II ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

CONSTITUIÇÃO E DEMOCRACIA II

FERNANDO GUSTAVO KNOERR

LITON LANES PILAU SOBRINHO

LUCAS CATIB DE LAURENTIIS

Copyright © 2020 Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte deste anal poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria – CONPEDI
Presidente - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC – Santa Catarina
Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG – Goiás
Vice-presidente Sudeste - Prof. Dr. César Augusto de Castro Fiuza - UFMG/PUCMG – Minas Gerais
Vice-presidente Nordeste - Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS – Sergipe
Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa – Pará
Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos – Rio Grande do Sul
Secretário Executivo - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - Unimar/Uninove – São Paulo

Representante Discente – FEPODI
Yuri Nathan da Costa Lannes - Mackenzie – São Paulo

Conselho Fiscal:
Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM – Rio de Janeiro
Prof. Dr. Aires José Rover - UFSC – Santa Catarina
Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP – São Paulo
Prof. Dr. Marcus Firmino Santiago da Silva - UDF – Distrito Federal (suplente)
Prof. Dr. Ilton Garcia da Costa - UENP – São Paulo (suplente)

Secretarias:
Relações Institucionais
Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues - UNIVEM – São Paulo
Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UNIMAR – Ceará
Prof. Dr. José Barroso Filho - UPIS/ENAJUM– Distrito Federal
Relações Internacionais para o Continente Americano
Prof. Dr. Fernando Antônio de Carvalho Dantas - UFG – Goías
Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA – Bahia
Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA – Maranhão
Relações Internacionais para os demais Continentes
Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba – Paraná
Prof. Dr. Rubens Beçak - USP – São Paulo
Profa. Dra. Maria Aurea Baroni Cecato - Unipê/UFPB – Paraíba

Eventos:
Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM – Rio Grande do Sul
Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho -Unifor – Ceará
Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec – Minas Gerais

Comunicação:
Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro - UNOESC – Santa Catarina
Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali – Rio Grande do Sul
Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - ESDHC – Minas Gerais

Membro Nato – Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP – Pernambuco

---

C755

Constituição e democracia II [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Fernando Gustavo Knoerr; Liton Lanes Pilau Sobrinho; Lucas Catib De laurentiis – Florianópolis: CONPEDI, 2020.

Inclui bibliografia
ISBN: 978-65-5648-236-1
Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações
Tema: Direito, pandemia e transformação digital: novos tempos, novos desafios?

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Constituição. 3. Democracia. II Encontro Virtual do CONPEDI (2: 2020 : Florianópolis, Brasil).

CDU: 34

CONPEDI

Conselho Nacional de Pesquisa
e Pós-Graduação em Direito Florianópolis
Santa Catarina – Brasil
www.conpedi.org.br

II ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

CONSTITUIÇÃO E DEMOCRACIA II

Apresentação

Centrado na pesquisa das relações que contemporaneamente se estabelecem entre a Constituição e o modelo democrático, este Grupo de Trabalho destacou-se pela apresentação de artigos marcados por uma notável atualidade.

A leitura transversal do cenário político ocidental abriu-se pelo trabalho intitulado LIMITES E POSSIBILIDADES DE AUTONOMIA DOS AGENTES SOCIAIS: ESTUDO SOB O PRISMA DO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO, pondo em evidência que apenas a proteção do espaço de atuação de cada gente público poderá conduzi à concretização da satisfação, pela melhor forma, do interesse público primário.

O artigo que abordou SISTEMA ELEITORAL PROPORCIONAL: TRÊS PROPOSTAS DE SOFISTICAÇÃO TESTADAS EM MBITO MUNICIPAL, empregando o método dedutivo, partiu da regra geral para destacar o déficit que congenitamente marca este sistema eleitoral, apontando sua dificuldade na real definição da vontade manifestada pelos eleitores nas urnas. Da regra vem à realidade, comprovando empiricamente os efeitos reais deste sistema de identificação dos eleitos para o cumprimento de mandatos eletivos.

No artigo O ESTADO LIBERAL E AS MUDANÇAS EM RAZÃO DO CORONAVÍRUS: COMO FICA A FUNÇÃO SOCIAL DA EMPRESA?, a contemporaneidade foi colocada na lente do microscópio, resultando a análise absolutamente minuciosa do modo pelo qual a empresa pode cumprir sua função social na manutenção de empregos, geração de rendas, sustentação financeira de pessoas e famílias e, ainda, manutenção do Estado através do pagamento de tributos, neste período de anormalização das relações sociais em todos os seus sentidos, causada pela pandemia COVID-19.

No trabalho sobre O DIÁLOGO COMO ALTERNATIVA ÀS TEORIAS DA ÚLTIMA PALAVRA EM CONFLITOS DE DIREITOS FUNDAMENTAIS, destacou-se a importância da abertura e da preservação do espaço democrático de debate, isonomicamente garantido a todo indivíduo, independemente de sua condição social, de suas escolhas políticas, orientações religiosas, cor de pele ou opções sexuais. A democracia é o regime de convivência das diferenças. A convivência somente se mantém com o cultivo permanente do respeito mútuo.

Na mesma linha, em destaque ímpar da coerência do conteúdo dos artigos apresentados, o texto intitulado O DIREITO FUNDAMENTAL À PARTICIPAÇÃO POLÍTICA POR MEIO DA INICIATIVA LEGISLATIVA POPULAR E A POSSIBILIDADE DE APOIOAMENTO DE PROPOSTAS ATRAVÉS DO SISTEMAS BIOMÉTRICO DA JUSTIÇA ELEITORAL BRASILEIRA, sugere, como forma de ampliação à participação no debate democrático, o emprego do já reconhecidamente seguro meio biométrico de votação eleitoral, para a manifestação popular assemblear sobre iniciativas legislativas.

As. REFLEXÕES SOBRE AS DIFICULDADES, NO COMBATE À COVID-19, NO CONTEXTO DO FEDERALISMO BRASILEIRO, trazem à tona os efeitos nefastos decorrentes da politização da gestão da saúde no momento crucial em que as crises exigem a atuação do poder público, em todos os níveis da federação, de forma harmônica e unívoca, com galvanização de força suficiente para o enfrentamento da situação pandêmica.

A análise dos PARTIDOS POLÍTICOS NO STF EM TEMPOS DE PANDEMIA: JUDICIALIZAÇÃO DA POLÍTICA E DIÁLOGOS INSTITUCIONAIS, põe em discussão a importância do fortalecimento dos partidos políticos brasileiros, demonstrando que a fidelidade ao programa e às diretrizes partidárias constituem o melhor caminho para a autenticidade na participação política de cada setor da sociedade civil.

O artigo que aborda a VULNERABILIDADE DE PESSOAS EM SITUAÇÃO DE RUA E PANDEMIA DA COVID - 19: ISOLAMENTO SOCIAL OU (IN) VISIBILIDADE HUMANA coloca em destaque o deficit de inclusão social de que ainda padece a sociedade brasileira, comprometendo a buscada participação democrática plena. Os bolsões sociais formados por pessoas invisíveis, enquanto existirem e, enquanto existirem de forma tão densa, de fato impedem a consolidação da democracia brasileira. A carência social é, sem dúvida, um deficit político.

O texto que trata de TRUMP, BOLSONARO E AS AMEAÇAS ÀS DEMOCRACIAS: PENSANDO AS MIGRAÇÕES A PARTIR DOS DIREITOS HUMANOS aborda a tendência polarizadora das relações políticas contemporâneas, ubicando nesta radicalização um substancial entrave ao desenvolvimento de políticas migratórias mais receptivas.

