

INTRODUÇÃO

Em cada ordenamento jurídico há um método próprio de representação político-eleitoral. Em 1988, a Constituição da República Federativa do Brasil denominou de condições de elegibilidade os requisitos para que alguém pudesse se candidatar aos mandatos eletivos do Poder Executivo e Legislativo.

Dentre essas condições, a Constituição estabeleceu a filiação partidária como uma exigência prévia à apresentação de candidaturas, o que ocasionou o denominado monopólio partidário sobre os registros dos candidatos e, por conseguinte, surgiu a vedação de candidaturas avulsas ou independentes no Brasil.

Ocorre que, em 2016, um candidato ao cargo de Prefeito do Rio de Janeiro apresentou sua candidatura perante a Justiça Eleitoral brasileira, mesmo estando desvinculado a qualquer partido político. Como de praxe, sob o fundamento de violação à condição de elegibilidade da filiação partidária, a candidatura foi indeferida em todas as instâncias eleitorais do Poder Judiciário.

No entanto, o questionamento desse candidato que busca viabilizar uma candidatura independente alcançou o Supremo Tribunal Federal (STF) pelo Recurso Extraordinário de nº 1.238.853 e teve reconhecida a sua repercussão geral perante o tema de nº 974.

Diante disso, o presente trabalho visa a analisar o alicerce constitucional que envolve a possibilidade de adoção de candidaturas independentes no Brasil, especialmente pelo estudo das condições de elegibilidade e alguns fundamentos estruturais dos partidos políticos.

No que pertine à metodologia do trabalho, a elaboração da pesquisa utiliza o método dedutivo e de teor qualitativo, baseando-se na análise do texto constitucional para analisar e alcançar os resultados científicos acerca da possibilidade de adoção de candidaturas avulsas. Outrossim, tem-se que a natureza do trabalho é do tipo bibliográfico, fundamentando-se na literatura jurídica por meio de: artigos e periódicos científicos, atos normativos, teses, publicações especializadas publicadas, doutrinas, entre outros que exploram ou colaboram com o tema em análise.

No primeiro tópico é desenvolvido o estudo sobre as condições de elegibilidade previstas no texto constitucionais, abordando-se a conceituação através de diversos autores, bem como apresentando cada uma das suas espécies, quais sejam: a nacionalidade brasileira, a plenitude dos direitos políticos, o alistamento eleitoral, o domicílio eleitoral, a idade mínima e, especialmente, a filiação partidária cuja noção está diretamente conectada com a problemática do trabalho.

O segundo tópico tem o intuito de discorrer acerca da conceituação dos partidos políticos diante do seu relevante papel na representação político-eleitoral no Estado Democrático de Direito. Nesse sentido, abordam-se alguns aspectos sobre a criação das agremiações partidárias, bem como é explicitada a distinção entre partidos e facções políticas. Apresentam-se, ainda, alguns conceitos de representação política que envolvem a história dos partidos políticos e também o papel do pluripartidarismo.

Com efeito, estabelecidas as premissas do trabalho que envolvem o estudo das condições de elegibilidade e os partidos políticos, analisa-se no terceiro tópico a possibilidade de adoção de candidaturas independentes no Brasil a partir da demanda que está submetida ao Supremo Tribunal Federal.

Por fim, busca-se estabelecer o conceito de candidaturas independentes com base no texto constitucional e infraconstitucional para, em seguida, analisar alguns argumentos do Direito e da Ciência Política que possam subsidiar o julgamento no STF. Além disso, o capítulo também pretende relacionar a presente questão em face de alguns casos já enfrentados pela Corte Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) em ocasiões que interpretou o Pacto de São José da Costa Rica à luz da ordem jurídica de outros países.

1 AS CONDIÇÕES DE ELEGIBILIDADE NO DIREITO BRASILEIRO

O direito brasileiro estabelece algumas condições para que um cidadão possa postular um mandato eletivo. Para o processamento de uma candidatura, cumpre à Justiça Eleitoral aferir a presença de condições de elegibilidade e a ausência de causas de inelegibilidade de cada postulante.

