se nos últimos anos um aumento do número de siglas partidárias, fato que não denota, contudo, qualquer sinal de aumento da confiança no sistema representativo. A

³² SARMENTO, George. As gerações dos Direitos Humanos e os desafios da efetividade. In: RIBEIRO, Mara Rejane; RIBEIRO, Getúlio (org.). **Educação em Direitos Humanos: Diálogos interdisciplinares**. Maceió: EDUFAL, 2012, p. 112.

³³ MANIN, Bernard. As metamorfoses do governo representativo. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. Tradução Vera Pereira. São Paulo: n. 29, 1995, p. 7.

continuação das práticas clientelísticas e a relação superficial entre o eleitorado e as agremiações políticas dão ensejo à oligarquização, marcada pelo senso extremado de propriedade e pela falta de identificação partidária com os cidadãos³⁴.

Como consequência desses fatores observa-se um surgimento de novos grupos de interesse e movimentos sociais motivados por uma sensação de não-representatividade. O aparecimento de complexas demandas da sociedade desafia os partidos e novas formas de representação política passam a ser debatidas para estimular a participação dos cidadãos na resolução de interesses coletivos.

Novos intermediários ocupam os vazios espaços da representatividade que os partidos não alcançam com sua estrutura burocrática. São personagens heterogêneas da sociedade civil que representam categorias afastadas dos processos deliberativos das políticas públicas e se tornam porta-vozes dos interesses negligenciados pelos tradicionais agentes da representação política³⁵.

Apesar de a Constituição de 1988 ter implementado avanços na consolidação do espírito democrático, revela-se necessário reconhecer que há muito a se trilhar nos caminhos para o real exercício do poder soberano pelo povo. A crise de representatividade que permeia as instituições não é fenômeno recente no Brasil, dado que desde os tempos imperiais até os dias atuais é possível verificar um descolamento entre eleitos e representados³⁶.

O que se tem vivenciado no Brasil é uma crise do modelo representativo adotado. Os movimentos sociais expõem que apesar do crescimento do número de partidos, os denominados representantes já não representam o povo e este, por sua vez, já não se interessa pelos assuntos políticos. Fábio Comparato explana que a verdadeira representação grupal deve ser estabelecida em bases totalmente diversas. As organizações de grupo não devem ser impostas pelo Estado, mas criadas pelos próprios interessados³⁷.

Considerável parte do eleitorado brasileiro se sente distante dos partidos, fato que contribui para aumentar a insatisfação com os representantes, sejam eles de direita, esquerda, conservadores ou liberais. Em pesquisa realizada pelo Instituto Pulso Brasil, realizada em 2018, foram revelados dados importantes sobre a desconfiança nas agremiações partidárias. Ao serem

³⁴ O tema da oligarquização partidária será abordado no item 3.3.1 do próximo capítulo.

³⁵ LAVALLE, Adrián Gurza; HOUTZAGER, Peter P.; CASTELLO, Graziela. Democracia, pluralização da representação e sociedade civil. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, n. 67, São Paulo, 2006, p. 85-86.

³⁶ “Nada mais parecido com um ‘saquarema’ do que um ‘luzia’ no poder”. Esta frase atribuída ao político pernambucano Antônio Francisco de Paula Holanda Cavalcanti revela que a desconfiança sobre instâncias representativas já ocorria no século XIX no Brasil. BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. **A cidadania ativa: referendo, plebiscito e iniciativa popular**. São Paulo: Ática, 1991, p. 24.

³⁷ COMPARATO, Fábio Konder. **Para viver a democracia**. São Paulo: Brasiliense, 1989, p. 78.

inquiridos, 8 em cada 10 entrevistados (81%) não confiavam nos partidos políticos. No Chile o índice de desconfiança ainda é maior (89%). Acrescente-se que o apoio aos partidos estabelecidos é frágil, com apenas 26% dos entrevistados afirmando que o Brasil deveria ficar com os partidos políticos que já estiveram no poder³⁸.

Neste sentido, Barroso aponta que o ponto baixo do modelo constitucional brasileiro e dos sucessivos governos democráticos foi a falta de capacidade para reformular o sistema político. No conjunto de desacertos das últimas décadas, a política passou a ser um fim em si mesma, um mundo à parte, desconectado da sociedade, visto ora com indiferença, ora com desconfiança. As repetidas crises produzidas pelas disfunções do financiamento eleitoral, pelas relações oblíquas entre executivo e parlamentares e pelo exercício de cargos públicos para benefício próprio, têm trazido, ao longo dos anos, algum ceticismo que abate a cidadania e compromete sua capacidade de reação³⁹.

Garcia Loureiro pontua que os pleitos eleitorais se transformaram em processos inábeis à manifestação da soberania popular, bem como ineptos à tradução da responsividade e da representatividade dos governantes. O abuso do poder econômico, o financiamento de campanhas marcadas por sinais de corrupção e a representação partidária desproporcional são alguns dos fatores que motivam o questionamento acerca da legitimidade dos parlamentos enquanto casas de representação⁴⁰.

Nessa linha de raciocínio, Manuel Castells afirma que a crise de representatividade política levou a uma ruptura na relação entre governantes e governados, provocando o colapso gradual da democracia liberal como modelo político de representação e governança. A partir de dados estatísticos, Castells demonstra que mais de dois terços dos habitantes do planeta não se consideram representados pelos políticos. Sobre como os partidos políticos se afastaram dos cidadãos, o escritor considera que a denominada crise de legitimidade política se produz a partir do rompimento do vínculo subjetivo entre o que os eleitores desejam e as ações dos eleitos⁴¹.

Castells acrescenta que, em teoria, esse desajuste se autocorrige na democracia liberal com a pluralidade de opções e as eleições periódicas para escolher dentre essas alternativas. No entanto, na prática, a escolha se limita àquelas opções que já estão enraizadas nas instituições e

³⁸ IPSOS PUBLIC AFFAIRS. **Além do populismo**. Pesquisa Pulso Brasil. Disponível em: <<https://www.ipsos.com/pt-br/alem-do-populismo>>. Acesso em: 20 fev. 2022.

³⁹ BARROSO, Luís Roberto. **A reconstrução democrática do Brasil**. Disponível em: <<https://www.editorajc.com.br/a-reconstrucao-democratica-do-brasil/>>. Acesso em: 26 fev. 2022.

⁴⁰ LOUREIRO, Maria Rita Garcia. Interpretações contemporâneas da representação. **Revista Brasileira de Ciência Política**. Brasília: 2009, n. 1, jan – jun, p. 77-78. Disponível em: <<https://periodicos.unb.br/index.php/rbcp/article/view/1530/1351>>. Acesso em: 01 abr. 2022.

⁴¹ CASTELLS, Manuel. **Ruptura: a crise da democracia liberal**. Tradução Joana Angélica d'Ávila Melo. Rio de Janeiro: Zahar, 2018, p. 53.

nos interesses criados na sociedade, com obstáculos de todo tipo aos que tentam acessar um espaço bem-delimitado. Ademais, os partidos experimentam um processo de burocratização interna, predito por Robert Michels desde a década de 1920, limitando a renovação à competição entre seus líderes e afastando-se do controle e da decisão dos demais filiados. Assim, com a participação menos influente de filiados comuns e eleitores, o sistema funciona autonomamente em relação aos cidadãos⁴².

Verifica-se nas últimas décadas um crescente interesse por informação e maior participação da população na tomada das decisões que afetem o público. Com os processos de democratização, países símbolos da democracia liberal passaram a desenvolver políticas mais participativas, uma vez que se percebia uma crise na representação com a distância entre ações dos representantes e interesse dos representados, verificada na considerável abstenção dos cidadãos nos processos eleitorais⁴³. Destaque-se que nas eleições de 2022 o número de abstenções chegou a mais de 31 milhões de aptos a votar. Tal número representa 20% do eleitorado, a maior porcentagem registrada desde 1998⁴⁴.

O § 1º do artigo 17 da Constituição Federal confere autonomia aos partidos políticos no Brasil. Assim, as agremiações partidárias possuem liberdade necessária para sua organização interna e atuação junto à sociedade⁴⁵. No entanto, o exercício abusivo de tal liberdade acarreta algumas implicações para o sistema representativo brasileiro, restringindo, inclusive, o pleno exercício da cidadania. O fenômeno da transferência de votos é um dos aspectos que acarretavam a baixa sensação de representatividade⁴⁶. Após a emenda constitucional 97/2017, as eleições gerais de 2022 foram as primeiras com a vedação das coligações nas eleições proporcionais⁴⁷.

⁴² CASTELLS, Manuel. **Ruptura**: a crise da democracia liberal. Tradução Joana Angélica d'Ávila Melo. Rio de Janeiro: Zahar, 2018, p. 12-13.

⁴³ AVRITZER, Leonardo; SANTOS, Boaventura de Sousa. Introdução: para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, Boaventura, organizador. **Democratizar a democracia**: os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002, p. 41-42.

⁴⁴ Dados disponíveis em: <<https://www12.senado.leg.br/tv/programas/noticias-1/2022/10/eleicoes-2022-abstencoes-superam-31-milhoes-e-correspondem-a-20-dos-eleitores>>. Acesso em: 04 out. 2022.

⁴⁵ Vide § 1º do artigo 17 da Constituição: Art. 17 [...] § 1º: É assegurada aos partidos políticos autonomia para definir sua estrutura interna e estabelecer regras sobre escolha, formação e duração de seus órgãos permanentes e provisórios e sobre sua organização e funcionamento e para adotar os critérios de escolha e o regime de suas coligações nas eleições majoritárias [...].

⁴⁶ Antes do fim das coligações partidárias nas eleições proporcionais, era comum o fenômeno dos “puxadores de votos”. Observe-se como exemplo o que ocorreu nas eleições para deputado federal em 2014. Neste pleito somente 35 deputados de um total de 513 atingiram o quociente eleitoral, ou seja, se elegeram sozinhos. Disponível em: <<https://exame.com/brasil/quem-sao-os-35-deputados-que-se-elegeram-sozinhos/>>. Acesso em: 22 fev. 2022.

⁴⁷ Disponível em: <<https://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2022/Janeiro/eleicoes-2022-entenda-as-principais-diferencas-entre-federacoes-partidarias-e-coligacoes>>. Acesso em: 22 fev. 2022.

Nessa esteira, Alfredo Gugliano afirma que o fenômeno do absentismo eleitoral acaba por expor a grande lacuna entre eleitores e eleitos. Gugliano acresce que esse fato acaba não por gerar uma crise de legitimidade na democracia, mas uma crise de identidade, uma vez que os cidadãos não se reconhecem como atores do sistema político do qual fazem parte. Quando isso ocorre, as bases da democracia representativa tendem a enfraquecer, reduzindo-se a relevância das eleições no seio da sociedade⁴⁸.

Pierre Rosanvallon robustece essa compreensão ao pontuar que a legitimidade das eleições resta fragilizada com a percepção de que estas não são suficientes para concretizar as promessas de campanha, tornando-se um procedimento de simples seleção de governantes que não se mostram vinculados às expectativas dos cidadãos. Tal percepção revela o distanciamento entre representantes e representados, o que acarreta em uma desconfiança da população com o sistema democrático. Isso deu origem ao que Rosanvallon denomina de contrademocracia, traduzindo-se no crescimento da vigilância, denúncia e avaliação sobre o exercício do poder⁴⁹.

Nesse ponto cabe expor resultados de pesquisa sobre o grau de confiança nas instituições no Brasil. Chama-se atenção para o baixo índice em relação às agremiações partidárias:

Tabela 2 – Confiança nas instituições brasileiras

Instituição	Índice %
Igreja	34,3
Bombeiros	19,7
Forças armadas	16,0
Justiça	9,8
Polícia	4,1
Imprensa	3,7
Governo	2,4
Congresso Nacional	1,0
Partidos políticos	0,2

Fonte: Tabela elaborada com base nos dados da 143ª Pesquisa da Agência CNT/MDA em (2019).⁵⁰

⁴⁸ GUGLIANO, Alfredo Alejandro. Democracia, participação e deliberação: contribuições ao debate sobre possíveis transformações na esfera democrática. *Civitas - Revista de Ciências Sociais*, Porto Alegre, 2006, v. 4, n. 2, p. 278-279.

⁴⁹ ROSANVALLON, Pierre. *Counter-democracy: Politics in an Age of Distrust*. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 2008, p. 12-13.

⁵⁰ Disponível em: <<https://www.cnt.org.br/agencia-cnt/confira-resultados-pesquisa-cnt-md>>. Acesso em: 14 fev. 2022.

A Constituição Federal silenciou sobre a definição institucional do papel a ser desempenhado pelos partidos políticos no contexto da democracia representativa no Brasil. Inexiste passagem na Lei Maior que explicita a função política das organizações partidárias no sistema jurídico-político do país. A falta de definição constitucional dos partidos levou Sartori a afirmar categoricamente que os políticos no Brasil se relacionam com seus partidos como propriedades privadas⁵¹.

No entanto, Ana Cláudia Santano acrescenta que os partidos estão enraizados de tal forma nas democracias ocidentais modernas que seus problemas de legitimação e representatividade não validam a sua exclusão do sistema político. As consequências podem ser irremediáveis e danosas, pois, conforme Santano, a institucionalização de partidos políticos constitui, até os dias de hoje, um dos principais componentes de qualquer processo democrático bem sucedido⁵².

Dieter Grimm pontua que os partidos não são os únicos responsáveis na conformação da vontade popular, como tampouco o pluralismo político se limita somente aos partidos. Grimm afirma que a posição dos partidos para realização dessa função é privilegiada, contudo, a questão da vontade popular surge da complexidade de anseios individuais de uma sociedade, e, sendo os partidos principais responsáveis pela manifestação popular, eles se convertem em instrumento de redução dessa complexidade⁵³.

Destaque-se que o objetivo deste estudo não é a desvalorização do papel dos partidos políticos, mas, num avançar democrático, demonstrar que a representação política não precisa concretizar-se apenas através das agremiações partidárias, estas não raras vezes tratadas como propriedades particulares. Para Gramsci, o partido político pode sim ser responsável para a formação e organização de uma vontade coletiva, algumas vezes pulverizada nas singularidades e necessitada de uma união de forças fortalecedoras da iniciativa da vontade⁵⁴.

Nesse ponto cabe destaque à explanação de Thamy Pogrebinski ao indicar - como forma de ampliar o papel dos cidadãos - um regime democrático que considere o fortalecimento das práticas participativas. Entretanto, isso não se dá em detrimento da representação política e de suas instituições. O entrelaçamento entre as ideias de representação, participação e deliberação e o surgimento de novos espaços democráticos, assim como de novos agentes

⁵¹ SARTORI, Giovanni. **Engenharia constitucional**: como mudam as constituições. Tradução de Sérgio Bath. Brasília: UnB, 1996, p. 112.

⁵² SANTANO, Ana Cláudia. **Candidaturas independentes**. Curitiba, Íthala, 2018, p. 123.

⁵³ GRIMM, Dieter. **Constituição e Política**. Tradução de Geraldo de Carvalho. Belo Horizonte: Del Rey, 2006, p. 53.

⁵⁴ GRAMSCI, Antônio. **Cadernos do Cárcere**, vol. 3. Maquiavel: notas sobre o Estado e a Política. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000, p. 15.

envolvidos na gestão da coisa pública, pode, por outro lado, ser encarado como forma de fortalecimento da representação política e não como um sinal de enfraquecimento das suas instituições⁵⁵.

2.2.1 O crescimento das candidaturas coletivas

Diante do questionamento acerca do modelo de representação política vigente, observa-se que, além das tentativas de candidaturas independentes, há no Brasil exemplos de algumas candidaturas coletivas com êxito em pleitos eleitorais. Nessa modalidade o registro da candidatura é realizado por um titular escolhido pelo grupo, cujo nome aparecerá para os eleitores no momento da votação e, se eleito, será quem poderá votar em projetos, falar em plenário e ser remunerado pelo cargo.

As decisões, contudo, são tomadas coletivamente. Configuram-se, portanto, nos mandatos coletivos ou compartilhados. São formas de exercício do poder legislativo por um grupo de cidadãos que dividem as atribuições fora de plenário, como a elaboração de projetos de lei e a fiscalização do poder executivo. Nessa modalidade de mandato há um porta-voz que possui o vínculo formal com a casa legislativa, o qual exerce suas funções sob um compromisso político de compartilhamento do mandato com os demais representantes⁵⁶.

Neste ponto cabe descrever a diferença entre mandatos coletivos e compartilhados. O coletivo apresenta-se com número reduzido de pessoas, com alinhamento ideológico entre seus membros e que deliberam conjuntamente sobre os assuntos parlamentares. Por outro lado, o mandato compartilhado conta com um maior número de participantes, sem a obrigação de um alinhamento ideológico, cujas decisões são tomadas de forma individual, em regra por meio eletrônico⁵⁷.

A experiência das candidaturas coletivas não é recente. Em 2002, na Suécia, o partido político *Demoex (Democratic Experiment)* foi criado por alunos e pelo professor de filosofia Per Norbäck de uma escola secundária da cidade de Vallentuna. A ideia surgiu em uma atividade sobre tecnologia da informação e democracia, na qual restou evidente a insatisfação dos participantes por não haver um partido que estimulasse a democracia direta. A chapa

⁵⁵ POGREBINSCHI, Thamy. **Entre representação e participação:** as conferências nacionais e o experimentalismo democrático brasileiro. Série Pensando o Direito. Brasília: Ministério da Justiça, 2010, p. 59.

⁵⁶ **As candidaturas coletivas nas eleições municipais de 2020:** análise descritiva e propostas para uma agenda de pesquisa sobre mandatos coletivos no Brasil. Leonardo Secchi e Leonardo Leal (coordenadores). Brasília: IABS, 2020, p. 5.

⁵⁷ *Ibid.*, p. 5.

eleitoral formada pelo professor e pelos alunos disputou as eleições de 2002 com o objetivo de compartilhar a campanha e o mandato no qual todos, inclusive os eleitores da cidade, teriam a mesma influência sobre as posições parlamentares⁵⁸.

Com o êxito eleitoral criou-se um website com a ajuda de especialistas para viabilizar a participação a qualquer cidadão interessado. Sempre que havia nova convocação de sessão legislativa na Câmara de Vereadores de Vallentuna, a aluna que encabeçou o mandato, vereadora Parisa Molagholi, apresentava os assuntos passíveis de votos para que fossem debatidos entre as pessoas que estavam compartilhando o mandato. O resultado da deliberação deveria ser obtido até o dia anterior da votação em plenário para que a vereadora pudesse verificar o posicionamento da maioria e, a partir disso, definir seu posicionamento na votação na Câmara de Vereadores.

O *Demoex* chegou a ter 273 membros ativos e utilizou uma ferramenta de incentivo à participação, compartilhando parte do salário parlamentar com aqueles que fossem mais assíduos nos debates e nas votações on-line. Além da vitória eleitoral em 2002, o mandato coletivo foi reeleito em 2006 e em 2010, mas não obteve êxito nas eleições de 2014⁵⁹.

Na Itália, desde 2009, há o movimento *Cinque Stelle* (Cinco Estrelas), originado na parceria entre o apresentador televisivo Beppe Grillo e o empreendedor tecnológico Gianroberto Casaleggio. O movimento iniciou com a criação de uma lista cívica para concorrer às eleições municipais na Itália que depois se converteu em partido político nacional para disputar as eleições em 2013.

A ideologia do movimento-partido envolve pautas como democracia direta, democracia digital e contestação dos partidos. Inicialmente, a ferramenta de interação para os filiados ao partido e acessível aos cidadãos era a plataforma *MeetUp*, contudo, desde 2016, o partido utiliza a plataforma própria Rousseau, que abrange uma série de funcionalidades para todos os inscritos no movimento. Nela, o cidadão pode escolher os candidatos e a ordem deles nas listas eleitorais, debater e ajudar a decidir todos os temas em discussão⁶⁰.

Dessa maneira os parlamentares adotam como referência um posicionamento coerente com a base de filiados. Os inscritos na plataforma também podem enviar propostas de projetos de lei e influenciar diretamente na construção de projetos de lei regionais dos representantes do movimento. O *Cinque Stelle* é considerado um movimento-partido populista italiano que, em

⁵⁸ RAPS. Rede de Ação Política pela Sustentabilidade. **Mandatos coletivos e compartilhados**: desafios e possibilidades para a representação legislativa no Século XXI. São Paulo: RAPS/Udesc, 2019, p. 29.

⁵⁹ *Ibid.*, p. 30.

⁶⁰ *Ibid.*, p. 32.

dez anos, conquistou vitórias eleitorais em eleições municipais, a exemplo das prefeituras de Roma e Turim, eleições regionais e nacionais com a vitória de deputados e senadores. Nas eleições nacionais de 2018 conquistou 32% dos votos para Câmara e Senado e, atualmente, forma o governo nacional com diversos ministros em uma coalização com o Partido Democrático⁶¹.

As candidaturas coletivas também não são novidade no cenário eleitoral do Brasil, embora não haja regulamentação. Em meio à insatisfação com a representação política, essa modalidade de participação ganhou relevo nas eleições de 2020 e foi objeto de discussão em junho 2021 por comissão especial sobre mudanças na legislação eleitoral.

Nesta reunião, representantes da Associação Visibilidade Feminina externaram que a candidatura coletiva foi a maneira que segmentos invisibilizados da sociedade encontraram para se fazer presente nos espaços políticos. Aduziram que, por ter composição plural, esse tipo de mandato representa um desafio para o Poder Legislativo, principalmente em relação à segurança dessas pessoas⁶².

Na prática a Resolução do TSE nº 23.609/2019, autoriza no seu artigo 25, em caso de candidatura coletiva, a menção do grupo ou coletivo de apoiadores na composição do nome da candidata ou candidato⁶³. Observe-se o crescimento das candidaturas coletivas nos últimos pleitos:

Tabela 3 – Candidaturas coletivas por quadriênio

Quadriênio	Nº candidaturas	Nº mandatos eleitos
1998-2001	1	1
2002-2005	1	1
2006-2009	1	1
2010-2013	4	4
2014-2017	74	18
2018-2021	341	28

Fonte: Tabela elaborada com base nos dados disponibilizados pela RAPS (2019).⁶⁴

⁶¹ RAPS. Rede de Ação Política pela Sustentabilidade. **Mandatos coletivos e compartilhados: desafios e possibilidades para a representação legislativa no Século XXI.** São Paulo: RAPS/Udesc, 2019, p. 33.

⁶² BRASIL. Câmara dos Deputados. Especialistas defendem regulamentação das candidaturas coletivas em lei eleitoral. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/noticias/776848-especialistas-defendem-regulamentacao-das-candidaturas-coletivas-em-lei-eleitoral/>>. Acesso em: 09 abr. 2022.

⁶³ BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Plenário aprova resolução sobre escolha e registro de candidatos. Disponível em: <<https://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2021/Dezembro/tse-aprova-resolucao-sobre-escolha-e-registro-de-candidatos>>. Acesso em: 09 abr. 2022.

⁶⁴ RAPS. Rede de Ação Política pela Sustentabilidade. **Mandatos coletivos e compartilhados: desafios e possibilidades para a representação legislativa no Século XXI.** São Paulo: RAPS/Udesc, 2019.

A PEC 379/2017, em trâmite na Câmara dos Deputados, propõe a inserção de parágrafo no artigo 14 da Constituição para possibilitar o mandato coletivo no âmbito do poder legislativo. A justificativa da proposta tem como base argumento semelhante das candidaturas independentes:

No momento em que o País enfrenta grave crise ético-política, consideramos necessário rever nosso sistema eleitoral e representativo, com vistas a ampliar a participação da sociedade nas decisões políticas. Por essa razão, propomos a discussão de novo modelo para o ordenamento jurídico-constitucional brasileiro, a fim de instituir a possibilidade de os mandatos, no âmbito do Poder Legislativo, serem individuais ou coletivos. O mandato coletivo – a ser compartilhado por vários componentes – revela-se uma alternativa para reforçar a participação popular e expandir o conceito de representação política⁶⁵.

Destaque-se que nas eleições de 2020 foram identificadas 313 candidaturas coletivas para o cargo de vereador que receberam um total de 389.379 votos. Destas, 22 candidaturas obtiveram êxito eleitoral⁶⁶. Registre-se que 66,67% das candidaturas coletivas foram realizadas na região Sudeste, enquanto o Nordeste responde por 16,67%. Por fim, vale mencionar que nas eleições de 2020 as mulheres responderam por 51,99% das candidaturas coletivas⁶⁷.

Verifica-se, portanto, que apesar do visível avanço quantitativo de candidaturas coletivas, estas continuam sendo exceção no cenário político brasileiro em que pese o seu caráter de inovação na forma de apresentar candidatos e organizar mandatos.

2.3 Considerações iniciais acerca das candidaturas independentes

Candidatar-se é o exercício do direito de sufrágio na forma passiva. É direito de participação democrática, subjetivo e fundamental que pode ser exercido de diversas maneiras. Em síntese, a primeira forma e a única permitida em nosso país é por meio de partidos políticos; uma outra maneira permite que associações ou grupos tenham seus próprios candidatos, estes respaldados por uma coletividade; e uma terceira forma viabiliza a candidatura independente, sem necessidade de filiação partidária ou associação que a patrocine.

⁶⁵ BRASIL. Câmara dos Deputados. Proposta de Emenda Constitucional nº 379, de 09 de novembro de 2017.

⁶⁶ **As candidaturas coletivas nas eleições municipais de 2020**: análise descritiva e propostas para uma agenda de pesquisa sobre mandatos coletivos no Brasil. Leonardo Secchi e Leonardo Leal (coordenadores). Brasília: IABS, 2020, p. 6.

⁶⁷ Análise das candidaturas coletivas em 2020. Brasília: Instituto de Estudos Socioeconômicos, 2020, p. 9-14. Disponível em: <https://www.inesc.org.br/wp-content/uploads/2021/02/CandidaturasColetivas2020_V05.pdf> Acesso em: 23 abr. 2022.

Assim, o conceito de candidatura independente – por muitos denominada de avulsa – pode ser compreendido como o cidadão que postula a um cargo público eletivo cumprindo os requisitos de elegibilidade, contudo, não pertencente a um partido político ou qualquer tipo formal de associação⁶⁸.

2.3.1 As candidaturas independentes no cenário internacional

O questionamento sobre o modelo de representação política não é um problema exclusivamente brasileiro. O fenômeno da crise de representação apresenta-se em escala mundial, com a verificação de uma menor participação eleitoral e menores índices de confiança em partidos, instituições e sistema político. No cenário europeu, pesquisa realizada em 2021 pela Universidade de Lisboa identificou que apenas 15% dos portugueses afirmaram confiar nas instituições partidárias. Entre os gregos, o índice de confiança cai para 12%, enquanto na Itália e no Reino Unido esse percentual é de apenas 16%. A tabela abaixo também elenca outros países:

Tabela 4 – Confiança nos partidos políticos em países europeus

Países	Índice de confiança
Espanha	7%
Grécia	12%
França	12%
Bulgária	14%
Portugal	15%
Romênia	16%
Itália	16%
Reino Unido	16%

Fonte: Tabela elaborada com base nos dados do Portal de Opinião Pública do Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa (2021)⁶⁹.

É necessário lembrar que a presença dos partidos na arena da representação não se configura, na maioria dos países democráticos, uma exclusividade propriamente dita. A

⁶⁸ NAKAMURA, Luis Antonio Corona. **Las candidaturas independientes em la interpretación jurisdiccional**. Revista de Investigações Constitucionais, Curitiba, v. 4, n. 2, mai-ago, 2017, p. 67.

⁶⁹ Universidade de Lisboa. Portal de Opinião Pública. Confiança nos partidos políticos. Disponível em: <<https://www.pop.pt/pt/grafico/a-politica/confianca-nos-partidos-politicos/pt-el-nl/?colors=nl-2%7Cel-1%7Cpt-0>>. Acesso em: 20 abr. 2022.

legislação de diversos países permite outras formas de candidatura, seja por meio de movimentos sociais, organizações, grupo étnicos ou sindicatos. A adoção de candidaturas independentes é um tema que envolve elementos jurídicos e, de certa forma, aspectos culturais de cada país. Segundo a Rede de Informações Eleitorais - *ACE Project*, através de levantamento realizado em mais de 200 países, concluiu-se que em apenas 24 deles não há permissão legal para candidaturas independentes e em outros 24 consta a possibilidade somente para a presidência.

Destaque-se que em 98 países dos pesquisados (44%) há uma ampla autorização para todos os cargos⁷⁰. A tabela a seguir expõe a permissão das candidaturas independentes por cargo eletivo a ser disputado:

Tabela 5 – Permissão de candidaturas independentes no mundo

Cargo eletivo a ser disputado	% países que permitem	Número de países
Executivo e Legislativo	44%	98
Presidente	10%	24
Deputado Federal	30%	67
Senador	7%	16

Fonte: Tabela elaborada com base nos dados do *ACE Project (2020)*⁷¹.

Ainda de acordo com o referido levantamento, o Brasil, assim como África do Sul, Argentina, Uruguai, Angola, entre outros, encontra-se no grupo de aproximadamente 10% dos países do mundo que não adotam nenhum tipo de candidatura independente em seus pleitos. Convém acrescentar que em países como Chile, Japão, Estados Unidos e França são aceitas candidaturas com ou sem filiação partidária. Já na Itália e na Alemanha também são utilizadas as denominadas listas cívicas no processo eleitoral em que cidadãos sem vínculo partidário podem se candidatar a cargos políticos⁷².

⁷⁰ MOITA, Susana. **Candidatura Independente**: uma tendência jurídica eleitoral de representatividade política. Belo Horizonte: Editora Dialética, 2020, p. 102.

⁷¹ Conforme relatório de 2020 do ACE Project, além do Brasil, os países que não admitem candidaturas independentes em nenhuma das esferas de governo são: Argentina, Uruguai, África do Sul, Angola, Suriname, Tanzânia, Costa Rica, Nicarágua, Guatemala, Aruba, Guiana Francesa, Suécia, Mônaco, Israel, Jordânia, Camboja, Nigéria, Uzbequistão, Guiné-Bissau, Honduras e Zanzibar. Fonte: Rede de Informações Eleitorais. ACE Project. Disponível em: <<http://aceproject.org/epic-en/>>. Acesso em 12 abr. 2022.

⁷² MARTINS, Gilberto Valente. Implantação das candidaturas avulsas como alternativa à crise partidária. **Revista Consultor Jurídico**. 19 out. 2019. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2019-out-19/opiniao-candidaturas-avulsas-alternativa-crise-partidaria?>>. Acesso em: 20 fev. 2022.

O banco de dados não inclui, porém, o grupo de países que permite candidaturas independentes nos âmbitos regionais ou municipais, como é o caso da Suécia. Dessa forma, é possível que o grupo dos países que não admitem candidaturas independentes em qualquer esfera seja menor.

As candidaturas independentes não se configuram, portanto, como uma alternativa recente. Em muitos dos sistemas democráticos pelo mundo o exercício pleno da capacidade eleitoral passiva já era contemplado. Nas legislações da maior parte das democracias modernas as candidaturas independentes aparecem com diversas configurações, com diferenças em relação aos cargos que podem ser ocupados, pré-requisitos para registro e acesso a recursos para financiamento de campanha.

No cenário internacional, o ex-presidente da Alemanha, Joachim Gauck, foi eleito em 2012 como candidato independente. Também merece destaque o caso do presidente Emmanuel Macron. Ao analisar o declínio dos partidos políticos na França, Manuel Castells traça um histórico da vida política de Macron, cujo início se dá quando o atual presidente francês deixa seu posto de ministro da economia no governo e se desvincula do partido ao qual era filiado. Macron lança uma candidatura independente por meio do seu movimento político denominado “Em Marcha” e consegue se eleger após diversas adesões ao seu movimento. Contudo, não obstante a posição clara de Macron contra os partidos políticos, o contexto o levou a criar seu próprio partido. Dessa forma, o movimento político “Em Marcha” passou a ser “A República em Marcha” (*La République En Marche*)⁷³.

Convém mencionar o êxito de Yuriko Koike, que por meio da candidatura independente, em julho de 2016, venceu de com ampla vantagem a eleição para o cargo de prefeita de Tóquio⁷⁴. Destaque-se a vitória do professor de história Gudni Johannesson, que também concorreu de modo independente e venceu as eleições presidenciais na Islândia realizadas em 2016 e 2020⁷⁵. Outro exemplo é do candidato independente Alexander Van Der Bellen que foi eleito presidente da Áustria em 2016⁷⁶.

Na América Latina, um considerável número de países adotou reformas para candidaturas independentes, embora a discussão continue na maioria deles. A figura de

⁷³ CASTELLS, Manuel. **Ruptura**: a crise da democracia liberal. Tradução Joana Angélica d'Ávila Melo. Rio de Janeiro: Zahar, 2018, p. 78-80.

⁷⁴ Notícia disponível em: <<https://www.terra.com.br/noticias/mundo/asia/yuriko-koike-e-eleita-a-1-mulher-ao-governo-de-toquio,ac80930a3f4897b3b551fa7f9184882e5ivuok5k.html>>. Acesso em: 27 jan. 2022.

⁷⁵ Notícia disponível em: <<https://www.dn.pt/mundo/o-presidente-que-vai-continuar-a-levar-os-filhos-a-escola-5264051.html>>. Acesso em: 27 jan. 2022.

⁷⁶ Notícia disponível em: <https://brasil.elpais.com/brasil/2016/12/04/internacional/1480847969_741970.html>. Acesso em: 13 mar. 2022.

candidaturas independentes, cidadãs ou apartidárias como são chamadas em alguns países, existe na Bolívia, Chile, Colômbia, Equador, Honduras, Paraguai, República Dominicana e Venezuela. Mais recentemente foram permitidas em El Salvador - no ano de 2010 - e no México em 2014. Nestes dois últimos casos, a adoção desse tipo de candidatura seguiu um longo processo de demandas cidadãs para sua implementação e surgiu como resultado da busca de alternativas aos candidatos apresentados pelos partidos. A sua aprovação foi aplicada tanto no caso de eleições legislativas como presidenciais⁷⁷.

2.3.2 O histórico das candidaturas independentes no Brasil

A Constituição de 1824 estabelecia as eleições indiretas e o sufrágio censitário. Os requisitos para o voto estavam delineados no capítulo VI – Das Eleições, que excluía das votações menores de 25 anos e os “criados de servir”. No entanto, apesar do seletivo perfil eleitoral da época ficar delineado no referido capítulo, a Constituição silenciou quanto à permissão da candidatura independente. Concedia-se, portanto, permissividade, desde que o candidato preenchesse os requisitos censitários⁷⁸. José Murilo de Carvalho estima que apenas 1.097.698 pessoas estavam aptas a votar nas eleições primárias de 1872, o que corresponderia a 10,8% da população brasileira⁷⁹.

No ano de 1881 a denominada Lei Saraiva implementou diversas mudanças estruturais no aparato eleitoral brasileiro. Disciplinou as eleições diretas para todos os cargos elegíveis da época, permitiu a participação de imigrantes - ainda que sob o critério de comprovação de renda mínima - tratou detalhadamente do alistamento eleitoral e da expedição do título de eleitor. Entretanto, houve a proibição de participação política dos analfabetos no processo eleitoral, mas foram mantidos o sufrágio censitário e a candidatura desvinculada de partidos políticos⁸⁰.

Cabe destacar que a Constituição Federal de 1891, já no período do Brasil República, asseverou a extinção do sufrágio censitário, contudo, analfabetos e mulheres ainda não possuíam capacidade eleitoral ativa ou passiva. Paradoxalmente, com o sistema em vigor das

⁷⁷ POGOSSIAN, Betilde Muñoz. **Las candidaturas independientes en America Latina: repasando las reformas, sus ventajas y los retos pendientes**. Organização dos Estados Americanos. 2014. Disponível em: <<https://reformaspoliticas.org/reformas/candidaturas/candidaturas-independientes/candidaturas-independientes/>>. Acesso em: 11 abr. 2022.