Ao propor UMA REFLEXÃO EPISTEMOLÓGICA DA FORÇA NORMATIVA DA CONSTITUIÇÃO DE KONRAD HESSE COMO INSTRUMENTO DE COMBATE AO NOVO FASCISMO BRASILEIRO, o artigo acentua o que considera a radicalização da política brasileira, resgatando a teoria alemã de Hesse e vendo em sua aplicação um instrumento efetivo para atenuá-la.

Ao abordar o MANDADO DE INJUNÇÃO E AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE POR OMISSÃO: DOIS CAMINHOS DE PROTEÇÃO DA CONSTITUIÇÃO, o artigo resgata duas ações constitucionais cujo emprego foi soterrado pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, mas cuja importância, nem por isso, foi afastada e, mais além, deve ser resgatada para afirmação da efetividade constitucional.

O artigo que trata do.ESTADO COMO CATEGORIA OPERACIONAL EM "O 18 DE BRUMÁRIO DE LUÍS BONAPARTE" E PARA IMMANUEL WALLERSTEIN, resgata um momento marcante da história moderna e projeta com acuidade ímpar a relação das lições dele decorrentes no cotejo com as conclusões da obra de Wallerstein.

Nas CONSIDERAÇÕES ACERCA DO FEDERALISMO BRASILEIRO E A COMPETÊNCIA CONCORRENTE DOS ENTES FEDERADOS PARA ENFRENTAMENTO DA PANDEMIA retorna a ênfase sobre a importância da atuação política colaborativa, e não divergente, no combate eficaz aos efeitos deletérios gerados pela pandemia COVID-19 na saúde, na economia e na política.

Abordando FAKE NEWS NAS ELEIÇÕES E A TEORIA DA PERDA DE UMA CHANCE o artigo demonstra que o direito à informação, aparelhado pela informação verdadeira no afastamento da informação disfuncional, é o mais forte sustentáculo do modelo democrático, afastando o risco da perda da preciosa chance na escolha dos melhores mandatários políticos.

Ao tratar de CANDIDATURAS AVULSAS: UMA ANÁLISE DA POSSIBILIDADE JURÍDICA POR MEIO DO ENTENDIMENTO DA CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS E O DIREITO BRASILEIRO, o artigo demonstra o risco de obsolescência dos partidos políticos se reduzidos a meros instrumento de impulsionamento de seus filiados ao exercício de mandatos eleitorais, propondo a partir de precedentes de Corte Interamericana de Direitos Humanos, o resgate da autenticidade da representação política através da viabilização da candidaturas avulsas, desvinculadas de partidos.

Como se vê, a plêiade de artigos e reflexões reunidos neste Grupo de Trabalho o fez extremamente rico, aportando preciosas contribuições a todos os que dele participaram e também aos que tiverem o com encontro com esta compilação.

O CONPEDI, mais uma vez, e sem exceção, cumpre sua preciosíssima função acadêmica, não sendo fruto do acaso a posição que lhe é de fato devida como o maior Congresso Jurídico da América Latina.

Prof. Dr. Fernando Gustavo Knoerr

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho

Prof. Dr. Lucas Catib De laurentiis

Nota técnica: Os artigos do Grupo de Trabalho Constituição e Democracia II apresentados no II Encontro Virtual do CONPEDI e que não constam nestes Anais, foram selecionados para publicação na Plataforma Index Law Journals (https://www.indexlaw.org/), conforme previsto no item 7.1 do edital do Evento, e podem ser encontrados na Revista Brasileira de Filosofia do Direito. Equipe Editorial Index Law Journal - publicacao@conpedi.org.br.

CANDIDATURAS AVULSAS: UMA ANÁLISE DA POSSIBILIDADE JURÍDICA POR MEIO DO ENTENDIMENTO DA CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS E O DIREITO BRASILEIRO

SEPARATE CANDIDATURES: AN ANALYSIS OF THE LEGAL POSSIBILITY THROUGH THE UNDERSTANDING OF THE INTER-AMERICAN COURT OF HUMAN RIGHTS AND BRAZILIAN LAW

Vanessa de Oliveira Lemos Freitas [1]
Luziane De Figueiredo Simão Leal [2]

Resumo

O artigo tem o objetivo de aprofundar os estudos sobre candidaturas independentes no sistema eleitoral brasileiro, por meio de pesquisas realizadas pelo método de abordagem induzido, apoiada em revisões bibliográficas. Busca-se debater se no atual cenário político e jurídico do país as candidaturas independentes seriam opção para uma inovação no sistema eleitoral pátrio. O tema está em discussão, com caráter de repercussão geral, no STF e, a fim de estudar o assunto, a pesquisa apoiou-se nos preceitos da Convenção Americana de Direitos Humanos e nos entendimentos da Suprema Corte sobre os tratados de direitos humanos no ordenamento jurídico

Palavras-chave: Candidaturas avulsas, Direitos humanos, Convenção americana de direitos humanos, Supremo tribunal federal

Abstract/Resumen/Résumé

The article aims to deepen the studies on independent candidacies in the Brazilian electoral system, through research carried out using the induced approach method, supported by bibliographic reviews. It seeks to debate whether independent candidates would be an option for an innovation in the country's electoral system. The topic is under discussion, with a general repercussion character, in the STF and, in order to study the subject, the research was based on the precepts of the American Convention on Human Rights and on the Supreme Court's understandings on human rights treaties in the law legal

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Independent candidates, Human rights, American convention on human rights, Federal court of justice

---

[1] Especialista em Direito Público pela Universidade do Estado do Amazonas (2020). Bacharel em Direito pela Universidade Federal do Amazonas (2018).

[2] Mestre em Direito Constitucional pelo Instituto Toledo de Ensino de Bauru – ITE e Doutora em Direito Constitucional pela Universidade de Fortaleza – UNIFOR

1. INTRODUÇÃO

A possibilidade de se candidatar sem filiação partidária já foi permitida no Brasil por um breve período, como se verá a seguir. Devido às crises partidárias, o clamor da população por uma reforma ganhou destaque e, com isso, o tema em questão voltou aos debates políticos e jurídicos. Visto como uma forma de acabar com o monopólio partidário e oxigenar o cenário político brasileiro, já tão desgastado com os casos de corrupção, foi realizado o pedido de candidatura avulsa de dois cidadãos ao cargo de prefeito do Rio de Janeiro. O pedido foi indeferido pelo Tribunal Superior Eleitoral e seguiu para o Supremo Tribunal Federal, o qual reconheceu a repercussão geral.

A divergência doutrinária sobre o tema chama a atenção, pois de um lado há os que defendem os preceitos contidos na Constituição sobre a obrigatoriedade de filiação partidária. Por outro lado, há quem defenda a prevalência dos direitos humanos, a liberdade de associação, a liberdade de pensamento e o não impedimento de direitos por motivo de razões filosóficas ou políticas, todos os fundamentos também encontrados na Constituição Federal.

A menção ao Pacto San Jose da Costa Rica, como diploma ideial para solucionar a questão, é o cerne dos debates para adoção ou não das candidaturas avulsas no Brasil. A Comissão Interamericana de Direitos Humanos foi acionada por meio de denúncia, cujo requerente é o mesmo que levou o processo ao STF, o *leading case* Recurso Extraordinário 1238853.

O presente trabalho não pretende esgotar o assunto, uma vez que tem julgamento pendente no Supremo Tribunal Federal (STF), mas tem unicamente o condão de aprofundar o tema e levar a uma reflexão sobre a adoção do instituto das candidaturas avulsas no Brasil.