Denomina-se elegibilidade a formação da capacidade eleitoral passiva, a partir da possibilidade que tem o cidadão de postular determinados mandatos políticos, desde que preenchidos os requisitos elencados pelo art. 14, § 3º, da Constituição brasileira, e pelo art. 9º, da Lei nº 9.504/97. (CASTRO, 2012, p. 139)

Corroborar com esse entendimento a lição apresentada por Raquel Machado (2016, p. 164) ao asseverar que a teoria clássica conceitua as condições de elegibilidade como características que os cidadãos devem guardar para obter a capacidade eleitoral passiva. Igualmente, José Jairo Gomes leciona que “o substantivo feminino elegibilidade retrata as idéias de cidadania passiva e capacidade eleitoral passiva. Conforme o sufixo da palavra indica, é aptidão de ser eleito ou elegido”. (2019, p. 207)

Segundo o ensinamento de Ribeiro:

O que se pode assinalar é que a elegibilidade não admite privilégios aplicados pela ordem jurídica vigente, desde que as hipóteses contempladas procuram, via de regra, evitar o continuísmo político, decorrente de corrosões oligárquicas pelo uso do poder para favorecimentos ilícitos aos seus eventuais titulares, ou enclaves nepotistas que ficam bloqueados nas armações constitucionais. (2000, p. 273)

A análise de Fávila Ribeiro revela a razão de ser das condições de elegibilidade. A existência desses requisitos positivos tem o intuito de estabelecer regras objetivas que afastam privilégios, a exemplo do continuísmo político exercido por diversas oligarquias. A plenitude dos direitos políticos, condição prevista no art. 14, § 3º da CF, visa a afastar do uso do poder aqueles que, pela prática de favorecimentos ilícitos, perderam ou tiveram suspensos seus direitos políticos.

Noutro viés, José Afonso da Silva observa que “as condições de elegibilidade variam em razão da natureza ou tipo de mandato pleiteado” (2017, p. 370). Assim, a título exemplificativo, nota-se que a condição de elegibilidade da idade mínima variará conforme o mandato pleiteado uma vez que cada cargo eletivo requer uma existência mínima na vida de cada indivíduo para, então, considerá-lo maduro para o cargo pleiteado.

Percebe-se, dessa maneira, que a elegibilidade está estritamente ligada com um dos principais direitos fundamentais previstos na Constituição Federal de 1988: a igualdade material. Para tanto, promove o combate à discriminação negativa que poderia ser refletida no voto.

Para Alexandre de Moraes, a elegibilidade consiste na “capacidade eleitoral passiva consistente na possibilidade de o cidadão pleitear determinados mandatos políticos, mediante eleição popular, desde que preenchidos certos requisitos.” (2013, p. 240)

Abordando o tema sobre o direito de ser votado e a elegibilidade, Pinto entende que estas não se confundem, eis que a elegibilidade representa o primeiro passo a ser desenvolvido por alguém que deseja exercitar esse direito (2008, p. 5).

Sabe-se que o alistamento consiste no meio pelo qual se adquire a capacidade eleitoral ativa, contudo, caso o cidadão deseje se candidatar para algum cargo eletivo, deve adquirir a capacidade eleitoral passiva por meio do preenchimento das condições de elegibilidade.

Nota-se, dessa forma, a relação direta entre a democracia e a capacidade eleitoral passiva, uma vez que aqueles que obtiverem a aptidão para receber votos serão os mesmos que representarão os anseios de todo o país.

No Brasil e na maioria dos países, conforme a lição de José Afonso da Silva, adota-se uma teoria mais restrita acerca da elegibilidade, a qual não basta o cidadão ser eleitor para ser elegível, devendo cumprir outros requisitos. Contudo, existem conjecturas de soluções mais amplas, como a que entende que todo eleitor é elegível ou que é possível ser elegível sem ser eleitor (2017, p. 370).