⁷⁸ Vide artigo 92 da Constituição de 1824: Art. 92. São excluídos de votar nas Assembléas Parochiaes. [...] V. Os que não tiverem de renda líquida annual cem mil réis por bens de raiz, industria, commercio, ou Empregos.

⁷⁹ CARVALHO, José Murilo de. **A construção da ordem: a elite política imperial**. Teatro de Sombras: a política imperial. 3. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007, p. 395.

⁸⁰ BRASIL. Decreto nº 3.029, de 09 de janeiro de 1881. Câmara dos Deputados. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-3029-9-janeiro-1881-546079-publicacaooriginal-59786-pl.html>>. Acesso em: 10 fev. 2022.

eleições diretas, o que aparentava um avanço democrático, o resultado foi uma considerável diminuição do número de participantes do processo eleitoral. Aproximadamente 290 mil eleitores – 2,2% da população brasileira - votaram nas eleições de 1894⁸¹. No entanto, desde que o cidadão estivesse em pleno gozo de seus direitos políticos, não havia quaisquer restrições à apresentação de candidaturas sem filiação partidária.

O primeiro código eleitoral brasileiro foi aprovado em 1932, inserindo no processo avanços históricos como o voto feminino, o voto secreto e a criação da justiça eleitoral. Nesse código foram referenciados, pela primeira vez, os partidos políticos, além de ter sido permitida, expressamente, a candidatura independente, conforme teor do artigo 58, § 1º e parágrafo único do Decreto nº 21.076 de 1932.

O referido dispositivo autorizava que as agremiações partidárias realizassem alianças ou formassem grupo de, no mínimo, cem eleitores, para registro na justiça eleitoral até cinco dias antes do pleito da lista de seus candidatos, havendo ainda previsão de que se considerava avulso aquele candidato que não constasse em lista registrada⁸². Saliente-se que Costa Porto recorda que no Brasil, antes do Código Eleitoral de 1932, não havia registro de candidatos por partidos ou grupos de eleitores e todos os candidatos eram, a rigor, independentes⁸³.

Três anos depois, a Lei nº 48 de 1935 implantou uma reforma no Código Eleitoral e fez constar em seu artigo 84 que somente os candidatos registrados por partidos ou alianças de partidos poderiam concorrer às eleições. Todavia, as candidaturas sem filiação partidária ainda não haviam sido extintas, pois o mesmo artigo 84 dispunha que candidatos que obtivessem uma quantidade mínima de requerimentos – cinquenta para as eleições municipais e duzentos para as eleições estaduais ou federais – poderiam concorrer ao pleito⁸⁴.

A exclusividade de candidaturas por partidos políticos no Brasil apenas ocorreu com a publicação da denominada Lei Agamenon, que em seu artigo 39 asseverou que somente poderiam concorrer às eleições os candidatos registrados por partidos ou alianças de partidos⁸⁵. Tal condição foi mantida com a edição do Código Eleitoral em 1965, que em seu artigo 87

⁸¹ CARVALHO, José Murilo de. **A construção da ordem**: a elite política imperial. Teatro de Sombras: a política imperial. 3. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007, p. 395.

⁸² BRASIL. Decreto nº 21.076 de 24 de fevereiro de 1932. Câmara dos Deputados. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-21076-24-fevereiro-1932-507583-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 10 fev. 2022.

⁸³ PORTO, Walter Costa. **Dicionário do voto**. Brasília: Editora da UnB, 2000, p. 91.

⁸⁴ BRASIL. Lei nº 48 de 04 de maio de 1935. Presidência da República. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1930-1949/l0048.htm>. Acesso em: 10 fev. 2022.

⁸⁵ BRASIL. Decreto-Lei nº 7.586 de 28 de maio de 1945. Presidência da República. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/del7586.htm>. Acesso em: 11 fev. 2022.

prescreve: “*Somente podem concorrer às eleições os candidatos registrados por partidos*”⁸⁶. Apenas em 1988, com a atual Constituição Federal, a filiação partidária foi expressamente elencada como critério de elegibilidade pelo constituinte, a ser regulamentada por lei⁸⁷.

2.4 Próximo Capítulo

A partir dos pressupostos teóricos abordados, o objeto de estudo do próximo capítulo será expor o tema da representatividade política e como a exclusividade de interpretar o mundo político para a sociedade pelos partidos se tornou mais questionável. Realizar-se-á uma descrição dos argumentos lançados na ação que deu ensejo ao Recurso Extraordinário nº 1.238.853/RJ e de que forma, em casos de notória repercussão, a adoção de uma interpretação constitucional sem distanciamento da opinião pública pode ser mais adequada à sociedade pluralista, conforme lições de Häberle. Serão expostos argumentos favoráveis às agremiações partidárias e às candidaturas independentes. Por outro lado, também serão abordados os fenômenos da oligarquização dos partidos e como as candidaturas independentes podem aumentar a personalização do voto.

⁸⁶ BRASIL. Lei nº 4.737 de 15 de julho de 1965. Institui o Código Eleitoral. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/14737compilado.htm>. Acesso em: 11 fev. 2022.

⁸⁷ Vide artigo 14, § 3º da Constituição: 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.

3 A REPRESENTATIVIDADE POLÍTICA: OS PARTIDOS E AS CANDIDATURAS INDEPENDENTES

Partindo-se para uma análise do contexto atual, a Constituição Federal, logo em seu artigo 1º, enumera os fundamentos da República brasileira, estruturada em forma de Estado Democrático de Direito. Soberania, cidadania e dignidade da pessoa humana são alguns dos pilares essenciais na construção do Estado brasileiro.

Fixadas as bases do Estado, o tema representação política emerge em relevância que pode ser compreendida por se apresentar como fenômeno cultural e político central nos regimes democráticos contemporâneos. O ato de representar se faz presente na base da formulação das instituições e se verifica quando atores falam e atuam em nome de outros na arena política. Dessa forma, o vínculo entre representante e representados garante o funcionamento da democracia e sustenta a legitimidade da forma de governo democrática ao possibilitar que vozes e perspectivas dos cidadãos estejam presentes no processo de construção de políticas⁸⁸.

No contexto de representação os partidos políticos são instituições fundamentais no sistema democrático, visto que realizam a mediação entre a sociedade e o Estado, recrutam candidatos, organizam disputas eleitorais e estruturam base de apoio político dos governos. De maneira sucinta, o partido político pode ser concebido como uma organização de pessoas que, imbuídas por ideais ou interesses, almejam ao poder para concretização dos fins pretendidos.

Uma conceituação mais ampla de partido político encontra-se no dicionário de política organizado por Bobbio, na qual se compreende os partidos como formações sociais muito diversificadas, que vão desde os grupos unidos por vínculos pessoais às organizações complexas, burocráticas e impessoais, cuja característica comum é a de se moverem na esfera do poder político⁸⁹.

Eneida Salgado colabora ao dispor que os partidos políticos são pessoas jurídicas de direito privado que desempenham importante função pública na democracia brasileira. Acrescenta que pelo desenho constitucional, as agremiações partidárias possuem o monopólio para apresentação de candidatos a cargos eletivos a partir de uma seleção em seus próprios quadros, além de serem destinatários de garantias e vedações fixadas na Lei Maior⁹⁰.

⁸⁸ PITKIN, Hanna Fenichel. Representação: palavras, instituições e ideias. Tradução: Wagner Pralon Mancuso e Pablo Ortellado. **Lua Nova**. São Paulo: 2006, p. 16.

⁸⁹ OPPO, Anna. Partidos Políticos. In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola e PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política I**. 11. ed. Brasília: Editora da UnB, 1998, p. 899.

⁹⁰ SALGADO, Eneida Desiree. **Princípios constitucionais estruturantes do direito eleitoral**. Tese apresentada no curso de doutorado em direito. Universidade Federal do Paraná, 2010, p. 289.

Os partidos políticos possuem um papel de destaque na estrutura política do Brasil, no entanto, a Constituição Federal destinou apenas o artigo 17 para dispor sobre criação, observação de alguns princípios e proibições⁹¹. Coube a Lei dos Partidos Políticos (Lei nº 9.096/1995), em seu artigo 1º, conceituar que o partido político é pessoa jurídica de direito privado, destinada a assegurar, no interesse do regime democrático, a autenticidade do sistema representativo e a defender os direitos fundamentais definidos na Constituição.

Orides Mezzaroba pontua que restou uma considerável margem de liberdade para regulamentação das agremiações partidárias, sendo o disciplinamento constituinte um dos mais liberalizantes de toda a história. Mezzaroba acresce que o problema fundamental por trás deste debate acerca do papel dos partidos políticos e sobre o direito de todos os cidadãos participarem diretamente da vida pública é a instauração de um sistema democrático representativo que se revela distante do representado⁹².

Conforme mencionado no capítulo anterior, as mudanças na sociedade com o surgimento de grupos de interesse e de movimentos sociais fizeram emergir questionamentos sobre a capacidade destas organizações políticas influenciarem o comportamento dos cidadãos nas disputas eleitorais. A primazia de interpretar o mundo político para a sociedade pelos partidos se tornou mais questionável e, enquanto canais de expressão, a responsabilidade de organizar a vontade popular perdeu confiabilidade, constituindo-se, para muitos, um resquício burocrático destituído de finalidade pública⁹³.

Neste ambiente, Campilongo sintetizou que as sociedades - a exemplo da brasileira - marcadas pela concentração de renda, pela desigualdade de oportunidades sociais e políticas, caracterizam-se pelo fato de os grandes contingentes eleitorais possuírem um papel secundário na articulação das políticas públicas. Isso, conseqüentemente, gera a apatia e o desinteresse de boa parte da população pela tomada de decisões políticas. As instituições representativas caracterizam-se por uma baixa responsividade, estando submetidas a fiscalizações pouco efetivas e estimulando o sistema que as controla através da troca de favores⁹⁴.

Destaque-se que o instituto de pesquisa Datafolha divulgou, em setembro de 2021, pesquisa acerca do grau de confiança nas instituições brasileiras. A referida investigação

⁹¹ Vide art. 17 da Constituição Federal: Art. 17. É livre a criação, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos, resguardados a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo, os direitos fundamentais da pessoa humana e observados os seguintes preceitos: I - caráter nacional; II - proibição de recebimento de recursos financeiros de entidade ou governo estrangeiros ou de subordinação a estes; III - prestação de contas à Justiça Eleitoral; IV - funcionamento parlamentar de acordo com a lei.

⁹² MEZZAROBA, Orides. A reforma política e a crise de representatividade do sistema partidário brasileiro. **Revista Sequência**. Santa Catarina: 2006, v. 27, nº 53, p. 108.

⁹³ CASTELLS, Manuel. **O poder da identidade**. São Paulo: Paz e Terra, 2002, p. 402.

⁹⁴ CAMPILONGO, Celso Fernandes. **Representação política**. São Paulo: Ática, 1988, p. 34.

entrevistou 3.667 pessoas em 190 municípios e identificou que 61% dos que responderam ao questionário não confiam nos partidos políticos. O maior índice de desconfiança entre as dez instituições pesquisadas. Frise-se que a pesquisa utilizou metodologia quantitativa, com abordagem pessoal feita em pontos de fluxo populacional, por intermédio da aplicação de um questionário estruturado⁹⁵.

Cabe trazer à discussão a pesquisa Barômetro das Américas que produziu relatório de comparação científica acerca do comportamento democrático em diversos países. A tabela abaixo mostra o índice de orgulho pelo sistema político em alguns países da América Latina:

Tabela 6 - Orgulho pelo sistema político na América Latina

Países	Nenhum orgulho	Muito orgulho
Brasil	34,62%	8,22%
Colômbia	12,57%	11,85%
Peru	16,31%	6,51%
Argentina	20,09%	11,85%
México	12,28%	16,33%
Equador	11,87%	11,94%
Paraguai	15,84%	9,37%
El Salvador	19,52%	10,79%

Fonte: Tabela elaborada com base nos dados do LAPOP (2019)⁹⁶.

Observa-se que, em países como o Brasil e Argentina, a ausência de orgulho pelo sistema político atinge percentuais consideráveis. Também é possível verificar que em nenhum dos países elencados a classificação de muito orgulho quanto ao sistema político atinge percentual que traduza aprovação dos eleitores. A próxima tabela revela o grau de confiança nos partidos políticos em países da América Latina. A pesquisa foi realizada no ano de 2019 e obteve os seguintes dados:

⁹⁵ Instituto Datafolha. Pesquisa Nacional. Grau de confiança nas instituições. Disponível em <<https://datafolha.folha.uol.com.br/opiniaopublica/2021/09/1989347-piora-avaliacao-do-congresso.shtml>>. Acesso em: 20 fev. 2022.

⁹⁶ Importa destacar que o LAPOP é uma instituição que realiza pesquisas de opinião pública nas Américas há trinta anos. Em 2019 produziu relatório com dados de 34 nações acerca do comportamento democrático. Tabela com mais dados consta em **Candidatura Independente**: uma tendência jurídica eleitoral de representatividade política. MOITA, Susana. Belo Horizonte: Dialética, 2020, p. 132.

Tabela 7 - Confiança nos partidos políticos em países da América Latina

Países	Nenhuma confiança	Muita confiança
Brasil	46,23%	3,34%
Colômbia	32,95%	1,44%
Peru	39,91%	0,92%
Argentina	35,41%	2,36%
México	29,30%	5,00%
Equador	30,07%	2,35%
Paraguai	29,77%	4,42%
El Salvador	35,80%	3,04%

Fonte: Tabela elaborada com base nos dados do LAPOP (2019)⁹⁷.

Acerca desse cenário, Mezzaroba afirma que a crise de representatividade que envolve o modelo de representação e as instituições político-partidárias não poderá ser superada ou minimizada sem a existência de um projeto de transformação dos partidos políticos em instituições integradas à sociedade. Mezzaroba acrescenta que a representação política deve basear-se em mecanismos claros da formação da vontade popular ou permanecerá subordinando-se, de modo sistemático, aos interesses de dirigentes partidários que se valem do sistema político para atender benefícios individuais⁹⁸.

As constantes análises críticas são razões que contribuem para a evolução da representação política. Sobre o tema, Hanna Pitkin asseverou que o conceito de representação pode ser traduzido numa espécie de tensão contínua entre o ideal e a realização. Essa tensão não deve conduzir a abandonar o ideal e induzir um recuo para uma definição operacional que aceita o que fazem aqueles geralmente designados como representantes⁹⁹.

De igual forma não se deve abandonar a sua institucionalização e retirar-se da realidade política. Em vez disso, a representação deve ser um desafio contínuo de construção de instituições e preparação dos indivíduos para que eles se engajem na busca do interesse comum. Dessa maneira, a representação do público se constitui genuína e, ao mesmo tempo, desperta

⁹⁷ Importa destacar que a pesquisa realizou mais de 31 mil entrevistas, utilizando como respostas possíveis os níveis de 1 a 7, onde a resposta 1 representava inexistência do sentimento de orgulho ou confiança e 7 o grau máximo desses sentimentos. Disponível em: <<https://www.vanderbilt.edu/lapop/ab2018.php>>. Acesso em: 14 fev. 2022. Tabela com mais dados consta em **Candidatura Independente: uma tendência jurídica eleitoral de representatividade política**. MOITA, Susana. Belo Horizonte: Dialética, 2020, p. 137.

⁹⁸ MEZZAROBA, Orides. A reforma política e a crise de representatividade do sistema partidário brasileiro. **Revista Sequência**. Santa Catarina, v. 27, n. 53, 2006, p. 110.

⁹⁹ PITKIN, Hanna Fenichel. **The concept of representation**. Berkeley, Los Angeles, London: University of California Press, 1972, p. 240, tradução livre.

um estado permanente de crítica dessas instituições, a fim de que estejam sempre sujeitas a novas interpretações e reformas para aprimoramento e atendimento dos interesses comuns¹⁰⁰.

3.1 O caso do Recurso Extraordinário nº 1.238.853/RJ

Ao tratar dos direitos políticos, o artigo 14, § 3º do Texto Constitucional enumera a filiação partidária como condição de elegibilidade a ser regulamentada por lei. No entanto, a regulamentação desse dispositivo veio através das leis ordinárias 9.504/97 (Lei das Eleições) e 9.096/95 (Lei dos Partidos Políticos), as quais especificam que apenas poderá ser candidato a cargo eletivo o cidadão filiado a um partido político. Reforce-se que o artigo 23 da Convenção Americana de Direitos Humanos não elenca a filiação partidária como motivo a ser regulado pelo legislador ordinário¹⁰¹.

A exigência da filiação partidária insculpida no artigo 14, § 3º do Texto Constitucional deu ensejo a uma ação que chegou ao Supremo Tribunal Federal. A demanda foi ajuizada pelos cidadãos Rodrigo Sobrosa Mezzomo e Rodrigo Rocha Barbosa, que tentaram concorrer à prefeitura do Rio de Janeiro em 2016, como prefeito e vice-prefeito, respectivamente. Os autores não são filiados a nenhum partido político, circunstância que levou a Justiça Eleitoral de primeira instância a julgar o pedido improcedente por entender que no atual sistema brasileiro a filiação partidária é um dos requisitos de elegibilidade, nos termos do artigo 14, § 3º, V, da Constituição Federal.

Inconformados, os autores recorreram ao TRE do Rio de Janeiro, cujo acórdão denegatório foi fundamentado sob o argumento de que todo o ordenamento jurídico está assentado na existência e mediação dos partidos políticos, que exercem papel fundamental para a democracia. Para os julgadores, entender por reduzir o papel dos partidos políticos implicaria em subversão da ordem constitucional estabelecida, motivo pelo qual a mutação constitucional defendida pelos recorrentes revelava-se inconstitucional.

¹⁰⁰ PITKIN, Hanna Fenichel. **The concept of representation**. Berkeley, Los Angeles, London: University of California Press, 1972, p. 240, tradução livre.

¹⁰¹ Vide artigo 23 do Pacto de São José da Costa Rica: Artigo 23 Direitos Políticos 1. Todos os cidadãos devem gozar dos seguintes direitos e oportunidades: a) de participar da 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 e 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** (grifo nosso).

A Corte Eleitoral fluminense asseverou ainda que a implementação ou não de candidaturas independentes no atual ordenamento jurídico deveria passar necessariamente por um debate político que fugiria à competência do Poder Judiciário. O caso em apreciação não revelaria lacuna constitucional, mas clara opção do constituinte originário pela mediação dos partidos políticos em relação às candidaturas para cargos eletivos¹⁰².

No mesmo acórdão restou pontuado que os tratados internacionais citados pelos recorrentes em nenhum momento dispõem sobre candidaturas independentes, mas sim do direito de participação política e de direção dos negócios públicos, que pode ser exercido diretamente ou através de representantes livremente escolhidos. Não poderia haver a imposição internacional de um determinado modelo democrático, porque o regime político é matéria afeta ao âmbito reservado dos Estados. O direito internacional à democracia impõe uma diretriz política de gestão democrática da coisa pública e participação popular, mas tal diretriz não impõe um modelo determinado de democracia, a exemplo da observância de candidaturas sem filiação partidária.

O recurso especial apresentado ao TSE foi desprovido ao argumento de que a decisão regional estaria em harmonia com a jurisprudência da Corte Superior Eleitoral, nos termos da Súmula 30 do TSE¹⁰³. Irresignados, os autores interpuseram agravo regimental que também restou desprovido sob os fundamentos de que, não obstante a máxima de que a democracia se dá com a consagração do direito fundamental do cidadão de participar diretamente da vida política do país, no ordenamento jurídico brasileiro os partidos políticos exercem um elo imprescindível entre a sociedade e o Estado. Para os ministros eleitorais a disposição do artigo 14, § 3º, V, da Constituição, elenca a filiação partidária como condição de elegibilidade sem margem para outras interpretações¹⁰⁴.

Após a rejeição de embargos de declaração opostos, os autores apresentaram recurso extraordinário ao STF, não admitido na origem sob o entendimento da ausência de violação de norma constitucional, tendo em vista que “a filiação partidária é condição constitucional de elegibilidade imprescindível para propositura de candidaturas eletivas”. Em face dessa decisão, os recorrentes opuseram embargos de declaração, não conhecidos. Sobreveio a interposição do

¹⁰² Tribunal Regional Eleitoral do Rio de Janeiro. Recurso Eleitoral nº 1655-68.2016.6.19.0176. Relator André Fontes. Acórdão publicado em 19 set. 2016.

¹⁰³ Súmula 30 do TSE: Não se conhece de recurso especial eleitoral por dissídio jurisprudencial, quando a decisão recorrida estiver em conformidade com a jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral. Disponível em: <<https://www.tse.jus.br/legislacao/codigo-eleitoral/sumulas/sumulas-do-tse/sumula-tse-no-30>>. Acesso em: 17 fev. 2022.

¹⁰⁴ Decisão disponível em: <<https://tse.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/469075706/agravo-regimental-em-recurso-especial-eleitoral-respe-16556820166190176-rio-de-janeiro-rj>>. Acesso em: 19 fev. 2022.

agravo de instrumento em recurso extraordinário (ARE nº 1.054.490/RJ) que obteve provimento para admissão do recurso extraordinário com o reconhecimento da repercussão geral do tema por unanimidade.

Em seu voto, o relator ministro Roberto Barroso explanou que o debate trata de questão constitucional que envolve o significado e o alcance da exigência de filiação partidária, prevista no art. 14, § 3º, da Constituição, à luz do status supralegal do Pacto de São José da Costa Rica, do direito à cidadania (CF/88, art. 1º, II), da dignidade da pessoa humana (CF/88, art. 1º, III) e da liberdade de associação (CF/88, art. 5º, XX).

Barroso incluiu na sua fundamentação considerações sobre a representação política no Brasil, observando que as diversas investigações e denúncias sobre corrupção no país, colocam em xeque a credibilidade do sistema político como um todo, inclusive os partidos políticos. O relator acresceu que pesquisas de opinião indicam que o grau de confiança dos cidadãos nos partidos políticos é muito baixo e destacou que levantamentos empíricos da ONG Transparência Brasil sugerem que o domínio familiar sobre os partidos se encontra em ascensão, tornando menos acessível ao cidadão comum a candidatura política por meio dessas instituições¹⁰⁵.

Diante dessas circunstâncias, restou considerado que o exame da viabilidade constitucional de candidaturas independentes parece ser uma das questões mais relevantes e de maior impacto político, social e jurídico para o país que o STF pode examinar. O relator acrescentou que o reconhecimento das candidaturas desvinculadas de partidos pode desbloquear o acesso do cidadão comum à política, ampliar a concorrência eleitoral e, com isso, reforçar a legitimidade do sistema político. Observe-se trecho do voto do ministro Barroso publicado em 05 de outubro de 2017:

[...] não há na literalidade do texto do art. 14, § 3º, da Constituição vedação expressa à candidatura independente. Mais do que isso: o que o dispositivo em questão prevê é apenas a exigência da filiação partidária “na forma da lei”. Confira-se a sua redação: “Art. 14[...] § 3º São condições de elegibilidade, na forma da lei: [...] V - a filiação partidária.”. Na visão dos recorrentes, **se cabe à lei regulamentar a filiação partidária como condição de elegibilidade e se o Pacto de São José da Costa Rica impede que o direito político dos cidadãos de concorrerem em eleições seja limitado com base em critérios diversos daqueles previstos em seu art. 23, a decisão judicial que impõe a filiação partidária em toda e qualquer hipótese viola o status supralegal reconhecido aos tratados**. A discussão da candidatura avulsa posta nestes termos é inédita perante a Corte. Há, de fato, jurisprudência consolidada no Supremo Tribunal Federal acerca do status supralegal do Pacto Internacional da Costa Rica. Nos autos do RE 466.343, e em situação muito semelhante àquela ora examinada, o Supremo mitigou o alcance da norma constitucional que previa a

¹⁰⁵ Supremo Tribunal Federal. Agravo em Recurso Extraordinário nº 1.054.490/RJ. Relator Ministro Luís Roberto Barroso. Decisão publicada em 05 de outubro de 2017. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=313861274&ext=.pdf>>. Acesso em: 12 mar. 2022.

possibilidade de prisão por dívida do depositário infiel (CF/88, art. 5º, LXVII), em virtude da proibição de prisão por dívida constante do Pacto. A Corte afirmou, então, que **muito embora a norma internacional não pudesse revogar o dispositivo constitucional, seu caráter supralegal tinha o efeito de paralisar a legislação infraconstitucional sobre a matéria, sustando a possibilidade de tal prisão na prática**. Constatou, ainda, da ementa do julgado que, em tal hipótese, a Constituição deveria ser, tanto quanto possível, interpretada à luz da Convenção. Confira-se: “PRISÃO CIVIL. Depósito. Depositário infiel. Alienação fiduciária. Decretação da medida coercitiva. Inadmissibilidade absoluta. Insubistência 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. É ilícita a prisão civil de depositário infiel, qualquer que seja a modalidade do depósito.” [...] O entendimento acima está pacificado no Supremo Tribunal Federal. E é com base no mesmo raciocínio que os recorrentes afirmam que a decisão recorrida viola a jurisprudência desta Corte. Trata-se, a meu ver, de interpretação plausível do Pacto de São José da Costa Rica, que possibilita o reconhecimento da existência de repercussão geral. Por essas razões, manifesto-me pelo reconhecimento da repercussão geral da controvérsia e defino como questão a ser apreciada em repercussão geral: “Saber se é possível ao cidadão concorrer em eleições por meio de candidatura independente, sem prévia filiação partidária, à luz do art. 14, § 3º, CF/1988 e do Pacto de São José da Costa Rica”.¹⁰⁶ (grifo nosso)

Sobre a repercussão geral, o ministro Celso de Mello considerou que a controvérsia se reveste de alta transcendência, notadamente em face do que prescreve a própria Convenção Americana de Direitos Humanos em seu artigo 23. Para o ministro, o Supremo Tribunal Federal não poderia se abster de julgar, em sede de repercussão geral, a possibilidade ou não ao cidadão disputar mandato eletivo independentemente de prévia filiação partidária. Afastaria, por consequência, em caso de julgamento favorável pela Corte, a norma inscrita no art. 87 do Código Eleitoral, que consagra a exclusividade partidária das candidaturas em nosso sistema eleitoral¹⁰⁷.

Importa destacar que em sua manifestação os requerentes alegam violações dos artigos 1º, II (cidadania), III (dignidade da pessoa humana) e V (pluralismo político); 4º, II (prevalência dos direitos humanos); 5º, XX (liberdade de associação), e § 1º e 2º, da Constituição Federal¹⁰⁸.

¹⁰⁶ Supremo Tribunal Federal. Agravo em Recurso Extraordinário nº 1.054.490/RJ. Relator Ministro Luís Roberto Barroso. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=313861274&ext=.pdf>>. Acesso em: 12 mar. 2022.

¹⁰⁷ Vide artigo 87 da Lei 4.737/1965 – Código Eleitoral. Art. 87. Somente podem concorrer às eleições candidatos registrados por partidos. Parágrafo único. Nenhum registro será admitido fora do período de 6 (seis) meses antes da eleição. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/14737compilado.htm> Acesso em: 14 mar. 2022.

¹⁰⁸ Vide artigos 1º, 4º e 5º da Constituição Federal: Art. 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: [...] II – a cidadania; III – a dignidade da pessoa humana; [...] V – o pluralismo político. Artigo 4º A República Federativa do Brasil rege-se nas suas relações internacionais pelos seguintes princípios: [...] II – prevalência dos direitos humanos. Artigo 5º [...] XX - ninguém poderá ser compelido a associar-se ou a permanecer associado; [...] § 1º As normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata. § 2º Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte.

Aduzem, ainda, afronta dos artigos 23 e 29 do Pacto de São José da Costa Rica¹⁰⁹; artigo 25 do Pacto Internacional sobre Direitos Civil e Políticos¹¹⁰, artigo 21 da Declaração Universal de Direitos do Homem¹¹¹ e artigo 27 da Convenção de Viena¹¹².

A violação à cidadania, à dignidade da pessoa humana e ao pluralismo político - insculpidos no artigo 1º, II, III e V da Constituição Federal, respectivamente - denota que qualquer leitura ou interpretação que se faça sobre os direitos políticos deve ter tais fundamentos como norte hermenêutico, e, a fim de se ampliar e concretizar tais fundamentos, o resultado interpretativo deve conduzir à maximização da cidadania, promover a expansão do respeito à dignidade da pessoa humana, bem como ampliar o pluralismo político. Este último - alicerce do Estado Democrático de Direito - fundamento que se traduz na garantia de existência de opiniões diversas e se materializa com o reconhecimento de que a sociedade é formada por incontáveis centros de poder em que todos devem se expressar livremente. A exclusividade da via partidária para o sufrágio passivo aparenta não se amoldar ao pluralismo político.

A proibição das candidaturas independentes também demonstra a aparente violação ao direito de livre associação constante do artigo 5º, XX da Constituição: “ninguém poderá ser compelido a associar-se ou a permanecer associado”. Tal direito possui uma dimensão negativa, o direito de não se associar, que já foi discutida por Jorge Miranda com a lição de que a liberdade de associação é um direito, uma liberdade e uma garantia.

¹⁰⁹ Artigo 23 citado na nota nº 101. Vide artigo 29 da Convenção Americana de Direitos Humanos: Normas de Interpretação. Nenhuma disposição desta Convenção pode ser interpretada no sentido de: a) **permitir a qualquer dos Estados-Partes, grupo ou pessoa, suprimir o gozo e exercício dos direitos e liberdades reconhecidos na Convenção ou limitá-los em maior medida do que a nela prevista**; b) limitar o gozo e exercício de qualquer direito ou liberdade que possam ser reconhecidos de acordo com as leis de qualquer dos Estados-Partes ou de acordo com outra convenção em que seja parte um dos referidos Estados; c) excluir outros direitos e garantias que são inerentes ao ser humano ou que decorrem da forma democrática representativa de governo; e d) excluir ou limitar o efeito que possam produzir a Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem e outros atos internacionais da mesma natureza. (grifo nosso)

¹¹⁰ Vide artigo 25 do Pacto Internacional dos Direitos Cíveis e Políticos: Todo cidadão terá o direito e a possibilidade, **sem qualquer das formas de discriminação** mencionadas no artigo 2 e sem restrições infundadas: a) de participar da condução dos assuntos públicos, diretamente ou por meio de representantes livremente escolhidos; b) de votar e de ser eleito em eleições periódicas, autênticas, realizadas por sufrágio universal e igualitário e por voto secreto, que garantam a manifestação da vontade dos eleitores; c) de ter acesso, em condições gerais de igualdade, às funções públicas de seu país. (grifo nosso)

¹¹¹ Vide artigo 21 da Declaração Universal dos Direitos Humanos: 1. **Todo ser humano tem o direito de tomar parte no governo de seu país diretamente ou por intermédio de representantes livremente escolhidos.** 2. Todo ser humano tem igual direito de acesso ao serviço público do seu país. 3. A vontade do povo será a base da autoridade do governo; essa vontade será expressa em eleições periódicas e legítimas, por sufrágio universal, por voto secreto ou processo equivalente que assegure a liberdade de voto. (grifo nosso)

¹¹² Vide artigo 27 da Convenção de Viena sobre o direito dos Tratados: Direito Interno e Observância de Tratados. Uma parte não pode invocar as disposições de seu direito interno para justificar o inadimplemento de um tratado.

Miranda colabora ao explicar que se trata de um direito complexo, com múltiplas dimensões – individual e institucional, positiva e negativa, interna e externa – cada dimensão com sua lógica própria, complementares entre si e que um sistema jurídico constitucional coerente com princípios de liberdade deve concretizar e harmonizar¹¹³. Importa destacar que o artigo 5º, inciso XVII, da Constituição Federal assevera que a liberdade de associação para fins lícitos é plena, sendo vedada apenas as associações de caráter paramilitar. Dessa forma, ao analisar a liberdade de associação sob sua dimensão negativa, e, em não sendo a candidatura a cargo eletivo atividade de caráter paramilitar, a obrigação de filiação partidária constitui lesão ao exercício desse importante direito individual.

Saliente-se que o artigo 16 da Convenção Americana de Direitos Humanos assegura a liberdade de associação como direito integrante da esfera da liberdade dos indivíduos. O item 2 do dispositivo é taxativo ao estabelecer que o exercício do direito de associação só pode estar sujeito às restrições previstas pela lei que sejam necessárias numa sociedade democrática, no interesse da segurança nacional, da segurança ou da ordem pública. Ainda para proteger a saúde, a moral pública ou os direitos e liberdades das demais pessoas¹¹⁴. Assim, percebe-se que o Pacto de São José concebe o direito de se associar como faculdade ao cidadão e não como condição restritiva para o exercício de um direito como o de ser votado.

Diante da complexidade do debate, o STF realizou, em dezembro de 2019, audiência pública para subsidiar de informações a discussão acerca da permissão de candidaturas independentes. Recorde-se que as audiências públicas estão previstas nas Leis 9.868/99 e 9.882/1999 e possibilitam o registro de opiniões técnicas, políticas, científicas e jurídicas que contribuem com as discussões sobre matérias complexas e fornecem aos ministros elementos que tornam o processo de tomada de decisão mais democrático.

A referida audiência reuniu na Corte Suprema 40 expositores dos mais diversos segmentos sociais: representantes de partidos políticos, de movimentos sociais, professores universitários, membros da Ordem dos Advogados do Brasil, além de parlamentares do Congresso Nacional que também apresentaram suas razões¹¹⁵.

¹¹³ MIRANDA, Jorge. **Manual de direito constitucional**. Coimbra: Coimbra Editora, 2000. Tomo IV, pág. 476.

¹¹⁴ Vide artigo 16 da CADH: Liberdade de Associação 1. Todas as pessoas têm o direito de associar-se livremente com fins ideológicos, religiosos, políticos, econômicos, trabalhistas, sociais, culturais, desportivos, ou de qualquer outra natureza. **2. O exercício de tal direito só pode estar sujeito às restrições previstas pela lei que sejam necessárias, numa sociedade democrática, no interesse da segurança nacional, da segurança ou da ordem públicas, ou para proteger a saúde ou a moral pública ou os direitos e liberdades das demais pessoas.** 3. O disposto neste artigo não impede a imposição de restrições legais, e mesmo a privação do exercício do direito de associação, aos membros das forças armadas e da polícia. (grifo nosso)

¹¹⁵ Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 1.238.853/RJ. Audiências públicas trouxeram ao STF debates sobre tema eleitoral e exercício das liberdades constitucionais. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=434569&ori=1>>. Acesso em: 18 jan. 2022.

Conforme Häberle, ao analisar caso de repercussão geral que envolve o sistema de representação política, a Corte Constitucional deve considerar a peculiar legitimação democrática que o compreende, decorrente da participação de inúmeros segmentos no processo democrático de interpretação constitucional. Acurada reflexão demandam as leis que provocam profundas controvérsias no seio da comunidade. Casos que provoquem possível mutação constitucional exigem da Corte um controle rigoroso, porquanto faz emergir uma profunda divisão da opinião pública. Cabe ao Tribunal a tarefa de zelar para que se não perca o mínimo indispensável da função integrativa da Constituição¹¹⁶.

3.2 A interpretação democrática da Constituição

No ano de 1975, Häberle publicou o texto “A sociedade aberta dos intérpretes da Constituição”, o que provocou nítido interesse e ampla discussão na literatura jurídica. Há na obra uma defesa pela adoção de uma hermenêutica constitucional adequada à sociedade pluralista, pois, para o autor, a metodologia jurídica tradicional, com a atividade interpretativa exclusiva dos juízes, carecia de mudanças.