Para o desenvolvimento do raciocínio proposto, a primeira parte aborda os direitos políticos como parte dos direitos fundamentais do homem e o breve histórico de sua evolução no plano jurídico. Já a segunda parte diz respeitos aos partidos políticos, como instrumento de representação popular. Por fim, a última parte elucida o instituto das candidaturas avulsas, apresentando o posionamento no ordenamento jurídio brasileiro, bem como no plano internacional.

A pesquisa foi realizada pelo método de abordagem induzido, apoiada em revisões bibliográficas.

2. DIREITOS POLÍTICOS

Os direitos políticos são conceituados como direitos públicos subjetivos, de caráter fundamental, conferidos aos cidadãos para participarem da vida política do Estado, seja de modo passivo ou ativo. No Brasil, a fonte primordial desses direitos é a Constituição Federal, em seus artigos 14 a 17, que reúnem as normas que regulam o exercício da soberania popular (MARRA, 2018). Tais normas são a concretização do princípio democrático estampado no art. 1º, parágrafo único, quando afirma que todo poder emana do povo (DA SILVA, 2014).

Para o Direito Internacional, as questões relativas ao direito político eleitoral são reservadas a jurisdição interna do Estado, uma vez que são responsáveis pela efetivação do regime democrático. Contudo, devido a sua importância para manuntenção da democracia, esses direitos gozam de proteção internacional na categoria de direitos humanos (BACK, 2016). Dentre os diplomas que tutelam esse direito fundamental estão a Declaração Universal de Direitos Humanos (1948) e o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos (1966). Nesse contexto, os direitos políticos são o pilar do Estado Democrático de Direito, o qual, por sua vez, é baseado na soberania popular, no pluralismo e organização política democrática, no respeito aos direitos, liberdades e garantias fundamentais, e que tem como alvo proporcionar condições para o exercício democrático do poder pelo povo (BACK, 2016).

Para o Direito Constitucional, os direitos políticos são instrumento de diálogo entre a população e seus governantes. É um meio de intervir no processo político do país, dentro dos limites estabelecidos pela Constituição Federal, os quais uma vez preenchidos, oportunizam aos nacionais a condição de cidadãos brasileiros. A cidadania aqui referida é conquistada no momento do alistamento eleitoral, ou seja, na ocasião que o individuo obtém a qualidade de eleitor, sendo autorizado a participar das eleições como votante, bem como subscrever projetos de iniciativa popular. A qualidade de ser votado (capacidade eleitoral passiva) é gradativa, variando conforme o cargo eletivo (ALMEIDA, 2019). A Carta Magna de 1988 adotou a democracia semidireta, permitindo participação ora direta da população (referendo, plebiscito, iniciativa popular), ora indireta por meio dos representantes eleitos aos diversos cargos eletivos do poder executivo e do poder legislativo

O sufrágio é a própria essência do direito político, de modo geral é o poder que viabiliza o indivíduo participar da vida política do Estado, votando ou sendo votado.

Tradicionalmente, o sufrágio é classificado em universal e restrito. O primeiro, adotado no Brasil, garante a todos os nacionais participarem das eleições, sem restrição de sexo, cor, ideologia partidária dentre outros. Por outro lado, o segundo é marcado pela limitação a certos grupos em razão de funções sociais, culturais, gênero, dentre outros.

O voto é o instrumento usado para externalizar o direito ao sufrágio e no modelo adotado pela Constituição de 1988, ele se caracteriza por ser direto, igual para todos e periódico. O Constituinte originário determinou no art. 14 que o sufrágio seria universal e externado pelo voto secreto e direto, de igual valor para todos. Nesse sentido, qualquer cidadão tem o direito de concorrer a cargos eletivos, desde que preencha os requisitos do §3º do mencionado artigo, e dentre eles encontra-se a filiação partidária.

Conforme a Lei 9.504/1997, art. 09 – Lei das Eleições- a filiação a um partido político deve ocorrer seis meses antes da data do pleito eleitoral. Por ter havido solicitações de candidaturas avulsas, a Lei 13.388/2017 acrescentou ao art. 11 o parágrafo 14, vedando o registro de candidaturas avulsas, ainda que o cidadão faça parte de um partido político. Sendo uma condições obrigatória de elegibilidade, qualquer cidadão deve ter livre acesso às agremiações políticas.

3. PARTIDOS POLÍTICOS

José Afonso da Silva (2014) conceitua partidos políticos como agremiações cujo objetivo é se organizar, coordenar e instrumentar a vontade popular a fim de assumir o poder para realizar os programas de governo (DA SILVA, 2014). Já Roberto Moreira de Almeida (2019) complementa esse conceito ao afirmar que ao não assumir o poder, os partidos políticos visam, pelo menos, influenciar as decisões políticas e, por consequência, implementar uma ideologia político partidária.

No Brasil, os agremiações políticas só tiveram relevância a partir de 1945, com a edição do Código Eleitoral Provisório (Decreto Lei nº 7.856 – Lei Agamenon), que restaurou as eleições e permitiu a fundação dos primeiros partidos políticos nacionais: o partido social democrático (PSD), a união democrática nacional (UDN), o partido trabalhista brasileiro (PTB), e o partido social progressista (PSP). Nesse contexto, o Brasil experimentou a primeira experiência democrática representativa (SCHMITT, 2000).

Com a Constituição de 1946 e o novo Código Eleitoral (Lei nº 1.164), os partidos políticos ganharam caráter nacional com a exigência da filiação de, no mínimo, 50 mil eleitores, espalhados em cinco ou mais estados da federação, com pelo menos mil

eleitores cada. A partir de então, o cidadão que tivesse interesse em participar da representação democrática, deveria se filiar ao partido político.

Contudo, Mezzaroba (2011) afirma que a representação política por determinado partido não é exclusividade de um Estado Democrático, haja vista que esse só se caracteriza como tal quando há o comprometimento partidário com a democracia, somada à capacidade de veicular a participação popular e as demandas sociais às decisões políticas. Seguindo essa linha de raciocínio, no período Militar (1964 a 1985) não houve supressão das agremiações partidárias, porém não havia o pluripartidarismo que conhecemos hoje, haja vista que os militares acreditavam que com menos partidos, mais fácil de se manter no poder (JESUS; VIANA, 2018).

A Constituição de 1988 marca a redemocratização do país, após um período de vinte anos de ditadura militar. A população estava sedenta para ser ouvida e isso se refletiu na Carta Política promulgada em outubro de 1988. A ansiedade por eleições diretas indicou os rumos da representação política na elaboração da Constituição Federal agora vigente. À época da constituinte, a população participou ativamente por meio de sugestões e emendas populares, consagrando assim a iniciativa popular, plebiscito e referendo como meios de participação direta na vida política do país (OLIVEIRA, 2009).

Em relação aos partidos políticos, o art. 17 da Carta Magna iniciou uma nova era de representação indireta: o pluripartidarismo. Desde então, várias agremiações políticas surgiram, oferecendo aos cidadãos diversas correntes ideológicas. Atualmente, o Tribunal Superior Eleitoral (TSE), conta com 33 partidos registrados, muitos dos quais são desconhecidos pela sociedade em geral. Devido a essa quantidade de representação partidária, muitos questionam a necessidade de tantas sociedades como estas, de modo que é comum afirmarem que os problemas que o sistema eleitoral enfrenta são oriundos da quantidade de partidos políticos, pulverizando assim as ideologias.

Ocorre que a sociedade brasileira é pluralista, permeada por vários segmentos sociais com pensamentos e crenças diferentes. Portanto, nada mais justo que deixar essa parcela da sociedade ser representada por partidos que compartilham da mesma ideologia. A questão crítica reside no quanto de recursos os partidos recebem e o tempo que disponibilizam na rede televisiva. A crescente corrupção envolvendo os recursos financeiros dos partidos políticos contribuiu para que a população repudiasse essa importante forma de representação, ocasionando o anseio por reforma eleitoral.