Nesse sentido, passa-se ao estudo de cada uma das condições de elegibilidade expressamente previstas no texto da Constituição Federal de 1988, quais sejam: A nacionalidade brasileira; O pleno exercício dos direitos políticos; O alistamento eleitoral; O domicílio eleitoral na circunscrição; A filiação partidária; A idade mínima exigida para o exercício do cargo eletivo pretendido.

A primeira condição de elegibilidade, prevista no art. 14, § 3º, I, da Constituição Federal de 1988, enuncia que apenas os que têm a nacionalidade brasileira e os portugueses equiparados podem concorrer a eleições.

A Constituição brasileira dispõe, em seu art. 12, I, que são considerados brasileiros natos os nascidos em território brasileiro, ainda que de pais estrangeiros; os nascidos em território estrangeiro, desde que seu pai ou sua mãe estejam a serviço da República Federativa do Brasil. Os nascidos no estrangeiro, de pai brasileiro ou de mãe brasileira, desde que sejam registrados em repartição brasileira competente ou venham a residir na República Federativa do Brasil e optem, em qualquer tempo, depois de atingida a maioridade, pela nacionalidade brasileira.

A segunda das condições, a plenitude dos direitos políticos, relaciona-se com a ausência de uma das hipóteses de perda ou suspensão de direitos políticos. Nesse sentido, Tavares ensina que “Adquirem-se os direitos políticos, e com eles, a cidadania por meio do alistamento eleitoral, a ser realizado na forma da lei.” (2012, p. 817)

O candidato que deseja ser eleito, segundo Cunha Júnior, não pode incidir em nenhuma causa de suspensão ou perda dos direitos políticos. Se perdê-los, enquanto não os readquirir, não poderá gozar da sua capacidade eleitoral passiva; se estiverem suspensos, estará impedido de ser eleito até a extinção do motivo que causou a suspensão (2011, p. 788).

A terceira condição é a exigência do alistamento eleitoral por meio da qual Fávila Ribeiro (2000, p. 255) conceitua o alistamento como o “reconhecimento da condição de eleitor, que corresponde à aquisição da cidadania determinando a inclusão do nome do alistando no corpo eleitoral”. Assim, percebe-se que o alistamento eleitoral consiste na qualificação e na inscrição do indivíduo junto à Justiça Eleitoral.

José Jairo Gomes estabelece como condição indispensável a inscrição no cadastro eleitoral, pois, se assim não for, “é impossível que o nacional exerça direitos políticos, já que nem sequer terá o título de eleitor. Na verdade, o não alistado encontra-se fora do sistema”. (2019, p. 210).

A quarta condição de elegibilidade prevista na Constituição brasileira é a necessidade de se estabelecer o domicílio eleitoral na circunscrição onde se almeja o mandato eletivo.

A Carta Magna de 1988, em seu art. 14, § 3º, elenca o domicílio eleitoral na circunscrição como condição de elegibilidade, seja no Estado ou Município (RAMAYANA, 2011, p. 209).

Nesse passo, a legislação eleitoral delimita que o postulante a cargo eletivo deve estar domiciliado há pelo menos 6 (seis) meses, nos termos do art. 9º, caput, da Lei 9.504/1997. Frise-se que, por muito tempo, esse prazo foi de 1 (um) ano. No entanto, em virtude da alteração promovida pela Lei nº 13.488/2017 na minirreforma eleitoral que precedeu as eleições de 2018, este prazo foi diminuído.

Raquel Machado (2016, p. 170) destaca que o intuito dessa condição de elegibilidade consiste em “evitar que candidatos estranhos aos interesses da comunidade, candidatem-se apenas por comodidade ou abuso de poder, em violação à legitimidade e à normalidade das eleições”.

A quinta condição de elegibilidade e, certamente, a mais relevante para o presente trabalho consiste na exigência de filiação partidária como requisito viabilizador de uma candidatura eleitoral.

A filiação partidária consiste em condição de elegibilidade regulada pelo art. 18 da Lei nº 9.096/95, o qual impõe ao postulante a cargo efetivo que se filie a determinado partido pelo menos 6 (seis) meses antes da data fixadas para as eleições proporcionais ou majoritárias.