Häberle explana que todo aquele que vive a Constituição é um seu legítimo intérprete e, portanto, cidadãos, órgãos estatais, grupos de interesse e a própria opinião pública constituiriam forças produtivas de interpretação do complexo normativo constitucional. Interpretar um ato normativo seria encaixá-lo no tempo ou integrá-lo na realidade pública, pois, sem interpretação, não haveria norma jurídica¹¹⁷.

Por meio dessa abordagem, Häberle sugere que os instrumentos de informação dos juízes constitucionais devem ser ampliados e aperfeiçoados, impondo-se um refinamento do processo constitucional e estabelecendo uma comunicação efetiva entre os participantes desse processo amplo de interpretação. Assim, o processo constitucional torna-se o instrumento para uma democratização da hermenêutica constitucional.

Häberle considera que a interpretação aberta integra os métodos interpretativos tradicionais, impondo apenas a sua amplitude. Apesar de defender um procedimento interpretativo plural da Constituição que inclua diversos atores e seja orientado pela realidade, publicidade e consideração das consequências das decisões para o bem comum, o autor não

¹¹⁶ HÄBERLE, Peter. **Hermenêutica Constitucional**: a sociedade aberta dos intérpretes da Constituição: contribuição para a interpretação pluralista e procedimental da Constituição. Tradução de Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris Editor, 1997, p. 45-46.

¹¹⁷ *Ibid.*, p. 9-10.

despreza os princípios e métodos interpretativos clássicos que, para ele, preservam o significado do texto e assumem a função de filtros sobre os quais a força normatizadora da publicidade ganha conformação¹¹⁸.

A teoria da interpretação constitucional esteve muito vinculada a um modelo de uma "sociedade fechada", com reduzido campo de investigação e foco na interpretação constitucional dos juízes e nos procedimentos formalizados. Segundo Häberle, a referida teoria deveria incorporar métodos hermenêuticos voltados para atendimento do interesse público e do bem-estar geral. Para essa realização, o referido jurista explana que no processo de interpretação constitucional não deveria ser estabelecido um elenco fechado, mas convocar à tarefa órgãos estatais, potências públicas, cidadãos e os grupos de interesse. Os critérios de interpretação constitucional não de ser tanto mais abertos quanto mais pluralista for a sociedade¹¹⁹.

Häberle considera que o sujeito que vivencia a norma finda por interpretá-la, tornando-se participante ativo do processo hermenêutico. Desse modo, revela-se essencial a diversidade das forças produtivas de interpretação, que devem atuar de forma prévia, com a exposição de pontos de vista, democratizando-se o processo. Nesse modelo hermenêutico, subsiste a responsabilidade da jurisdição constitucional, que fornece, em geral, a última palavra sobre a interpretação. De igual maneira, valoriza-se a influência da teoria democrática, produzindo-se uma interpretação da Constituição com a participação do cidadão ativo e das potências públicas citadas¹²⁰.

Sobre a interpretação pluralista, Häberle assevera que a relevância dessa concepção e da correspondente atuação do indivíduo ou de grupos, mas também a dos órgãos estatais configuram uma excelente e produtiva forma de vinculação da interpretação constitucional em sentido lato ou em sentido estrito. Tal concepção converte-se num elemento objetivo dos direitos fundamentais. Assume idêntico relevo o papel co-interpretativo do técnico ou *expert* no âmbito do processo legislativo ou judicial. Essa complexa participação do intérprete em sentido lato e em sentido estrito realiza-se não apenas onde ela se encontra institucionalizada, mas também nos tribunais do trabalho, por parte do empregador e do empregado. *Experts* e

¹¹⁸ KRELL, Andreas Joachim. Entre desdém teórico e aprovação na prática: os métodos clássicos de interpretação jurídica. *Revista Direito GV*. São Paulo: jan-jun, 2014, p. 299.

¹¹⁹ HÄBERLE, Peter. **Hermenêutica Constitucional**: a sociedade aberta dos intérpretes da Constituição: contribuição para a interpretação pluralista e procedimental da Constituição. Tradução de Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris Editor, 1997, p. 13.

¹²⁰ *Ibid.*, p. 14.

pessoas interessadas da sociedade pluralista também se convertem em intérpretes do direito estatal¹²¹.

A partir dessas considerações, Häberle expõe que não apenas o processo de formação, mas conjuntamente o desenvolvimento posterior, revela-se pluralista: a teoria da ciência, da democracia, uma teoria da Constituição e da hermenêutica propiciam uma mediação específica entre Estado e sociedade. Na posição que antecede a interpretação constitucional dos juízes, todas as forças pluralistas públicas são, potencialmente, intérpretes da Constituição que desenvolvem e influenciam a força normatizadora. O conceito de participante do processo constitucional relativiza-se na medida que se amplia o círculo daqueles que, efetivamente, tomam parte na interpretação constitucional¹²².

3.2.1 Os participantes do processo interpretativo

Acerca do processo de interpretação, Häberle pontua que uma teoria constitucional concebida como ciência da experiência deve desempenhar uma função auxiliar de informação e mediação. Precisa ainda estar em condições de explicitar os grupos concretos de pessoas e os fatores que formam o espaço público, o tipo de realidade sob análise, a forma como ela atua no tempo, as possibilidades e necessidades existentes. Deve-se questionar que interpretação foi adotada, a forma ou maneira como ela se desenvolveu e que contribuição da ciência influenciou decisivamente o juiz constitucional no seu ofício hermenêutico¹²³.

Os participantes da interpretação dos casos de notória repercussão devem reproduzir a diversidade social. Por certo, no caso do Judiciário, faz-se necessária a participação por seus órgãos julgadores, bem como pelos diretamente envolvidos no processo de decisão, isto é, autor e réu que justificam a sua pretensão e obrigam o Tribunal a assumir um "diálogo jurídico". Outrossim, terceiros com direito de integração à lide ou convocados pelo judiciário podem contribuir: pareceristas, peritos, associações, partidos políticos e representantes dos grupos de interesse.

Dessa forma, adota-se um procedimento democrático e pluralista, com publicidade e sem distanciamento da opinião pública. Importa destacar, ainda, o papel da doutrina

¹²¹ HÄBERLE, Peter. **Hermenêutica Constitucional**: a sociedade aberta dos intérpretes da Constituição: contribuição para a interpretação pluralista e procedimental da Constituição. Tradução de Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris Editor, 1997, p. 17-18.

¹²² *Ibid.*, p. 41.

¹²³ *Ibid.*, p. 19-20.

constitucional, que com sua contribuição influencia a participação por todos os sujeitos acima elencados¹²⁴.

Häberle assevera que a interpretação constitucional não deve ser um "evento exclusivamente estatal", seja do ponto de vista teórico ou prático, possibilitando o acesso a esse processo de todas as forças da comunidade política. O cidadão que formula um recurso constitucional é intérprete da Constituição tal como o partido político contra o qual se instaura um processo de proibição de funcionamento¹²⁵.

Conforme Häberle, a Lei Fundamental Alemã confere legitimidade para instauração do processo de proibição de funcionamento de partido ao Parlamento Federal, a fim de decidir sobre a atuação inconstitucional de partido político, entendida como tal aquela desenvolvida com o objetivo de ameaçar ou de suprimir a ordem liberal-democrática vigente ou a existência da República Federal da Alemanha¹²⁶.

Uma possível crítica à teoria democrática da interpretação constitucional seria o risco prático envolvido, porquanto o resultado da atividade desencadearia em uma dissolução de um grande número de interpretações e na dificuldade de resolução do problema. No entanto, Häberle pontua que uma teoria constitucional que tem por objetivo a convergência política e que afirma o postulado da unidade da Constituição está obrigada a submeter-se a esta crítica. As objeções recebidas devem ser avaliadas de maneira diferenciada, tendo em vista a legitimação dos diferentes intérpretes da Constituição¹²⁷.

Sobre a legitimação dos intérpretes, Häberle acrescenta que a estrita correspondência entre vinculação (à Constituição) e legitimação para a interpretação perde, todavia, o seu poder de expressão quando se considera que a interpretação é um processo aberto. Não é, pois, um processo de passiva submissão, nem se confunde com a recepção de uma ordem. A interpretação conhece possibilidades diversas e consegue ultrapassar o marco da subsunção. A ampliação do círculo dos intérpretes aqui sustentada é apenas a consequência da necessidade, por todos defendida, de integração da realidade no processo de interpretação¹²⁸.

Acerca da participação popular nos processos decisórios, Häberle explana que "povo" não é apenas um referencial quantitativo que se manifesta no dia da eleição e que, enquanto tal, confere legitimidade democrática ao processo de decisão. Povo é também um elemento

¹²⁴ HÄBERLE, Peter. **Hermenêutica Constitucional**: a sociedade aberta dos intérpretes da Constituição: contribuição para a interpretação pluralista e procedimental da Constituição. Tradução de Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris Editor, 1997, p. 21-22.

¹²⁵ *Ibid.*, p. 23.

¹²⁶ *Ibid.*, p. 24.

¹²⁷ *Ibid.*, p. 29.

¹²⁸ *Ibid.*, p. 30-31.

pluralista para a interpretação que se faz presente de forma legitimadora no processo constitucional: como partido político, como opinião científica, como grupo de interesse, como cidadão. A sua competência objetiva para a interpretação constitucional é um direito da cidadania. Dessa forma, os direitos fundamentais são parte da base de legitimação democrática para a interpretação aberta tanto no que se refere ao resultado, quanto no que diz respeito ao círculo de participantes.

Assim, Häberle considera que existem muitas formas de legitimação democrática desde que se liberte de um modo de pensar linear a respeito da concepção tradicional de democracia. Alcança-se uma parte significativa da democracia dos cidadãos com o desenvolvimento interpretativo das normas constitucionais. A possibilidade e a realidade de uma livre discussão do indivíduo e de grupos "sobre" e "sob" as normas constitucionais e os efeitos pluralistas sobre elas emprestam à atividade de interpretação um caráter multifacetado. A sociedade é livre e aberta na medida que se amplia o círculo dos intérpretes da Constituição em sentido lato¹²⁹.

O raio de interpretação normativa amplia-se porque todos estão potencial e atualmente aptos a oferecer alternativas para a interpretação constitucional. Também deve ser levado em conta nas decisões os interesses dos grupos que não participaram do processo hermenêutico e por alguma razão não puderam externar opiniões ou serem representados. Quanto mais ampla for, do ponto de vista objetivo e metodológico, a interpretação constitucional, mais amplo há de ser o círculo dos que delas devam participar. A unidade da Constituição emerge da ampliação da atividade interpretativa que, enquanto processo público, encontra-se diretamente relacionada à concepção de democracia.

3.3 Argumentos favoráveis aos partidos políticos

As agremiações partidárias, por mais controversias que possam despertar, são personagens centrais no regime democrático. É perceptível a existência dos partidos nos mais variados sistemas políticos, inclusive em cenários ditatoriais e totalitários. Para além disso, organizar os interesses e a manifestação da vontade popular são funções que trazem em si considerável complexidade.

Parte da doutrina assevera que o desenvolvimento das denominadas democracias representativas partidárias se deve ao desgaste do modelo de representação anterior, avesso à

¹²⁹ HÄBERLE, Peter. **Hermenêutica Constitucional**: a sociedade aberta dos intérpretes da Constituição: contribuição para a interpretação pluralista e procedimental da Constituição. Tradução de Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris Editor, 1997, p. 37-40.

fixação de critérios mínimos de representatividade. Principalmente por tal cenário, proporcionado pela representação liberal, surgiram os partidos políticos com atribuição de aglutinar, intermediar e executar certas vontades individuais. Nesse sentido, pode-se afirmar que as agremiações políticas nasceram para aperfeiçoar o próprio sistema representativo.

Orides Mezzaroba observa que na democracia representativa os partidos políticos surgem como instituições incumbidas de canalizar a vontade de cada um dos representados, buscando expressá-la de forma unificada e organizada. A vontade deixa de ser unitária de um sujeito não real, conforme vislumbrava a concepção liberal, transformando-se em pluralidade de vontades, de sujeitos reais¹³⁰.

Os representados passam, então, a identificar-se com os princípios e programas partidários e não mais apenas com a personalidade individual do representante. Se no liberalismo clássico a representação política se daria através de uma unidade de indivíduos que buscavam defender interesses específicos sem qualquer intermediação, na democracia representativa partidária a participação popular e o resgate da individualidade dos cidadãos passam a desempenhar papéis centrais¹³¹.

Em audiência pública sobre as candidaturas independentes, a deputada federal Margarete Coelho (PP-PI), afirmou que o ordenamento jurídico brasileiro está baseado na mediação dos partidos políticos e que a redução do papel dessas agremiações subverte a ordem constitucional estabelecida, porquanto são instituições que nascem da sociedade civil e representam interesses legítimos de parcelas organizadas da sociedade. Margarete Coelho pontuou, por fim, a dificuldade de eventuais eleitos para cargos executivos conviverem com o parlamento, pois não teriam uma base de apoio legitimamente formada¹³².

O pleno exercício das funções partidárias é fundamental para o funcionamento da democracia nas mais diversas comunidades. Desde a origem dos partidos na Europa e Estados Unidos do século XIX - quando houve o desenvolvimento da classe burguesa, a maturação do sistema político e a consolidação da divisão do trabalho - o exercício da representação política e a defesa dos princípios constitucionais foram atribuições inerentes a tais organizações. Os

¹³⁰ MEZZAROBA, Orides. O regime jurídico dos partidos políticos no Brasil. *In*: SALGADO, Eneida Desiree. DANTAS, Ivo (Coord.). **Partidos políticos e seu regime jurídico**. Curitiba, Juruá, 2013, p. 168.

¹³¹ *Ibid.*, p. 169.

¹³² Supremo Tribunal Federal. Candidatura avulsa: instituições e parlamentares apresentam argumentos pró e contra. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=432018&ori=1>> Acesso em: 25 mar. 2022.

partidos surgiram justamente para associar os anseios da população e trazê-los para o centro político da discussão, transformando-se no corpo intermediário entre a sociedade e o Estado¹³³.

Dawn Brancati acrescenta que as agremiações partidárias permitem maior acesso a recursos públicos de campanha e tempo de mídia. Candidatos independentes muitas vezes não possuem esses recursos pelas vias tradicionais, ao passo em que filiados a partidos podem utilizar de uma complexa estrutura de apoio a suas candidaturas com a organização de agendas, alocação de recursos e amplo planejamento de campanha¹³⁴.

Por meio de análise de desempenho eleitoral de candidaturas independentes em 34 países, em eleições realizadas de 1945 a 2003, Brancati constatou que 7% dos candidatos optaram pela disputa do pleito sem partido. Dentro da amostra de candidaturas independentes, 43% dos pleiteantes estão na Europa Ocidental, 12% na América do Norte e apenas 10% na América Latina. Percentuais mínimos foram registrados na Ásia (4%) e na África (1%). Cabe ressaltar que 2% dos candidatos independentes obtiveram vitórias em seus pleitos¹³⁵.

Assim, ao perceber o governo como uma reunião de indivíduos para exercício do poder político e determinação da direção política de uma sociedade, as democracias modernas não dispensam as agremiações partidárias como responsáveis pelo exercício dessas funções, constituindo-se os partidos em verdadeiros filtros para o exercício do poder¹³⁶.

3.3.1 O fenômeno da oligarquização e a (des) democracia intrapartidária

A representação da sociedade pelos partidos traz consigo imperfeições, sobretudo pelo distanciamento dessas organizações após o período eleitoral, o que resulta, muitas vezes, em desvios da agenda política. Isso traz ao debate o questionamento constitucional acerca da exclusividade da representação popular por agremiações partidárias.

Há uma imagem dos partidos como a de uma organização politicamente incorreta, responsável pela deterioração do próprio sistema democrático. As críticas mais citadas pela doutrina gravitam em torno da noção do governo de partidos em substituição ao parlamento

¹³³ CAMPOS NETO, Raymundo. **A democracia interna nos partidos políticos brasileiros**. Dissertação de Mestrado em Direito. Universidade FUMEC. Belo Horizonte, 2016, p. 17.

¹³⁴ BRANCATI, Dawn. Winning Alone: The Electoral Fate of Independent Candidates Worldwide. **The Journal of Politics**. v. 70, n. 3, 2008, p. 649. Disponível em: <http://www.dawnbrancati.com/Brancati_JOP2008.pdf>. Acesso em 20 mar. 2022.

¹³⁵ *Ibid.*, p. 650.

¹³⁶ LEVI, Lucio. Governo. In: BOBBIO, Norberto et al (organizadores). **Dicionário de política**. 13. ed. Editora da UnB, 2010, p. 553.

para tomada de decisões. Tal característica impulsiona o interesse de grupos que atuam como forças de mercado e que dominariam, através dos partidos, as decisões do Estado¹³⁷.

O Estado de partidos, em seu sentido negativo, seria o retrato de como os atores políticos utilizam os partidos para seus interesses particulares, acobertados por uma cortina de ideologia. De semelhante forma pode ser interpretado como as agremiações partidárias, antes instrumentos de representatividade popular, tornaram-se empecilhos para o acesso dos indivíduos ao Estado e para demandas de interesses gerais. Findaram por estimular a desconfiança social contra eles mesmos e aumentar a crise de representatividade¹³⁸. Revela-se possível afirmar que o Estado de partidos pode ser considerado um efeito indesejado da democracia de partidos.

Muitos críticos apontam a ideia de que a universalização da representação política acarreta no sufocamento das minorias, o que resulta numa democracia formal e de aparência. Contudo, extremar a participação de todos os setores sociais pode inviabilizar a tomada de decisão. Deve-se levar em consideração uma alternativa que observe os anseios dos diversos segmentos que necessitam de representação, aumentando-se, assim, as possibilidades de realização do ideal democrático. Nesse sentido os partidos aparentam ser indispensáveis para a tarefa de otimização.

Reforça-se que o objetivo desta pesquisa não se traduz em diminuir a importância das agremiações partidárias. Kelsen destacou os partidos políticos como instrumentos essenciais à democracia ao expor que apenas situações de ilusão ou hipocrisia poderiam fazer crer na viabilidade do regime democrático sem partidos políticos. Para Kelsen o indivíduo isolado não possui capacidade de influenciar a formação da vontade do Estado e, portanto, não dispõe de volume de expressão política. A democracia só pode existir se os indivíduos se unirem conforme suas afinidades políticas, o que é exercido através dos partidos¹³⁹.

Ana Cláudia Santano traz as considerações de Max Weber sobre a organização partidária. O sociólogo explana que dentro dos partidos políticos comumente haverá uma estrutura oligárquica, baseada nas premissas semelhantes às da hierarquia administrativa. Para Weber, tal fenômeno acontece porque as agremiações partidárias se constituem, como um todo, a partir de uma estrutura pura de dominação do quadro administrativo, remetendo-se a uma burocracia¹⁴⁰.

¹³⁷ GARCÍA-PELAYO, Manuel. **El Estado de partidos**. Madrid: Alianza Editorial, 1986.

¹³⁸ SANTANO, Ana Cláudia. **Candidaturas independentes**. Curitiba: Íthala, 2018, p. 118.

¹³⁹ KELSEN, Hans. **A democracia**. Tradução Ivone Castilho Benedetti. São Paulo: Martins Fontes, 2000, p. 40.

¹⁴⁰ SANTANO, Ana Cláudia. **Candidaturas independentes**. Curitiba: Íthala, 2018, p. 152.

A democracia intrapartidária é um tema complexo e pouco aprofundado pela doutrina. No contexto histórico brasileiro, observa-se que o conceito de partido político, até os dias de hoje, não foi devidamente consolidado em nossa sociedade. Acrescente-se que a democracia intrapartidária pressupõe que o partido goza internamente de uma dinâmica de construção na qual a política não seja dominada por determinadas pessoas. Tal dinâmica deve ser a bandeira de todos aqueles membros vinculados àquela associação política, na qual todas as deliberações sejam tomadas pelo coletivo.

Robert Michels, partindo da necessidade de representação nos partidos políticos para que o processo deliberativo ocorra de forma ponderada, observa que uma grande multidão reunida num pequeno espaço é mais acessível ao entusiasmo irrefletido do que um pequeno grupo no qual os membros podem discutir entre si. Michels ilustra que as grandes reuniões populares aprovam geralmente por aclamação, ou por voto em bloco, as resoluções às quais essas mesmas assembleias, divididas em seções de cinquenta pessoas, por exemplo, evitariam dar a sua adesão. A multidão anula o indivíduo e, desse modo, sua personalidade e seu senso de responsabilidade¹⁴¹.

Assim, a soberania cede espaço à imprescindível representação política, ante a dificuldade de deliberação de um considerável número de pessoas em um espaço limitado. De igual maneira ocorre em uma agremiação partidária, pois inviável a discussão e deliberação por grande quantidade de filiados, mostrando-se necessária a escolha de delegados e dirigentes. A partir desse ponto de desenvolvimento, revela-se cada vez mais ilusório o direito de controle reconhecido à massa, confiando-se a tarefa decisória a poucos e restando aos filiados o contentamento com prestações de contas sumaríssimas ou atividades de menor importância¹⁴².

Com base na análise acima descrita, verifica-se que a teoria elitista pode se fazer presente no interior das agremiações partidárias. Ao explicar a teoria das elites, Bobbio afirma que em toda sociedade existe uma minoria que é detentora do poder, em contraposição a uma maioria que dele está privada. Bobbio acrescenta que a teoria das elites nasceu e se desenvolveu por uma especial relação com o estudo das elites políticas e a apropriação do poder político por um restrito círculo de pessoas que impunham decisões válidas para todos os membros do grupo, mesmo que tivessem de recorrer à força¹⁴³.

¹⁴¹ MICHELS, Robert. **Sociologia dos partidos políticos**. Tradução de Arthur Chaudon. Brasília: Editora da UnB, 1982, p. 17-18.

¹⁴² *Ibid.*, p. 22.

¹⁴³ Bobbio prossegue a explanação: “A formulação, hoje tornada clássica, desta teoria foi dada por Gaetano Mosca nos *Elementi di scienza politica* (1896): ‘Entre as tendências e os fatos constantes que se acham em todos os organismos políticos, uma evidência se manifesta: nas sociedades há duas classes de pessoas: a dos governantes e a dos governados. A primeira, menos numerosa, cumpre as funções públicas, monopoliza o poder e goza as

Dessa forma ocorre o fenômeno da oligarquização dos partidos políticos. Trata-se, portanto, de um processo gradual por meio do qual os dirigentes da agremiação passam a constituir uma categoria incólume aos controles internos e distante da representação dos interesses dos filiados, transformando a estrutura decisória em oligárquica e impondo ao partido estratégias mais conservadoras e descompromissadas com os pleitos dos representados¹⁴⁴.

A estabilidade dos dirigentes partidários configura-se também um estimulante da oligarquização. Desse fenômeno advém a reverência aos líderes que personificam os objetivos do partido, os quais não raras vezes recorrem à cooptação e ao nepotismo para formação de grupos fechados que garantem a manutenção do poder. Tais líderes tendem a se isolar e formar uma espécie de muro que só pode ser transposto por aqueles que os agradam¹⁴⁵.

Outro motivo para a baixa democracia interna dos partidos é a ausência de instrumentos de fiscalização dos recursos oriundos do Fundo Especial de Assistência Financeira aos Partidos Políticos (Fundo Partidário). Tais recursos, embora públicos, não se sujeitam ao regime da Lei nº 14.133/2021 (Licitações e Contratos) e os estatutos partidários fixam, de forma genérica, porcentagens a serem repassadas aos diretórios estaduais e municipais para, inclusive, financiamento de campanhas eleitorais e até pagamento de despesas com alimentação.

Nesse ponto, cabe acrescentar que Moisey Ostrogorski vai de encontro à ideia de exclusividade da representação pelos partidos políticos. Para Ostrogorski, admitida essa única alternativa, o sistema de partidos se revelaria democrático apenas em aparência, retirando-se do cidadão a possibilidade de insurgência e fortalecendo uma ideia de conformismo com o formalismo do sistema. A passividade dos cidadãos colabora para que seja aceita como vontade coletiva o que não passa de vontade individual do dirigente partidário¹⁴⁶.

Pode-se perceber, portanto, que o processo oligárquico se finca na ausência de controle dos eleitos pelos representados, da tênue responsividade observada na abertura dos líderes em adotar as medidas preferidas pelos liderados, além da frágil prestação de contas dos representantes perante os representados. Estes sem quaisquer capacidades de impor sanções. Assim, com a permanência de dirigentes por extensos espaços de tempo; a desconexão entre a

vantagens que a ela estão anexas; a segunda, mais numerosa, é dirigida e regulada pela primeira, de modo mais ou menos legal ou mais ou menos arbitrário, fornecendo a ela, ao menos aparentemente, os meios materiais de subsistência e os que são necessários à vitalidade do organismo político' (I, p. 78). BOBBIO, Norberto. **Dicionário de política I**. 11. ed. Brasília: Editora da UnB, 1998. p. 385 – 386.

¹⁴⁴ RIBEIRO, Pedro Floriano. A lei da oligarquia de Michels. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. São Paulo: 2014, vol. 29, n. 85, p. 180.

¹⁴⁵ MICHELS, Robert. **Sociologia dos partidos políticos**. Tradução de Arthur Chaudon. Brasília: Editora da UnB, 1982, p. 66.

¹⁴⁶ OSTROGORSKI, Moisey. **La democracia y los partidos políticos**. Madrid: Mínima Trotta, 2008, p. 42-43.

vontade dos líderes e o anseio da população, e, com a falta de supervisão pelos representados, o partido político torna-se um fim em si mesmo e um cenário exemplar para a oligarquização¹⁴⁷.

Durante a audiência pública realizada no STF sobre candidaturas independentes, representantes de movimentos sociais explanaram que há tratamento desigual no ambiente intrapartidário. Tal desigualdade seria motivada por questões sociais, raciais e de gênero, impondo-se dificuldades estruturais aos que conseguem se candidatar. Pontuou-se ainda que a ausência de transparência e democracia dentro dos partidos acarreta falta de apoio financeiro e estruturas que impedem até mesmo a filiação para renovação do quadro político¹⁴⁸.

Compreende-se, de certa forma, a relevância da democracia intrapartidária, uma vez que o partido político é parte da sociedade. Se internamente o partido não é democrático, naturalmente, no momento que o partido exercer o poder também não será democrático. O que se verifica na prática são alguns exemplos de organizações carecedoras de identidade programática, espaços cartoriais nos quais os candidatos adquirem a sua legenda e, após a eleição, o mandato passa a ter uma natureza estritamente pessoal e não da agremiação.

A tabela abaixo expõe dados da pesquisa realizada pelo Instituto da Democracia para verificação da ausência de simpatia pelas agremiações partidárias:

Tabela 8 - Motivos para ausência de simpatia por partidos políticos

Não representam os interesses dos eleitores	48,4%
Oferecem poucas instâncias de participação	17,8%
Eleitores seguem o exemplo dos políticos, que também não dão importância aos partidos	13,0%
Corrupção existente nos partidos	68,3%
Não há programa a oferecer ao eleitorado	18,9%
Não soube responder	12,6%

Fonte: Tabela elaborada com base nos dados disponibilizados pelo Instituto da Democracia (2018)¹⁴⁹.

¹⁴⁷ CAMPOS NETO, Raymundo. **A democracia interna nos partidos políticos brasileiros**. Dissertação de Mestrado em Direito. Universidade FUMEC. Belo Horizonte, 2016, p. 53.

¹⁴⁸ Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 1.238.853/RJ. Audiência pública: representantes de movimentos sociais expõem argumentos sobre candidaturas avulsas. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=432088&ori=1>>. Acesso em: 23 mar. 2022.

¹⁴⁹ Instituto da democracia e da democratização da comunicação. Confiança nos partidos políticos. Pesquisa realizada em 2018. Disponível em: <<https://www.institutodademocracia.org/single-post/confiancanospartidospoliticos>>. Acesso em 30 jun. 2022.

Os resultados encontrados indicam que, para os entrevistados, a maioria dos brasileiros não simpatiza com os partidos políticos porque haveria corrupção nas organizações e as legendas não seriam capazes de representar os interesses dos eleitores. Adicione-se a tal contexto o movimento migratório dos candidatos no período permitido pela legislação eleitoral para mudança de partidos. Segundo levantamento publicado em abril de 2022 pelo veículo de comunicação Estadão, nas últimas duas décadas um deputado federal mudou de partido a cada sete dias¹⁵⁰.

Sobre os partidos políticos no Brasil, Kinzo afirma que o país é um caso típico de subdesenvolvimento partidário. Em trabalho publicado pouco depois da abertura democrática trazida oficialmente pela Constituição de 1988, a autora faz uma análise profunda sobre o sistema partidário brasileiro. Para Kinzo, esse subdesenvolvimento se justifica pelas muitas rupturas na ordem constitucional e pelos longos períodos de autoritarismo, o que se constata pelas várias configurações partidárias ocorridas ao longo da história¹⁵¹.

A democracia partidária está diretamente vinculada à discussão a quem pertence o mandato: ao eleito ou ao partido político? O desafio consiste na ideia de que os procedimentos partidários internos sejam conduzidos por processos democráticos. A democracia interna das agremiações políticas deve ser compreendida como premissa da autenticidade democrática, porquanto o partido político é depositário da confiança constitucional na medida em que é concebido como o protagonista da democracia representativa¹⁵².

3.4 Argumentos favoráveis à adoção das candidaturas independentes

Diversas são as razões para adoção das candidaturas independentes. Um dos argumentos é o de que os partidos políticos não se adequam mais aos anseios de representatividade do público. Nesse sentido, as candidaturas independentes estimulariam a democracia ao conceder espaço aos que não se percebem nas agremiações partidárias à disposição. Acrescente-se que poderiam inclusive fortalecer os partidos, pois os incentivariam a novas práticas frente às demandas de uma democracia mais autêntica e participativa, revitalizando o cenário político¹⁵³.

¹⁵⁰ Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/agencia-estado/2022/04/03/nas-ultimas-duas-decadas-um-deputado-federal-mudou-de-partido-a-cada-sete-dias.htm>>. Acesso em: 03 abr. 2022.

¹⁵¹ KINZO, Maria D'Alva. **Radiografia do quadro partidário brasileiro**. São Paulo: Fundação Konrad-Adenauer, 1993, p. 5.

¹⁵² SALGADO, Eneida Desiree. HUALDE, Alejandro Pérez. A democracia interna dos partidos políticos como premissa da autenticidade democrática. **Revista de Direito Administrativo e Constitucional**. Curitiba: Fórum, 2015, p. 67.

¹⁵³ MARTINS, Manuel Meirinho. **Participação política e grupos de cidadãos eleitores**. Um contributo para o estudo da democracia portuguesa. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, 2003, p. 36-37.

Outra razão de estímulo às candidaturas independentes é a de que estas ampliariam o direito fundamental ao sufrágio passivo, em atendimento a uma democracia mais interativa. Não haveria como justificar a limitação no exercício desse direito com a exigência da filiação partidária, por muitas vezes uma mera formalidade dos trâmites eleitorais. Alguns autores acrescentam que seria um caminho para estimular o envolvimento popular com o sistema político, ampliando-se um direito disponível para exercício por uma minoria que houvesse cumprido determinados requisitos¹⁵⁴.

Referido ponto de vista é reforçado por tratados internacionais de direitos humanos que, cada vez mais, vêm sendo utilizados judicialmente nos países signatários para tentar legalizar as candidaturas independentes em lugares onde elas estão proibidas. Santiago Campos argumenta que candidaturas independentes dão fôlego às democracias ao demandar legislações inovadoras que fortaleçam o regime democrático, busquem reduzir a corrupção e restaurar a integridade do governo¹⁵⁵.

Betilde Pogossian ressalta que, em um cenário no qual o pedido de registro de candidaturas só pode ser apresentado por agremiações partidárias, as candidaturas independentes procuram viabilizar o exercício dos direitos políticos dos cidadãos ao possibilitar o exercício do sufrágio passivo sem obrigatoriedade de filiação a uma organização política. Pogossian aduz que a perda de prestígio da classe política acompanhada de altos níveis de corrupção que vêm sendo registrados em muitos países da América Latina resultaram em um menor grau de confiabilidade institucional¹⁵⁶.

Resta também perceptível uma descrença por grande parte da população em relação aos partidos políticos. Segundo dados obtidos pelo Instituto da Democracia, após entrevista com 2.500 (dois mil e quinhentos) eleitores em março de 2018, 77,8% dos participantes relataram não possuir nenhum grau de confiança nos partidos políticos, e, apenas 1,1% declararam confiar muito nessas instituições.

O referido instituto informou que o nível de confiança dos brasileiros nos partidos está no patamar mais baixo desde 2006. A pesquisa ainda identificou que 83% dos eleitores

¹⁵⁴ REYES, Manuel Aragon. **Derecho de sufragio: principio y función**. Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina. México: 2. ed., Instituto Inter-americano de Derechos Humanos, Universidad de Heidelberg, International IDEA, Instituto Federal Electoral, 2007, p. 163. Disponível em: <<https://www.idea.int/sites/default/files/publications/tratado-de-derecho-electoral-comparado-de-america-latina.pdf>>. Acesso em: 22 fev. 2022.

¹⁵⁵ CAMPOS, Gonzalo Santiago Las candidaturas independientes en México. Universidad Externado de Colombia: **Revista Derecho del Estado**. Bogotá, Colombia. n. 33, 2014, p. 67.

¹⁵⁶ POGOSSIAN, Betilde Muñoz. **Las candidaturas independientes en America Latina: repasando las reformas, sus ventajas y los retos pendientes**. Organización dos Estados Americanos, 2014, tradução livre. Disponível em: <<https://reformaspoliticas.org/reformas/candidaturas/candidaturas-independientes/candidaturas-independientes/>>. Acesso em: 12 abr. 2022.

entrevistados afirmaram não simpatizar com nenhum partido político. A tabela a seguir melhor traduz a relação entre eleitores e agremiações partidárias:

Tabela 9 - Índice de confiança nos partidos políticos no Brasil

Ano de pesquisa	CONFIA MUITO	NÃO CONFIA
2006	2,1%	36,7%
2014	2,4%	46,4%
2018	1,1%	77,8%

Fonte: Tabela elaborada com base nos dados disponibilizados pelo Instituto da Democracia (2018)¹⁵⁷.

Outrossim, a inserção da candidatura independente poderia impulsionar a participação dos cidadãos que não se sentem representados pelas agremiações partidárias contemporâneas e, como consequência, os partidos políticos passariam a agir de maneira mais responsável e compromissada perante a sociedade. Ademais, a candidatura independente poderia pressionar os partidos políticos a uma mudança estrutural da organização, privilegiando a transparência e a democracia intrapartidária.

Conforme mencionado, as candidaturas independentes foram objeto de discussão em audiência pública realizada no STF em dezembro de 2019. Na oportunidade, o ministro Barroso, relator do Recurso Extraordinário nº 1.238.853/RJ ouviu representantes de movimentos sociais como o Brasil 21, Renova BR e do Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral. Tais organizações apresentaram argumentos favoráveis à possibilidade de candidatos sem vinculação a partidos políticos, pontuando que as candidaturas independentes se traduzem em expressão política legítima e funcionam como um canal complementar para o fortalecimento da democracia e a inclusão das minorias no sistema político nacional¹⁵⁸.

Nesse sentido, também foram explanadas considerações acerca de uma necessária modernização dos partidos políticos para a promoção da inclusão de novos quadros e maior transparência sobre os recursos utilizados. Destacou-se ainda que o sistema de candidaturas independentes está presente em 90,32% das democracias do mundo, nas quais não houve, com seu implemento, qualquer ruptura no sistema democrático¹⁵⁹.