Nesse diapasão, dentre os assuntos debatidos acerca do que deve ser modificado, encontra-se a candidatura avulsa, já solicitada na Justiça Eleitoral. O pedido foi indeferido

e hoje o tema está no Supremo Tribunal Federal (STF), com repercussão geral conhecida, a espera do julgamento da Corte.

4. DAS CANDIDATURAS AVULSAS

Devido à crise partidária e aos escândalos de corrupção, as candidaturas avulsas ganharam força devido a possibilidade de uma ampla mudança no sistema eleitoral no que diz respeito à letra da lei e ao sistema adotado no Brasil. Esse instituto jurídico consiste na possibilidade de um cidadão se candidatar a cargos eletivos sem a necessidade de filiação partidária, ou, ainda que seja filiado a um partido político, concorrer às eleições sem que tenha sido escolhido na convenção da sua agremiação política.

O tema chegou ao Supremo Tribunal Federal (STF) por meio do Recurso Extraordinário 1238853, que possui como requerentes o advogado Rodrigo Sobrosa Mezzomo e o empresário Rodrigo Rocha Barbosa. Ambos tentaram candidatura avulsa para o cargo de prefeito e vice-prefeito do município do Rio de Janeiro nas eleições de 2016.

Os fundamentos apresentados na petição de candidatura independente, direcionada ao Tribunal Regional Eleitoral do Rio de Janeiro (TRE/RJ), podem ser resumidos em cinco pontos: 1) as candidaturas avulsas são regras quando considerado o plano jurídico internacional; 2) no Brasil há um forte monopólio dos partidos políticos, cuja base de filiados se transforam em massa de manobra nas mãos dos dirigentes das agremiações; 3) não há democracia dentro dos partidos políticos, uma vez que as elites partidárias dominam as indicações para os pleitos eleitorais; 4) Incredulidade na representação dos partidos, uma vez que é mímina a adesão a essas agremiaçõe; 5) as candidaturas avulsas estão alicerçadas nos princípios da dignidade da pessoa humana, livre associação e no exercício pleno da cidadania.

O egrégio Supremo Tribunal Federal reconheceu a repercussão geral no Agravo em Recurso Extraordinário (ARE) nº 105449. O relator do processo ministro Luís Roberto Barroso, convocou um audiência pública para dezembro de 2019, a fim de discutir a possibilidade desse tipo de candidatura junto a sociedade civil. Conforme seu entendimento, apesar do recurso ter perdido o objeto, o tema é de extrema importância para o país e que deve ser debatido em conjunto com a sociedade.

No cenário internacional as candidaturas avulsas são permitidas na maioria dos países. De acordo com estudos do *Ace Project* – um instituto fundado com o apoio da

Organização das Nações Unidas (ONU) e cujo objetivo é fazer estudos sobre os sistemas eleitorais no mundo – apenas 9% dos países não permitem candidatos independentes para nenhum tipo de pleito. Por outro lado, 43% dos países permitem candidaturas avulsas tanto nas eleições presidenciais como nas legislativas.

Como exemplo de candidatos independentes que tiveram destaque, pode-se citar o atual presidente da Bulgária Rumen Radev, que concorreu às eleições sem estar filiado a um partido político e, nessa mesma linha, o senador norte-americano Bernie Sanders, que disputou as eleições de forma independente nas dez vezes que se elegeu aos cargos de deputado federal, prefeito ou senador. (AGUIAR, 2019).

Importante saber que as candidaturas independentes já foram permitidas no Brasil por um curto período de tempo (TSE, 2014). No primeiro código eleitoral, instituído pelo Decreto 21.07/1932 e conhecido como Código Assis Brasil, era permitido o registro de candidatos sem filiação partidária desde que o registro da candidatura ocorresse até cinco dias úteis antes das eleições, conforme art. 58, parágrafo único. Nesse mesmo sentido, o código eleitoral de 1935 considerava as candidaturas independentes, modificando o prazo de registro de candidatura e estipulando o mínimo de assinaturas para efetivar o requerimento de candidatura, conforme artigos 84 c/c artigo 88.

Esse instituto jurídico deixou de existir com o Decreto-Lei nº 7.586, de 28/05/1945, conhecido também como Lei Agamenon Magalhães, e com o advento da atual Carta Política, promulgada em outubro de 1988, a vedação à candidatura avulsa se revestiu de natureza constitucional, uma vez que o constituinte originário vinculou a filiação partidária como requisito de elegibilidade.

A partir da campanha eleitoral de 2018, os debates sobre o tema ganharam força quando a deputada estadual pelo estado de São Paulo Janaína Paschoal (PSL) começou a defender abertamente a possibilidade de candidaturas independentes como forma de acabar com a corrupção dentro dos partidos políticos. De acordo com a visão da deputada, o ideial seria fazer uma ampla reforma política tendo como base o fim do financiamento de campanhas com dinheiro público e a adoção das candidaturas avulsas.

Em 2019, a deputada liderou um debate na Assembleia Legislativa de São Paulo (ALESP), onde também o advogado e requerente do *leading case* no STF sobre o tema, Rodrigo Mezzomo, esteve presente para palestrar e defender sua causa. Na ocasião também esteve presente o Procurador Regional Eleitoral do Ministério Público Federal, Dr. Luiz Carlos dos Santos Gonçalves, que demonstrou as dificuldades de se adotar esse instituto jurídico no sistema eleitoral brasileiro. De acordo com sua palestra, os eleitores

daquele candidato que concorre sozinho, não ajudarão a eleger mais ninguém, de modo que o candidato eleito pela candidatura avulsa corre o risco de ficar isolado na casa legislativa. Outro ponto levantado foi sobre a questão do financiamento da campanha, que não está clara como seria usada caso as candidaturas avulsas fossem autorizadas.

O ministro Luiz Roberto Barroso, relator da questão no STF, demosntrou em seu voto no ARE 1054490, a importância do debate sobre o assunto, pois entende que há grandes esforços para se empreender uma reforma política em que cesse o distanciamento entre representantes e representados.

A fim de entender a importância das candidaturas independentes e o que levou a questão a ter status de repercussão geral, será feita uma análise desse direito político na América Latina, a luz da Convenção Americana de Direitos Humanos bem como a recepção desse tratado internacional no ordenamento pátrio.

4.1 O *status* dos Tratados Internacionais de Direitos Humanos no ordenamento jurídico pátrio

Tradicionalmente, os direitos políticos são reservados ao ordenamento pátrio de cada país, de modo que cabe ao Estado elaborar suas leis eleitorais. É uma questão delicada definir com exatidão os limites da soberania do Estado e a interferência de normas internacionais no ordenamento jurídico pátrio. Além disso, no âmbito internacional não vigora a hierarquia entre normas proposta por Kelsen, uma vez que o sistema jurídico de um país não dependente de um sistema internacional para existir.

Devido a essa dificuldade de saber qual norma se aplica a determinado caso, duas teorias surgiram: a monista e a dualista. A primeira, proposta por Hans Kelsen, em sua obra Teoria Pura do Direito (1998), defende a ideia de uma unidade entre as normas internas e internacionais, de forma que as leis internacionais se aplicam as normais estatais, sem qualquer necessidade de recepção formal. Diferentemente, a teoria dualista, adotada pelo Brasil e cujo maior expoente foi Alfred Von Verdross, defende a independência do direito pátrio frente ao direito internacional, uma vez que são sistemas jurídicos distintos. Para essa teoria, as normas estrangeiras só poderão ser aceitas pelas normas estatais se essas recepcionarem aquelas (MAZZUOLI, 2011).