Considerando o monopólio das candidaturas exercido pelos partidos políticos, quem deseja se candidatar necessita estar filiado a um Partido Político registrado no TSE, pois a filiação partidária é condição de elegibilidade constitucional (CÂNDIDO, 2003, p. 94).

O Tribunal Superior Eleitoral em seu sítio eletrônico destaca a filiação partidária como “o ato pelo qual o eleitor aceita, adota o programa e passa a integrar um partido político. Esse vínculo que se estabelece entre o cidadão e o partido é condição de elegibilidade.” (2018, *online*)

Isto porque, quando o cidadão alcança um grau de identidade com a ideologia ou o programa partidário de determinada agremiação, poderá filiar-se ao partido e estabelecerá com a instituição um vínculo político-jurídico que possibilitará sua participação na vida

político-partidária, bem como lhe oferecerá a oportunidade de conquistar um mandato eletivo nas urnas.

Por fim, as alíneas do art. 14, § 3º, V, da Constituição brasileira, expressam a condição de elegibilidade, referente à idade mínima para pleitear determinados mandatos políticos. São elas: trinta e cinco anos para os cargos de Presidente e Vice-Presidente da República e Senador; trinta anos para Governador e Vice-Governador de Estado e do Distrito Federal; vinte e um anos para Deputado Federal, Deputado Estadual ou Distrital, Prefeito, Vice-Prefeito e juiz de paz; dezoito anos para Vereador.

Assim, é perceptível o objetivo do constituinte em conferir a participação democrática aos interessados na medida em que se adquire maturidade etária.

Por fim, analisados os pressupostos constitucionais que tratam da elegibilidade no Brasil, passa-se ao estudo dos partidos políticos.

2 PARTIDOS POLÍTICOS

O partido político é uma organização composta por pessoas que se associam por terem os mesmos ideais políticos e o objetivo de influenciar ou liderar o poder político.

Maurice Duverger (1970, p. 16) ensina que a organização dos partidos políticos é definida em práticas e hábitos não-escritos, visto que os estatutos e regimentos internos descrevem apenas uma parte da realidade.

Os partidos se destinam, ainda, a assegurar, no interesse do regime democrático, a autenticidade do sistema representativo, e a defender os direitos fundamentais definidos na Constituição, nos termos do art. 1º da Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995.

Os partidos políticos decorrem da democracia representativa em si, originando-se da luta entre classes sociais que precisavam de instrumentos de ação para se tornarem bases estáveis e duradouras. A agremiação partidária, portanto, foi desenvolvida como um mecanismo organizado para a conquista do poder ou a participação dele (SILVEIRA NETO, 1971, p. 215).

O conceito de partido é etimologicamente derivado de *pars*, em referência à parte de um todo. Com efeito, o partido tem o fito de representar o sentimento e a ideia de uma parcela do Estado. Para isso, reúne as pessoas cujos pontos de vista alusivos à estrutura do Estado e

sociedade, bem como à busca do poder político para concretizar suas ideias uniformemente organizadas num programa partidário são coincidentes (RUSSOMANO, 1972, p. 203).

No entendimento de Cláudio de Cicco (2008, p. 98), partido político constitui:

[...] uma associação de cidadãos, chamados “membros do partido”, que se reúnem em torno de um mesmo ideal na condução do governo ou doutrina, visando alcançá-lo por meio de um plano de ação governamental ou programa mediante o apoio da população, seja como militantes auxiliares na propaganda do partido, seja simplesmente como simpatizantes ou apoiadores morais, econômicos ou intelectuais, seja como eleitores, e que tem por função exprimir e organizar as vontades populares na busca do poder.

Miguel Reale (2005, p. 32) ensina que os partidos políticos se distinguem de outras agremiações “em razão de seus fins (consubstanciados em ideologias e especificados em programas), assim como em virtude de seus meios e métodos de agir visando a realizá-los”.