¹⁵⁷ Instituto da democracia e da democratização da comunicação. **Confiança nos partidos políticos**. 2018. Disponível em: <<https://www.institutodademocracia.org/single-post/confiancanospartidospoliticos>>. Acesso em: 30 jun. 2022.

¹⁵⁸ Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 1.238.853/RJ. Audiência pública: representantes de movimentos sociais expõem argumentos sobre candidaturas avulsas. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=432088&ori=1>>. Acesso em: 23 mar. 2022.

¹⁵⁹ *Ibid.*

Observe-se a manifestação de Roberto Livianu, presidente do Instituto Não Aceito a Corrupção. Livianu defendeu candidaturas independentes e, ao mesmo tempo, o fortalecimento dos partidos. Asseverou que as agremiações políticas precisam ser revitalizadas, mas a sociedade carece da possibilidade de escolher opções independentes. Citou diversos estudos que concluem que os partidos políticos se transformaram, ao longo das décadas, no Brasil, em empresas constituídas com o objetivo de absorver fundos públicos – o Fundo Partidário e o Fundo Eleitoral. Pontuou, ao final, que nove em cada dez países do mundo permitem candidaturas independentes e citou os exemplos de Macron, na França, Gauck, na Alemanha e outros casos de candidaturas independentes que obtiveram êxito na Islândia, na Áustria, em Tóquio e em Valparaíso, no Chile¹⁶⁰.

Na mesma audiência, o diretor da Escola Judiciária do TSE, Flávio Pansieri, acrescentou que alterações legislativas podem garantir novas hipóteses de acesso à vida pública, de participação popular na política brasileira e de renovação dos modelos democráticos. Pansieri considera que as modificações podem fazer uma correção normativa importante na história do país para garantir um melhor funcionamento do sistema e dar termo a um sistema de candidaturas que tem mais de 70 anos¹⁶¹.

Alegou-se ainda a existência de um pacto no sistema político partidário que impede o amplo exercício do poder de voto, porquanto as agremiações se unem e criam regras para perpetuação no poder, não deixando margem para indivíduos ou grupos que tentem estabelecer ideias independentes. Deputados federais integrantes da Frente parlamentar de reforma política pontuaram, durante a audiência pública, que os partidos podem ser utilizados como instrumentos de concentração de poder e atualmente não demonstram capacidade de mobilizar a sociedade. Acrescentaram, por fim, que o princípio constitucional da separação de poderes não impede que o STF decida sobre a matéria¹⁶².

A favor de candidaturas independentes também podem ser consideradas razões de cunho financeiro. Ao se permitir a candidatura sem filiação, o caminho poderia ser mais econômico, diante do alto custo e da complexa estrutura das agremiações partidárias. O início de um

¹⁶⁰ Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 1.238.853/RJ. Audiência pública: representantes de movimentos sociais expõem argumentos sobre candidaturas avulsas. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=432088&ori=1>>. Acesso em: 23 mar. 2022.

¹⁶¹ Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 1.238.853/RJ. Escolas e institutos de Direito Eleitoral expõem pontos de vista diversos sobre candidaturas avulsas. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=432107&ori=1>>. Acesso em: 25 mar. 2022.

¹⁶² Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 1.238.853/RJ. Candidatura avulsa: instituições e parlamentares apresentam argumentos pró e contra. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=432018&ori=1>>. Acesso em: 25 mar. 2022.

percurso político sem obrigações junto ao partido poderia isentar de custos que a participação em uma agremiação partidária possa acarretar.¹⁶³

3.4.1 Efeitos possíveis das candidaturas independentes: a fragmentação da representação e a personalização do voto

Entre as razões contrárias às candidaturas independentes elencadas pela literatura jurídica encontra-se a provável fragmentação do sistema político e a fragilização das identidades ideológicas. Pode ser provocado o desenvolvimento de organizações desprovidas de um mínimo conteúdo programático, com a utilização de *outsiders* e pessoas famosas do grande público como instrumentos de acesso aos cargos eletivos em disputa¹⁶⁴. Há ainda a expectativa de redução da *accountability* governamental, uma vez que não haveria estrutura partidária para prestação de contas pelos eleitos e a presença dos independentes contribuiria para outros impasses, visto que poderia ocorrer a ampliação dos custos de formação de maiorias para a aprovação de políticas públicas essenciais.

A adoção desse modelo de candidatura pode acarretar o exacerbamento do personalismo, o que de certa forma já ocorre em decorrência do voto nominal e não em lista. Outro considerável risco é a possibilidade de o personalismo acarretar no individualismo e, dessa forma, as reais necessidades sociais serem postas em último plano. Ademais, como já mencionado, tal forma de candidatura pode privilegiar postulantes que gozem de alto poder aquisitivo e fama.

Durante a audiência pública realizada no STF para discutir a viabilidade de candidaturas sem filiação partidária, professores universitários abordaram alguns impactos negativos da medida. Amâncio Nunes de Oliveira, da Universidade de São Paulo, avaliou que o sistema em debate pode aumentar o distanciamento dos cidadãos da política ao causar maior fragmentação no cenário eleitoral e gerar problemas de informação para o eleitor. Carlos Melo, do Instituto de Ensino e Pesquisa - Insper, manifestou a preocupação de que referida alteração no sistema representativo eleitoral poderia aumentar o personalismo na política brasileira¹⁶⁵.

¹⁶³ ARAÚJO, Caetano Ernesto Pereira. **Partidos Políticos**: há futuro para o monopólio da representação? Consultoria Legislativa do Senado Federal, 2004. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td-1-partidos-politicos-ha-futuro-para-o-monopolio-da-representacao>>. Acesso em: 06 jan. 2022.

¹⁶⁴ SANTANO, Ana Cláudia. **Candidaturas independentes**. Curitiba: Íthala, 2018, p. 147-149.

¹⁶⁵ Supremo Tribunal Federal. Professores destacam os impactos da candidatura avulsa. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=432112&ori=1>>. Acesso em: 23 mar. 2022.

O cientista político da FGV, Carlos Pereira, apontou que a governabilidade no país enfrentará dificuldades, porquanto a adição de mais um elemento torna o sistema mais pulverizado do que atualmente. O professor Carlos Ranulfo, da UFMG, alegou que há mais de 30 partidos constituídos no país com ideologias diferentes e questionou qual seria o núcleo programático de uma candidatura independente¹⁶⁶.

Para Daniel Pimentel dos Reis, do Instituto de Direito Público, a mudança no sistema eleitoral brasileiro exigirá várias alterações na Constituição Federal, na legislação eleitoral e nos regimentos internos das casas legislativas. O cientista político Murillo de Aragão expôs que a representação por partidos é abrangente e a candidatura independente traria mais bancadas de um homem só. Apontou como prioridades outras medidas para aperfeiçoamento do sistema representativo, como o voto distrital misto e a verticalização das alianças¹⁶⁷.

Representante do movimento social Transparência Brasil, Manoel Galdino afirma que permitir candidaturas avulsas é estimular uma solução simplista, que apenas tornará o cenário político mais complexo ao aumentar o número de candidatos. Galdino considera ainda que em nada contribuirá para promover a pluralidade democrática e poderá prejudicar a governabilidade e o desenvolvimento de políticas públicas. Justifica seus argumentos com base no fato de que os candidatos não terão direito a fundo partidário e eleitoral, gozarão de reduzido espaço de propaganda eleitoral e, se eleitos, enfrentarão dificuldades na atuação parlamentar em virtude do possível embate com lideranças partidárias¹⁶⁸.

Na mesma ocasião o Instituto Paranaense de Direito Eleitoral foi representado por sua presidente, Ana Carolina Clève, que opinou no sentido de que o constituinte originário assentou a filiação partidária como condição de elegibilidade, uma vez que em razão de uma democracia partidária devem ser evitadas lideranças individuais que não têm projetos de poder voltados para toda coletividade. A expositora apresentou ainda enfoque sobre a participação feminina na política e defendeu que o sistema partidário garante maior igualdade no compromisso com a representatividade das mulheres¹⁶⁹.

A OAB, representada pela presidente da Comissão de Estudos da Reforma Política da entidade, Luciana Diniz Nepomuceno, defendeu que a atuação dos partidos permite que a

¹⁶⁶ Supremo Tribunal Federal. Professores destacam os impactos da candidatura avulsa. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=432112&ori=1>>. Acesso em: 23 mar. 2022.

¹⁶⁷ *Ibid.*

¹⁶⁸ Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 1.238.853/RJ. Audiência pública: representantes de movimentos sociais expõem argumentos sobre candidaturas avulsas. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=432088&ori=1>>. Acesso em: 24 mar. 2022.

¹⁶⁹ Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 1.238.853/RJ. Escolas e institutos de Direito Eleitoral expõem pontos de vista diversos sobre candidaturas avulsas. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=432107&ori=1>>. Acesso em 24 mar. 2022.

população participe da tomada de decisões e que essa função não é substituível pelas candidaturas independentes. Nepomuceno destacou ainda a existência de diversas normas que seriam afetadas, como a distribuição do fundo partidário, o tempo de propaganda política e o cumprimento da regra de cotas de gêneros¹⁷⁰.

Na mesma audiência pública, o diretor de Assuntos Jurídicos da Presidência do Senado, Carlos Eduardo Frazão do Amaral, afirmou que a instituição é contrária à implementação de candidaturas independentes pela via judicial, por ser um tema estritamente político que deve ser tratado pelo Congresso Nacional. Para Amaral, a admissão de candidaturas independentes exigirá a adequação de todo o sistema político, hoje centrado na representatividade dos partidos no Congresso Nacional. Também em nome do Senado, o consultor legislativo Arlindo Fernandes de Oliveira reforçou a necessidade de qualquer mudança no registro de candidaturas ocorrer a partir do parlamento, por meio de emenda constitucional, em observância ao princípio constitucional da separação dos Poderes¹⁷¹.

Por fim, depreende-se que um grande obstáculo para inserção da candidatura independente é o enfrentamento de todo o conjunto legislativo em vigor que preconiza a filiação aos partidos. Revela-se um percurso dificultoso a alteração de todo um regramento, que, ao final, pode acarretar diversos outros problemas de conformação.

3.5 Próximo capítulo

O objeto de estudo do próximo capítulo iniciar-se-á com a abordagem da jurisprudência nacional e estrangeira sobre o tema das candidaturas independentes. Também será debatido como o STF, por meio do controle de convencionalidade realizado no Recurso Extraordinário nº 466.343/SP, decidiu que a prisão civil do depositário infiel não mais se compatibilizava com os valores supremos assegurados pelo Estado Constitucional e aplicou parcial efeito paralisante ao inciso LXVII da Constituição Federal.

Serão listados os dispositivos da Convenção Americana de Direitos Humanos e do Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos que resguardam a máxima amplitude de participação cidadã no exercício do sufrágio passivo e não elencam a filiação partidária como condição restritiva. Em sequência, será debatido como o constituinte de 1988, ao insculpir no § 2º do

¹⁷⁰ Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 1.238.853/RJ. Candidatura avulsa: instituições e parlamentares apresentam argumentos pró e contra. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=432018&ori=1>>. Acesso em: 25 mar. 2022.

¹⁷¹ *Ibid.*

artigo 5º a cláusula de abertura material dos direitos fundamentais, evidenciou a abertura do ordenamento jurídico-constitucional às normas de direito internacional.

4 AS CANDIDATURAS INDEPENDENTES: JURISPRUDÊNCIA E LEGISLAÇÃO NACIONAL E INTERNACIONAL

O artigo 14, § 3º da Constituição Federal elenca as condições de elegibilidade dos que desejam exercer sua capacidade eleitoral passiva¹⁷². No entanto, para o exercício desse direito, a própria Constituição permitiu sua regulamentação por meio de lei ordinária, canalizando para os partidos políticos a exclusividade das candidaturas. Cumpre repetir que apesar de o artigo 14, § 3º, inciso V da Constituição Federal possuir um aparente obstáculo em relação às candidaturas independentes, sua regulamentação ocorreu através de leis ordinárias que possuem estatura inferior aos tratados de direitos humanos ratificados no Brasil. Tais tratados expressamente proíbem que se estabeleça a filiação partidária como empecilho à participação do cidadão na direção dos assuntos públicos.

Reforça-se, como destacado na seção anterior, que o artigo 23 da Convenção Americana de Direitos Humanos e o artigo 25 do Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos são claros em assegurar o direito de todo cidadão participar da condução dos interesses públicos diretamente ou por meio de representantes livremente escolhidos, bem como de votar e de ser eleito em eleições periódicas, autênticas, realizadas por sufrágio universal, igualitário e por voto secreto, que garantam o acesso, em condições gerais de igualdade, às funções públicas de seu país.

Cabe destacar que o pleito de candidatura independente dos cidadãos Rodrigo Mezzomo e Rodrigo Barbosa, constante do Recurso Extraordinário nº 1.238.853/RJ, não se configura caso isolado no Brasil. Em outro exemplo, ocorrido em 2018, o Juízo Eleitoral do município de Aparecida de Goiânia/GO concedeu tutela de urgência para autorizar o registro de candidatura do cidadão Mauro Junqueira no pleito eleitoral daquele ano. O candidato não estava filiado a nenhuma agremiação partidária.

A decisão do Juízo Eleitoral trouxe como fundamentos o conteúdo do art. 5º, § 2º da Constituição Federal; do artigo 29 do Tratado Internacional das Pessoas com Deficiência¹⁷³ e

¹⁷² Vide art. 14, § 3º da Constituição Federal: 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:** 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;** [...]. (grifo nosso)

¹⁷³ Vide art. 29 da Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência: Artigo 29 Participação na vida política e pública. Os Estados Partes garantirão às pessoas com deficiência direitos políticos e oportunidade de exercê-los em condições de igualdade com as demais pessoas, e deverão: a) Assegurar que as pessoas com deficiência possam participar efetiva e plenamente na vida política e pública, em igualdade de oportunidades com as demais pessoas, diretamente ou por meio de representantes livremente escolhidos, incluindo o direito e a oportunidade de votarem e serem votadas, mediante, entre outros: i) Garantia de que os procedimentos, instalações e materiais e equipamentos para votação serão apropriados, acessíveis e de fácil compreensão e uso; ii) Proteção

do artigo 23 do Pacto São José da Costa Rica. A análise da questão está suspensa, em virtude da repercussão geral atribuída ao recurso extraordinário acima citado, sob a relatoria do ministro Roberto Barroso¹⁷⁴.

4.1 O controle de convencionalidade e a proibição da prisão do depositário infiel

De início importa destacar que a expressão de convencionalidade tem sua origem na França, especificamente no julgamento do caso 74-54 *DC* pelo Conselho Constitucional em 1975. O debate estava em torno do confronto entre a lei francesa de interrupção voluntária da gravidez e o artigo 2º da Convenção Europeia dos Direitos do Homem. Ressalte-se que a Constituição Francesa em seu artigo 55 reza que os tratados internacionais ratificados pelo parlamento têm, a partir de sua publicação, hierarquia superior às leis ordinárias¹⁷⁵.

Conforme Valério Mazzuoli, o controle de convencionalidade se fundamenta na compatibilidade vertical das normas do direito interno com as convenções internacionais de direitos humanos vigentes em um determinado país, abrindo-se a possibilidade para um órgão julgador, singular ou coletivo, controlar a convencionalidade pela via difusa ou concentrada¹⁷⁶.

Cabe trazer à discussão a proibição da prisão do depositário infiel, uma vez que o debate constante desta pesquisa também encontra disciplinamento constitucional. O Supremo Tribunal Federal, no julgamento do RE nº 466.343/SP, analisou a admissibilidade da prisão civil do depositário infiel – expressa no artigo 5º, LXVII da Constituição¹⁷⁷ e estabelecida pela Lei 8.866/94 - em confronto com o artigo 7º da Convenção Americana de Direitos Humanos. Este artigo permite somente a prisão civil do inadimplente voluntário e inescusável de pensão alimentícia¹⁷⁸.

Nesse caso, de grande repercussão, o STF decidiu por realizar o controle de convencionalidade e adotar a tese da suprallegalidade dos tratados de direitos humanos ao

do direito das pessoas com deficiência ao voto secreto em eleições e plebiscitos, sem intimidação, e a candidatar-se nas eleições, efetivamente ocupar cargos eletivos e desempenhar quaisquer funções públicas em todos os níveis de governo, usando novas tecnologias assistivas, quando apropriado[...].

¹⁷⁴ Notícia disponível em: < <https://g1.globo.com/goias/noticia/juiz-de-goias-autoriza-advogado-a-se-candidatar-nas-proximas-eleicoes-sem-se-filiar-a-partido-politico.ghtml> >. Acesso em: 09 mar. 2022.

¹⁷⁵ MAZZUOLI, Valério de Oliveira. **O controle jurisdicional de convencionalidade das leis**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, p. 81.

¹⁷⁶ *Ibid.*, p. 23.

¹⁷⁷ Vide artigo 5º, LXVII da Constituição Federal: Art. 5º [...] LXVII - não haverá prisão civil por dívida, salvo a do responsável pelo inadimplemento voluntário e inescusável de obrigação alimentícia e a do depositário infiel.

¹⁷⁸ Vide artigo 7º, 7 da Convenção Americana de Direitos Humanos: Ninguém deve ser detido por dívida. Este princípio não limita os mandados de autoridade judiciária competente expedidos em virtude de inadimplemento de obrigação alimentar.

asseverar que não há base legal para prisão civil do depositário infiel¹⁷⁹. Os ministros assentaram o entendimento de que os tratados internacionais de direitos humanos - que não fossem submetidos ao rito da aprovação qualificada imposta no § 3º do artigo 5º - seriam hierarquicamente inferiores à Constituição, mas estariam acima da legislação ordinária¹⁸⁰. Neste ponto cabe a transcrição da manifestação do ministro Gilmar Mendes:

Portanto, 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 Constituição, 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 Constituição sobre os atos normativos internacionais, a previsão constitucional da prisão civil do depositário infiel (art. 5º, inciso LXVII) não foi revogada pelo ato de adesão do Brasil 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), **mas deixou de ter aplicabilidade diante do efeito paralisante desses tratados em relação à legislação infraconstitucional que disciplina a matéria**, incluídos o art. 1.287 do Código Civil de 1916 e o Decreto-Lei nº 911 de 1969. Tendo em vista o caráter supralegal desses diplomas normativos internacionais, a legislação infraconstitucional posterior que com eles seja conflitante também tem sua eficácia paralisada¹⁸¹. (grifo nosso)

Destaque-se a explanação de José Afonso da Silva, ao pontuar que uma norma pode ter eficácia jurídica plena, com sua inserção e aplicação na sociedade, mas também pode gozar de eficácia jurídica sem ser socialmente eficaz, isto é, gerar efeitos jurídicos, como, por exemplo, o de revogar normas anteriores e não ser efetivamente cumprida no plano social¹⁸². No julgamento do RE nº 466.343/SP, determinou-se a paralisação da eficácia jurídica de toda e qualquer disciplina normativa infraconstitucional que fosse de encontro ao convencionado na CADH acerca da prisão civil por dívida. Observe-se trecho da decisão que, mesmo diante da literalidade constitucional, proibiu a prisão do depositário infiel:

Em conclusão, entendo que, desde a ratificação, pelo Brasil, sem qualquer reserva, do Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos (art. 11) e da 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. O status normativo supralegal dos tratados internacionais de direitos humanos subscritos pelo Brasil, dessa forma, torna inaplicável a legislação infraconstitucional com ele conflitante, seja ela anterior ou posterior ao ato de

¹⁷⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 466.343-SP. Relator: Ministro Cezar Peluso. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2343529>>. Acesso em 06 fev. 2022.

¹⁸⁰ Vide § 3º do artigo 5º da Constituição Federal: Art. 5º [...] § 3º Os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos que forem aprovados, em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros, serão equivalentes às emendas constitucionais.

¹⁸¹ Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 466.343/SP. Relator Ministro Cezar Peluso. Trecho disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=313861274&ext=.pdf>>. Acesso em 13: mar. 2022.

¹⁸² SILVA, José Afonso da. **Aplicabilidade das Normas Constitucionais**. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2002, p. 66.

ratificação. Assim ocorreu com o art. 1.287 do Código Civil de 1916 e com o Decreto-Lei nº 911/69, assim como em relação ao art. 652 do Novo Código Civil (Lei nº 10.406/2002)¹⁸³.

Assim, o STF abandonou a tese de atribuir status de lei ordinária aos compromissos internacionais de direitos humanos e findou por consolidar o seu entendimento através da edição da Súmula Vinculante 25, que prescreve ser ilícita a prisão civil de depositário infiel, qualquer que seja a modalidade de depósito. Cabe ressaltar que no direito estrangeiro, a Alemanha adota, no artigo 25 de sua Constituição, a suprallegalidade dos tratados de proteção dos direitos humanos¹⁸⁴.

Outros casos podem ser mencionados para reavivar que o Poder Judiciário nem sempre se limita ao texto literal da Constituição. São decisões que ultrapassam a literalidade do Texto, apenas como exemplo, o reconhecimento da união estável entre pessoas do mesmo sexo¹⁸⁵ ou a já modificada decisão da execução provisória da pena após a confirmação de acórdão condenatório proferido por colegiado em segunda instância¹⁸⁶.

Tais decisões demonstram que, em diversas situações, as constituições podem ser interpretadas como organismos vivos, sujeitos a reformas e modificações ao longo do tempo. Assim, advém a possibilidade de emendas constitucionais e da mutação constitucional, instrumentos que procuram atender a uma sociedade em que fórmulas fixas de interpretação ou textos legais imutáveis não suprem suas carências.

Conforme Karl Loewenstein, as mutações constitucionais são fenômenos indissociáveis dos textos constitucionais dos estados democráticos contemporâneos com uma vida em sociedade cada vez mais complexa, que demanda relevantes escolhas políticas daqueles incumbidos de indicar o sentido, o significado e o alcance de determinada norma jurídica¹⁸⁷.

Acerca da interpretação constitucional, impende destacar trecho do voto do ministro Celso de Mello no RE nº 466.343/SP:

¹⁸³ Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 466.343/SP. Relator Ministro Cezar Peluso. Decisão disponível em: <<https://www.stf.jus.br/imprensa/pdf/re466343.pdf>>. Acesso em: 13 mar. 2022.

¹⁸⁴ Vide artigo 25 da Constituição Alemã: [Preeminência do direito internacional]. As regras gerais do direito internacional público são parte integrante do direito federal. Sobrepõem-se às leis e constituem fonte direta de direitos e obrigações para os habitantes do território federal. Lei Fundamental da República Federal da Alemanha. Tradutor: Aachen Assis Mendonça. Parlamento Federal Alemão. Berlin: 2021, p. 32.

¹⁸⁵ Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.277/DF. Relator Ministro Ayres Britto. Decisão de 05 de maio de 2011. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=628635>>. Acesso em: 13 fev. 2022.

¹⁸⁶ Supremo Tribunal Federal. Habeas Corpus nº 152.752/PR. Relator Ministro Edson Fachin. Decisão de 04 de abril de 2018. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=15132272>>. Acesso em: 13 fev. 2022.

¹⁸⁷ LOEWENSTEIN, Karl. **Teoría de la Constitución**. Vol. 1. Tradução de Alfredo Gallego Anabitarte. Barcelona: Ariel, 1983, p. 164.

[...] Com uma nova percepção do caráter subordinante dos tratados internacionais em matéria de direitos humanos, dar-se-á consequência e atribuir-se-á efetividade ao sistema de proteção dos direitos básicos da pessoa humana, reconhecendo-se, com essa evolução do pensamento jurisprudencial desta Suprema Corte, o indiscutível primado que devem ostentar, sobre o direito interno brasileiro, as convenções internacionais de direitos humanos, ajustando-se, desse modo, a visão deste Tribunal às concepções que hoje prevalecem, no cenário internacional, em torno da necessidade de amparo e defesa da integridade dos direitos da pessoa humana. [...] O alcance das exceções constitucionais à cláusula geral que veda, em nosso sistema jurídico, a prisão civil por dívida pode sofrer mutações, quer resultantes da atividade desenvolvida pelo próprio legislador comum, quer emanadas de formulações adotadas em sede de convenções ou tratados internacionais, quer, ainda, ditadas por juízes e Tribunais, no processo de interpretação da Constituição e de todo o complexo normativo nela fundado. Isso significa, portanto, presente tal contexto, que a interpretação judicial desempenha um papel de fundamental importância, não só na revelação do sentido das regras normativas que compõem o ordenamento positivo, mas, sobretudo, na adequação da própria Constituição às novas exigências, necessidades e transformações resultantes dos processos sociais, econômicos e políticos que caracterizam a sociedade contemporânea.¹⁸⁸

Nesse ponto, cabe a observação de Francisco Campos que considera inclusa no poder de interpretar os textos normativos, a prerrogativa judicial de reformulá-los em face de novas e cambiantes realidades sequer existentes naquele particular momento histórico em que tais regras foram concebidas e elaboradas. Em 1956, Campos já asseverava que a Constituição está em elaboração permanente nos tribunais incumbidos de aplicá-la, e, que nas Cortes responsáveis por sua guarda, funciona, de certa forma, um poder constituinte¹⁸⁹.

Dessa forma, os tratados de direitos humanos ratificados pelo Brasil elencam direitos concebidos na ordem jurídica supraestatal, propagando-se posteriormente para o direito interno. Sua existência se verifica independente do reconhecimento ou proteção nacional e a condição de direito fundamental não se vincula à incorporação constitucional ou legislativa.

Cabe à técnica jurídica conceber os mecanismos mais adequados para recepcionar os direitos fundamentais supraestatais no ordenamento jurídico brasileiro. O importante é que os países signatários cumpram os compromissos assumidos e os integrem aos respectivos ordenamentos jurídicos da maneira que lhes for mais conveniente¹⁹⁰.

O catálogo de direitos fundamentais implementado na ordem constitucional brasileira tem exigido, da Corte Suprema e da doutrina, um permanente processo construtivo interpretativo para assegurar a unidade da Carta Constitucional. O avanço na positivação dos

¹⁸⁸ Trecho do voto do Ministro Celso de Mello no julgamento do Recurso Extraordinário nº 466.343/SP. P. 1249-1251. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=595444>>. Acesso em: 10 fev. 2022.

¹⁸⁹ CAMPOS, Francisco. **Direito Constitucional**. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1956, v. II, p. 403.

¹⁹⁰ LINS JÚNIOR, George Sarmiento. Pontes de Miranda e a Teoria dos Direitos Fundamentais. **Revista do Mestrado em Direito**. Universidade Federal de Alagoas. Maceió: Nossa Livraria, 2005, p. 22. Disponível em: <https://camolinaro.webnode.com/files/200000490-8cd0e8ec4d/Pontes-de-Miranda-e-a-teoria-dos-direitos-fundamentais_Sarmiento.pdf>. Acesso em: 12 fev. 2022.

direitos fundamentais nas suas dimensões não significa que os problemas que são próprios de uma sociedade complexa estejam equacionados. A ausência desta equação faz surgir o protagonismo dos juízes-interpretres para a consolidação e a eficácia dos direitos fundamentais¹⁹¹.

Sobre a tarefa hermenêutica, o ministro Celso de Mello ainda asseverou, no RE nº 466.343/SP, que o poder de interpretar o ordenamento normativo do Estado, ainda que disseminado por todo o corpo social, traduz prerrogativa essencial daqueles que o aplicam. Incumbe, ao Judiciário, notadamente ao Supremo Tribunal Federal - que detém, em matéria constitucional, "o monopólio da última palavra" - o exercício dessa atribuição de ordem jurídica.

Mello acresceu que a interpretação judicial, ao conferir sentido de contemporaneidade à Constituição, nesta vislumbra um documento vivo a ser permanentemente atualizado, em ordem a viabilizar a adaptação do "corpus" constitucional às novas situações sociais, econômicas e jurídicas surgidas em um dado momento histórico, para que o estatuto fundamental não se desqualifique em sua autoridade normativa e tampouco permaneça vinculado a superadas concepções do passado¹⁹².

No mesmo julgamento o ministro Gilmar Mendes pontuou que a interpretação emanada dos juízes e tribunais se faz tanto mais legítima quanto mais fielmente refletir, em seu processo de concretização, o espírito do tempo, fenômeno que os alemães denominam "Zeitgeist". Mendes ainda enfatizou que a mutação constitucional não implica o reconhecimento, por parte da Corte, de erro ou equívoco interpretativo do texto constitucional em julgados pretéritos. Ela reconhece e reafirma, ao contrário, a necessidade da contínua e paulatina adaptação dos sentidos possíveis da letra da Constituição aos câmbios observados numa sociedade marcada pela complexidade e pelo pluralismo¹⁹³.

Destaque-se que o artigo 60, § 4º, da Constituição, estabelece que não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir a forma federativa de Estado; o voto direto, secreto, universal e periódico; a separação dos Poderes; os direitos e garantias individuais. Em outras palavras, não há qualquer cláusula que impeça a inserção da candidatura independente por meio de emenda ou mesmo pela alteração de seu sentido numa mutação constitucional.

¹⁹¹ LINS JÚNIOR, George Sarmento; ARAÚJO, Lean. O Ato de julgar no Estado Constitucional - aplicação dos princípios como elementos da argumentação jusfundamental na efetividade dos direitos fundamentais. RJLB - **Revista Jurídica Luso-Brasileira**, v. 2, 2019, p. 1300.

¹⁹² Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário 466.343/SP. P. 1252-1254. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=595444>>. Acesso em: 10 fev. 2022.

¹⁹³ Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário 466.343/SP. P. 1192-1193. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=595444>>. Acesso em: 12 fev. 2022.

Acerca da interpretação constitucional, Konrad Hesse já afirmava que tal atividade tem função primordial na consolidação e preservação da força normativa do texto. A interpretação está submetida ao princípio da ótima concretização da norma, que não pode ser aplicada apenas com base nos meios fornecidos pela subsunção lógica, ignorando os fatos concretos da sociedade que condicionam a eficácia do ordenamento jurídico. Desse fenômeno decorre a concepção da “vontade da Constituição”¹⁹⁴.

Nesse ponto é importante reforçar que Häberle afirma que a opinião pública é uma força produtiva da interpretação, destacando-se um importante papel, nesse processo, dos cidadãos, das associações, dos próprios partidos políticos e de inúmeros outros sujeitos. A participação do indivíduo é integradora de todas as forças da comunidade política no processo em que a ampliação desse círculo de intérpretes decorre da necessidade de integrar a realidade no processo interpretativo¹⁹⁵.

Para Häberle, a interpretação é uma atividade que, em geral, diz respeito a todos, o que faz emergir a necessidade de que os instrumentos de informação dos juízes constitucionais sejam ampliados, especialmente no que se refere a audiências públicas e a intervenções de eventuais interessados. Asseguram-se novas formas de participação das potências públicas pluralistas como intérpretes em sentido amplo da Constituição¹⁹⁶.

A exemplo do que ocorreu com a decisão que, por meio da realização do controle de convencionalidade, proibiu a prisão do depositário infiel (RE nº 466.343/SP), a discussão presente no Recurso Extraordinário nº 1.238.853/RJ provoca o STF a decidir pela permissão ou não da candidatura independente no ordenamento jurídico brasileiro.

Quando se avança no tema, percebe-se o impacto e relevância do debate em curso no Supremo. Revela-se essencial que as decisões de tamanha natureza e que possuam repercussão geral não prescindam de ampla consulta popular.

4.2 As candidaturas independentes na jurisprudência internacional

A presente seção se destina a demonstrar que a candidatura independente é tema de debate há várias décadas na jurisprudência estrangeira. Há mais de 50 anos, em 1971, a Suprema

¹⁹⁴ HESSE, Konrad. **A força normativa da Constituição**. Tradução de Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 1991, p. 21.

¹⁹⁵ HÄBERLE, Peter. **Hermenêutica Constitucional**: a sociedade aberta dos intérpretes da Constituição – contribuição para a interpretação pluralista e procedimental da Constituição. Tradução de Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Fabris, 1997, p. 23.

¹⁹⁶ *Ibid.*, p. 24.

Corte dos Estados Unidos, no caso *Jenness v. Fortson*, se pronunciou no sentido de que candidatos independentes poderiam se candidatar se sua indicação fosse aprovada mediante petição na qual deveria constar um percentual mínimo de assinaturas de eleitores¹⁹⁷.

A Suprema Corte não se debruçou expressamente sobre o nível máximo de restrições que podem ser impostas a candidatos ou partidos políticos que buscam acesso às urnas. No entanto, no caso *Jenness v. Fortson*, a Corte americana assentou que exigir para se tornar elegível que um candidato independente ou partido político obtivesse assinaturas superiores a 5% dos eleitores nas eleições anteriores seria declarado inconstitucional¹⁹⁸.

No Egito, um candidato independente cuja solicitação foi indeferida em 1984, recorreu ao Supremo Tribunal Constitucional alegando a inconstitucionalidade da lei que embasou essa recusa. Em defesa o governo argumentou a constitucionalidade da lei, afirmando que candidatos independentes não teriam mais lugar no sistema político multipartidário. Argumentou-se também que o sistema eleitoral envolve questões políticas que não deveriam ser analisadas por tribunais¹⁹⁹.

O Supremo Tribunal Egípcio censurou a lei eleitoral, sob o fundamento de ter discriminado o exercício do direito de candidatura, com base na exigência de filiação política. Em 1987, a Corte assentou que o legislador - ao estabelecer que as eleições para a Assembleia Popular seriam por meio de votação em lista e exigir a apresentação da lista do partido ao qual o candidato pertence como condição obrigatória - limitou injustificadamente o direito constitucional de ser eleito. Conseqüentemente, sua privação por um grupo específico mina a própria base do direito de elegibilidade, além dos princípios de igualdade de oportunidade e igualdade perante a lei em violação aos artigos 8, 40 e 62 da Constituição²⁰⁰.

O Tribunal acrescentou que o fato de o artigo 62 prever o exercício do direito de elegibilidade "em conformidade com a lei" não significava que o legislador pudesse restringi-lo ou eliminá-lo. A Corte declarou que o legislador, ao alterar o artigo 5, não pretendia de forma alguma excluir candidatos independentes do acesso a assembleias representativas. Pelo contrário, a intenção era acabar com o regime político totalitário da União Socialista Árabe e substituí-lo por um sistema mais democrático no qual candidatos sem filiação partidária pudessem participar dos pleitos eleitorais²⁰¹.

¹⁹⁷ US Supreme Court. Disponível em: <<https://supreme.justia.com/cases/federal/us/403/431/>>. Acesso em 18 jul. 2022.

¹⁹⁸ *Ibid.*

¹⁹⁹ O juiz, intérprete da Constituição. O Supremo Tribunal Constitucional e as eleições parlamentares no Egito. Disponível em: <<https://journals.openedition.org/ema/1069?lang=fr>>. Acesso em 19 jul. 2022.

²⁰⁰ *Ibid.*

²⁰¹ *Ibid.*

Ademais, o Tribunal acrescentou que a lei eleitoral não deve ser considerada um ato de governo isento do controle do judiciário. Por fim, explicou-se que o sistema de lista em si não é inconstitucional, mas o fato de que apenas os partidos políticos podiam enviar listas, pois tal exigência impedia que os candidatos que não estavam ligados a nenhum partido político pudessem exercer seu direito de se candidatar às eleições²⁰².

Em outro julgamento, proferido em 1989, o Supremo Tribunal Constitucional do Egito julgou inconstitucionais as Leis nº 50/1980 e 120/1980. A primeira dispunha sobre eleições para os Conselhos Regionais e estabelecia que o registro de candidaturas estava vinculado à indicação de listas encaminhadas por partidos políticos. Já a Lei nº 120 de 1980 regulamentava as eleições para os Conselhos Consultivos e exigia que os candidatos fossem membros de um partido político²⁰³.