A adoção da teoria dualista pelo Brasil revela uma tendência dos tribunais superiores ao fazer uma seleção e filtragem das normais internacionais a serem aceitas no Brasil. Com a consolidação dos Direitos Humanos no plano internacional, a preocupação de tutelá-los a nível regional cresceu e nasceu assim o diálogo entre jurisdições, de modo

que de um lado se encontra a jurisdição estatal e, quando essa é omissa, atua a jurisdição internacional, representada pela Corte Internacional de Direitos Humanos, no caso dos Estados Americanos (GOMES, 2019).

A partir da redemocratização do Brasil em 1985 e consolidada com a promulgação da Constituição de 1988, o país começou a incorporar os tratados internacionais de direitos humanos, dentre eles a Convenção Americana de Direitos Humanos (1992), proporcionando maior abertura do sistema constitucional para o plano internacional. Em relação a hierarquias dos tratados e convenções adotados, houve grande controvérsia em três momentos diferentes: 1) período anterior a Carta Magna de 1988; 2) Após o advento da Constituição Federal de 1988, porém antes da emenda constitucional n. 45/2004; 3) posteriomente à referida emenda.

Anteriormente a Carta Política vigente, a Suprema Corte Constitucional entendia que os tratados internacionais tinham eficácia imediata na ordem jurídica brasileira. Mas em 1977, por meio do RE 80004, o egrégio tribunal mudou seu posicionamento e passou a equiparar os tratados internacionais à legislação federal, composto portanto de hierarquia infraconstitucional.

Com o advento da Lei Fundamental de 1988, houve a diferenciação entre tratados internacionais e tratados de direitos humanos. Os primeiros ganharam a hierarquia infraconstitucional e supralegal, conforme art. 102, inciso III, alínea b. Já os tratados referentes aos direitos humanos ganharam hierarquia constitucional, devido ao comando do art. 5º, §2º. Em 2004 foi publicada a emenda constitucional n. 45, a qual acrescentou ao mesmo dispositivo o §3º. A partir de então, os tratados internacionais de direitos humanos deveriam seguir um rito especial de aprovação para adquirir o status equivalente a emendas constitucionais.

Após essa emenda, surgiu a dúvida da hierarquia dos acordos internacionais sobre direitos humanos ratificados pelo país anteriormente a 2004. Para Flavia Piovesan (2013), o parágrafo acrescentado só veio a reforçar o que já estava determinado no §2º, ou seja, todos os tratados de direitos humanos anteriores a 2004 são materialmente constitucionais, independente do quórum de aprovação. Nesse sentido, a autora assim defende:

> Não seria razoável sustentar que os tratados de direitos humanos já ratificados fossem recepcionados como lei federal, enquanto os demais adquirissem hierarquia constitucional exclusivamente em virtude de seu *quórum* de aprovação. A título de exemplo, destaque-se que o Brasil é parte do Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais desde 1992. Por hipótese, se vier a ratificar — como se espera — o Protocolo Facultativo ao

> Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, adotado pela ONU, em 10 de dezembro de 2008, não haveria qualquer razoabilidade a se conferir a este último — um tratado complementar e subsidiário ao principal — hierarquia constitucional e ao instrumento principal, hierarquia meramente legal. Tal situação importaria em agudo anacronismo do sistema jurídico, afrontando, ainda, a teoria geral da recepção acolhida no direito brasileiro. (Piovesan, 2013, n.p).

No entanto, o Supremo Tribunal Federal adota postura diferente, pois considera que os tratados de direitos humanos têm caráter supralegal e infraconstitucional. No julgamento da controvérsia sobre o depositário infiel – RE n. 466-343/SP -, o plenário da Suprema Corte concluiu que esse entendimento é o mais adequado, haja vista que mantém o caráter especial dado aos tratados sobre direitos do homem no §2º do art.5º e, ao mesmo tempo, respeita o rito especial imposto pelo §3º do mesmo artigo (Marra, 2018). Isto posto, com o entedimento firmado as leis ordinárias contrárias a Convenção Americana de Direitos Humanos estão derrogadas.

4.2. A não obrigatoriedade de filiação partidária à luz da Convenção Americana de Direitos Humanos

A Convenção Americana de Direitos Humanos (CADH) foi um grande marco na história dos direitos do homem nas Américas. Conhecida também pelo nome Pacto San Jose da Costa Rica, foi assinada em 22 de novembro de 1969 por países membros da Organização dos Estados Americanos (OEA), entrando em vigor no âmbito internacional em 1978. O Brasil ratificou a Convenção em 1992, por meio do decreto nº 678, de 06 de novembro de 1992 (CUNHA, 2017).

Para o tema aqui debatido interessa os artigos referentes aos direitos políticos, contidos no art. 23 da CADH[1]. Os signatários do referido pacto concordaram em considerar tais direitos como valores basilares do regime democrático de direito.

Ao ler o artigo acima é notável que as duas frentes dos direitos políticos foram abordadas: a primeira se refere ao exercício da democracia pelo cidadão, consubstanciada

---

[1] Artigo 23. Direitos políticos
1. Todos os cidadãos devem gozar dos seguintes direitos e oportunidades:
a. de participar na direção dos assuntos públicos, diretamente ou por meio de representantes livremente eleitos;
b. de votar e ser eleitos em eleições periódicas autênticas, realizadas por sufrágio universal e igual e por voto secreto que garanta a livre expressão da vontade dos eleitores; e
c. de ter acesso, em condições gerais de igualdade, às funções públicas de seu país.
2. A lei pode regular o exercício dos direitos e oportunidades a que se refere o inciso anterior, exclusivamente por motivos de idade, nacionalidade, residência, idioma, instrução, capacidade civil ou mental, ou condenação, por juiz competente, em processo penal.

no direito de votar e ser votado; a segunda diz respeito às regras eleitorais de responsabilidade dos Estados, aplicáveis aqueles que queiram participar do escrutínio, seja como candidato ou eleitor. Nesse contexto, em especial a segunda parte do artigo supra, é nítido que a filiação partidária não se encontra no rol dos motivos que podem ser usados como restrição para o exercício da democracia contido na primeira parte do citado artigo.

A Constituição Brasileira vigente consolidou os direitos políticos e consagrou o sufrágio universal como cláusula pétrea, em seu artigo 60, §4º, II. No entanto, para o exercício desse direito algumas condições foram impostas e elas estão elencadas no art. 14, §3º, da Carta Política. Porém, ao ratificar a CADH o Brasil só fez ressalva aos artigos 43 e 48, d, de modo que todo o restante do tratado internacional foi recepcionado pelo ordenamento jurídico. Além disso, no art.1º, do decreto 678 de 1992, fica claro que a Convenção Americana de Direitos Humanos deve ser obedecida em sua integralidade.

Ocorre que o Pacto de San Jose foi ratificado anteriormente a Emenda Constitucional n. 45/2004 e, devido a isso e à atual posição do STF, seu caráter é supralegal e infraconstitucional, razão pela qual a obrigatoriedade da filiação partidária, apesar de contrária ao disposto na CADH, continua válida no Brasil.

4.3 A possibilidade das candidaturas avulsas: dos fatores que levaram o tema ao STF e à Corte Interamericana de Direitos Humanos

As candidaturas independentes são vistas como uma forma de acabar com o monopólio partidário e oxigenar o cenário político brasileiro, já desgastado com os casos de corrupção. Nesse contexto, já houve pedidos de candidaturas independentes de modo que todas foram julgadas improcedentes pelo Tribunal Superior Eleitoral.