Na continuidade, Celso Ribeiro Bastos (1999, p. 227) observa que os partidos são uma constante nos regimentos representativos, uma vez que o exercício do voto implica, naturalmente, a existência de associações que absorvam indivíduos munidos de ideias de modo que o eleitor perceba uma opção no leque de possibilidades do panorama político vigente.

Para Fávila Ribeiro (2000, p. 325), por seu turno, o partido é considerado um grupo social de marcante amplitude que tem por finalidade arregimentar a coletividade em torno da discussão de ideias e interesses visando a conduzir seus membros ao poder decisório de um governo.

Nota-se, portanto, que na política não há um entendimento “inteiro”, mas fragmentado, ou seja, dividido em partidos. Destarte, o partido político se relaciona com a fragmentariedade do pensamento político de uma nação, cuja divisão, normalmente, acontece em situação e oposição.

Nesse sentido, os partidos políticos traduzem a participação social no âmbito das decisões estatais, consolidando mais um instrumento para a concretização da democracia indireta, com base no entendimento de que representam os anseios da sociedade e os ideais de seus filiados.

Noutro giro, convém rememorar que o art. 17 da Constituição Federal de 1988 consagrou o pluripartidarismo como aspecto elementar do sistema político brasileiro.

Com efeito, o pluripartidarismo é um sistema partidário que visa refletir várias correntes da opinião pública e do pensamento político. Pressupõe a existência de inúmeras

agregações político-partidárias e é adotado pela maioria dos países adeptos à democracia partidária (DE CICCIO, 2008, p. 99).

Pontes de Miranda (1945, p. 26) ensina que os insurgentes contra a existência dos partidos políticos devem sempre recordar que só existem, perante a democracia moderna, três caminhos práticos: “ou há mais de um partido (pluripartidarismo); ou há um só partido (unipartidarismo); ou se extinguem os partidos (apartidarismo)”.

Ademais, estabelecidas as premissas basilares sobre as condições de elegibilidade e o regramento básico acerca da participação dos partidos políticos na democracia brasileira, convém analisar alguns aspectos das candidaturas independentes no Brasil.

3. A ANÁLISE DE CANDIDATURAS AVULSAS PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Como visto nos capítulos antecedentes, as condições de elegibilidade e os partidos políticos possuem um importante ponto em comum: A filiação partidária. Em face disso, têm-se a premissa constitucional de que somente pode haver candidaturas a cargos eletivos se os interessados forem previamente filiados em agregações partidárias.

Todavia, existem discussões doutrinárias e judiciais se essa seria a interpretação mais adequada para a promoção do Estado Democrático de Direito e a concretização dos direitos políticos fundamentais. Com efeito, André Xerez (2016, p. 70) evidencia o conteúdo desses direitos: “A Constituição de 1988, sob o aspecto normativo, restringiu os direitos políticos ao artigo 14, com base no qual seu núcleo se assentaria nos direitos de votar em referendos e plebiscitos e o direito de propor projetos de lei de iniciativa popular”.

Assim, para enfrentar essa discussão, é preciso confrontar o arcabouço normativo-constitucional brasileiro com a discussão que vem sendo travada perante a Justiça brasileira e hoje repousa no Supremo Tribunal Federal perante o Recurso Extraordinário de nº 1.238.853 para discutir a possibilidade jurídica de termos candidaturas avulsas – sem filiação partidária – no Brasil.

3.1 A CANDIDATURA INDEPENDENTE À LUZ DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

As candidaturas independentes, também denominadas de avulsas, versam sobre a situação em que um candidato postula um cargo eletivo sem estar devidamente filiado em um

partido político (CORONA NAKAMURA, 2017, p. 67), de modo que esse postulante será adiante tratado não mais como apenas um candidato, mas sim como uma agremiação eleitoral que se submeterá aos ônus e bônus que são atribuídos aos partidos políticos durante uma eleição.