Em 1986 foi instaurado no Egito um novo sistema eleitoral regido pela Lei nº 188, que alterou a Lei da Assembleia Popular de 1972, mantendo o sistema de votação anterior por lista de partidos políticos, mas reservando alguns assentos para candidatos independentes. Um candidato sem filiação partidária recorreu e levantou a inconstitucionalidade da lei eleitoral, por considerar-se discriminado contra os candidatos registrados em partidos políticos. A Corte reiterou o fato de que a Constituição não reservou o exercício do direito de voto ou do direito de ser candidato a determinadas categorias de cidadãos, mas atribuído a todos igualmente²⁰⁴.

Observou-se que, segundo a nova lei, apenas quarenta e oito deputados foram eleitos por votação individual, no entanto, esses assentos não eram reservados exclusivamente a candidatos independentes, tendo em vista que os candidatos filiados a um partido também poderiam preenchê-los. Concluiu-se, assim, pela existência discriminação entre as duas categorias de candidatos. Em 1990, o Supremo Tribunal Constitucional do Egito declarou que todos os cidadãos capazes devem, portanto, ser habilitados a desfrutar desses direitos sem distinção e independentemente de sua filiação política, a fim de garantir o caráter democrático e representativo do regime²⁰⁵.

Em 2015, no caso *Kham and Others v. Electoral Commission*, o Tribunal Constitucional da África do Sul considerou 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

²⁰² O juiz, intérprete da Constituição. O Supremo Tribunal Constitucional e as eleições parlamentares no Egito. Disponível em: <<https://journals.openedition.org/ema/1069?lang=fr>>. Acesso em: 19 jul. 2022.

²⁰³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Candidaturas Avulsas**. Bibliografia e legislação temática. Nov. 2019, p. 59.

²⁰⁴ *Ibid.*, p. 60.

²⁰⁵ O juiz, intérprete da Constituição. O Supremo Tribunal Constitucional e as eleições parlamentares no Egito. Disponível em: <<https://journals.openedition.org/ema/1069?lang=fr>>. Acesso em: 19 jul. 2022.

eleitoral indicado. Para a Corte, 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 e fazer campanha eleitoral²⁰⁶.

Ao não cumprir com esse dever, o Tribunal entendeu que a Comissão Eleitoral violou gravemente suas obrigações estatutárias e prejudicou o direito constitucional de candidatos independentes à participação no processo eleitoral. Assim, considerou-se 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, ordenando-se a realização de novas eleições²⁰⁷.

Cabe destacar o pronunciamento do Tribunal Constitucional do Chile na sentença nº 2777-15 publicada em 2015. Para a Corte chilena, a redistribuição de cadeiras aos parlamentares cujas bases eleitorais se fundiram não viola o princípio do sufrágio igualitário, mesmo que haja algumas distorções entre eleitorados. Acrescentou-se 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 candidatura²⁰⁸.

O Tribunal Constitucional do Chile, na sentença nº 2487-13, analisou em 2013 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 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 independentes²⁰⁹.

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

²⁰⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Candidaturas Avulsas**. Bibliografia e legislação temática. Nov. 2019, p. 60.

²⁰⁷ *Ibid.*

²⁰⁸ CHILE. Tribunal Constitucional. Sentença nº 2777-15. Disponível em: <<https://www.tribunalconstitucional.cl/wp-content/uploads/SRol2777-15-CPT.html>>. Acesso em: 19 jul. 2022.

²⁰⁹ CHILE. Tribunal Constitucional. Sentença nº 2487-13. Disponível em: <<https://www.tribunalconstitucional.cl/ver2.php?id=2789>>. Acesso em: 19 jul. 2022.

participem de pactos políticos e se candidatem a eleições primárias contra candidatos de partidos políticos. Assentou ainda a possibilidade de 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 autonomia²¹⁰.

Em 2009, o Tribunal Constitucional da Indonésia, considerou que 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 candidatar 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 por meio de candidaturas independentes²¹¹.

O Tribunal Eleitoral Federal do México proferiu diversas decisões acerca das candidaturas independentes nos últimos anos. Em 2018, a Corte mexicana considerou legítima a candidatura de Jaime Rodríguez Calderón e ordenou ao Instituto Nacional Eleitoral (INE) que lhe concedesse o registro como candidato independente nas eleições presidenciais. A Corte entendeu que o INE determinou a invalidez do registro do referido candidato de forma unilateral e injustificada. Portanto, entendeu que houve violação do direito do candidato de se eleger sem estar vinculado a um partido político, tornando-se o primeiro candidato independente a concorrer à Presidência daquele país²¹².

Em outra decisão proferida em janeiro de 2015, o Tribunal Eleitoral Federal do México assentou o entendimento de que os candidatos independentes devem cumprir os termos, requisitos, prazos e condições aplicáveis aos cidadãos que desejam ser registrados. Essas normas devem ser idênticas às seguidas por todos os candidatos. Uma abordagem restritiva ao processamento do registro viola a obrigação constitucional de favorecer o indivíduo e fortalecer o direito humano de participar da política, mesmo com candidatura independente. Já em outubro de 2015, o Tribunal Eleitoral Federal do México proferiu outro julgamento que garantiu aos candidatos independentes - que participaram de eleições municipais organizadas sob regras

²¹⁰ CHILE. Tribunal Constitucional. Sentença nº 2487-13. Disponível em: <<https://www.tribunalconstitucional.cl/ver2.php?id=2789>>. Acesso em: 19 jul. 2022.

²¹¹ INDONÉSIA. Tribunal Constitucional. Processo nº 56/PUU-VI/2008. Disponível em: <[http://www.codices.coe.int/NXT/gateway.dll/CODICES/precis/eng/asi/ina/ina-2009-n-002?f=templates\\$fn=document-frameset.htm\\$3.0](http://www.codices.coe.int/NXT/gateway.dll/CODICES/precis/eng/asi/ina/ina-2009-n-002?f=templates$fn=document-frameset.htm$3.0)>. Acesso em: 20 jul. 2022.

²¹² BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Candidaturas Avulsas**. Bibliografia e legislação temática. Nov. 2019, p. 65.

eleitorais de maioria relativa - o direito de participar da alocação de cadeiras sob regras de representação proporcional, em observância ao princípio da equidade²¹³.

Em outro julgamento proferido em 2014, a Corte Eleitoral mexicana pronunciou-se no sentido de que o não cumprimento da obrigação constitucional do Estado de promulgar normas legais não pode tornar o exercício dos direitos fundamentais inútil. No caso, a inexistência de legislação relativa à candidatura independente não poderia excluir do indivíduo o direito de participar do processo eleitoral como candidato, desde que cumprisse todas as exigências constitucionais pertinentes²¹⁴.

Já em outra decisão publicada em 2013, o Tribunal Eleitoral Federal do México decidiu que a autoridade administrativa eleitoral local não deve privar os candidatos independentes das informações sobre o processo de registro de sua candidatura, devendo fornecê-las em tempo hábil. Para a Corte, o direito de ser votado abrange todos os cidadãos, indistintamente. A participação de um membro de partido político que se inscreva como candidato independente deve ser analisada de acordo com a interpretação pró-persona, que maximiza os direitos humanos²¹⁵.

Nesse contexto, o Tribunal mexicano concluiu que os cidadãos registrados como candidatos avulsos e pertencentes a um partido político cumprem os requisitos de elegibilidade obrigatórios previstos na Constituição Estadual e na lei eleitoral local. Ressalvou-se apenas o caso dos líderes partidários, os quais são impedidos de optar por candidaturas independentes, pois sua posição lhes oferece a estrutura e organização do partido político, o que os coloca em posição diferenciada²¹⁶.

4.2.1 Decisões da Corte Interamericana e do Tribunal Europeu de Direitos Humanos

Em diversas ocasiões a luta por direitos políticos foi objeto de pronunciamento pela Corte Interamericana de Direitos Humanos. Há três decisões que se relacionam diretamente ao objeto desta pesquisa. O primeiro caso *Yatama vs. Nicarágua* levou à Corte a demanda da

²¹³ MÉXICO. Tribunal Eleitoral Federal. Expediente: SUP-JDC-1/2016. Disponível em: <<https://www.te.gob.mx/candidaturas-independientes/sites/default/files/SUP-JDC-0001-2016.pdf>>. Acesso em: 22 jul. 2022.

²¹⁴ MÉXICO. Tribunal Eleitoral Federal. Expediente: SUP-JDC-357/2014. Disponível em: <<https://www.te.gob.mx/candidaturas-independientes/sites/default/files/SUP-JDC-0357-2014.pdf>>. Acesso em: 25 jul. 2022.

²¹⁵ MÉXICO. Tribunal Eleitoral Federal. Expediente: SUP-JRC-53/2013. Disponível em: <<https://www.te.gob.mx/sentenciasHTML/convertir/expediente/SUP-JRC-00053-2013>>. Acesso em: 25 jul. 2022.

²¹⁶ *Ibid.*

associação de indígenas Yatama que foi impedida de apresentar seu próprio candidato nas eleições municipais. O relatório da Corte sobre o caso descreveu que a denúncia apresentada pelo grupo Yatama apontou a violação de diversos artigos da Convenção Americana de Direitos Humanos pela Nicarágua, com a exclusão dos candidatos indígenas de participação nas eleições municipais do ano 2000.

A disciplina eleitoral nicaraguense determinava que somente poderiam participar do pleito aqueles que se encontrassem filiados a um partido político que houvesse apresentado candidatos em 80% (oitenta por cento) dos municípios. Contudo, o grupo Yatama não possuía a constituição jurídica de partido político, motivo pelo qual a organização indígena fora notificada de que não lhe fora concedida a personalidade jurídica, bem como de que não foram apresentados candidatos pelo Yatama em 80% dos municípios, o que implicava a exclusão do grupo nas eleições locais²¹⁷.

Diante do caso delineado, em razão do ato de proibição de participação do Yatama nas eleições municipais, foi proposta demanda judicial perante a justiça interna da Nicarágua, que decidiu, em última instância, pela manutenção da decisão de vetar a participação do grupo indígena nas eleições. Em 2001, o Yatama apresentou o impasse à Comissão Interamericana de Direitos Humanos, que submeteu a contenda à apreciação da Corte Interamericana de Direitos Humanos em 2003. A Corte, após análise inicial, admitiu o caso e declarou-se competente para o julgamento²¹⁸.

Após análise da controvérsia pelos magistrados da CIDH, foi proferida a decisão em 2005, na qual ficou estabelecido que a ressalva política imposta pela Nicarágua era indevida por não ser sensível aos usos e os costumes dos povos indígenas residentes nas regiões autônomas. O Estado da Nicarágua não garantiu meios ao Yatama de efetivar os direitos consagrados na Convenção Americana de Direitos Humanos, de forma a valorizar os usos e costumes dos povos indígenas residentes nas regiões autônomas e que pretendiam candidatar-se nas eleições locais dos lugares em que viviam²¹⁹.

Ademais, considerou que a exigência de filiação partidária para concorrer a cargo eletivo feriu o direito fundamental de ser votado, bem como o de votar livremente do povo nicaraguense, além de constituir violação ao artigo 23, inciso 2 do Pacto de São José da Costa

²¹⁷ BARBOSA, Adriana do Piauí. **Inevitabilidade Partidária**: questionamentos democráticos. Disponível em: <<http://publicadireito.com.br/artigos/?cod=e63ea51eeb9eb4b9>>. Acesso em: 04 mar. 2022.

²¹⁸ *Ibid.*

²¹⁹ *Ibid.*

Rica. Nesse caso a Nicarágua foi condenada ao pagamento de indenização e findou por reformular a sua lei eleitoral²²⁰.

Para a CIDH a regulamentação do exercício dos direitos políticos não pode ser discriminatória e devem ser observados os princípios de legalidade e necessidade. O juiz Diego García-Sayán fundamentou seu voto sob o argumento de que, dentro da noção de democracia trazida pelo Pacto de São José, a representação política deve abrir espaço para a democracia comunitária, possibilitando o seu efetivo exercício. Acrescentou às razões que o catálogo dos direitos humanos nunca foi estático e definiu-se conforme o desenvolvimento histórico da sociedade, da organização do Estado e a evolução dos regimes políticos. Esse desenvolvimento se expressa na Carta Democrática Interamericana, o instrumento jurídico que o sistema interamericano criou para fortalecer a democracia e os direitos a ela vinculados, em cujo primeiro artigo estipula que: “Os povos da América têm direito à democracia e seus governos têm a obrigação de promovê-la e defendê-la”²²¹.

Em síntese, a CIDH reconheceu o direito à participação política das comunidades indígenas e sustentou não haver regramento na Convenção Americana que autorize afirmar que os cidadãos apenas exercerão a capacidade eleitoral passiva se estiverem filiados a um partido político. A participação nos assuntos públicos de organizações diversas de agremiações partidárias é essencial para a garantia da expressão democrática inclusiva e comunitária.

O segundo exemplo contempla o caso *Castañeda Gutman vs. México*, que trata do requerimento de uma candidatura independente às eleições presidenciais do México pelo Sr. Gutman. O pedido de registro foi realizado em 2004, no entanto, foi negado pelo Instituto Federal Eleitoral sob o argumento de apenas aos partidos correspondia o direito de requerer registro de candidaturas. Gutman apresentou recurso ao Sétimo Juizado do Distrito Federal que rejeitou a demanda. Em seguida, interpôs recurso de revisão contra a decisão do juizado, o qual foi arquivado pela Corte Suprema mexicana, ratificando-se o impedimento de registro e participação nas eleições presidenciais sem a comprovação do vínculo partidário²²².

A decisão da CIDH, publicada em 2008, asseverou que a exclusiva legitimação de partidos para registro de candidaturas não fere as regras estabelecidas nos tratados internacionais. Tal entendimento baseou-se no fundamento de que, salvo alguns direitos que

²²⁰ BARBOSA, Adriana do Piauí. **Inevitabilidade Partidária**: questionamentos democráticos. Disponível em: <<http://publicadireito.com.br/artigos/?cod=e63ea51ceb9eb4b9>>. Acesso em: 04 mar. 2022.

²²¹ Corte Interamericana de Direitos Humanos. Caso *Yatama Vs. Nicarágua*. Sentença de 23 de junho de 2005. Voto concordante do Juiz Diego García-Sayán. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2016/04/b3b2dcefe29f27b2984178160015c3ba.pdf>>. Acesso em: 16 fev. 2022.

²²² SANTANO, Ana Cláudia. **Candidaturas independentes**. Curitiba: Íthala, 2018, p. 39.

não podem ser restringidos em nenhuma circunstância, como o direito de não ser objeto de tortura, os direitos humanos não são absolutos e o registro de candidaturas a cargo dos partidos políticos não se configura uma restrição ilegítima. Assim, os Estados podem impor limitações ao exercício do direito de ser votado, atendidas exigências como legalidade, finalidade e necessidade da medida restritiva²²³.

Na mesma decisão a Corte se pronunciou sobre as candidaturas independentes, no sentido de que elas podem ser regulamentadas de forma a facilitar e ampliar o acesso ao direito de voto, mas também pode acontecer que sejam estabelecidas exigências mais altas para registrar candidaturas independentes do que aquelas estabelecidas para indicar um candidato por um partido político. O simples fato de permitir candidaturas sem vínculo partidário não significa que seja o meio menos restritivo de regular o direito ao voto. O essencial é que qualquer um dos dois sistemas escolhidos torne acessível e garanta o direito e a oportunidade de ser votado conforme previsto na Convenção em condições de igualdade²²⁴.

Ainda no caso sob análise, a CIDH reconheceu a existência de uma crise de representatividade em relação aos partidos políticos e a quem dirige os assuntos públicos, o que impõe aos Estados uma necessidade de maior transparência e aproximação das instituições às pessoas, em direção a um fortalecimento da democracia. No parágrafo 204 ficou delineado:

[...] a Corte considera que ambos os sistemas, um construído exclusivamente com base nos partidos políticos e outro que também admite candidaturas independentes, podem ser compatíveis com a Convenção e, portanto, a decisão de qual sistema escolher está nas mãos do partidos, a definição política feita pelo Estado, de acordo com suas normas constitucionais. A Corte não ignora que há uma profunda crise na região em relação aos partidos políticos, poderes legislativos e dirigentes da coisa pública, para o que é imperativo um debate profundo e ponderado sobre participação e representação política, transparência, fortalecimento e aprofundamento da democracia. A sociedade civil e o Estado têm a responsabilidade fundamental e inescusável de realizar essa reflexão e propor propostas para reverter essa situação. Nesse sentido, os Estados devem avaliar, de acordo com seu desenvolvimento histórico e político, as medidas que permitam fortalecer os direitos políticos e a democracia, e as candidaturas independentes podem ser um desses mecanismos, entre muitos outros.²²⁵

Outro precedente que merece destaque é o caso *López Mendoza vs. Venezuela*. O autor Leopoldo López Mendoza foi eleito prefeito do município de Chacao por dois mandatos, exercendo o cargo por oito anos, até o ano de 2008. Ao final de sua gestão, aspirava apresentar-se como candidato a prefeito de Caracas.

²²³ Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso *Castañeda Gutman Vs. México*. Sentença de 06 de agosto de 2008. Parágrafos 151-163. Tradução livre. Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_184_ing.pdf>. Acesso em: 16 fev. 2022.

²²⁴ *Ibid.*, parágrafo 201 da sentença, tradução livre.

²²⁵ Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso *Castañeda Gutman Vs. México*. Sentença de 06 de agosto de 2008, parágrafo 204 da sentença, tradução livre.

Mendoza não poderia ser candidato devido a duas sanções de inabilitação que lhe foram impostas pela Controladoria-Geral da República no âmbito de dois processos administrativos. A primeira investigação relacionava o autor a um suposto conflito de interesses quando, antes de se tornar prefeito, trabalhava na empresa Petróleos de Venezuela S.A. A segunda investigação limitou-se a fatos no âmbito de sua atuação como prefeito, especificamente com o suposto uso indevido do orçamento²²⁶.

A Corte analisou se as sanções impostas a López Mendoza eram compatíveis com o Convenção Americana. A fundamentação toma por base o artigo 23, que assegura aos cidadãos o direito de participação dos assuntos públicos, bem como de votar e ser eleito em eleições periódicas autênticas. O mesmo artigo determina quais são as causas que autorizam a restrição desses direitos, contudo, não elenca nenhuma limitação por via de sanção, devendo esta ser proferida por juiz competente, em processo penal. A partir dessa disposição, foi verificado pela Corte que a Venezuela havia imposto restrições indevidas para a candidatura de López Mendoza²²⁷.

Restou descrito na sentença que a realização efetiva dos direitos políticos constitui um fim em si mesma e, ao mesmo tempo, um meio fundamental que as sociedades democráticas têm para garantir os demais direitos humanos previstos na Convenção. Concluiu-se, assim, com base no descumprimento do artigo 23 do Pacto de São José, que a Venezuela, por meio de suas instituições competentes, deve garantir que sanções de inabilitação não se configurem um impedimento para o exercício dos direitos políticos nem sejam instrumentos para anulação do direito à igualdade, da proteção judicial e da presunção de inocência²²⁸.

O Tribunal Europeu de Direitos Humanos apreciou em 2008 um caso que trouxe reflexos para as candidaturas independentes. Na Turquia, há a exigência de que o partido político obtenha pelo menos 10% dos votos nas eleições nacionais para que possa integrar o Parlamento. No caso em análise, os cidadãos Yumak e Sadak – autores da ação originária – alegaram que esse limite de 10% imposto às eleições parlamentares interferia na livre expressão da opinião do povo na escolha do membro do Poder Legislativo²²⁹.

A Corte europeia considerou que embora os Estados não tenham a obrigação de adotar um sistema eleitoral que garanta a representação parlamentar a partidos com base

²²⁶ Cf. ficha técnica do caso López Mendoza Vs. Venezuela. Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr/CF/jurisprudencia2/ficha_tecnica.cfm?nId_Ficha=354>. Acesso em: 19 fev. 2022.

²²⁷ *Ibid.*

²²⁸ *Ibid.*

²²⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Candidaturas Avulsas**. Bibliografia e legislação temática. Nov. 2019.

essencialmente regional, independentemente dos votos depositados em outras partes do país, pode surgir um problema se esses partidos forem privados de representação parlamentar.

A decisão ponderou ainda que, em geral, um limiar eleitoral de 10% pode ser considerado excessivo, mas pode ser aceitável à luz do sistema eleitoral e da evolução política do país em causa, da existência de medidas corretivas e outras garantias que limitam os seus efeitos na prática. No que diz respeito à possibilidade de se candidatar como independente, o Tribunal observou que, na Turquia, o referido percentual de 10%, sujeitava os candidatos independentes a restrições e condições desfavoráveis em relação aos candidatos por partidos políticos²³⁰.

Após essa breve exposição de casos, percebe-se que a Corte Interamericana e o Tribunal Europeu possuem jurisprudência com ênfase na ampliação e garantia do exercício dos direitos políticos. Cabe expor ainda que no ano de 2017 o Brasil foi formalmente denunciado à CIDH por não permitir candidaturas independentes. O autor da denúncia é o advogado Rodrigo Sobrosa Mezzomo, que citou como precedente o litígio explanado nesta seção *Yatama vs. Nicarágua*²³¹.

4.3 A amplitude da representatividade política na Convenção Americana de Direitos Humanos e no Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos

Para além de universal, a ordem jurídica supraestatal é fundamento de existência e de validade das ordens jurídicas nacionais. Criada por tratados, legitima-se na comunidade internacional por meio do consenso e da convergência de interesses, vinculando os Estados à cláusula *pacta sunt servanda* e transformando-se na mais larga esfera jurídica da Terra²³².

Quanto ao direito interno, tem-se como referencial que a vontade do povo é elemento essencial à legitimidade das Constituições, no entanto, não se concebe o povo como bloco monolítico formado por pessoas de pensamento único e vontade perfeitamente identificável. Os diversos círculos sociais estão em permanente interação e as Constituições devem refletir o consenso de valores vigentes nos mais diversos círculos da sociedade civil²³³.

²³⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Candidaturas Avulsas**. Bibliografia e legislação temática. Nov. 2019.

²³¹ Consultor Jurídico. Professor denuncia Brasil à OEA por impedir candidaturas avulsas. Notícia disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2017-set-28/professor-denuncia-brasil-oea-impedir-candidaturas-avulsas>>. Acesso em: 31 jan. 2022.

²³² SARMENTO, George. Pontes de Miranda e a Teoria dos Direitos Fundamentais. **Revista do Mestrado em Direito**. Universidade Federal de Alagoas, Maceió, 2005, p. 3. Disponível em: <https://camolinaro.webnode.com/files/200000490-8cd0e8ec4d/Pontes-de-Miranda-e-a-teoria-dos-direitos-fundamentais_Sarmento.pdf>. Acesso em: 03 mar. 2022.

²³³ *Ibid.*

Os tratados sobre direitos humanos diferenciam-se dos tratados tradicionais. Enquanto estes promovem imposição de obrigações e fruição de benefícios mútuos, os tratados de direitos humanos têm como objetivo a proteção dos direitos fundamentais dos seres humanos, independentemente de sua nacionalidade, tanto frente ao seu próprio Estado como frente a outros Estados contratantes. Ao aprovar os tratados sobre direitos humanos, os Estados se submetem a uma ordem legal dentro da qual eles, visando o bem comum, assumem várias obrigações, não com relação a outros Estados, mas em relação aos indivíduos sob sua proteção²³⁴.

Um dos princípios fundamentais da República Federativa do Brasil, a cidadania consiste na participação política e na fruição dos direitos humanos. Tal concepção ultrapassa a ideia de cidadão-eleitor para considerar cidadãos todos os destinatários de prestações civilizatórias do Estado. As Constituições devem ser a síntese das aspirações dos diversos segmentos que compõem a população de um país. Devem aproximar-se ao máximo do consenso em relação a valores vigentes na sociedade civil²³⁵.

A Convenção Americana de Direitos Humanos, firmada em 1969, ingressou em nosso ordenamento jurídico com a publicação do Decreto nº 678/1992. Já em seu artigo 1º, o referido decreto dispõe que a CADH deverá ser cumprida tão inteiramente como nela se contém. Sobre os direitos políticos, lembre-se o teor do artigo 23:

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.²³⁶ (grifo nosso)

O artigo 23 assegura a participação de todos os cidadãos na vida pública e tem como escopo coibir eventuais legislações dos estados signatários que cominem aos cidadãos pressupostos de difícil implementação para o efetivo gozo dos direitos políticos. A redação do dispositivo é clara ao autorizar que as legislações nacionais contemplem exclusivamente as restrições à participação nele elencadas, entre as quais não se encontra a filiação partidária.

²³⁴ FELDMANN, Cynthia Gozález. **El Paraguay frente al sistema internacional de los derechos humanos**. Montevideo: Fundac Konrad-Adenauer Uruguay, 2004, p. 19.

²³⁵ SARMENTO, George. Pontes de Miranda e a Teoria dos Direitos Fundamentais. **Revista do Mestrado em Direito**. Universidade Federal de Alagoas, Maceió, 2005, p. 6.

²³⁶ BRASIL. Decreto nº 678, de 6 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/d0678.htm>. Acesso em: 13 mar. 2022.

Repise-se que a expressão “exclusivamente” foi empregada pelos pactuantes com o propósito de se impor caráter taxativo ao texto. Nesse ponto, importa lembrar que a Constituição dispõe que os direitos políticos hão de ser exercidos “na forma da lei”. Portanto, a interpretação deve ser realizada em harmonia com o Pacto de São José, buscando-se sempre a ampliação dos direitos políticos e a participação popular.

Nesse sentido foi o parecer do Ministério Público Federal sobre o tema:

Os recorrentes parecem ter razão ao defenderem o ponto de vista de que o conflito entre o art. 14, § 3º, v, da CR e o art. 23, inc. 1, b, c/c o inc. 2, do Pacto de São José deve ser resolvido em favor da norma de direito internacional. Em especial quando se lê o inc. 2, percebe-se que a filiação partidária não consta dos motivos pelos quais se pode restringir a participação de candidatos em eleições americanas. Apesar da relevância dos partidos políticos para o processo democrático, o art. 60, § 4º, II, da CR 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.²³⁷

Sobre as normas de interpretação, o artigo 29 da CADH assegura, no conflito de normas, a prevalência da que mais amplia os direitos e garantias fundamentais da pessoa humana. Trata-se do denominado princípio “pro homine” a ser observado pelos signatários. Nesse sentido, a hermenêutica jurídica, não apenas nas questões eleitorais, há de ampliar direitos e robustecer os valores da democracia dos países pactuantes²³⁸. Observe-se o teor do artigo 29:

Normas de Interpretação. Nenhuma disposição desta Convenção pode ser interpretada no sentido de: a) permitir a qualquer dos Estados-Partes, grupo ou pessoa, **suprimir o gozo e exercício dos direitos e liberdades reconhecidos na Convenção ou limitá-los em maior medida do que a nela prevista**; b) limitar o gozo e exercício de qualquer direito ou liberdade que possam ser reconhecidos de acordo com as leis de qualquer dos Estados-Partes ou de acordo com outra convenção em que seja parte um dos referidos Estados; c) excluir outros direitos e garantias que são inerentes ao ser humano ou que decorrem da forma democrática representativa de governo; e d) excluir ou limitar o efeito que possam produzir a Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem e outros atos internacionais da mesma natureza (grifo nosso)²³⁹.

O Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos, em vigência no Brasil por meio do Decreto nº 592/1992, reforça a proteção à livre possibilidade de participação do cidadão nas funções públicas de seu país. Assevera-se em seu artigo 25:

²³⁷ Parecer do Ministério Público Federal sobre o tema nos autos do ARE nº 1.054.490/RJ. Procuradora-Geral da República Raquel Elias Ferreira Dodge. Publicado em 02 out. 2017.

²³⁸ SILVEIRA, José Néri da. Democracia representativa e processo eleitoral. **Estudos Eleitorais**. Brasília: vol. 2, n. 2, jan-abr, 2006, p. 13.

²³⁹ BRASIL. Decreto nº 678, de 6 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/d0678.htm>. Acesso em: 13 mar. 2022.

Todo cidadão terá o direito e a possibilidade, **sem qualquer das formas de discriminação** mencionadas no artigo 2 e sem restrições infundadas: a) de participar da condução dos assuntos públicos, diretamente ou por meio de representantes livremente escolhidos; b) de votar e de ser eleito em eleições periódicas, autênticas, realizadas por sufrágio universal e igualitário e por voto secreto, que garantam a manifestação da vontade dos eleitores; **c) de ter acesso, em condições gerais de igualdade, às funções públicas de seu país** (grifo nosso)²⁴⁰.

O Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos, de maneira expressa, afasta a possibilidade de discriminação para a participação política dos cidadãos na condução dos assuntos públicos. A amplitude do conceito de discriminação constante do artigo 2º do tratado²⁴¹ permite a compreensão de que o exercício da capacidade eleitoral passiva deve ser disciplinado pela liberdade de formas de participação, ou seja, apresentação de candidaturas por meio de partidos políticos ou de forma independente.

Importa lembrar que a decisão do Supremo no RE nº 466.343/SP estabeleceu a natureza supralegal dos tratados de direitos humanos. O STF entendeu que diante da supremacia da Constituição sobre os atos normativos internacionais, a previsão constitucional da prisão civil do depositário infiel (art. 5º, inciso LXVII)²⁴² não foi revogada pela ratificação do Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos e da CADH, mas deixou de ter aplicabilidade diante do efeito paralisante desses tratados em relação à legislação infraconstitucional que disciplina a matéria de forma contrária ou restritiva.

Apesar de reconhecido o caráter peculiar dos tratados de direitos humanos em questão, os defensores dessa tese os colocam em posição hierárquica inferior à Constituição, porém, com o caráter supralegal, acima da legislação interna. Assim, disposições contrárias aos tratados de direitos humanos teriam sua eficácia paralisada²⁴³.

Dessa forma, ante o caráter especial dos tratados internacionais de proteção dos direitos humanos e a internalização do Pacto de São José, a eficácia jurídica de qualquer espécie normativa infraconstitucional conflitante com o Pacto deve ser paralisada. Assim, o julgamento do RE nº 1.238.853/RJ, a exemplo da decisão do STF no julgamento do RE nº 466.343/SP,

²⁴⁰ BRASIL. Decreto nº 592, de 6 de julho de 1992. Promulga o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos de 16 de dezembro de 1966. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0592.htm>. Acesso em: 13 mar. 2022.

²⁴¹ Vide artigo 2º, inciso 1, do PIDCP: Artigo 2. Inciso 1. Os Estados Partes do presente Pacto comprometem-se a respeitar e a garantir a todos os indivíduos que se achem em seu território e que estejam sujeitos a sua jurisdição os direitos reconhecidos no presente Pacto, sem discriminação alguma por motivo de raça, cor, sexo, língua, religião, opinião política ou de outra natureza, origem nacional ou social, situação econômica, nascimento ou qualquer outra condição.

²⁴² Vide inciso LXVII do artigo 5º da Constituição: [...] LXVII - não haverá prisão civil por dívida, salvo a do responsável pelo inadimplemento voluntário e inescusável de obrigação alimentícia e a do **depositário infiel**; (grifo nosso).

²⁴³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 466.343-SP. Relator: Ministro Cezar Peluso. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2343529>>. Acesso em: 06 abr. 2022.

pode alterar a aplicabilidade do inciso V, § 3º do artigo 14 da Constituição e não mais se exigir do cidadão, para exercício do direito de ser votado, a filiação a um partido político²⁴⁴.

Em resumo, conclui-se que, diante da supremacia da Constituição sobre os atos normativos internacionais, a previsão constitucional da filiação partidária como condição de elegibilidade não foi revogada pela ratificação do Pacto de São José, mas deixaria de ter aplicabilidade em virtude do efeito paralisante desses tratados em relação à legislação infraconstitucional que disciplina a matéria, em especial a Lei das Eleições (9.504/97) e a Lei dos Partidos Políticos (9.096/95).

Convém aduzir que há outras normas que dispõem sobre inelegibilidades que vão de encontro ao conteúdo dos tratados internacionais de direitos humanos. Na Lei Complementar nº 64/1990 encontram-se restrições ao direito de ser eleito com base em decisões proferidas em processos administrativos disciplinares ou de processos não penais, mesmo não relacionados a casos de improbidade administrativa ou crimes previstos na legislação eleitoral²⁴⁵.

São hipóteses em que cabe a análise da convencionalidade pelo Judiciário, visto que o Pacto de São José da Costa Rica não elenca a possibilidade de restrição do direito de elegibilidade com base em decisões fruto de processos administrativos. Restrições estabelecidas em processos não-judiciais, a exemplo das cortes de contas e de corporações profissionais podem inviabilizar o exercício do direito político fundamental de candidatura e resultar num grave contraste inconveniente²⁴⁶.

4.3.1 A extensão da cláusula de abertura material dos direitos fundamentais

O modo de vida da sociedade contemporânea impõe ao ordenamento jurídico constante necessidade de adaptação e atualização da interpretação do arcabouço normativo. Para tanto, o constituinte de 1988 previu no § 2º do artigo 5º, dispositivo que preceitua que os direitos e garantias expressos na Constituição não excluem outros decorrentes de tratados internacionais

²⁴⁴ Vide artigo 14, § 3º, V da Constituição: 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; (grifo nosso).

²⁴⁵ Vide artigo 1º da Lei Complementar nº 64/1990: Art. 1º São inelegíveis: I – para qualquer cargo: [...] alínea m) os que forem excluídos do exercício da profissão, por decisão sancionatória do órgão profissional competente, em decorrência de infração ético-profissional, pelo prazo de 8 (oito) anos, salvo se o ato houver sido anulado ou suspenso pelo Poder Judiciário; [...] o) os que forem demitidos do serviço público em decorrência de processo administrativo ou judicial, pelo prazo de 8 (oito) anos, contado da decisão, salvo se o ato houver sido suspenso ou anulado pelo Poder Judiciário; (Incluídos pela Lei Complementar nº 135, de 2010).

²⁴⁶ ESPÍNDOLA, Ruy Samuel. Sugestões para reformas legais e jurisprudenciais à concretização dos direitos fundamentais políticos de candidatura e de voto: a reforma política e o direito eleitoral. *In*: Cadernos Adenauer, XVIII, n. 4. **Reforma Política**. Rio de Janeiro, 2017, p. 39-43.

dos quais o Brasil seja parte. Esta é a denominada cláusula de abertura material dos direitos fundamentais²⁴⁷.

A Constituição de 1988 ainda elencou outros artigos que demonstram o desejo por uma abertura do ordenamento jurídico-constitucional às normas de direito internacional. Cite-se a prevalência dos direitos humanos no artigo 4º, II e a dignidade da pessoa humana como fundamento do Estado contida no artigo 1º, III²⁴⁸.

Neste ponto, sobre a dignidade da pessoa humana, cabe expor que Adeodato pontua que referida concepção foi construída, pelo menos na cultura ocidental, com base na ideia de fonte dos direitos subjetivos, ou seja, um princípio externo e superior a todo e qualquer direito positivo. Por conseguinte, certos conteúdos normativos valeriam por si mesmos, independentemente daquilo que os detentores circunstanciais do poder político e jurídico pretendessem determinar como direito positivo²⁴⁹.