O tema está em análise no c. STF que considerou como repercussão geral, tendo como *leading case* o RE 1238853. Os requerentes do referido processo alegam que o Brasil não pode exigir a filiação partidária, uma vez que o Pacto San Jose da Costa Rica não dispõe sobre essa obrigação e, uma vez que o instrumento internacional foi ratificado pelo Brasil, incabível a exigência de filiação partidária como requisito de elegibilidade. Além disso, defendem os requerentes que os líderes partidários possuem grande influência na escolha do futuro candidato ao mandato eletivo, preterindo os que possuem uma reputação ilibada àqueles que tem certa fama ou são amigos íntimos dos líderes.

Tendo em vista essa situação, os requerentes do *leading case* apresentaram denúncia perante a Comissão Interamericana de Direitos Humanos e afirmaram em sua inicial:

> Os candidatos são selecionados não por seus sólidos valores e princípios morais, por sua ilibada biografia, capacidade de trabalho, experiência profissional, ideias, propostas ou projetos políticos, mas por sua proximidade com a cúpula partidária e de acordo com seu potencial de voto. Muito comum no Brasil que subcelebridades midiáticas, p.ex., oriundas de programas de auditório ou reality shows se tornem candidatos

Além disso, outro tema relevante para o acalorado debate de candidaturas independentes, foi a fidelidade partidária. Por ser obrigatória a filiação partidária, o candidato deve ser estar ciente que, caso eleito, deverá seguir os princípios da legenda a qual pertence, abrindo mão muitas vezes de sua convicção para seguir o que é determinado pelos líderes partidários. Outro lado dessa fidelidade se refere a mudança de partido, sem justa causa, após as eleições. O assunto já foi levado ao STF por meio de controle concentrado de constitucionalidade. O objeto em discussão era a perda do mandato eletivo após o candidato mudar de partido em momento posterior ao pleito. Após ampla discussão jurídica, prevaleceu a decisão de que os candidatos eleitos pelo sistema proporcional poderiam perder seu mandato ao mudar de partido, haja vista que os votos são direcionados aos partidos.

Por outro lado, os candidatos a cargos do sistema majoritário não podem ser punidos com a perda do mandato ao mudarem de partido, pois isso violaria a soberania popular, haja vista que o eleitor direciona o seu voto para o candidato e não para o partido. Essa diferença de tratamento ocasionado pelo sistema mais os recentes escândalos de corrupção enfraqueceram a representação partidária e reforçaram a necessidade de uma reforma eleitoral, estando incluída as candidaturas independentes.

No âmbito internacional, em relação ao tema, a Corte Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) julgou o caso *Yatama vs. Nicaragua (2005)*[2], o qual surgiu pela adoção da Lei Eleitoral 331 em janeiro de 2000. Esse diploma legal não contemplava as

---

[2] 214. Além disso, a lei eleitoral n. 331 de 2000 só permite a participação em processos eleitorais através de partidos políticos. Essa forma de organização não é típica das comunidades indígenas da costa atlântica. (...)
215. Não há disposição na Convenção Americana para sustentar que os cidadãos só possam exercer o direito de concorrer como candidatos a cargos eletivos por meio de um partido político. (…)
217. O Tribunal considera que a participação em assuntos públicos de diferentes organizações das partes (...) é essencial para garantir a expressão política legítima e necessária no caso de grupos de cidadãos que de outra forma poderiam ser excluídos dessa participação, com o que isso significa.
218. A restrição da participação por meio de um partido político impôs aos candidatos propostos por Yatama uma forma de organização alheia a seus usos, costumes e tradições, como requisito para exercer o direito à participação política (...) (CIDH, 2005)

candidaturas independentes, permitindo somente a participação por meio dos partidos políticos e, ainda limitava o registro desses, impossibilitando a participação de parcela da população.

Os membros da Corte Internacional consideraram que houve grave violação dos direitos políticos e mencionaram que a Convenção Americana de Direitos Humano não menciona a filiação partidária obrigatória como causa de restrição de participação política. Ainda, frisa a suma importância de participação avulsa nas eleições como meio essencial de garantir a máxima expressão política, principalmente quando se trata de grupos que poderiam ter sua representatividade prejudicada com a obrigatoriedade de filiação partidária.

Três anos após o caso supracitado, a Corte Interamericana se posicionou mais uma vez sobre o tema, dessa vez no caso *Castañeda Gutman vs. Mexico*. As alegações também eram sobre a disputa eleitoral restrita a quem participa de um partido político. O item 166[3] do julgamento do caso acima citado, esclarece que a Corte ampliou a interpretação do artigo 23 da CADH, ao afirmar que os Estados signatários podem regulamentar seus direitos políticos conforme seus costumes históricos, sociais culturais e políticos. Não houve mudança de posicionamento, mas sim um *distinguish* em relação ao caso *Yatama vs. Nicaragua*, uma vez que no caso de *Castañeda Gutman* não tinham as situações peculiares ao caso paradigma[4]. Nesse caso em específico, por não ter as condições de vulnerabilidade encontradas em *Yatama vs. Nicaragua*, a Corte Interamericana entendeu que o requerente disponha de outros meios legais para disputar as eleições mexicanas. Nesse contexto, a Corte aproveitou a oportunidade para afirmar que ambos os tipos de candidaturas são válidos e também afirmou que não se pode afirmar qual dos dois

[3] 166. O sistema interamericano também não impõe um sistema eleitoral específico ou uma modalidade específica para o exercício do direito de voto e de voto. A Convenção Americana estabelece diretrizes gerais que determinam um conteúdo mínimo de direitos políticos e permite aos Estados regular esses direitos dentro dos parâmetros convencionais de acordo com suas necessidades históricas, políticas, sociais e culturais, que podem variar de sociedade para sociedade, e mesmo na mesma sociedade, em diferentes momentos históricos. (CIDH, 2008)

[4] 172. O caso Yatama lida com pessoas pertencentes a comunidades indígenas e étnicas da costa atlântica da Nicarágua que diferem da maioria da população, entre outros por seus idiomas, costumes e formas de organização, que enfrentaram sérias dificuldades que os mantêm em uma situação de vulnerabilidade e marginalidade para participar da tomada de decisão pública dentro desse Estado, e onde a exigência de participar politicamente através de um partido político foi traduzida em uma forma de organização alheia a seus usos, costumes e tradições, que impedia, sem alternativas, a participação dos candidatos nas respectivas eleições municipais. Por outro lado, o presente caso refere-se a uma pessoa que desejava se apresentar como candidato independente, que não reivindicou ou acreditou representar os interesses de qualquer grupo vulnerável ou marginalizado na sociedade que foi formal ou materialmente impedido de acessar qualquer uma das alternativas que o sistema. O escritório eleitoral mexicano ofereceu-se para participar das eleições e que possuía várias alternativas adequadas para poder concorrer como candidato (infra, parágrafo 202) (CIDH, 2008)

sistemas seria menos restritivo de direitos, pois em países que adotam as candidaturas avulsas há também requisitos para que ela possa ocorrer (SILVA; FILHO, 2019).

No Brasil, o assunto encontra divergências de posicionamento. No sentido a favor das candidaturas independentes, a Procuradoria-Geral da República (PGR) defende que o diploma internacional deve ser levado em consideração nessa questão. No parecer dado no ARE nº 1054490 - RJ, a PGR se manifestou no sentido de o conflito entre a Constituição de 1988 e o Pacto San Jose da Costa Rica deve ser resolvido a favor da norma internacional, uma vez que "a filiação partidária não consta dos motivos pelos quais se pode restringir a participação de candidatos em eleições americanas"[5]

Considerando que o tema em análise precisa de estudos mais aprofundados, o relator Min. Roberto Barroso convocou audiência pública, realizada em 09/12/2019, para ouvir setores interessados da sociedade, representados por membros do Senado e Câmara dos Deputados, Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), e partidos políticos.