Nesse sentido há a lição da professora Ana Cláudia Santano (2018, p. 138) apresentando formas reconhecidas pela doutrina de apresentação de candidaturas:

Há pelo menos 3 (três) formas reconhecidas pela doutrina para a apresentação de candidaturas, sendo a primeira por meio dos partidos políticos (tendo aqui um monopólio); a segunda que permite que grupos ou associações distintas aos partidos lancem candidatos, ou seja, esses candidatos devem estar respaldados por uma pluralidade de potenciais eleitores; e a terceira que possibilita a candidatura independente, individual, sem nenhum tipo de amparo que a condicione.

Sobre essas formas, temos que a primeira foi tradicionalmente aceita no Brasil, uma vez que a Constituição Federal elencou no art. 14, §3º, V, a filiação partidária como condição de elegibilidade.

De igual modo, a Lei de nº 9.504/1997 em seu art. 9 impõe como requisito para concorrer às eleições que o candidato esteja com a filiação deferida pelo partido pelo menos 6 (seis) meses antes da data do pleito eleitoral.

Com efeito, a mesma lei traz proibição expressa ao determinar no art. 11, §14º que: “É vedado o registro de candidatura avulsa, ainda que o requerente tenha filiação partidária”.

Diante de tantas vedações normativas, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal apreciou, ainda que superficialmente, questões que envolviam a aplicação do art. 14, §3º, V, no bojo da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) de nº. 1817 e no Agravo de Instrumento (AI) de nº 825.723.

1. A definição de limitações ao exercício das funções eleitorais pelos partidos políticos é decreto de ordem excepcional, ressalva feita àquelas condicionantes oriundas da Constituição Federal, a exemplo do art. 17 do Texto Magno. No caso do art. 4º da Lei nº 9.504/97, embora se estabeleça limitação consistente na exigência do prazo mínimo de um ano de existência para que partidos políticos possam concorrer em eleições, há excepcionalidade que justifica a limitação da ampla liberdade de atuação dos partidos políticos na seara eleitoral. A previsão atacada encontra ligação estreita com a exigência constitucional da prévia filiação partidária, requisito de elegibilidade inscrito no art. 14, § 3º, V, da Constituição Federal. 2. A noção de elegibilidade (condição para o exercício regular do direito de candidatura) abarca o mandamento de que a satisfação dos seus requisitos, dentre os quais a filiação partidária, deve ser atestada de maneira prévia ao

pleito eleitoral. O prazo estabelecido na legislação, muito embora não constitucionalizado, é fixado por delegação constitucional ao legislador ordinário. Tal prazo deve ser razoável o suficiente para a preparação da eleição pela Justiça Eleitoral, albergando, ainda, tempo suficiente para a realização das convenções partidárias e da propaganda eleitoral. Foi adotado como parâmetro temporal, no caso, o interregno mínimo de um ano antes do pleito, em consonância com o marco da anualidade estabelecido no art. 16 da Constituição Federal. (ADI 1817, Relator(a): DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, julgado em 28/05/2014, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-148 DIVULG 31-07-2014 PUBLIC 01-08-2014 RTJ VOL-00228-01 PP-00157)

Observa-se no trecho acima que o Supremo Tribunal Federal, apreciando um caso que tratava sobre os prazos de filiação partidária, reconheceu a plena aplicabilidade da limitação prevista na norma descrita no art. 14, § 3º, V, da Constituição Federal. No mesmo sentido em precedente mais antigo:

EMENTA: AGRAVO REGIMENTAL. MATÉRIA ELEITORAL. REGISTRO DE CANDIDATURA. INDEFERIMENTO. AUSÊNCIA DE COMPROVAÇÃO DE FILIAÇÃO PARTIDÁRIA. ALEGAÇÃO DE OFENSA AO ARTIGO 14, § 3º, INCISO V, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. OFENSA REFLEXA OU INDIRETA. Para se chegar a conclusão diversa daquela a que se chegou no acórdão recorrido, seria necessário o reexame da legislação infraconstitucional aplicável ao caso (Lei 9.096/1995, art. 18), o que é vedado em recurso extraordinário, visto que não há ofensa direta à Constituição. A verificação da existência de prova idônea que demonstre o preenchimento do requisito da filiação partidária do ora agravante encontra óbice na Súmula 279 do STF. Agravo regimental a que se nega provimento. (AI 825723 AgR, Relator(a): JOAQUIM BARBOSA, Segunda Turma, julgado em 07/06/2011, DJe-118 DIVULG 20-06-2011 PUBLIC 21-06-2011 EMENT VOL-02548-03 PP-00500).