Adeodato acrescenta que a dignidade da pessoa humana adquiriu *status* jurídico central no mundo contemporâneo, abrangendo a ordem política, social e econômica, e pretendendo tornar-se o núcleo essencial dos direitos fundamentais em suas múltiplas dimensões. Há uma progressiva ampliação do âmbito semântico desses direitos fundamentais positivados para abranger, além dos clássicos direitos e garantias individuais, também os chamados novos direitos em sucessivas gerações e dimensões. O princípio da dignidade da pessoa humana permanece como polo central dos direitos fundamentais, mas se irradia nas diversas matérias com assento constitucional e infraconstitucionais²⁵⁰.

Cançado Trindade explana que o conteúdo do artigo 5º, § 2º da Constituição de 1988 foi concebido em um movimento de recentes constituições latino-americanas que destacaram um tratamento especial também no plano do direito interno aos direitos e garantias individuais internacionalmente consagrados. A especificidade e o caráter especial dos tratados de proteção internacional dos direitos humanos passaram a integrar o elenco dos direitos

²⁴⁷ Vide § 2º do artigo 5º da Constituição: Art. 5º [...] § 2º Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte.

²⁴⁸ Vide artigos 1º, III e 4º, II da Constituição: 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: [...] III - a dignidade da pessoa humana;”. Artigo 4º: “A República Federativa do Brasil rege-se nas suas relações internacionais pelos seguintes princípios: [...] II - prevalência dos direitos humanos”.

²⁴⁹ ADEODATO, João Maurício. **Ética e retórica** – para uma teoria da dogmática jurídica. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 261.

²⁵⁰ ADEODATO, João Maurício. Tolerância e conceito de dignidade da pessoa humana no positivismo ético. **Revista Mestrado em Direito**. Osasco, Ano 8, n. 2, p. 224.

constitucionalmente reconhecidos e imediatamente exigíveis no plano do ordenamento jurídico interno²⁵¹.

Há, portanto, a partir do § 2º, do artigo 5º, uma cláusula aberta ou princípio da não-tipicidade dos direitos fundamentais insculpidos na Constituição. Essa abertura permite a complementação do catálogo de direitos fundamentais por não excluir outros decorrentes do regime, dos princípios que adota e dos tratados internacionais que integra. Se as normas infraconstitucionais preexistentes à incorporação estivessem em desacordo com as normas internacionais, a solução seria pela não recepção da legislação ordinária.

Flávia Piovesan pontua que a intenção do constituinte no § 2º do artigo 5º foi receber os direitos contidos nos tratados internacionais dos quais o Brasil é signatário com natureza de norma constitucional. Para Piovesan, tais enunciados integram e complementam o rol de direitos constitucionalmente previstos, o que justifica estender ao conteúdo dos tratados internacionais de direitos humanos o regime constitucional conferido aos demais direitos e garantias fundamentais²⁵².

Cabe explicar que a Emenda Constitucional nº 45/2004 acrescentou o parágrafo 3º ao artigo 5º da Constituição, e, condicionou a transformação da força normativa dos tratados internacionais de direitos humanos à observância de aprovação pelo Congresso Nacional, com votação em dois turnos e apoio da maioria qualificada dos integrantes das Casas²⁵³. Embora não possam afrontar a supremacia material e formal da Constituição, os tratados de direitos humanos devem ocupar uma posição de destaque na ordem jurídica brasileira, em razão do seu sentido e importância.

Tal entendimento foi o que ficou definido no voto do ministro Gilmar Mendes, no julgamento do recurso extraordinário que assentou a proibição da prisão do depositário infiel. Assim, os tratados internacionais de direitos humanos estariam abaixo da Constituição, mas acima da legislação infraconstitucional, o que se denominou por supralegalidade. Essa corrente impede que lei ordinária posterior revogue as disposições das normas de direitos humanos incorporadas. No entanto, a orientação que se firmou por anos no STF foi de que os tratados de direitos humanos não poderiam assumir hierarquia diferente da ordinária, porquanto teria sido a posição estabelecida pelo constituinte.

²⁵¹ TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. **A proteção internacional dos direitos humanos e o Brasil**. Brasília: Edições Humanidades/UnB, 2000, p. 498.

²⁵² PIOVESAN, Flávia. **Direitos humanos e o direito constitucional internacional**. São Paulo: Max Limonad, 1996, p. 89.

²⁵³ Vide § 3º do artigo 5º da Constituição: §3º “Os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos que forem aprovados, em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros, serão equivalentes às emendas constitucionais”.

A inserção da norma do § 2º do artigo 5º da Constituição leva à indicação de que o constituinte permitiu que os tratados internacionais conferissem aos brasileiros direitos com a estatura de fundamentais. Se a intenção fosse conferir aos tratados hierarquia de lei ordinária, bastaria inserir a regra como parágrafo do processo legislativo do art. 59 ou mesmo do art. 61 da Constituição. O deslocamento da norma do § 2º para o capítulo dos direitos fundamentais revela a paridade conferida aos tratados sobre direitos humanos desde a redação original da Constituição.

Francisco Rezek pontua no sentido de que a extinção dos tratados não obedece à ideia do distrato do direito civil, segundo a qual o desfazimento de certo ato segue o rito de sua formação. Ao contrário, a manutenção da vigência dos tratados internacionais depende da conjugação atual de duas vontades políticas na ordem política brasileira: a do Legislativo e do Executivo²⁵⁴.

Assim, com lastro na cláusula de abertura dos direitos fundamentais e na internalização da Convenção Americana de Direitos Humanos - que ao tratar dos direitos políticos utiliza o vocábulo ‘exclusivamente’ nas condições de elegibilidade e, dentre estas, não se encontra a filiação partidária - vislumbra-se a possibilidade de acolhimento pelo STF da candidatura independente em nosso ordenamento jurídico.

4.4 Próximo capítulo

O capítulo final será iniciado com a abordagem do fenômeno da mutação constitucional e sua possível influência no julgamento da exigência da filiação partidária. Em seguida serão descritas as propostas de emendas constitucionais já apresentadas sobre o tema das candidaturas independentes com suas justificações. Serão abordadas algumas questões inevitáveis na discussão para a adoção de um modelo legislativo adequado para as candidaturas independentes, a exemplo: apoio mínimo de eleitores, tempo de propaganda eleitoral e distribuição de recursos públicos para campanha. Ao final será realizada análise, com contribuição doutrinária, acerca da (in)compatibilidade das candidaturas independentes com o ordenamento jurídico brasileiro.

²⁵⁴ REZEK, Francisco. **Direito dos tratados**. Rio de Janeiro: Forense, 1984, p. 501.

5 A PERMISSÃO DA CANDIDATURA INDEPENDENTE: ADEQUAÇÃO E MODELOS

O postulado liberal-democrático - fundado na ideia de que a democracia emana do povo e em seu nome deve ser exercido - foi robustecido na Constituição Federal, cujo texto previu a ampliação dos espaços da democracia participativa, trazendo dispositivos que permitem aos cidadãos fazer valer a sua vontade sem a intermediação de representantes eleitos. Para tanto, foram elencados mecanismos como plebiscito, referendo e iniciativa popular.

Entretanto, prioritariamente, o ordenamento pátrio adotou um modelo de democracia representativa ou indireta, no qual os cidadãos elegem representantes que deverão compor um conjunto de instituições políticas. Saliente-se que rigorosas condições foram impostas para materialização dos mecanismos de democracia direta, citando-se como exemplo os requisitos quantitativos para apresentação das leis de iniciativa popular²⁵⁵.

Conforme mencionado nos capítulos anteriores, a representação política sofre com o fenômeno da oligarquização e diminuta democracia intrapartidária. Em termos gerais é possível afirmar que a democracia se torna fragilizada com a diminuição da confiança não apenas nos representantes, mas nos próprios partidos²⁵⁶. Nos países ocidentais, o índice de democracia de 2019 publicado pelo *Economist Intelligence Unit*, mostra uma recente recessão democrática. A pesquisa é formada por quatro indicadores que abordam temas como processo eleitoral e pluralismo, participação política, cultura política e funcionamento do governo. Observe-se a tabela abaixo:

Tabela 10 – Índice democrático em países ocidentais

Países	Ano 2008	Ano 2018
América Latina e Caribe	6,43	6,24
Leste Europeu	5,67	5,42
América do Norte	8,64	8,56
Europa Ocidental	8,61	8,35

Fonte: Tabela elaborada com base nos dados do *Democracy Index* (2019).²⁵⁷

²⁵⁵ Vide artigo 61, § 2º da Constituição Federal: Artigo 61 [...] § 2º A iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação à Câmara dos Deputados de projeto de lei subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles.

²⁵⁶ Vide Tabela 8. Índice de confiança nos partidos políticos.

²⁵⁷ A décima segunda edição do Índice de Democracia constata que a pontuação média global caiu de 5,48 em 2018 para 5,44. Esta é a pior pontuação média global desde que a *The Economist Intelligence Unit* criou o Índice

A presente pesquisa foi impulsionada pela observação de um sistema eleitoral que, conforme abordado, permite a oligarquização e acata processos de escolha intrapartidários que se afastam da participação plural. São fatores que desestimulam a participação popular e findam por gerar uma desvinculação entre eleitores e eleitos.

Pode-se ainda observar que a maioria dos parlamentares não deseja mudanças, visto que contam com enormes fundos partidários e eleitorais para manipulação frente a um frágil sistema de fiscalização²⁵⁸. Na denominada janela de transferências partidária de 2022, 122 deputados federais mudaram de legenda²⁵⁹, o que denota um baixo comprometimento entre candidatos e partidos, e, resulta em um sistema político enfraquecido na sua legitimidade.

Bernard Manin descreveu esse declínio de confiança nos partidos políticos ao considerar que cada vez mais os eleitores tendem a votar em uma pessoa e não em um partido. Esse fenômeno assinala um afastamento do que se considerava como comportamento normal dos eleitores em uma democracia representativa, sugerindo uma crise de representação política. O aumento da importância dos fatores pessoais no relacionamento entre o representante e seu eleitorado aparece de modo nítido na relação que se estabelece entre o poder executivo e os eleitores no plano nacional. Para Manin os partidos continuam a exercer um papel essencial, mas tendem a se tornar instrumentos a serviço de interesses particulares²⁶⁰.

A explanação de Alain Touraine sobre democracia fortalece a ideia de abertura do direito de candidatura. Conforme Touraine, a democracia pode ser definida a partir de três fatores mutuamente combinados: a limitação do Estado para garantia dos direitos fundamentais, a representatividade dos atores políticos e o efetivo exercício da cidadania. Touraine enxerga uma democracia plena como a forma de vida política que concede maior liberdade ao maior número de cidadãos; que protege e reconhece a maior diversidade social possível e que busca garantir a participação do maior número possível de pessoas na vida pública²⁶¹. Com esta perspectiva, pode ser concebida a permissão das candidaturas independentes no Brasil: a inserção no espaço público de um maior número de cidadãos e um instrumento de consolidação do pluralismo democrático.

de Democracia em 2006. Disponível em: <<https://www.eiu.com/topic/democracy-index/>>. Acesso em: 13 abr. 2022.

²⁵⁸ Notícia disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/tv/programas/noticias-1/2022/03/stf-mantem-valor-de-r-4-9-bilhoes-para-o-fundo-eleitoral-de-2022>>. Acesso em: 14 abr. 2022.

²⁵⁹ Notícia disponível em: <<https://g1.globo.com/politica/eleicoes/2022/noticia/2022/04/02/infografico-confira-os-deputados-federais-que-mudaram-de-partido-por-estado.ghtml>>. Acesso em: 14 abr. 2022.

²⁶⁰ MANIN, Bernard. As metamorfoses do governo representativo. In: **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. Tradução Vera Pereira. São Paulo: n. 29, 1995, p. 15.

²⁶¹ TOURAINE, Alain. **O que é a democracia?** 2. ed. Petrópolis: Vozes, 1996, p. 24-25.

5.1 Breves considerações sobre a mutação constitucional

Com o advento do constitucionalismo no mundo ocidental, percebeu-se um crescimento da adoção de constituições rígidas entre Estados com avançado desenvolvimento político, fortalecendo-se a ideia da necessidade de separação entre as leis que são fundamentais e as demais. Dessa forma, o processo de alteração do texto constitucional, num primeiro momento, direcionava-se para o enfrentamento de rigorosos requisitos descritos em procedimentos previstos na própria constituição, os quais, se verificados, autorizariam a modificação do texto²⁶².

A ideia de mutação constitucional começa a ser concebida, de maneira mais clara, com a Constituição Imperial alemã de 1871, época em que se destacam os teóricos Paul Laband e Georg Jellinek. Laband asseverava que, mesmo que as constituições fossem normas jurídicas em sentido estrito, a ação do Estado poderia alterar o sentido dessas normas, sem necessidade de modificação formal, sobretudo em função da expansão da faculdade de se referendar os atos do imperador por meio de uma legislação e de uma prática política no contexto constitucional da Alemanha²⁶³.

Jellinek explanava que os limites da Constituição, assim como os da lei, seriam imprecisos, não havendo garantia de que alguma lei não viesse a contrariar o texto constitucional. Acrescentava que as mutações não se restringiam à atividade parlamentar, alcançando também o executivo e o judiciário, os quais, no exercício de sua função institucional, poderiam conferir interpretações às leis diferentes do sentido original da Constituição, o mesmo acontecendo com as próprias normas constitucionais, que poderiam, pouco a pouco, adquirir sentido diverso daquele que foi estabelecido originalmente²⁶⁴.

Uma das concepções mais importantes para compreensão da mutação constitucional foi elaborada por Hsü Dau-Lin, que identificou quatro tipos de mutações constitucionais: a prática estatal formal que não afronte a constituição; a impossibilidade do exercício de determinadas atribuições descritas no texto constitucional; a prática constitucional contrária à constituição e,

²⁶² SANCHÍS, Luis Prieto. **Apuntes de teoría del Derecho**. Madrid: Trotta, 2014, p. 181-182.

²⁶³ URRUTIA, Ana Victoria Sanchez. Mutación constitucional y fuerza normativa de la constitución. una aproximación al origen del concepto. **Revista Española de Derecho Constitucional**, ano 20, nº 58, jan-abr. 2000. Disponível em: <<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=79672>>. Acesso em: 28 jun. 2022.

²⁶⁴ JELLINEK, Georg. **Reforma y mutación de la constitución**. Estudio preliminar de Pablo Lucas Verdú, Tradução de Christian Förster. Clássicos Políticos. Madrid: Centro de Estudos Constitucionais, 1991, p. 15-16.

por fim, mais relacionada à presente pesquisa, a mutação por meio da interpretação do texto constitucional²⁶⁵.

Loewenstein considera que as constituições são organismos vivos, sujeitos a reformas ou alterações ao longo do tempo. Além da reforma constitucional formal, outro fenômeno observado é exatamente a mutação constitucional, no qual há uma transformação na realidade da configuração do poder político, da estrutura social ou do equilíbrio de interesses, permanecendo intocável o texto constitucional. Tal fenômeno é típico dos Estados com constituições escritas, muitas vezes ocorrendo com muito mais frequência do que as reformas constitucionais formais²⁶⁶.

Acerca da mutação constitucional, Gilmar Mendes pontua que sua ocorrência se verifica, por vezes, em virtude de uma evolução na situação de fato sobre a qual incide a norma ou ainda por força de uma nova visão jurídica que passa a predominar na sociedade. Como a norma não se confunde com o texto, a Constituição muda, sem que as suas palavras tenham sofrido alteração alguma. O texto permanece intacto, mas o sentido que lhe é atribuído se altera²⁶⁷.

A ocorrência de mutações constitucionais pressupõe a compreensão de que realidade constitucional e normatividade constitucional são conceitos distintos, mas de mútua influência. Admite-se que a realidade fática sobre a qual a norma constitucional incida tenha se modificado, o que gera tensão entre esses fatos renovados e o texto normativo que os pretende regular. Revela-se uma necessidade política de que a regulamentação dessa nova realidade seja feita de uma maneira adequada a um novo contexto social²⁶⁸.

O fenômeno da mutação constitucional não está expressamente previsto no texto constitucional. Trata-se de um tema enfrentado pela doutrina e sensível principalmente no que concerne à questão dos limites e das possibilidades das mudanças informais da Constituição. Grande parte dos autores defende a ideia de que a mutação constitucional deve ocorrer dentro dos limites impostos pela força normativa e pela supremacia da própria Constituição. Estes limites às mutações constitucionais são imprescindíveis, pois, se por um lado a Constituição

²⁶⁵ URRUTIA, Ana Victoria Sanchez. Mutación constitucional y fuerza normativa de la constitución. una aproximación al origen del concepto. **Revista Española de Derecho Constitucional**, Ano 20, nº 58, jan-abr 2000, p. 125-130. Disponível em: <<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=79672>>. Acesso em: 28 jun. 2022.

²⁶⁶ LOEWENSTEIN, Karl. **Teoría de la Constitución**. Vol. 1. Tradução de Alfredo Gallego Anabitarte. Barcelona: Ariel, 1983, p. 164-165.

²⁶⁷ MENDES, Gilmar Ferreira. BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 13 ed. São Paulo: Saraiva, 2018, p. 133.

²⁶⁸ BAINI, Gustavo Martins. **Teoria da mutação constitucional e a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal**. São Paulo: Dialética, 2021, p. 90.

precisa se conformar à realidade, por outro se deve ter a prudência de assegurar a sua supremacia normativa²⁶⁹.

O princípio da supremacia da Constituição significa que seu texto se coloca no vértice do sistema jurídico do país a que confere validade, e, que todos os poderes estatais são legítimos, na medida em que o Texto os reconheça e na proporção distribuída pelo constituinte. Deste princípio decorre a hierarquia das normas e o controle de constitucionalidade, que afere a compatibilidade das normas que compõem o sistema jurídico²⁷⁰.

Além da supremacia, deve ser observada a força normativa da Constituição. Conforme Konrad Hesse, a existência da Constituição é, em primeiro lugar, uma questão de sua força normativa. Para Hesse, maior será a disposição de reconhecer os conteúdos da Constituição como obrigatórios na medida em que a ordem constitucional corresponda às realidades da situação histórica de determinada sociedade²⁷¹.

Ao traçar as diretrizes superiores da organização política e jurídica de um povo, a Constituição só se consolidará e produzirá os resultados adequados à medida que for possível o seu amoldamento às novas realidades da vida social. A ideia de Constituição normativa exige que as normas constitucionais sejam responsáveis por conformar a realidade. Nesse sentido, é indispensável aproximar o mundo fático e o mundo normativo a fim de que não haja qualquer mitigação à supremacia da Constituição.

Assim, revela-se necessário que a mutação constitucional se atenha aos limites normativos criados pelo próprio Texto. Adeodato considera que o texto da norma é importante em sua concretização, pois assume a função de fixar os limites a partir dos quais a norma será concretizada. Nesse sentido, aproxima-se da moldura kelseniana, pois o texto limita a concretização e não permite decidir em direções aleatórias²⁷². Canotilho denomina esse entendimento de função negativa do texto²⁷³.

É importante destacar que não pode haver uma realidade fática contra a Constituição. Nesse sentido, a mutação constitucional não pode atuar de maneira revogadora. Assim, quando a realidade não é reflexo da Constituição, abre-se o momento de reforma - com a alteração do

²⁶⁹ PEDRA, Adriano Sant'Ana. As mutações constitucionais e o limite imposto pelo texto da Constituição: uma análise da experiência latino-americana. **Revista Brasileira de Estudos Políticos**. Belo Horizonte, n. 101, jul-dez, 2010, p. 8.

²⁷⁰ SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 45.

²⁷¹ HESSE, Konrad. **A força normativa da constituição**. Tradução: Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1991, p. 20.

²⁷² ADEODATO, João Maurício. **Ética e retórica: para uma teoria da dogmática jurídica**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 230-231.

²⁷³ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2010, p. 1.202.

texto - ou adequação interpretativa, que neste último caso, se dará por meio da mutação constitucional balizada pelo próprio texto que limita a capacidade de construção do intérprete.

Conforme Callejón, revela-se difícil estabelecer até onde é possível ir com a interpretação. Quando se trata de um texto reinterpretado por uma nova realidade sócio-política que destacou outro sentido da letra escrita, o problema se converte em uma questão de limites da mutação e, remete assim, à questão geral de até onde pode ir a força de um texto sem incorrer em um excesso interpretativo²⁷⁴.

Destaque-se que o limite para a mutação constitucional é a elasticidade do texto constitucional como um todo, e não de um enunciado específico sob análise isolada. A Constituição possui uma pluralidade de diretrizes que para sua compreensão mais acurada é necessária a interpretação sistêmica. Sobre o tema, Friedrich Müller explana que o princípio da unidade da Constituição ordena interpretar normas constitucionais de modo a evitar contradições com outras normas constitucionais e especialmente com decisões sobre princípios do direito constitucional. A unidade da Constituição, enquanto visão orientadora da metódica do direito constitucional, deve antepor aos olhos do intérprete, formando-se um todo integrado com sentido²⁷⁵.

A Constituição, que se encontra no vértice do sistema jurídico a que confere validade, deve ser tanto normativa quanto dinâmica. Conforme mencionado, enquanto a força normativa da Constituição é responsável pela conformação da vida em sociedade, o caso concreto conferirá dinamicidade às normas constitucionais. Os processos informais de alteração da Constituição não podem gerar deformações ou subversões traumatizantes na ordem estabelecida²⁷⁶.

Anna Cândida da Cunha Ferraz faz a distinção entre processos manifestamente inconstitucionais – aqueles que mudam a Constituição contra a sua letra ou o seu espírito –, e processos anômalos – que produzem uma alteração sobre a qual não se pode facilmente determinar se ferem, e até que ponto, o espírito da Constituição. De fato, há situações de difícil aferição sobre a extrapolação dos limites que se impõe às mutações constitucionais²⁷⁷.

²⁷⁴ CALLEJÓN, María Luisa Balaguer. **Interpretación de la Constitución y ordenamiento jurídico**. Madrid: Tecnos, 1997, p. 34.

²⁷⁵ MÜLLER, Friedrich. **Métodos de trabalho do direito constitucional**. Tradução Peter Naumann. 2. ed. São Paulo: Max Limonad, 2000, p. 84

²⁷⁶ PEDRA, Adriano Sant'Ana. As mutações constitucionais e o limite imposto pelo texto da Constituição: uma análise da experiência latino-americana. **Revista Brasileira de Estudos Políticos**. Belo Horizonte, n. 101, jul-dez, 2010, p. 13.

²⁷⁷ FERRAZ, Anna Cândida da Cunha. **Processos informais de mudança da Constituição**. São Paulo: Max Limonad, 1986, p. 213-214.

A mutação constitucional não deve produzir excessos ou promover resultados conflitantes com o sistema, sob o risco de revelar-se inconstitucional. Assim como as mudanças formais da Constituição - reforma e revisão - estão sujeitas ao controle de constitucionalidade, da mesma forma as mutações são suscetíveis de serem controladas. As mutações inconstitucionais representam um grande risco que uma Constituição pode correr e sua depuração deve ser efetuada através de um rigoroso controle de constitucionalidade²⁷⁸.

A mutação constitucional é um instrumento de interpretação jurídica válido para compreender os dispositivos constitucionais à luz da dignidade da pessoa humana, da cidadania e do pluralismo político. Nos casos em que envolvam direitos humanos, o STF possui o precedente do julgamento da prisão do depositário infiel no RE nº 466.343/SP, que se fundamentou na Convenção Americana de Direitos Humanos para a formulação de um novo entendimento sobre o fato, por meio de uma mutação constitucional judicial.

A Constituição destacou a possibilidade de haver prisão por dívida civil pelo inadimplemento voluntário e inescusável de obrigação alimentícia e a prisão do depositário infiel²⁷⁹. Com essa disposição, toda a celeuma jurídica estava concentrada na prisão do depositário infiel, uma vez que o Pacto de São José da Costa Rica foi incorporado ao sistema jurídico brasileiro com uma única previsão de prisão civil: o devedor de alimentos.

Realizado o controle de convencionalidade pelo Supremo no julgamento do RE nº 466.343/SP, adotou-se a tese da supralegalidade dos tratados de direitos humanos e afastou-se a possibilidade de prisão civil do depositário infiel, mantendo-se somente em casos de inadimplemento de pensão alimentícia²⁸⁰. Após o entendimento pela mutação constitucional, editou-se a súmula vinculante 25, que dispõe ser ilícita a prisão civil de depositário infiel, qualquer que seja a modalidade de depósito²⁸¹.

Note-se que não houve nenhuma alteração na letra da lei na norma constitucional, mas somente uma nova interpretação da Suprema Corte quanto à aplicabilidade da norma mais favorável ao ser humano. A decisão do STF foi baseada no princípio da dignidade da pessoa humana, com respeito aos direitos e garantias fundamentais, adotando-se novo entendimento e provocando uma mutação constitucional.

²⁷⁸ FERRAZ, Anna Cândida da Cunha. **Processos informais de mudança da Constituição**. São Paulo: Max Limonad, 1986, p. 23.

²⁷⁹ Vide artigo 5º, LXVII da Constituição Federal: Art. 5º [...] LXVII - não haverá prisão civil por dívida, salvo a do responsável pelo inadimplemento voluntário e inescusável de obrigação alimentícia e a do depositário infiel.

²⁸⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 466.343-SP. Relator: Ministro Cezar Peluso. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2343529>>. Acesso em: 06 jul. 2022.

²⁸¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Súmula Vinculante 25: É ilícita a prisão civil de depositário infiel, qualquer que seja a modalidade de depósito.

Pontuada a evolução da compreensão de mutação constitucional em parte da doutrina jurídica, bem como delineado o controle de convencionalidade realizado no caso paradigmático do depositário infiel, passar-se-á, na próxima seção, ao debate de como a força normativa da Constituição e a dignidade da pessoa humana podem ser associadas para justificar a admissão das candidaturas independentes no ordenamento jurídico brasileiro.

5.1.1 A mutação constitucional quanto à exigência da filiação partidária

O acionamento do Poder Judiciário para questões não apenas no campo do direito, mas que também se relacionam com a política, é uma consequência que se observa muito em função de celeumas que acabam por impulsionar ou ao menos levar ao debate dos julgadores a possibilidade de novos entendimentos que resultam em mutações constitucionais. Conforme Ferraz, uma Constituição é obra de toda força viva da nação e traz em si princípios e disposições muitas vezes vagos, deixando a encargo daqueles que irão interpretá-la, compreender para então trazer à prática²⁸².

A interpretação da Constituição é matéria inerente à dinâmica constitucional e se propõe à adaptabilidade e consonância do Texto à realidade. Por meio da interpretação admitem-se novos entendimentos que não estavam presentes quando da elaboração da Constituição. Também são considerados fatores políticos, sociais e históricos, que passam a ganhar corpo na interpretação, como forma de adequar o pensamento do constituinte à realidade²⁸³.

A Constituição, enquanto instrumento de governo permanente, cuja flexibilidade e generalidade lhe permite adaptar-se a tempos e circunstâncias, deve ser interpretada tendo-se em conta não apenas as necessidades existentes no momento de sua elaboração, mas também as condições sociais, econômicas e políticas que existam ao tempo de sua interpretação e aplicação, de maneira que seja sempre possível o cumprimento dos fins e propósitos que orientam a lei fundamental do país²⁸⁴.

Nesse ponto cabe trazer a explanação de Dworkin, ao considerar três “virtudes” que poderiam ser pensadas para ultrapassar a literalidade da Constituição. A primeira consistiria no fato de que em algumas circunstâncias a fidelidade ao texto pode ser superada pela justiça, pois

²⁸² FERRAZ, Anna Cândida da Cunha. **Processos informais de mudança da Constituição**. São Paulo: Max Limonad, 1986, p. 23.

²⁸³ *Ibid.*, p. 24.

²⁸⁴ *Ibid.*, p. 46.

uma sociedade política pode encontrar-se sobrecarregada com um acordo constitucional que muitos dos seus membros agora consideram injusto²⁸⁵.

A segunda virtude diz respeito à democracia em si mesma, sobre o que ela significa. Aqui, pelo menos dois conceitos de democracia podem ser ressaltados: um estabelece que a regra da maioria é o caminho a ser trilhado e um outro, que enfatiza que não pode haver democracia a menos que as pessoas tenham, como indivíduos, uma posição igual no governo. Por fim, a terceira virtude preceitua que não pode haver um consórcio ou uma associação democrática a não ser que se garanta aos indivíduos uma esfera privada em que eles sejam livres para adotar decisões sobre religião e sobre ética por si mesmos, respondendo por sua própria consciência e julgamento²⁸⁶.

Para uma visão que ultrapassa o processo democrático como procedimento quantitativo, remete-se à posição de Barroso, que vislumbra três papéis desempenhados pelo Poder Judiciário. O primeiro é o contramajoritário, verificado no poder dos juízes em declarar a inconstitucionalidade das normas. São agentes que jamais receberam um voto popular, contudo, podem sobrepor a sua interpretação da Constituição à que foi feita por agentes políticos investidos de mandato representativo e legitimidade democrática²⁸⁷.

O segundo papel é o representativo, consequência da crise de representatividade e funcionalidade dos parlamentos, que tem gerado nos últimos anos, em alguns países, a expansão do Judiciário e, principalmente, das supremas cortes. O terceiro papel é o iluminista, que se traduz numa razão humanista a conduzir o processo civilizatório na busca de progresso social, propagando o pluralismo e a tolerância de modo a assegurar a dignidade humana para todos²⁸⁸.

Adeodato considera três pontos para explicar a atual visão positiva da dignidade da pessoa humana. Em primeiro lugar, a dignidade da pessoa humana demanda igualdade jurídico-política entre todos da mesma maneira que demanda respeito pela história de cada um, pois a igualdade constitui o norte retórico que a vida de cada pessoa se encarrega de individualizar. Adeodato explana, por conseguinte, que a igualdade é problema jurídico-político exatamente porque os seres humanos não são iguais em suas potencialidades e oportunidades²⁸⁹.

²⁸⁵ DWORKIN, Ronald. **Justice in Robes**. Cambridge/MA: Harvard University Press, 2006, p. 132.

²⁸⁶ *Ibid.*, p. 133-134.

²⁸⁷ BARROSO, Luís Roberto. Contramajoritário, representativo e iluminista: os papéis das supremas cortes e tribunais constitucionais nas democracias contemporâneas. **Revista Interdisciplinar de Direito**, v. 16, n. 1, 2018, p. 240-243.

²⁸⁸ *Ibid.*, p. 243-259.

²⁸⁹ ADEODATO, João Maurício. Tolerância e conceito de dignidade da pessoa humana no positivismo ético. **Revista Mestrado em Direito**. Osasco, Ano 8, n. 2, p. 225.

Consequentemente, em segundo lugar, a visão positiva da dignidade da pessoa humana pressupõe a democracia, pois positivismo e democracia nasceram juntos na modernidade e permanecem imbricados, inferindo-se tal consideração pela legitimidade por meio do voto e pela delegação de poderes aos eleitos. Por fim, em último lugar, a dignidade da pessoa humana, livre das imposições de um direito válido por sua própria “natureza”, exige a ética da tolerância, pois, se todos são juridicamente iguais num mesmo espaço público e não têm a mesma visão de mundo, é preciso ser tolerante com aqueles que pensam de forma diferente²⁹⁰.

Hesse pontua que a realidade da vida está incluída no conceito de Constituição, visto que esta deve funcionar como ordem fundamental jurídica da coletividade. Assim, a Constituição possui a tarefa de formar a unidade política e a função de estabelecer a ordem jurídica necessária para tanto. É a garantia da unidade política através da ordem jurídica²⁹¹.

Talvez, justamente por isso, as normas constitucionais apresentam aptidão para sofrer mutações constitucionais à medida que o processo de formação da unidade política se desenvolve, conformando a ordem jurídica estabelecida. Hesse menciona que as regulações da Constituição não são completas, nem perfeitas, uma vez que não se propõe a pretensão de uma ausência de lacunas ou de unidade sistemática. Nesse sentido, a Constituição deve permanecer inacabada, porquanto a realidade sobre a qual suas normas incidem está sujeita a alterações históricas dos modos de vida²⁹².

Hesse acrescenta que, quanto mais o conteúdo de uma Constituição lograr corresponder à natureza singular do presente, mais seguro há de ser o desenvolvimento de sua força normativa. Constitui requisito essencial da força normativa da Constituição que ela considere não apenas os elementos sociais, políticos e econômicos dominantes, mas também que, principalmente, incorpore o estado espiritual de seu tempo. Isso há de assegurar, enquanto ordem adequada e justa, o apoio e a defesa da consciência geral. Afigura-se igualmente indispensável que a Constituição se mostre em condições de se adaptar a uma eventual mudança dessas condicionantes²⁹³.

Nesse sentido, a mutação constitucional atua como mecanismo de aproximação entre a Constituição e a realidade constitucional. Enquanto a força normativa da Constituição será responsável pela conformação da vida em sociedade, o caso concreto conferirá dinamicidade

²⁹⁰ ADEODATO, João Maurício. Tolerância e conceito de dignidade da pessoa humana no positivismo ético. **Revista Mestrado em Direito**. Osasco, Ano 8, n. 2, p. 225.

²⁹¹ HESSE, Konrad. **Elementos de Direito Constitucional da República Federal da Alemanha**. Tradução da 20ª edição alemã de Luís Afonso Heck. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris Editor, 1998, p. 37.

²⁹² *Ibid.*, p. 38-40.

²⁹³ HESSE, Konrad. **A força normativa da Constituição**. Tradução Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1991, p. 21.

às normas constitucionais. A Constituição não está desvinculada da realidade histórica concreta do seu tempo. Todavia, ela não está condicionada, simplesmente, por essa realidade²⁹⁴.

A abordagem desses elementos que integram a teoria das mutações constitucionais auxilia a visualizar a possibilidade de mutação no julgamento do RE nº 1.238.853/RJ – com a permissão da coexistência de candidaturas independentes e por partidos políticos – sem desvios interpretativos que ultrapassem o limite da elasticidade do texto e resultem numa mutação inconstitucional ao afrontar o sistema.

Destarte, é na tarefa de modificar uma dada realidade e se estabelecer sobre ela que a Constituição pretende impor sua força normativa. É constante, assim, a tensão entre fato e norma no âmbito constitucional, e, é nessa tensão que a mutação constitucional se manifesta. Dessa forma, para que as normas constitucionais possam produzir efeitos é preciso que os intérpretes atuem nesse sentido. Em outras palavras, as personagens que receberam da Constituição o papel de interpretá-la precisam fazê-lo estritamente conforme impõe o seu roteiro, submetendo-se à vontade impessoal da Constituição²⁹⁵.

Sob outra perspectiva, para que a concretização da Constituição ocorra de maneira a corresponder ao texto de suas normas, é mister que uma necessidade política a justifique. Se não há essa necessidade, a disparidade entre norma e realidade deve ser repelida. Entretanto, é importante registrar que o conceito de necessidade política não deve servir de abertura excessiva à ocorrência de mutações constitucionais. As incongruências entre Constituição escrita e realidade constitucional que não se justifiquem por uma necessidade política não devem ser reconhecidas como mutação constitucional, mas como mera infração à Constituição. Assim, ao ponderar sobre a existência de uma necessidade política convém prevenir contra argumentos que emergem em necessidade o que apenas é interesse²⁹⁶.

Logo, para verificar uma mutação constitucional inserta nos limites do Texto é preciso realizar uma adequada ponderação entre a estabilidade e dinamicidade, com a devida argumentação dentro dos parâmetros jurídicos²⁹⁷. A resposta passa pela compreensão de que a própria natureza da norma constitucional que, embora sendo jurídica, contém elementos políticos, se mostra propensa a esse paradoxo. Como consequência dessa função de

²⁹⁴ HESSE, Konrad. **A força normativa da Constituição**. Tradução Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1991, p. 25.

²⁹⁵ *Ibid.*, p. 12-15.