4.4. Da possível solução sobre qual norma deve prevalecer: o princípio *pro homine* e a eficácia suspensiva de efeito paralisante

A partir da Constituição de 1988, em especial o art. 5º, §2º, há uma interação do ordenamento jurídico nacional com o âmbito internacional de proteção dos direitos fundamentais. Essa abertura do sistema constitucional por vezes ocasiona controvérsias sobre qual norma jurídica deve ser usada no caso concreto: a constante na Carta Magna vigente ou o instrumento internacional.

A fim de resolver esse impasse, é usado como ferramenta interpretativa o princípio *pro homine*, o qual determina que a norma a ser aplicada seja aquela mais favorável aos direitos humanos. Nesse contexto, quando se trata de normas que asseguram um direito, é válida aquela que amplia esse direito; por outro lado, quando estamos diante de um caso em que há restrição de direitos, é usada a norma que menos restringe (GOMES, 2007).

---

[5] Os recorrentes parecem ter razão aqui, 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. Daí que os partidos representados no Congresso Nacional abriram mão, validamente, da função de organizações intermédias exclusivas entre governantes e governados, ao terem aprovado o Pacto de São José. Nessa medida, o pedido dos autores parece procedente. (PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA, 2017)

A Convenção Americana de Direitos Humanos, em seu art. 29[6], aponta que a interpretação das normas estatais não deve suprimir nem limitar o gozo dos direitos reconhecidos pelo diploma internacional. Nesse contexto, por ser o homem a parte mais vulnerável na relação jurídica, cabe a aplicação da norma mais favorável a ele, a norma que protege ou amplia mais os direitos concedidos a este homem.

A primeira turma do STF já usou esse princípio ao julgar o HC 88.420-PR. No caso, estava em discussão a norma brasileira sobre o duplo grau de jurisdição (CPP, ART. 594) e a disposição estrangeira, contida no artigo 8º, 2, h, da Convenção Americana de Direitos Humanos. Na ocasião, entendeu o STF que o devido processo legal engloba o direito ao duplo grau de jurisdição, pois a norma estrangeira – mais benéfica – deveria prevalecer sobre a norma interna. Porém o cerne da questão deve ser superior ao cidadão, uma vez que está em pauta um sistema democrático capaz de ditar os rumos de uma nação nos campos políticos e econômico.

Outro método de resolução de conflito entre normas internas e normas internacionais de direitos humanos, é a eficácia suspensiva de efeito paralisante. Os tratados internacionais de direitos humanos têm o poder de suspender a eficácia de uma legislação pátria naquilo que há de conflitante com os direitos humanos. Nota-se que nesse caso não há revogação da legislação, mas apenas a suspensão da eficácia da norma jurídica. A Suprema Corte já decidiu nesse sentido[7], o que leva a concluir que o Pacto

---

6 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.

7 Em outros termos, os tratados sobre direitos humanos não poderiam afrontar a supremacia da Constituição, mas teriam lugar especial reservado no ordenamento jurídico. Equipará-los à legislação ordinária seria subestimar o seu valor especial no contexto do sistema de proteção dos direitos da pessoa humana.
(...)
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

San Jose da Costa Rica tem o condão de paralisar a eficácia de legislação infraconstitucional, no caso a Lei 9504/97, art. 9º.

Portanto, a exemplo do caso do depositário infiel, é possível que a legislação infraconstitucional que impõe a filiação partidária como requisito de elegibilidade não seja aplicada. Por outro lado, em relação ao texto constitucional que defende o mesmo requisito de elegibilidade, a solução residiria no princípio *pro homine*, a exemplo do duplo grau de jurisdição julgado no HC 88.420-PR.

5. Considerações Finais

O anseio por reforma política no país cresceu após seguidas crises de corrupção dentro dos partidos políticos. O *impeachment* da ex-presidente Dilma Rousseff e a eleição de Jair Bolsonaro para presidência, mostram o quanto a população está sedenta de inovação na política brasileira.

A Constituição de 1988 fortaleceu os partidos políticos no período pós ditadura militar, mas a verdade é que essas agremiações políticas gozam de notória crise de representatividade e confiança, marcada pelas abstenções eleitorais crescentes, baixa taxa de filiação e ausência de identificação dos eleitores com os partidos políticos.

A audiência pública, convocada pelo STF, para debater o assunto teve como objetivo angariar mais subsídios para o julgamento do *leading case* na Corte Constitucional. Não será uma decisão fácil, pois está no centro da questão o sistema eleitoral brasileiro como um todo.

Importante frisar que a CADH é adotada no ordenamento jurídico e que tal diploma internacional não obriga os estados signatários a adotar as candidaturas avulsas, mas tão somente a garantir ampla participação do povo nas decisões políticas do país.

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 RE 466.343 / SP infraconstitucional que disciplina a matéria, incluídos o art. 1.2 87 do Código Civil de 1916 e o Decreto-Lei n° 911, de 1o de outubro 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 paralisada. É o que ocorre, por exemplo, com o art. 652 do Novo Código Civil (Lei n° 10.406/2002), que reproduz disposição idêntica ao art. 1.287 do Código Civil de 1916.

Enfim, desde a adesão do Brasil, no ano de 1992, 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), não há base legal para aplicação da parte final do art. 5o, inciso LXVII, da Constituição, ou seja, para a prisão civil do depositário infiel. (STF, 2008)

Também é importante mencionar que os países onde a candidatura avulsa é adotada estipulam regras para que elas sejam exercidas.

A adoção desse instituto no Brasil já ocorreu em tempo bem diferente dos atuais. Para incluir novamente as candidaturas independentes dois caminhos podem ser escolhidos: Primeiro por meio de proposta de emenda constitucional, uma vez que os partidos políticos não foram contemplados como cláusula pétrea e não há de se falar em restrição de direitos, mas sim de ampliação do direito ao sufrágio. Segundo, seria um método interpretativo da Constituição usando o princípio *pro homine*, o qual preconiza a utilização da norma que amplia mais os direitos em discussão; e a eficácia paralisante, que determina o não uso da regra constitucional de filiação partidária. Nesse caso, a eficácia da norma seria paralisada, não havendo de se falar em revogação.

Porém, a adoção desse modelo de candidatura no Brasil implicaria em uma mudança significativa no sistema eleitoral brasileiro, com a criação de regras específicas para as candidaturas independentes e a adoção de novas ferramentas democráticas, inéditas para o Brasil, como por exemplo o *recall*. Além disso, necessário modificar a forma de financiamento para campanhas eleitorais, posto que uma nova modalidade seria incluída no sistema brasileiro.

O interessante seria a coexistência dos partidos políticos e candidaturas avulsas, porque a adoção dessa nova forma de representação poderia significar uma renovação dos próprios partidos políticos, uma vez que não teriam mais o monopólio da representação popular e seriam obrigados a rever a forma de atuação para atrair a filiação da população.

Por outro lado, fica a dúvida se a população está preparada, em termos educacionais, para este tipo de escolha. Os cidadãos usam as redes sociais para manifestar seus pensamentos, porém é nítido que muitos não possuem conhecimento básico de democracia, apenas replicando assuntos sem saber do que de fato se trata.

Há muito a se debater, pois o sistema eleitoral precisa de uma mudança significativa para que o instituto das candidaturas avulsas seja uma opção para o eleitorado brasileiro, assim como a população em geral necessita de mais educação sobre o assunto, para poder exercer de forma plena e competente a sua cidadania.

6. Referências Bibliográficas

Ace Project. Can independent candidates compete in presidential or legislative elections? Disponível em < http://aceproject.org/epic-en?question=PC008&f=.> Acesso em 26.01.2020

AGUIAR, Tiago. Maioria dos países permite candidaturas avulsas em eleições nacionais. **O Estado de São Paulo**, São Paulo, 2019. Disponível em: https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,maioria-dos-paises-permite-candidaturas-avulsas-em-eleicoes-nacionais70003124205

ALMEIDA, Roberto Moreira. **Curso de direito eleitoral**. 13 ed. rev. ampl. e atual. p.93. Salvador: Juspodivm, 2019

BACK, Charlotth. Os direitos políticos perante a Corte Interamericana de Direitos Humanos após a Carta Democrática de 2001. **Revista Ballot**. v.2, n.1, pp. 158-184. Janeiro/Abril de 2016**.**

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Eleições no Brasil: uma história de 500 anos. Brasília, 2014.

BRASIL. Decreto n. 21.076, de 24 de fevereiro de 1932. Decreta o código eleitoral. Legislação informatizada, Câmara dos Deputados. Disponível em < https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-21076-24-fevereiro-1932-507583-norma-pe.html> Acesso em 15.01.2020.

BRASIL, Lei n. 48, de 04 de maio de 1935. Modifica o código eleitoral. Presidência da República, disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/1930-1949/L0048.htm> Acesso em 26.01.2020.
BRASIL. Procuradoria Geral da República. Recurso extraordinário com agravo. Eleitoral. Candidaturas avulsas garantidas em tratados internacionais contra a letra expressa do art. 14, § 3º, v, da CR. 01 de outubro de 2017. Disponível em <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5788240> Acesso em 26.01.2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE 466.343-1/SP. Relator: Ministro Cezar Peluzo. DJ: 03.12.2008. Disponível em <http://www.stf.jus.br/imprensa/pdf/re466343.pdf> Acesso em 22.01.2020.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Consulta n. 1425/ Brasília-DF, Resolução n. 22557 de 19.06.2007. . Relator Min. Caputo Bastos. DJ: 07.08.2007. Disponível em http://www.tse.jus.br/jurisprudencia/decisoes/jurisprudencia Acesso em 20.01.2020.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Petição em Agravo Regimental n. 060061420 – Brasilia/DF. Acórdão de 20.11..2018. Relator Min. Tarcisio Vieira de Carvalho Neto. DJ: 20.11.2018. Disponível em <http://www.tse.jus.br/jurisprudencia/decisoes/jurisprudencia> Acesso em 26.01.2020

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Embargos de declaração em registro de candidatura n. 060091819 – Brasília/ DF. Acórdão de 09.10.2018. Relator Min. Jorge Mussi. DJ: 09.10.2018. Disponível em <http://www.tse.jus.br/jurisprudencia/decisoes/jurisprudencia> Acesso em 26.01.2020.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Ficha Técnica: *Yatama vs. Nicaragua*. Disponível em <http://www.corteidh.or.cr/CF/jurisprudencia2/ficha_tecnica.cfm?nId_Ficha=268> Acesso em 20.01.2020.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Ficha técnica: *Castañeda Gutman vs. México.* Disponível em < http://www.corteidh.or.cr/cf/jurisprudencia2/ficha_tecnica.cfm?nId_Ficha=298> Acesso em 20.01.2020.

CUNHA, Paulo Viana. **Reforma política: uma análise sobre as implicações da candidatura avulsa no ordenamento jurídico brasileiro.** Bahia, 2017. Disponível em < http://www.saberaberto.uneb.br/jspui/handle/20.500.11896/415> Acesso em 15.01.2020.

DA SILVA, José Afonso. **Curso de direito constitucional positivo**. 37. ed. rev. atual. Ed. Malheiros: São Paulo, 2014.

DENÚNCIA A COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Disponível em < https://www.conjur.com.br/dl/denuncia-mezzomo-candidatura-avulsa.pdf> Acesso em 26.01.2020.

GOMES, Eduardo Biacchi; LAMEIRA, Daniella Pinheiro. A repercussão geral e tratados de direitos humanos no Brasil. **Revista direitos culturais**, v. 14. n. 32, pp. 19-41, jan./abr.2019. Disponível em < http://dx.doi.org/10.20912/rdc.v14i32.2639> Acesso em 15.01.2020.

GOMES, Luis Flávio. Direito dos direitos humanos e a regra interpretativa "pro homine" (segunda parte). **Migalhas**, 1º de agosto de 2007. Disponível em <https://www.migalhas.com.br/dePeso/16,MI42806,41046-Direito+dos+direitos+humanos+e+a+regra+interpretativa+pro+homine> Acesso em 20.01.2020.

JACOB, Laysla. Juristas debatem candidaturas avulsas na ALESP. **Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo**. 13.05.2019. Disponível em <https://www.al.sp.gov.br/noticia/?id=399099> Acesso em 20.02.2020.

JESUS, Warlison dos Anjos; VIANA, Tulio Machado. **Candidatura avulsa: uma análise acerca da possível desnecessidade de filiação partidária, frente a Convenção Americana de Direitos Humanos**. Disponível em < http://avef.fasb.edu.br/pluginfile.php/19323/mod_data/content/188/CANDIDATURA%20AVULSA%20UMA%20AN%C3%81LISE%20ACERCA%20DA%20POSS%C3%8DVEL%20DESNECESSIDADE%20DE%20FILIA%C3%87%C3%83O%20PARTID%C3%81RIA%20FRENTE%20A%20CONVEN%C3%87%C3%83O%20AMERICANA%20DE%20DIREITOS%20HUMWarlisson%20dos%20Anjos%20Jesus.pdf.> Acesso em 13.01.2020.

KELSEN, Hans. **Teoria pura do direito**. Tradução de João Baptista Machado. 6ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

MARRA, Danilo Nogueira. A viabilidade jurídica das candidaturas avulsas no Brasil: um estudo à luz da Convenção Americana de Direitos Humanos. **Estudos Eleitorais**, Brasília, v. 13, n. 3, p. 9-37, set./dez. 2018

MAZZUOLI, Valério de Oliveira. **Curso de direito internacional público**. 5. ed. rev., ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011.

MEZZAROBA, Orides. A democracia representativa: a necessidade de (re)pensar o conceito de povo como ator político. **Paraná Eleitoral**, v.I, n. I, pp 41-48, 2012.

OLIVEIRA, Eliane Eyre de. As constituições democráticas brasileiras e a representação política. 2009. 108 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Câmara dos deputados, Centro de formação, treinamento e aperfeiçoamento. **Instituto universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro**, 2009. Disponível em < http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/6944> Acesso em 19.01.2020.

PIOVESAN, Flávia. **Direitos humanos e o direito constitucional internacional**. 14. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2013. (n.p)

SCHMITT, Rogério. **Partidos políticos no Brasil (1945 – 2000).** Ed. Zahar, 2000. Coleção descobrindo o Brasil.

SILVA, Andrea Vergara; FILHO, Jaime de Carvalho Leite. Candidaturas avulsas: breve análise de dois casos da Corte Interamericana de Direitos Humanos. **Revista de direito internacional e direitos humanos da UFRJ.** v.2, n.2, 2019. Disponível em < https://revistas.ufrj.br/index.php/inter/article/view/28599> Acesso em 26.01.2020.