²⁹⁶ CAMPOS, Milton. **Constituição e realidade**. Revista Forense, Rio de Janeiro, ano 57, v. 187, fascículos 679 e 680, jan-fev, 1960, p. 22.

²⁹⁷ ALEXY, Robert. **Teoria dos Direitos Fundamentais**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2011, p. 167.

estabilização, naturalmente as Constituições devem desenvolver mecanismos que permitam adequada adaptação às mutações sociais, interagindo com a sociedade²⁹⁸.

Dessa forma, permitir a dinâmica constitucional é, em certo sentido, estabilizar. A identidade da Constituição não significa a continuidade ou permanência do “igual”, pois em um mundo dinâmico a abertura à evolução é um elemento estabilizador da própria identidade. Nessa linha de pensamento, compreende-se a sugestão do conceito de desenvolvimento constitucional para significar o conjunto de formas de evolução da Constituição²⁹⁹.

A finalidade de uma proposição constitucional e sua nítida vontade normativa não devem ser sacrificadas em virtude de uma mudança da situação. Se o sentido de uma proposição normativa não pode mais ser realizado, a revisão constitucional revela-se inevitável. Do contrário, ter-se-ia a supressão da tensão entre norma e realidade com a supressão do próprio direito. Uma interpretação construtiva é sempre possível e necessária dentro desses limites³⁰⁰.

A compreensão equivocada da estabilidade e dinamicidade - assim como a confusão entre os papéis da normalidade e da normatividade no estabelecimento da ordem jurídica - levaram Hesse a observar que, no decorrer da história constitucional dos povos, tanto na práxis política cotidiana quanto nas questões fundamentais do Estado, o poder da força afigura-se superior à força das normas jurídicas e a normatividade se submete à realidade fática. Na busca pela solução desse problema, Hesse assevera que a Constituição contém, ainda que de forma limitada, uma força própria motivadora e ordenadora da vida estatal³⁰¹.

Assim, para Hesse, a interpretação tem significado decisivo para a consolidação e preservação da força normativa da Constituição, de maneira que a interpretação constitucional está submetida ao princípio da ótima concretização da norma, o qual não poderia ser aplicado com única base nos meios fornecidos pela subsunção lógica e pela construção conceitual. Não pode a interpretação ignorar os fatos concretos da vida que condicionam a eficácia do direito e da Constituição³⁰².

O objeto dos intérpretes é justamente diminuir a tensão entre o estado ideal de coisas - elencado pela norma jurídica - e o estado real de coisas, imposto pelas forças político-econômico-sociais. Esvaziar essa tarefa, reduzindo-a a um conformismo diante da Constituição

²⁹⁸ FRANCISCO, José Carlos. **Emendas constitucionais e limites flexíveis**. Rio de Janeiro: Forense, 2003, p. 21-22.

²⁹⁹ CANOTILHO, Joaquim José Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2010, p. 1.073.

³⁰⁰ HESSE, Konrad. **A força normativa da Constituição**. Tradução Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris Editor, 1991, p. 09.

³⁰¹ *Ibid.*, p. 10-11.

³⁰² *Ibid.*, p. 22.

real, acarreta no enfraquecimento da normatividade da Constituição jurídica. Saliente-se que isso não significa que na coletividade não possa haver realidade que se ache em contradição com a Constituição ou que tal realidade deva ser considerada irrelevante. Pelo contrário, deve-se levar em consideração e interpretar a norma com o fim de se evitar que se crie uma realidade inconstitucional ou para realinhar a realidade de acordo com a Constituição³⁰³.

Hesse aponta que é nesse momento que a mutação constitucional tem lugar. A força normativa da Constituição é conferida quando, por meio da interpretação de suas normas, o dever-ser da Constituição jurídica alcança o ser da Constituição real, realizando-se a concretização do conteúdo da norma constitucional e sua realização³⁰⁴.

A partir de tais considerações, pode-se afirmar que as mutações são fenômenos necessários e indissociáveis dos textos constitucionais dos Estados democráticos contemporâneos, haja vista que as sociedades se tornam cada vez mais complexas a demandar escolhas políticas daqueles sujeitos que, em última instância, são constitucionalmente designados para indicar o sentido, o significado e o alcance de uma determinada norma jurídica que emerge do próprio texto original da constituição³⁰⁵.

Diante do atual quadro institucional, eventual reconhecimento da legitimidade e constitucionalidade das candidaturas independentes, no contexto de uma mutação constitucional provocada por demandas políticas provenientes da sociedade, emergirá como uma manifestação contramajoritária representativa do Poder Judiciário no julgamento do RE nº 1.238.853/RJ, alterando-se uma realidade sociopolítica atualmente marcada por obstáculos formais a uma maior participação popular³⁰⁶.

Nessa linha de raciocínio, enxerga-se a possibilidade do reexame da constitucionalidade da obrigação de filiação partidária regulamentada pelas leis ordinárias nº 9.096/95 e 9.504/97, em consonância com o Pacto de São José da Costa Rica, a fim de que seja robustecido o direito à cidadania e ao pluralismo político, conforme disposição no tratado internacional e nos fundamentos constitucionais.

Considerando-se um entendimento pela coexistência de candidatos independentes e postulantes por agremiações partidárias, não se visualiza impedimento à ampliação das

³⁰³ HESSE, Konrad. **Conceito e peculiaridade da constituição**. Tradução Inocêncio Mártires Coelho. Temas fundamentais do Direito Constitucional. Textos selecionados e traduzidos por Carlos dos Santos Almeida, Gilmar Ferreira Mendes e Inocêncio Mártires Coelho. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 99-100.

³⁰⁴ HESSE, Konrad. **Elementos de Direito Constitucional da República Federal da Alemanha**. Tradução da 20ª edição alemã de Luís Afonso Heck. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris Editor, 1998, p. 47-50.

³⁰⁵ MOREIRA, Parcelli Dionizio. Candidatura avulsa e a dificuldade contramajoritária. **Revista de Estudos Jurídicos**. UNESP. Franca, ano 22, n. 36, jul-dez, 2018, p. 456. Disponível em: <<https://ojs.franca.unesp.br/index.php/estudosjuridicosunesp/>>. Acesso em: 27 jun. 2022.

³⁰⁶ *Ibid.*, p. 476.

hipóteses de se efetivar candidaturas que concorrerão no processo eleitoral. A decisão do poder judiciário que autorize que pessoas sem vinculação a partidos políticos participem do certame eleitoral sinalizará que a interpretação vigente sobre o texto literal da Constituição não mais atendia aos anseios sociais.

Conforme abordado nas seções anteriores, o inequívoco caráter especial dos tratados internacionais que cuidam da proteção dos direitos humanos remete à compreensão de que a sua internalização no ordenamento jurídico tem o condão de paralisar a eficácia jurídica da disciplina normativa infraconstitucional com eles conflitante. Repise-se que, diante da supremacia da Constituição sobre os atos normativos internacionais, a previsão constitucional da prisão civil do depositário infiel não foi revogada, mas deixou de ter aplicabilidade diante do efeito paralisante desses tratados em relação à legislação infraconstitucional que disciplina a matéria.

Portanto, com o caráter supralegal da Convenção Americana de Direitos Humanos - que em seu artigo 23 não elencou a filiação partidária como condição de elegibilidade³⁰⁷ - a legislação infraconstitucional que seja conflitante ao impedir a candidatura independente também deve ter seus efeitos paralisados. Assim, com base na força normativa da Constituição, realizando-se o controle de convencionalidade no julgamento do RE nº 1.238.853/RJ com a utilização dos parâmetros que serviram para a consolidação da jurisprudência do STF no caso do depositário infiel, a nova interpretação do § 3º do artigo 14 da Constituição³⁰⁸ poderá proporcionar ao indivíduo o direito de elegibilidade sem a obrigação de filiação partidária.

5.2 Propostas de emendas constitucionais sobre candidaturas independentes

O debate acerca das candidaturas independentes tem origem antes mesmo da Constituição de 1988. O tema foi tratado no Projeto de Lei nº 991/68, apresentado pelo então Deputado Federal Israel Novaes, da ARENA/SP. Era proposta a autorização da candidatura independente aos cargos de prefeito municipal para o pleito eleitoral de 15 de novembro de

³⁰⁷ Vide artigo 23 da Convenção Americana de Direitos Humanos: Direitos Políticos 1. Todos os cidadãos devem gozar dos seguintes direitos e oportunidades: a) de participar da 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 (grifo nosso).

³⁰⁸ Vide art. 14, § 3º da Constituição Federal: [...] **§ 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;** [...] (grifo nosso).

1968. No entanto, o referido projeto foi rejeitado pela Comissão de Constituição e Justiça sob o fundamento de ferir o princípio de partidos nacionais³⁰⁹.

A candidatura independente se constitui em tema recorrente no Congresso Nacional. Até o momento houve apresentação de 11 propostas de emendas constitucionais para a modificação da condição da filiação partidária. Destas, 07 propostas foram apresentadas no Senado, sendo a primeira em 2004 pelo Senador Mozarildo Cavalcanti (PPS/RR) e a mais recente nº 16/2015, apresentada pelo Senador Paulo Paim (PT/RS). Nas PECs do Senado, 02 continuam em trâmite aguardando designação de relator na CCJ e 05 estão arquivadas, sendo 03 em virtude do final da legislatura e 02 por não obtenção de apoio mínimo para prosseguimento³¹⁰.

A Proposta de Emenda Constitucional nº 01/2004, a primeira a tratar do tema, permitia a candidatura independente para eleições majoritárias e dava nova redação ao artigo 14, § 3º, V da Constituição Federal. O Senador Mozarildo Cavalcanti argumentou que a democracia seria fortalecida com as candidaturas independentes:

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.³¹¹

A PEC nº 01/2004 terminou arquivada pela Comissão de Constituição e Justiça sob o argumento que os partidos políticos brasileiros não haviam alcançado a condição de representatividade e estabilidade das agremiações de outros países, carecendo ainda de fortalecimento e não de vias alternativas³¹².

³⁰⁹ MOITA, Susana. **Candidatura independente**: uma tendência jurídica eleitoral de representatividade política. Belo Horizonte: Editora Dialética, 2020, p. 178.

³¹⁰ As propostas de emendas constitucionais apresentadas no Senado são: 01/2004 de autoria do Senador Mozarildo Cavalcanti, PPS/RR; 56/2005 de autoria do Senador Cristovam Buarque, PDT/DF; 21/2006 do Senador Paulo Paim, PT/RS; 41/2011 do Senador José Sarney, PMDB/AP; 07/2012 do Senador Cristovam Buarque, PDT/DF; 06/2015 do Senador Reguffe, PDT/DF e 16/2015 do Senador Paulo Paim, PT/RS.

³¹¹ A redação original do 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”. Após aprovação da PEC nº 1/2004, o mesmo inciso passaria a vigorar com a seguinte redação: “São condições de elegibilidade, na forma da lei: V – a filiação partidária, para os candidatos a vereador, deputado estadual, deputado distrital e deputado federal”.

³¹² SANTANO, Ana Cláudia. **Candidaturas independentes**. Curitiba: Íthala, 2018, p. 171.

Em 2006 o senador Paulo Paim apresentou a Proposta de Emenda Constitucional nº 21, que alterava o mesmo dispositivo do artigo 14³¹³, permitindo-se as candidaturas independentes apenas nas eleições para mandatos no Poder Legislativo. Referida proposta também foi arquivada pela CCJ sob o mesmo argumento de possível enfraquecimento dos partidos políticos³¹⁴. No entanto, importa destacar os argumentos do autor sobre a deficiência de representação dos movimentos sociais na política:

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 as suas inclinações políticas ou ideológicas. [...] 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 internas, suas dificuldades e suas limitações.³¹⁵

Na Câmara dos Deputados foram apresentadas 04 PECs, sendo a primeira de nº 229/2008, que tem como apensadas a 407/2009, a 350/2017 e a 378/2017³¹⁶. A PEC nº 229/2008 possui parecer favorável do relator e deve seguir para apreciação do Plenário. Tem como escopo a alteração do inciso V do § 3º do artigo 14, para permissão das candidaturas independentes mediante o apoio de um número mínimo de eleitores, na forma da lei. Percebe-se que, apesar de mais de uma década de tramitação, o tema ainda não foi submetido à apreciação do plenário de qualquer das casas legislativas, não havendo posição definitiva contrária ou favorável às candidaturas independentes.

No entanto, importa destacar a PEC 350/2017 de autoria do deputado federal João Derly (REDE/RS). O texto proposto visa a alteração dos artigos 14 e 77 da Constituição Federal, além da criação do artigo 17-A, a fim de que seja permitida a apresentação de candidatos sem filiação partidária com um apoio mínimo de eleitores da circunscrição. Traz a previsão, ainda, da

³¹³ A redação original do 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”. O mesmo inciso passaria a vigorar com a seguinte redação: “**São condições de elegibilidade, na forma da lei: V – a filiação partidária, ou, nos termos da lei, o apoio de um número mínimo de eleitores necessário à candidatura avulsa.**” (grifo nosso).

³¹⁴ SANTANO, Ana Cláudia. **Candidaturas independentes**. Curitiba: Íthala, 2018, p. 171.

³¹⁵ BRASIL. Senado Federal. Proposta de Emenda Constitucional nº 21/2006, p. 2-3.

³¹⁶ As propostas de emenda constitucional apresentadas na Câmara dos Deputados acerca do tema são: PEC 229/2008 de autoria do Deputado Federal Leonardo Alcântara, PR/CE; 407/2009 do Deputado Federal Lincoln Portela, PL/MG; 350/2017 do Deputado Federal João Derly, REDE/RS e 378/2017, da Deputada Federal Renata Abreu, do PODEMOS/SP.

possibilidade de associação dos candidatos independentes em listas cívicas para as eleições proporcionais.

O deputado cita na justificação do projeto os dados da *ACE Electoral Knowledge Network* que revelam que aproximadamente 10% dos países pesquisados não admitem candidaturas independentes para cargos eletivos, grupo no qual o Brasil se encontra. João Derly justifica sua proposta sob o argumento de que a candidatura independente favorece a renovação da classe política e a participação de integrantes dos movimentos sociais e das minorias no processo eleitoral.

A PEC 350/2017 detalha que o apoio de eleitores na circunscrição seja de 0,5% para candidatos ao Poder Executivo e 0,2% para cargos proporcionais ou lista cívica. Destaca-se na proposta que o apoio mínimo deve ser coletado em no máximo 8 meses e apresentado perante a Justiça Eleitoral competente até 30 dias antes do início do período estabelecido em lei para a realização das convenções partidárias. E ainda propõe:

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.³¹⁷

Santano expõe que esta última foi, de todas as propostas apresentadas, a que detalhou com maior precisão o encaixe das candidaturas independentes no ordenamento brasileiro. Ademais, em seu bojo, reforçou-se o argumento do fortalecimento da renovação da classe política em favor de uma maior democratização no acesso a cargos públicos³¹⁸.

A simples eliminação ou modificação de um artigo por meio de emenda constitucional, decerto não enfrenta todos os questionamentos oriundos da admissão da candidatura independente. Assuntos como financiamento de campanhas, prestações de contas, tempo de rádio e televisão, espaço de participação parlamentar e porcentagem legítima de apoio eleitoral para registro da candidatura, são circunstâncias em torno do tema que implicam em sensação de insegurança jurídica para os cidadãos e faz emergir o necessário aprofundamento sobre um modelo que possa responder às questões que irão surgir.

³¹⁷ BRASIL. Câmara dos Deputados. Proposta de Emenda Constitucional nº 350, de 13 de julho de 2017, p. 2.

³¹⁸ SANTANO, Ana Cláudia. **Candidaturas independentes**. Curitiba: Íthala, 2018, p. 169.

5.2.1 A adoção de um modelo legislativo para as candidaturas independentes

Conforme abordado nos capítulos anteriores, percebe-se que, de maneira geral, as candidaturas independentes não são exceções nas democracias modernas. Emergem como canal legítimo de representação que convive com sistemas partidários de diversas configurações. Dawn Brancati expôs em estudo que os candidatos que optam pela via independente estão sujeitos a alguns fatores de desestímulo como requisitos de assinaturas, exigências de depósitos, a própria idade da democracia e outras condições que dificultam o percurso. Se os encargos para competir como independente são mais custosos do que para concorrer com partidos, cria-se um fator de desestímulo³¹⁹.

Destaque-se que candidatos independentes podem participar das eleições municipais italianas sob o sistema proporcional, desde que obtenham o apoio de um percentual mínimo de eleitores. Assim formam-se as chamadas listas cívicas. No entanto, para concorrer a cargos eletivos nacionais é exigida a filiação partidária. Na Alemanha as candidaturas independentes são permitidas nos distritos - inclusive no sistema majoritário - se obtiverem apoio de um percentual mínimo de eleitores, sendo também permitida aos independentes a participação na divisão do financiamento público das campanhas eleitorais da mesma forma que o postulantes filiados a partidos políticos³²⁰.

Em 2012 foi constitucionalmente permitida a candidatura independente no México. No entanto, alguns requisitos devem ser observados para que o cidadão obtenha o registro de candidato independente. De início, vale salientar que a legislação mexicana contempla a paridade de gêneros e, assim como os filiados a agremiações partidárias, os independentes têm acesso à propaganda gratuita de rádio e televisão. Como disposição de controle, os candidatos independentes não podem contratar por si ou terceiros propaganda de rádio ou televisão e não podem ser substituídos em nenhuma das etapas do processo eleitoral³²¹.

Outros requisitos para os candidatos independentes foram estabelecidos na legislação eleitoral mexicana. Para ser postulante ao cargo de presidente da república se faz necessário comprovar, em um prazo de 120 dias, o apoio de 1% da lista nominal de eleitores do país, distribuídos em pelo menos 17 estados com o mesmo percentual em cada um deles. Para

³¹⁹ BRANCATI, Dawn. Winning Alone: The Electoral Fate of Independent Candidates Worldwide. *The Journal of Politics*. V. 70, n. 3, 2008, p. 654. Disponível em: <http://www.dawnbrancati.com/Brancati_JOP2008.pdf>. Acesso em: 07 abr. 2022.

³²⁰ ARAÚJO, Caetano Ernesto Pereira de. O monopólio dos partidos sobre a representação política. *Revista de Informação Legislativa*. Brasília, v. 41, n. 161, jan-mar, 2004, p. 126.

³²¹ GALLARDO, Alfonso Myers. A reforma política no México: uma análise crítica dos avanços e retrocessos nas novas leis eleitorais do país. *Revista Paraná Eleitoral*. Curitiba, v. 3 n. 3, 2015, p. 511-515.

concorrer ao cargo de senador ou deputado é necessário comprovar o apoio de 2% dos eleitores da lista nominal do estado de que participam, distribuídos em pelo menos metade das circunscrições eleitorais com percentual de 1% em cada uma delas. Já para prefeitos são exigidos 2,5% do número de assinaturas da lista nominal da circunscrição e para vereador 3%³²².

Considerando a hipótese de admissão das candidaturas independentes no sistema representativo brasileiro, diversas questões práticas e inovações jurídicas devem ser analisadas com profundidade. De antemão, como forma de enfraquecer o personalismo e reduzir as candidaturas vazias de representatividade, o apoio mínimo de determinada quantidade de cidadãos revela-se critério a ser avaliado.

Na prática, ainda que se alegue restrição indevida ao exercício da capacidade eleitoral passiva, tal condição pode proporcionar em tempo hábil e com maior cuidado a análise das candidaturas apresentadas. A maior parte das proposições de emenda constitucional em trâmite no Congresso Nacional exigem o apoio popular em índices que variam de 0,1% até 1% dos eleitores da circunscrição. A forma de apresentação do apoio para a Justiça Eleitoral, conferência e validação das assinaturas é um ponto que implica normatização. Acrescente-se que, da mesma forma, devem ser definidas as sanções para caso de fraudes nas assinaturas ou mesmo compra de apoio.

Outra provável adaptação necessária à implementação das candidaturas independentes seja a fixação do espaço temporal em que será permitida a coleta de assinaturas ou qualquer outro meio para aferição do apoio eleitoral. De igual forma, se constitui necessária a definição - na busca do apoio eleitoral - dos meios de divulgação permitidos para quem pretende se candidatar.

A distribuição de recursos públicos para financiamento de campanhas eleitorais e o acesso à propaganda gratuita no rádio e televisão são outras questões que carecerão de enfrentamento, uma vez que essa divisão é toda realizada com base na Lei das Eleições (9.504/1997). A inclusão dos candidatos independentes nessas distribuições pode utilizar como critério o número de apoiadores apresentado por cada postulante.

Para que não ocorra uma excessiva participação de candidatos sem filiação, há a possibilidade de limitação do número de registro de candidaturas independentes por circunscrição, de maneira que os partidos políticos continuem com posição relevante na condução do processo eleitoral e não haja desequilíbrios. Outro ponto de ajuste necessário é o

³²² Instituto Nacional Eleitoral do México. Disponível em: <<https://portal.ine.mx/actores-politicos/candidatos-independientes/requisitos/>>. Acesso em: 25 mar. 2022.

estabelecimento de paridade de gêneros entre os candidatos independentes, de modo a estimular a participação política de forma mais equânime possível³²³.

A inserção da candidatura independente no ordenamento jurídico brasileiro desperta receio em considerável parte da sociedade, principalmente sob os argumentos da imprevisibilidade nas tomadas de decisões durante o mandato, além da desnecessidade de obediência às diretrizes de um partido político. Para uma alteração mais segura do sistema eleitoral deve ser considerada a inserção e regulamentação do instituto da revogação de mandato – também conhecido por *recall* – de forma a garantir que os eleitores analisem a atuação do representante detentor de mandato independente e, por meio de uma consulta pública de opinião, decidam em relação à manutenção ou revogação do mandato.

O instituto da revogação de mandato possibilita um estímulo à participação e ao monitoramento mais estreito das atividades dos representados, aproximando-as da observação e da crítica dos titulares do poder. Evita-se, ainda, que o eleitorado permaneça obrigado a ser governado até o final do mandato por indivíduo de atuação representativa apartada de aceitabilidade mínima³²⁴.

Revela-se também necessária a mudança em relação ao regimento interno das casas legislativas, porquanto as comissões parlamentares e as mesas diretoras, pelo atual regramento, são preenchidas proporcionalmente ao número de parlamentares de cada partido ou bloco parlamentar em cada casa, em obediência ao conteúdo do artigo 58, § 1º, da Constituição³²⁵.

As soluções para cada um desses problemas impõem impactos nos procedimentos da Justiça Eleitoral e do Ministério Público Eleitoral, como exemplo o aumento do quantitativo de servidores envolvidos na tarefa de análise dos requerimentos de registros de candidaturas e prestações de contas, uma vez que haveria a possibilidade de aumento do número de candidatos aos cargos eletivos.

A permissão de candidaturas independentes poderá enfatizar o fortalecimento do vínculo do representante com o representado. Decerto, exigirá a modernização dos partidos políticos e o desenvolvimento de novas propostas nas disputas eleitorais que favorecem a representação democrática. Conseqüentemente, as reformas consideradas devem incluir mecanismos que promovam a consolidação das instituições democráticas, ao mesmo tempo que

³²³ SANTANO, Ana Cláudia. **Candidaturas independentes**. Curitiba: Íthala, 2018, p. 186.

³²⁴ VIEIRA, José Ribas; MONTEIRO DE SOUZA, Raphael Ramos. Recall, democracia direta e estabilidade institucional. **Revista de Informação Legislativa**. Brasília: n. 202, abr-jun, 2014, p. 46-47.

³²⁵ Vide artigo 58 da Constituição Federal: Art. 58. O Congresso Nacional e suas Casas terão comissões permanentes e temporárias, constituídas na forma e com as atribuições previstas no respectivo regimento ou no ato de que resultar sua criação. § 1º Na constituição das Mesas e de cada Comissão, é assegurada, tanto quanto possível, a representação proporcional dos partidos ou dos blocos parlamentares que participam da respectiva Casa.

facilitem a participação dos cidadãos na vida política e induzam partidos e candidatos a prestar contas ao eleitorado. A discussão sobre os tipos de reformas nesse sentido revela-se uma complexa tarefa.

5.3 Observações conclusivas sobre as candidaturas independentes

Desde que se estabeleceu o princípio da soberania popular, segundo o qual o poder se origina do povo e em seu nome se exerce, as eleições se tornaram, principalmente no transcurso dos últimos dois séculos, parte essencial do sistema político das sociedades democratizadas. Com o crescimento populacional e a formação de maiores agrupamentos humanos, a concretização do princípio da soberania popular se tornou mais desafiadora e se fortaleceu o exercício da democracia por meio de representantes.

A Constituição Federal consagrou a participação do cidadão na política como um direito que se realiza não apenas através do voto que autoriza o exercício do poder dos representantes, mas também a partir de outros mecanismos que buscam assegurar um envolvimento direto da população com os assuntos públicos, como o referendo, o plebiscito e a iniciativa popular.

A representação e a participação, desde então, se afirmaram como as duas faces de um mesmo processo de consolidação e aprofundamento da democracia brasileira. A garantia legal do direito à participação foi resultado de uma intensa e frutífera articulação entre sociedade civil e sociedade política. O que unia esses setores era a percepção de que a construção de uma sociedade mais equânime passava necessariamente pela ampliação dos espaços de influência dos segmentos populares no Estado³²⁶.

As agremiações partidárias têm a relevante função de contribuir para a formação da unidade política e, enquanto organizações intermediárias de legitimação do poder estatal, funcionam como ponto de conexão entre povo e representantes. Com sua atuação no campo da pré-formação da vontade política, devem promover coesão social e superar interesses particulares.

No entanto, percebe-se, não apenas como fenômeno de ocorrência exclusiva no Brasil, um descolamento entre a classe política e a sociedade civil. É por essa razão que o recurso ao interpretativismo no caso de atribuir uma pretensa e unívoca literalidade ao texto do artigo 14, § 3º, inciso V, da Constituição não mais se alinha ao desenvolver da história. Manter um sistema

³²⁶ TATAGIBA, Luciana; TEIXEIRA, Ana Cláudia Chaves. Reforma política e participação popular. *In: Reforma Política Democrática*. São Paulo: Perseu Abramo, 2017, p. 217.

que não mais funciona de modo adequado, sob um argumento pautado no originalismo, não mais encontra ressonância numa sociedade com largo histórico de corrupção e demonstração de descrédito nas instituições.

Diante do julgamento do Recurso Extraordinário nº 1.238.853/RJ, a tarefa do STF será decidir se o deslinde da questão envolve a nova interpretação de regras democráticas e a proteção de direitos políticos fundamentais ou se constitui uma escolha política, que, nesta condição, ficaria a cargo do Congresso Nacional.

Consignou-se no decorrer deste trabalho que a maior parte dos países admite a possibilidade da candidatura independente e que a exclusividade dos partidos políticos na apresentação dos candidatos pode trazer algum prejuízo para a representatividade política. No entanto, faz-se necessário também considerar o risco do possível enfraquecimento das agremiações partidárias, desinstitucionalização da democracia e as dificuldades de implementação das candidaturas independentes.

A pluralidade de argumentos demonstra o quanto a questão é delicada. Com lastro nas contribuições de Häberle, entende-se que, não obstante a derradeira palavra sobre o sentido da Constituição Federal caiba ao STF, este não é o único intérprete da Constituição. A tarefa de interpretação da Constituição é uma construção coletiva, que envolve as instituições e manifestações da sociedade.

Ressalte-se que, apesar de consideráveis mudanças na jurisprudência do STF nos últimos anos, inclusive em direção a uma interpretação criativa de princípios, não cabe argumentação baseada em princípios constitucionais empregados como “cheques em branco” para se chegar ao resultado desejado³²⁷. As tradicionais regras metodológicas são imprescindíveis para a produção de uma decisão bem fundamentada, e, a possibilidade de admissão das candidaturas independentes em nosso ordenamento não escapa a esses critérios.

Daniel Sarmento explana que a maior parte dos teóricos contemporâneos da democracia reconhece que ela não se esgota no respeito ao princípio majoritário, pressupondo antes o acatamento das regras democráticas, que incluem a garantia de direitos básicos, visando a viabilizar a participação igualitária do cidadão na esfera pública, bem como alguma proteção às minorias. Porém, tem-se aqui uma questão de dosagem, pois se a imposição de limites para a decisão das maiorias pode ser justificada em nome da democracia, o exagero tende a revelar-

³²⁷ KRELL, Andreas Joachim. **Discricionariedade administrativa e conceitos legais indeterminados**. Limites do controle judicial no âmbito dos interesses difusos. 2. ed, Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2013, p. 109.

se antidemocrático, por cercear em demasia a possibilidade do povo de se autogovernar³²⁸.

Diante de tal quadro, não pode o jurista quedar-se inerte frente à nova realidade social que se apresenta. Celso Campilongo, há duas décadas, demonstrou preocupação em dar novos contornos para a representação política, revelando o tamanho do questionamento. A identificação entre os desejos dos representados e as atitudes dos representantes não mais responde à grande variedade de relações representativas que ocorrem nos sistemas políticos contemporâneos. Dessa maneira, o estudo da representação não pode estar limitado às relações eleitorais ou individuais. O que identifica essa representação não é a ação individual exercida por algum participante, mas a estrutura e o funcionamento do sistema como um todo³²⁹.

As instituições do sistema liberal-democrático-representativo por vezes sofrem questionamentos acerca de sua legitimidade e representatividade. Conforme mencionado no capítulo anterior, Pierre Rosanvallon, alerta para o fenômeno de uma forma política, a “contrademocracia”, caracterizada por diversas demonstrações de desconfiança nas instituições da democracia, com os elevados índices de abstenção eleitoral e a falta de perspectiva de real cumprimento das promessas eleitorais e de atuação dos representantes com vistas ao bem comum³³⁰.

Conforme mencionado no capítulo inicial, a implementação do sistema democrático-representativo não atenuou a dificuldade de participação popular nas decisões dos assuntos públicos. As contradições partidárias em matéria de participação governativa eficaz se tornaram mais evidentes. Estabeleceu-se uma política guiada no benefício próprio de dirigentes refratários à ampla participação social e sem respaldo de opinião junto das camadas majoritárias da sociedade³³¹.

As demandas da sociedade contemporânea, complexa e plural, não são mais plenamente atendidas pela interpretação literal dos textos. Bruce Ackerman pontua que para concretização das necessidades sociais, emerge um judiciário com função contramajoritária, que concede voz a minorias historicamente distantes do espaço público do poder e que raramente estarão numa posição que os habilite a exprimir seus interesses políticos com efetividade. Um legislativo e um executivo - eleitos para determinado mandato - muitas vezes não terão como prioridade a

³²⁸ SARMENTO, Daniel. O Neoconstitucionalismo no Brasil: riscos e possibilidades. In: **Revista Brasileira de Estudos Constitucionais**. Belo Horizonte: Fórum, 2009. Disponível em: <<http://www.dsarmiento.adv.br/content/3-publicacoes/16>>. Acesso em: 13 ago. 2022.

³²⁹ CAMPILONGO, Celso Fernandes. **O Direito na sociedade complexa**. São Paulo: Max Limonad, 2000, p. 76.

³³⁰ ROSANVALLON, Pierre. **Counter-democracy: Politics in an Age of Distrust**. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 2008, p. 12-13.

³³¹ BONAVIDES, Paulo. Um novo conceito de democracia. In: **Ciência Política**. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 1998, p. 351.

chamada constitucional por uma maior igualdade, deixando a implementação ou ampliação de direitos dependente da análise do poder judiciário³³².

Nessa linha de pensamento, partindo-se do pressuposto de que o positivismo jurídico é um modelo a ser integrado e de que a Constituição deve ser reflexo da realidade social, a teoria de poder constituinte de Hermann Heller contribui ao considerar que o Estado e o Direito devem ser guiados pela realidade que reflete a sociedade. Não cabe ao Estado impor obstáculos, mas propiciar meios para que os indivíduos se integrem ao seio social e exerçam atividades políticas, o que revela o caráter emancipatório da democracia. Assim, é possível encontrar indivíduos que farão parte da vontade política do Estado³³³.

Ademais, mesmo que se entenda que a Constituição Federal foi taxativa no requisito filiação partidária, cabe trazer ao debate as explanações de Otto Bachof ao sustentar que a afirmação, muitas vezes feita precipitadamente, da “impossibilidade lógica” de normas constitucionais inconstitucionais ou inválidas não resiste a uma análise mais acurada. Entretanto, essa possibilidade de normas constitucionais inconstitucionais não deriva de um direito natural transcendente, mas sim dos fatos, da mutação constitucional causada por circunstâncias sociais e em razão das noções de valores que, por si, justificariam a alteração da Constituição³³⁴.

O fenômeno da oligarquização e a ausência de princípios democráticos na seleção dos candidatos resultaram em um menor grau de confiabilidade institucional. Em um sistema eleitoral no qual o pedido de registro de candidaturas só pode ser apresentado por partidos políticos, as candidaturas independentes procuram viabilizar e mesmo reivindicar o exercício dos direitos políticos dos cidadãos. Tais candidaturas podem atenuar o distanciamento dos eleitores com a representação política e ampliar o exercício do sufrágio passivo a todos os cidadãos, sem a exigência de filiação a uma agremiação partidária.

Ainda assim, revela-se essencial a contribuição dos partidos para a expansão da democracia e seus valores. No entanto, com as mudanças na vida contemporânea, as instituições partidárias, por vezes, aparentam morosidade para responder às exigências dos cidadãos. A presente pesquisa evidenciou que o ordenamento jurídico brasileiro estabelece restrições ao

³³² ACKERMAN, Bruce. **A nova separação dos poderes**. Tradução de Isabelle Maria Campos Vasconcelos e Eliana Valadares Santos. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2013, p. 109.

³³³ HELLER, Hermann. **Teoria do Estado**. Tradução de Lycurgo Gomes da Motta. São Paulo: Mestre Jou, 2000, p. 326.

³³⁴ BACHOF, Otto. **Normas constitucionais inconstitucionais?** Tradução de José Manuel Cardoso da Costa. Coimbra: Almedina, 2008, p. 70.

direito de participação na vida pública que tratados de direitos humanos ratificados pelo Brasil não admitem.

Importa destacar que a política de relações internacionais do país se pauta, desde a redemocratização, pela adesão aos pactos internacionais de direitos humanos, conforme determina o artigo 4º, II da Constituição de 1988. Acrescente-se ainda que o artigo 5º, § 2º da Constituição é expresso em afirmar que os direitos e garantias do texto constitucional não excluem outros decorrentes dos tratados em que o Brasil seja parte, representando, assim, uma disposição à abertura material dos direitos fundamentais.

O raciocínio exposto nas linhas anteriores permite afirmar que, se o legislador constituinte pretendesse estabelecer alguma restrição aos candidatos independentes, o teria feito de modo expresso e literal. A própria ordem das disposições constitucionais indica ao intérprete a prevalência dos temas e prioridades.

Dessa maneira, um esforço interpretativista para afastar qualquer tendência de mutação constitucional do sentido, significado e alcance do texto do artigo 14, § 3º, inciso V, da Constituição de 1988, trata-se em verdade de uma atitude conservadora diante da realidade política do país, que necessita de novas práticas democráticas, ainda que não venham a resolver todos os problemas políticos, econômicos e sociais.

O Direito não prescinde da realidade, pois esta informará elementos essenciais à formação do convencimento do julgador. Hesse diz ser essencial a consideração do cenário concreto para a manutenção da própria força normativa da Constituição, porquanto a interpretação constitucional está submetida ao princípio da ótima concretização da norma. A interpretação adequada é aquela que consegue concretizar o sentido da proposição normativa dentro das condições reais dominantes numa determinada situação. Em outras palavras, uma mudança nas relações fáticas pode provocar uma nova interpretação da Constituição³³⁵.

Assim, a interpretação do artigo 14 da Constituição pode ser realizada à luz dos fundamentos da cidadania, da dignidade da pessoa humana, do pluralismo político e da liberdade de associação, estes insculpidos nos artigos 1º e 5º da Lei Maior e pelo próprio texto qualificados como cláusulas pétreas. Repise-se que o artigo 14 estabelece que a questão da filiação partidária se dê “nos termos” e “forma da lei”³³⁶.

³³⁵ HESSE, Konrad. **Temas Fundamentais do Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 135-136.

³³⁶ Vide artigo 14 da Constituição Federal: 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 – filiação partidária. (grifo nosso)

Portanto, se a Constituição delega para a lei ordinária o tema da filiação partidária, o Pacto de São José da Costa Rica, com sua hierarquia supralegal, tem primazia sobre normas jurídicas como o Código Eleitoral, a Lei das Eleições e a Lei dos Partidos Políticos. A partir de uma nova interpretação do § 3º do artigo 14 da Carta, as disposições esparsas da legislação que exigem a filiação partidária ficariam sem aplicabilidade.

Diante de tais considerações, emerge a conclusão de que a razoável interpretação do parágrafo 3º do artigo 14 da Constituição, caminha no sentido de que a filiação partidária como condição de elegibilidade deve ser entendida de modo alternativo, ou seja, como livre escolha do cidadão que deseja participar de forma passiva do processo eleitoral.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A discussão sobre representação e participação política revela-se necessária. Se representação é processo no qual o cidadão se identifica com o seu representante, diversas pesquisas apontam que não há essa identificação entre eleitores e representantes. A presente dissertação também buscou demonstrar a necessidade de repensar politicamente as nossas instituições político-partidárias, principalmente quanto à forma de atuação e envolvimento com a sociedade. Atualmente tem-se visto que as agremiações políticas - enquanto canais de expressão popular - findam por se tornar um espaço único e exclusivo dos políticos e não da sociedade. Tal fenômeno traduz uma espécie de privatização do espaço público destinado à discussão sobre as políticas do Estado.

Esta pesquisa não buscou a negativa dos problemas que podem advir da adoção do instituto da candidatura independente, da mesma forma como há vários embaraços com a representação política por meio da filiação partidária. Citou-se, entre os obstáculos das candidaturas independentes, a possível restrição de pessoas aptas a disputar campanhas que apresentam alto custo financeiro, bem como a dificuldade de governar com um parlamento composto na sua maioria por filiados a partidos políticos. Os incômodos do sistema de filiação partidária, por sua vez, são conhecidos, compreendendo situações de corrupção, fisiologismo e, por vezes, nomeações políticas sem critério técnico.

Nesse contexto, um arranjo constitucional que não mais seja considerado justo pela sociedade, cuja manutenção esteja pautada apenas em interesses corporativos que não se vinculam aos objetivos fundamentais de um determinado Estado, não merece prevalecer única e exclusivamente sob a justificativa de interpretações passadas num determinado sentido.

Da mesma forma, a democracia não deve entendida apenas como a desejo da maioria, isto é, não pode se transformar num procedimento meramente estatístico, em que um certo número de indivíduos ou escolhem diretamente os destinos políticos de uma nação ou, por meio de seus representantes, acabam elegendo os interesses que vão prevalecer politicamente, sem alternativa de acesso a direitos pelos vencidos no processo eleitoral.

Em outras palavras, todo indivíduo, independentemente de aderir ao projeto da maioria, deve ter os seus direitos garantidos pelo Estado e pela Constituição. Não se pode ser sonogado um direito ou uma garantia com único propósito de assegurar o exercício exclusivo do poder no processo eleitoral por grupos partidários que, apesar de importantes para a construção de uma sociedade política mais livre e transparente, atualmente não têm desempenhado seu papel institucional a contento.

O debate acerca das candidaturas independentes constante do Recurso Extraordinário nº 1.238.853/RJ ensejou realização de audiências públicas no STF, além da manifestação de diversos setores interessados e especialistas sobre o assunto. A decisão final pode ocorrer em breve. Muito mais do que uma discussão meramente jurídica ou uma simples opção política, o que se coloca sob análise é o futuro da democracia brasileira, que depende, em grande medida, da satisfação das expectativas dos cidadãos com o seu funcionamento.

Constitui tarefa difícil apresentar uma nova perspectiva a uma situação jurídica consolidada que exige a filiação partidária como condição de elegibilidade. Até o momento, considerável parte da doutrina tem se preocupado, quase que exclusivamente, com a rigidez do texto constitucional, fechando os olhos aos anseios de uma camada da sociedade alijada do processo eleitoral.

Em relação à continuidade da pesquisa, embora não seja um compromisso simples posicionar-se contrariamente ao cenário até então estabelecido em nosso sistema jurídico-político, cumpre ressaltar que a análise aqui desenvolvida - a possibilidade de coexistência de candidaturas independentes e partidos políticos - representa uma das vias possíveis de diminuição do problema da identificação entre os cidadãos e seus representantes. Essa perspectiva conduz ao reconhecimento da necessidade de que o debate permaneça perene, com lastro nas normas constitucionais, internacionais e infraconstitucionais vigentes, permitindo que se confira efetividade ao sistema jurídico de modo coerente.

Apesar de eventuais problemas que possam surgir, as candidaturas independentes podem se configurar como um mecanismo de expansão dos direitos dos indivíduos, viabilizando a participação efetiva no processo eleitoral e melhorando a prática política brasileira. O presente estudo não tem a pretensão de esgotar o assunto, contudo, o debate em torno do tema pode revelar um caminho que consolide um sistema político mais próximo da sociedade e uma democracia mais inclusiva.

Para tanto, no primeiro momento se estipularam pressupostos teóricos ao estudar os elementos históricos e conceituais do princípio democrático; os direitos políticos e os sistemas de proteção dos direitos humanos; o questionamento acerca da eficácia do modelo de representação política no Brasil e algumas considerações iniciais acerca das candidaturas independentes. Os pressupostos guiaram a dissertação na avaliação do problema se ao realizar-se o controle de convencionalidade, o ordenamento jurídico brasileiro admite a coexistência de candidaturas independentes e candidaturas por meio de partidos políticos

Outro ponto que a pesquisa demonstrou foi que o crescimento da participação política se traduz em fortalecimento da cidadania e maior fruição dos direitos humanos. Tratando-se de

conceito levado a princípio fundamental da República Federativa do Brasil (CF, art. 1o, II), a cidadania plena assegura o equilíbrio entre os direitos e deveres do indivíduo em relação à sociedade e da sociedade em relação ao indivíduo, além de maximizar o exercício dos direitos e deveres civis, políticos e sociais estabelecidos na Constituição.

Diante da adoção da pesquisa bibliográfica jurídica a partir da doutrina tangente ao tema, mas também da investigação de publicações oficiais da legislação e da jurisprudência, diversas questões foram esclarecidas de modo a admitir as seguintes considerações.

Os diferentes cenários considerados permitem compreender o quanto a restrição da candidatura independente pode comprometer a efetividade do exercício da cidadania. Com lastro no controle de convencionalidade realizado na proibição da prisão do depositário infiel, defende-se que o acolhimento pelo STF da permissão da candidatura independente pode significar um novo patamar de evolução da nossa democracia.

É plausível apontar que os objetivos traçados foram atendidos e o problema de pesquisa restou respondido por meio da ratificação da hipótese delineada, indicando que, uma vez delineados os critérios para implantação da candidatura independente, a filiação partidária não deve ser a única opção para exercício da capacidade eleitoral passiva. Assim, foi possível observar o cumprimento do objetivo geral, por meio do qual se analisou a viabilidade da coexistência da candidatura independente ou por filiação partidária em nosso ordenamento jurídico.

Os objetivos elencados como específicos também foram atingidos de maneira satisfatória. Tratavam de contextualizar o leitor acerca do momento da representação política vivenciada não apenas no Brasil, como em outros países; compreender a interferência dos tratados de direitos humanos no direito interno, e, tratar sobre as principais alterações para adequação de um modelo em caso de admissão das candidaturas independentes.

A análise das contribuições das candidaturas independentes para a qualidade da democracia leva à conclusão de que estas geram uma percepção democrática, mas podem representar importantes desafios para a institucionalidade de um país. O fato de nosso ordenamento ainda não adotar um sistema aberto a candidaturas independentes encontra uma justificativa histórica. Diante do perigo de regredir a um contexto antidemocrático, no qual podem prevalecer autocratas e oportunismo, a democracia no Brasil se estabelece priorizando a consolidação institucional. No entanto, a demanda por candidatos independentes revela uma busca crescente por alternativas ao sistema político tradicional.

Ao final, percebe-se que os objetivos são atendidos e a pergunta respondida com a confirmação da hipótese, ao concluir-se, em termos sintéticos, que a regulamentação da filiação

partidária por leis ordinárias vai de encontro aos tratados de direitos humanos que não enumeram o requisito da filiação como indispensável para o exercício da capacidade eleitoral passiva.

Em linhas gerais, nos documentos internacionais e na Constituição Federal, há uma defesa da democracia como modelo, bem como há certas opções que foram privilegiadas pelas organizações internacionais, sem, contudo, eliminar as que eventualmente os Estados-membros decidam politicamente para si, dentro de sua soberania. Percebe-se que a democracia é base e objetivo a ser buscado, e, desde que observados seus elementos essenciais e as condições mínimas dispostas para o seu exercício, os países podem adequar à sua própria realidade esses mandamentos. Não se deve considerar uma maneira única de se concretizar a democracia.

REFERÊNCIAS

ACE - ELECTORAL KNOWLEDGE NETWORK. **Parties and Candidates: Independent candidates**. Disponível em: <[Dados Comparativos — \(aceproject.org\)](#)>. Acesso em: 12 abr. 2022.

ACKERMAN, Bruce. **A nova separação dos poderes**. Tradução de Isabelle Maria Campos Vasconcelos e Eliana Valadares Santos. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2013.

ADEODATO, João Maurício. **Ética e retórica** – para uma teoria da dogmática jurídica. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2006.

_____. Tolerância e conceito de dignidade da pessoa humana no positivismo ético. **Revista Mestrado em Direito**. Osasco, Ano 8, n. 2, p. 213-226.

ALEMANHA. **Lei Fundamental da República Federal da Alemanha**. Tradutor: Aachen Assis Mendonça. Revisor jurídico: Bonn Urbano Carvelli. Parlamento Federal Alemão. Berlin: 2021. Disponível em: <<https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80208000.pdf>>. Acesso em: 15 fev. 2022.

ALEXY, Robert. **Teoria dos Direitos Fundamentais**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

ARAÚJO, Caetano Ernesto Pereira de. O monopólio dos partidos sobre a representação política. **Revista de Informação Legislativa**. Brasília, 2004, v. 41, n. 161.

BACHOF, Otto. **Normas constitucionais inconstitucionais?** Tradução de José Manuel M. Cardoso da Costa. Coimbra: Almedina, 2008.

BAINI, Gustavo Martins. **Teoria da mutação constitucional e a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal**. São Paulo: Dialética, 2021.

BARBOSA, Adriana do Piauí. **Inevitabilidade Partidária: questionamentos democráticos**. Disponível em: <<http://publicadireito.com.br/artigos/?cod=e63ea51eeb9eb4b9>>. Acesso em: 04 mar. 2022.

BARROSO, Luís Roberto. Contramajoritário, representativo e iluminista: os papéis das supremas cortes e tribunais constitucionais nas democracias contemporâneas. **Revista Interdisciplinar de Direito**, v. 16, n. 1, 2018, p. 217-266.

_____. **A reconstrução democrática do Brasil**. Disponível em: <<https://www.editorajc.com.br/a-reconstrucao-democratica-do-brasil/>>. Acesso em: 26 fev. 2022.

BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. **A cidadania ativa: referendo, plebiscito e iniciativa popular**. São Paulo: Ática, 1991.

BERCOVICI, Gilberto. **Soberania e Constituição: Para uma crítica do constitucionalismo**. 2. ed. São Paulo: Quartier Latin, 2013.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola e PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política I**. 11. ed. Brasília: Editora da UnB, 1998.

_____. **A Era dos Direitos**. Tradução Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro, Campus, 1992.

BONAVIDES, Paulo. Um Novo Conceito de Democracia. *In*: **Ciência Política**. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 1998.

BRANCATI, Dawn. Winning Alone: The Electoral Fate of Independent Candidates Worldwide. **The Journal of Politics**. Washington University, v. 70, n. 3, 2008, p. 648-662. Disponível em: <http://www.dawnbrancati.com/Brancati_JOP2008.pdf>. Acesso em: 20 mar. 2022.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 11 mai. 2022.

_____. Câmara dos Deputados. **Decreto nº 21.076/1932**. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-21076-24-fevereiro-1932-507583-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 01 fev. 2022.

_____. Câmara dos Deputados. **Especialistas defendem regulamentação das candidaturas coletivas em lei eleitoral**. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/noticias/776848-especialistas-defendem-regulamentacao-das-candidaturas-coletivas-em-lei-eleitoral/>>. Acesso em: 09 abr. 2022.

_____. Câmara dos Deputados. **Proposta de Emenda Constitucional nº 350**, de 13 de julho de 2017. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2145346>> Acesso em: 08 jan. 2022.

_____. Câmara dos Deputados. **Proposta de Emenda Constitucional nº 379**, de 09 de novembro de 2017. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2162014>>. Acesso em: 21 jan. 2022.

_____. Presidência da República. **Decreto n. 592, de 6 de julho de 1992**. Atos internacionais. Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos. Promulgação. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0592.htm>. Acesso em: 19 mar. 2022.

_____. Presidência da República. **Decreto n. 678, de 6 de novembro de 1992**. Atos internacionais. Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto De São Jose Da Costa Rica). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d0678.htm> Acesso em: 19 mar. 2022.

_____. Presidência da República. **Decreto n. 7.030, de 14 de dezembro de 2009**. Promulga a Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados, concluída em 23 de maio de 1969, com reserva aos Artigos 25 e 66. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d7030.htm>. Acesso em: 19 mar. 2022.

_____. Presidência da República. **Decreto n. 6.949, de 25 de agosto de 2009**. Promulga a Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e seu Protocolo Facultativo, assinados em Nova York, em 30 de março de 2007. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d6949.htm>. Acesso em: 13 abr. 2022.

_____. Presidência da República. **Decreto-Lei n° 7.586 de 28 de maio de 1945**. Regula o alistamento eleitoral e as eleições. Disponível em: <http://planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/del7586.htm>. Acesso em: 11 fev. 2022.

_____. Presidência da República. **Lei n° 4.737 de 15 de julho de 1965**. Institui o Código Eleitoral. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/14737compilado.htm>. Acesso em: 11 fev. 2022.

_____. Presidência da República. **Lei n° 48 de 04 de maio de 1935**. Modifica o Código Eleitoral. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1930-1949/10048.htm>. Acesso em: 10 fev. 2022.

_____. Presidência da República. **Lei das Eleições**. Lei 9.504 de 30 de setembro de 1997. Estabelece normas para as eleições. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19504.htm> Acesso em: 22 fev. 2022.

_____. Presidência da República. **Lei dos Partidos Políticos**. Lei 9.096 de 19 de setembro de 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/19096.htm>. Acesso em: 22 fev. 2022.

_____. Senado Federal. **Proposta de Emenda Constitucional n° 01/2004**. Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/diarios/ver/683?sequencia=503>>. Acesso em: 08 jan. 2022.

_____. Senado Federal. **Proposta de Emenda Constitucional n° 21/2006**. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/77650>>. Acesso em: 08 jan. 2022.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Audiência pública**: representantes de movimentos sociais expõem argumentos sobre candidaturas avulsas. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=432088&ori=1>>. Acesso em: 23 fev. 2022.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Audiências públicas trouxeram ao STF debates sobre tema eleitoral e exercício das liberdades constitucionais**. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=434569&ori=1>>. Acesso em: 23 fev. 2022.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Candidatura avulsa**: instituições e parlamentares apresentam argumentos pró e contra. Disponível em:

<<https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=432018&ori=1>>. Acesso em: 25 fev. 2022.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Candidaturas Avulsas**. Bibliografia e legislação temática. Nov. 2019. Disponível em:

<<https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/bibliotecaConsultaProdutoBibliotecaBibliografia/anexo/Bibliografiacandidaturaversofinal2.pdf>>. Acesso em: 28 jul. 2022.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Escolas e institutos de Direito Eleitoral expõem pontos de vista diversos sobre candidaturas avulsas**. Disponível em:

<<https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=432107&ori=1>>. Acesso em: 25 fev. 2022.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Ministro Barroso ressalta pluralidade dos debates e dos argumentos pró e contra as candidaturas avulsas**. Publicado em 09 dez. 2019. Disponível em:

<<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=432113>>. Acesso em: 15 fev. 2022.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Professores destacam os impactos da candidatura avulsa**. Disponível em:

<<https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=432112&ori=1>>. Acesso em: 23 fev. 2022.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 466343-SP**. Relator: Ministro Cezar Peluso. Disponível em:

<<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2343529>>. Acesso em: 06 fev. 2022.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. **Plenário aprova resolução sobre escolha e registro de candidatos**. Disponível em: <<https://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2021/Dezembro/tse-aprova-resolucao-sobre-escolha-e-registro-de-candidatos>>.

Acesso em: 09 abr. 2022.

CADH. **Convenção Americana Sobre Direitos Humanos**. Assinada na Conferência Especializada Interamericana sobre Direitos Humanos. San José - Costa Rica, 22 de novembro de 1969. Disponível em:

<https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao_americana.htm> Acesso em: 20 jun. 2022.

CALLEJÓN, María Luisa Balaguer. **Interpretación de la Constitución y ordenamiento jurídico**. Madri: Tecnos, 1997.

CAMPILONGO, Celso Fernandes. **O Direito na sociedade complexa**. São Paulo: Max Limonad, 2000.

_____. **Representação política**. São Paulo: Ática, 1988.

CAMPOS, Francisco. **Direito Constitucional**. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1956.

CAMPOS, Milton. Constituição e realidade. **Revista Forense**, Rio de Janeiro, ano 57, v. 187, fascículos 679 e 680, jan.-fev, 1960.

CAMPOS, Gonzalo Santiago. Las candidaturas independientes en México. Universidad Externado de Colombia: **Revista Derecho del Estado**. Bogotá, Colômbia. n. 33, p. 65-99, 2014.

CAMPOS NETO, Raymundo. **A democracia interna nos partidos políticos brasileiros**. Dissertação de Mestrado em Direito. Universidade FUMEC. Belo Horizonte, 2016.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2010.

CARVALHO, José Murilo de. **A construção da ordem: a elite política imperial**. Teatro de Sombras: a política imperial. 3. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007.

CASTELLS, Manuel. **Ruptura: a crise da democracia liberal**. Tradução Joana Angélica d'Ávila Melo. Rio de Janeiro: Zahar, 2018.

_____. **O poder da identidade**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

CHACON, Vamireh. **História dos Partidos Brasileiros – Discurso e práxis dos seus programas**. 2. ed. Brasília: Editora da UnB, 1985.

COMPARATO, Fábio Konder. **Para viver a democracia**. São Paulo: Brasiliense, 1989.

_____. **A afirmação histórica dos Direitos Humanos**. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso Castañeda Gutman Vs. México**. Sentença de 06 de agosto de 2008. Parágrafos 151-163. Tradução livre. Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_184_ing.pdf>. Acesso em: 16 fev. 2022.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso Yatama Vs. Nicarágua**. Sentença de 23 de junho de 2005. Voto concordante do Juiz Diego García-Sayán. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2016/04/b3b2dcefe29f27b2984178160015c3ba.pdf>>. Acesso em: 16 fev. 2022.

DAHL, Robert Alan. **Poliarquia: participação e oposição**. São Paulo: Universidade de São Paulo, 1997.

DALLA CORTE, Tiago. A democracia no século XXI: crise, conceito e qualidade. Passagens: **Revista Internacional de História Política e Cultura Jurídica**. Rio de Janeiro: vol. 10, n. 2, mai-ago, 2018, p. 178-201.

DATAFOLHA. Pesquisa Nacional. **Grau de confiança nas instituições**. Instituto Datafolha. Disponível em <<https://datafolha.folha.uol.com.br/opiniaopublica/2021/09/1989347-piora-avaliacao-do-congresso.shtml>>. Acesso em: 20 fev. 2022.

DWORKIN, Ronald. **Justice in Robes**. Cambridge/MA: Harvard University Press, 2006.

ESPÍNDOLA, Ruy Samuel. Sugestões para reformas legais e jurisprudenciais à concretização dos direitos fundamentais políticos de candidatura e de voto: a reforma política e o direito eleitoral. In: Cadernos Adenauer, XVIII, n. 4. **Reforma Política**. Rio de Janeiro, 2017, p. 29-48.

FELDMANN, Cynthia Gozález. **El Paraguay frente al sistema internacional de los derechos humanos**. Montevideo: Fundac Konrad-Adenauer Uruguay, 2004.

FERRAZ, Anna Cândida da Cunha. **Processos informais de mudança da Constituição**. São Paulo: Max Limonad, 1986.

FRANCISCO, José Carlos. **Emendas constitucionais e limites flexíveis**. Rio de Janeiro: Forense, 2003.

GALLARDO, Alfonso Myers. A reforma política no México: uma análise crítica dos avanços e retrocessos nas novas leis eleitorais do país. **Revista Paraná Eleitoral**. Curitiba, v. 3 n. 3, 2015, p. 491-520.

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

GRAMSCI, Antônio. **Cadernos do Cárcere**, vol. 3. Maquiavel: notas sobre o Estado e a Política. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000.

GRIMM, Dieter. **Constituição e Política**. Tradução de Geraldo de Carvalho. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

GUGLIANO, Alfredo Alejandro. Democracia, participação e deliberação: contribuições ao debate sobre possíveis transformações na esfera democrática. **Civitas - Revista de Ciências Sociais**, Porto Alegre: 2006, v. 4, n. 2, p. 257-283.

HÄBERLE, Peter. **Hermenêutica Constitucional**: a sociedade aberta dos intérpretes da Constituição: contribuição para a interpretação pluralista e procedimental da Constituição. Tradução de Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris Editor, 1997.

HELLER, Hermann. **Teoria do Estado**. Tradução de Lycurgo Gomes da Motta. São Paulo: Mestre Jou, 2000.

HESSE, Konrad. **A força normativa da Constituição**. Tradução de Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 1991.

_____. **Elementos de Direito Constitucional da República Federal da Alemanha**. Tradução da 20ª edição alemã de Luís Afonso Heck. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris Editor, 1998.

_____. **Temas Fundamentais do Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2009.

INCT. Instituto da democracia e da democratização da comunicação. **Confiança nos partidos políticos**. Disponível em: <<https://www.institutodademocracia.org/single-post/confiancanospartidospoliticos>>. Acesso em: 30 jun. 2022.

INE. Instituto Nacional Eleitoral do México. **Candidaturas Independientes: Requisitos, derechos y obligaciones**. Disponível em: <<https://portal.ine.mx/actores-politicos/candidatos-independientes/requisitos/>>. Acesso em: 25 mar. 2022.

JELLINEK, Georg. **Reforma y mutación de la constitución**. Estudio preliminar de Pablo Lucas Verdú, Tradução de Christian Förster, revisada por Pablo Lucas Verdú. Clássicos Políticos. Madri: Centro de Estudos Constitucionais, 1991.

KELSEN, Hans. **A democracia**. Tradução Ivone Castilho Benedetti. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

KINZO, Maria D'Alva. **Radiografia do quadro partidário brasileiro**. São Paulo: Fundação Konrad-Adenauer, 1993.

KRELL, Andreas Joachim. **Discrecionariiedade administrativa e conceitos legais indeterminados**. Limites do controle judicial no âmbito dos interesses difusos. 2. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2013.

_____. Entre desdém teórico e aprovação na prática: os métodos clássicos de interpretação jurídica. **Revista Direito GV**. São Paulo: Jan-jun. 2014, p. 295-320.

LAVALLE, Adrián Gurza; HOUTZAGER, Peter P.; CASTELLO, Graziela. Democracia, pluralização da representação e sociedade civil. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, n. 67, São Paulo, 2006, p. 49-103.

LINS JÚNIOR, George Sarmento. As gerações dos Direitos Humanos e os desafios da efetividade. IN: RIBEIRO, Mara Rejane; RIBEIRO, Getúlio (org.). **Educação em Direitos Humanos: Diálogos interdisciplinares**. Maceió: EDUFAL, 2012, p. 109-128.

_____. Pontes de Miranda e a Teoria dos Direitos Fundamentais. **Revista do Mestrado em Direito**. Universidade Federal de Alagoas. Maceió: Nossa Livraria, 2005. Disponível em: <https://camolinaro.webnode.com/files/200000490-8cd0e8ec4d/Pontes-de-Miranda-e-a-teoria-dos-direitos-fundamentais_Sarmento.pdf>. Acesso em: 12 fev. 2022.

LINS JÚNIOR, George Sarmento; ARAÚJO, Lean. O Ato de julgar no Estado Constitucional - aplicação dos princípios como elementos da argumentação jusfundamental na efetividade dos direitos fundamentais. **RJLB - Revista Jurídica Luso-Brasileira**, v. 2, 2019, p. 1297-1334.

LEAL, Leonardo; SECCHI, Leonardo. **As candidaturas coletivas nas eleições municipais de 2020: análise descritiva e propostas para uma agenda de pesquisa sobre mandatos coletivos no Brasil**. Brasília: Editora IABS, 2020. Disponível em: <https://npms.paginas.ufsc.br/files/2021/01/MandatosColetivos_RelatorioPesquisa_2021JAN08.pdf>. Acesso em: 30 mar. 2022.

LOEWENSTEIN, Karl. **Teoría de la Constitución**. Vol. 1. Tradução de Alfredo Gallego Anabitarte. Barcelona: Ariel, 1983.

LOUREIRO, Maria Rita Garcia. Interpretações contemporâneas da representação. **Revista Brasileira de Ciência Política**. Brasília: nº 1, jan-jun, 2009, p. 63-93. Disponível em: <<https://periodicos.unb.br/index.php/rbcp/article/view/1530/1351>>. Acesso em: 01 mar. 2022.

MANIN, Bernard. As metamorfoses do governo representativo. *In*: **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. Tradução Vera Pereira. São Paulo: n. 29, 1995, p. 5-34.

MARTINS, Gilberto Valente. Implantação das candidaturas avulsas como alternativa à crise partidária. **Revista Consultor Jurídico**. 19 out. 2019. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2019-out-19/opiniao-candidaturas-avulsas-alternativa-crise-partidaria?>>. Acesso em: 20 jun. 2022.

MARTINS, Manuel Meirinho. **Participação política e grupos de cidadãos eleitores**. Um contributo para o estudo da democracia portuguesa. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, 2003.

MAZZUOLI, Valério de Oliveira. **O controle jurisdicional de convencionalidade das leis**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

MELO FRANCO, Afonso Arinos de. **História e Teoria do Partido Político no Direito Constitucional Brasileiro**. Rio de Janeiro, 1948.

MENDES, Gilmar Ferreira. BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 13. ed. São Paulo: Saraiva, 2018.

MEZZAROBA, Orides. A reforma política e a crise de representatividade do sistema partidário brasileiro. **Revista Sequência**. Santa Catarina, v. 27, nº 53, 2006, p. 95-112.

_____. O regime jurídico dos partidos políticos no Brasil. *In*: SALGADO, Eneida Desiree. DANTAS, Ivo (Coord.). **Partidos políticos e seu regime jurídico**. Curitiba: Juruá, 2013.

MICHELS, Robert. **Sociologia dos partidos políticos**. Tradução de Arthur Chaudon. Brasília: Editora da UnB, 1982.

MIRANDA, Jorge. **Manual de direito constitucional**. Coimbra: Coimbra Editora, 2000. Tomo IV.

MOITA, Susana. **Candidatura Independente**: uma tendência jurídica eleitoral de representatividade política. Belo Horizonte: Editora Dialética, 2020.

MONTEIRO, Maurício Gentil. **Democracia Participativa e as Novas Tecnologias de Informação e Comunicação**: Desafios e Perspectivas. Curitiba: Appris, 2020. Edição Kindle.

MOREIRA, Parcelli Dionizio. Candidatura avulsa e a dificuldade contramajoritária. **Revista de Estudos Jurídicos – UNESP**. Franca, ano 22, n. 36, jul-dez, 2018, p. 451-481. Disponível em: <<https://ojs.franca.unesp.br/index.php/estudosjuridicosunesp/>>. Acesso em: 27 jun. 2022.

MÜLLER, Friedrich. **Métodos de trabalho do direito constitucional**. Tradução Peter Naumann. 2. ed. São Paulo: Max Limonad, 2000.

NAKAMURA, Luis Antonio Corona. **Las candidaturas independientes em la interpretación jurisdiccional**. Revista de Investigações Constitucionais, Curitiba, v. 4, n.2, mai-ago, 2017, p. 67.

NOVAIS, Jorge Reis. **Direitos sociais**: teoria jurídica dos direitos sociais enquanto direitos fundamentais. Coimbra: Coimbra Editora, 2010.

OEA. ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. **Carta Democrática Interamericana**. Aprovada na primeira sessão plenária, realizada em 11 de setembro de 2001. Disponível em: <<https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/r.Cartademocr%C3%A1tica.htm>>. Acesso em: 30 mar. 2022.

OPPO, Anna. Partidos Políticos. In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola e PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política I**. 11. ed. Brasília: Editora da UnB, 1998.

OSTROGORSKI, Moisey. **La democracia y los partidos políticos**. Madri: Mínima Trotta, 2008.

PEDRA, Adriano Sant'ana. As mutações constitucionais e o limite imposto pelo texto da Constituição: uma análise da experiência latino-americana. **Revista Brasileira de Estudos Políticos**. Belo Horizonte, n. 101, jul-dez, 2010, p. 7-36.

PIOVESAN, Flávia. **Direitos humanos e o direito constitucional internacional**. São Paulo: Max Limonad, 1996.

PITKIN, Hanna Fenichel. **The concept of representation**. Berkeley, Los Angeles, London: University of California Press, 1972.

_____. Representação: palavras, instituições e ideias. Tradução: Wagner Pralon Mancuso e Pablo Ortellado. **Lua Nova**. São Paulo: 2006, p. 15-47.

POGOSSIAN, Betilde Muñoz. **Las candidaturas independientes en America Latina: repasando las reformas, sus ventajas y los retos pendientes**. Organização dos Estados Americanos. 2014. Disponível em: <<https://reformaspoliticas.org/reformas/candidaturas/candidaturas-independientes/candidaturas-independientes/>>. Acesso em: 12 abr. 2022.

POGREBINSCHI, Thamy. **Entre representação e participação**: as conferências nacionais e o experimentalismo democrático brasileiro. Série Pensando o Direito. Brasília: Ministério da Justiça, 2010.

PORTO, Walter Costa. **Dicionário do voto**. Brasília: Editora da UnB, 2000.

RAPS. Rede de Ação Política pela Sustentabilidade. **Mandatos coletivos e compartilhados**: desafios e possibilidades para a representação legislativa no Século XXI. São Paulo: RAPS/Udesc, 2019.

REYES, Manuel Aragon. **Derecho de sufragio: principio y función**. Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina. México: 2. ed., Instituto Inter-americano de Derechos Humanos, Universidad de Heidelberg, International IDEA, Instituto Federal Electoral, 2007. Disponível em: <<https://www.idea.int/sites/default/files/publications/tratado-de-derecho-electoral-comparado-de-america-latina.pdf>>. Acesso em: 22 fev. 2022.

REZEK, Francisco. **Direito dos tratados**. Rio de Janeiro: Forense, 1984.

RIBEIRO, Pedro Floriano. A lei da oligarquia de Michels. Modos de usar. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. São Paulo: 2014, vol. 29, nº 85.

_____. Organização e poder nos partidos brasileiros: uma análise dos estatutos. **Revista Brasileira de Ciência Política**. Brasília, n. 10, 2013, p. 225-265.

ROSANVALLON, Pierre. **Counter-Democracy: Politics in Age of Distrust**. Cambridge UK, 2015, e-pub.

RUIZ, João Álvaro. **Metodologia científica: guia para eficiência nos estudos**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

SALGADO, Eneida Desiree. **Princípios constitucionais estruturantes do direito eleitoral**. Tese apresentada no Curso de Doutorado em Direito. Universidade Federal do Paraná, 2010.

_____. HUALDE, Alejandro Pérez. A democracia interna dos partidos políticos como premissa da autenticidade democrática. **A&C – Revista de Direito Administrativo e Constitucional**. Curitiba: Fórum, 2015, p. 67.

SANCHÍS, Luis Prieto. **Apuntes de teoría del Derecho**. Madri: Trotta, 2014.

SANTANO, Ana Cláudia. **Candidaturas independentes**. Curitiba: Íthala, 2018.

_____. Ativismo judicial no caso das candidaturas independentes. **Revista Justiça do Direito**, 2018. p. 120-152. Disponível em: <<https://doi.org/10.5335/rjd.v32i1.7958>>.

_____. Do surgimento à constitucionalização dos partidos políticos: uma revisão histórica. **Resenha Eleitoral**. Florianópolis, v. 20, n. 2, 2017, p. 9-32.

SARMENTO, Daniel. O Neoconstitucionalismo no Brasil: riscos e possibilidades. *In: Revista Brasileira de Estudos Constitucionais*. Belo Horizonte: Fórum, 2009. Disponível em: <<http://www.dsarmento.adv.br/content/3-publicacoes/16>>. Acesso em: 13 ago. 2022.

SARTORI, Giovanni. **A teoria da democracia revisitada: o debate contemporâneo**. Tradução de Dinah Abreu Azevedo. São Paulo: Ática, 1994.

_____. **Engenharia constitucional: como mudam as constituições**. Tradução de Sérgio Bath. Brasília: Editora da UnB, 1996.

_____. **Partidos e Sistemas partidários**. Tradução de Waltensir Dutra. Rio de Janeiro: Zahar; Brasília: Editora da UnB, 1982.

SCHRAMM, Luanda Dias. O desprezo da política eleitoral: crise da representação e legitimidade contra-democrática na obra de Pierre Rosanvallon. **Revista Debates**, Porto Alegre, v. 10, n. 3, 2016, p. 107-129.

SILVA, José Afonso da. **Aplicabilidade das Normas Constitucionais**. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

_____. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

_____. **Poder Constituinte e Poder Popular**. São Paulo: Malheiros, 2007.

SILVEIRA, José Néri da. Democracia representativa e processo eleitoral. **Estudos Eleitorais**. Brasília: 2006, vol. 2, n. 2, jan-abr, p. 9-14.

TATAGIBA, Luciana; TEIXEIRA, Ana Cláudia Chaves. Reforma política e participação popular. *In*: **Reforma Política Democrática**. São Paulo: Perseu Abramo, 2017, p. 217-230.

TOURAINÉ, Alain. **O que é a democracia?** 2. ed. Petrópolis: Vozes, 1996.

TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. **A proteção internacional dos direitos humanos e o Brasil**. Brasília: Edições Humanidades/UnB, 2000.

URRUTIA, Ana Victoria Sanchez. Mutación constitucional y fuerza normativa de la constitución. una aproximación al origen del concepto. **Revista Española de Derecho Constitucional**, Año 20, nº 58, jan-abr, 2000. Disponível em: <<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=79672>>. Acesso em: 28 jun. 2022.

VIEIRA, José Ribas; MONTEIRO DE SOUZA, Raphael Ramos. Recall, democracia direta e estabilidade institucional. **Revista de Informação Legislativa**. Brasília: n. 202, abr-jun, 2014, p. 43-57.