Neste caso, embora não apreciada a questão por empecilho processual, o STF mais uma vez reconheceu a aplicabilidade do art. 14, §3º, V, acerca do exame da prévia filiação partidária.

Ademais, convém mencionar o magistério de Fernandes Neto (2019, p. 109) ao destacar o passado das candidaturas independentes no Brasil:

“No Brasil não existem candidaturas independentes; mas nem sempre foi assim. Na chamada Revolução de 1930, sob a batuta de Getúlio Vargas, editou-se o Código Eleitoral de 1932, mediante o Decreto n. 21.076, de 24 de fevereiro de 1932, possibilitando candidaturas ‘[...] que não conste em listas registradas’, caso em que seria fundada na anuência mínima de 100 eleitores, não se exigindo, prévia filiação partidária como requisito de elegibilidade (artigo 58 e 59)”.

Ressalte-se, por fim, que o texto constitucional fundamenta o atual sistema de candidaturas no Brasil que exige a apresentação de candidaturas individuais atreladas a um registro coletivo vinculado ao partido político. Nesse sentido, ainda que este trabalho não se proponha a analisar os aspectos legais, é cediço que a legislação infraconstitucional prevê disposições que, no panorama atual, não se compatibilizam com candidaturas avulsas, como é o caso da distribuição das vagas atreladas ao quociente partidário, as cotas de gênero, a distribuição de recursos financeiros e o direito de antena.

Portanto, diante da consistência e estabilidade da jurisprudência do Tribunal, é natural que o pleito em favor da candidatura independente encontre obstáculos para ser reconhecido. No entanto, conforme será visto a seguir, a possibilidade de candidaturas avulsas está atualmente em discussão aberta no STF.

3.2 A ADOÇÃO DE CANDIDATURAS AVULSAS DISCUTIDA NO TEMA Nº 974 DE REPERCUSSÃO GERAL

O plenário do Supremo Tribunal Federal reconheceu a repercussão geral, prevista como tema de nº. 974, acerca da possibilidade de candidaturas avulsas para pleitos majoritários, tendo como processo paradigma o recurso extraordinário de nº 1.238.853, sob a relatoria do Ministro Luís Roberto Barroso.

Trata-se de uma demanda inicialmente ajuizada por dois cidadãos que pleiteavam o registro de candidatura perante as eleições municipais de 2016 para os cargos de Prefeito e Vice-Prefeito do Rio de Janeiro-RJ.

No caso, o registro foi indeferido tanto nas instâncias ordinárias quanto no Tribunal Superior Eleitoral sob a fundamentação que considera a filiação partidária como requisito de elegibilidade, nos termos do art. 14, §3º, V, da carta constitucional brasileira.

No âmbito do requerimento de registro de candidatura, os pretendentes à candidatura avulsa apresentaram argumentos de índole político-científica e também de natureza jurídico-normativa.

No primeiro caso, sustentaram, em suma, que: a) A participação na vida política é um direito natural que antecede a existência da estrutura partidária; b) Com base em dados estatísticos, tentaram demonstrar que a maior parte das eleições no mundo permitem as candidaturas avulsas; c) A existência de uma descrença generalizada na sociedade em face dos partidos políticos; d) As estruturas partidárias são dominadas por antigas e tradicionais famílias atuantes no mundo político.

Já no segundo caso, no que pertine aos argumentos jurídicos, os autores argumentaram que: a) A candidatura independente é um direito fundamental; b) Há normas constitucionais que fundamentam a candidatura avulsa, tais como a dignidade da pessoa humana, cidadania, pluralismo político, liberdade de associação; c) Rediscussão do art. 14, §3º, V, CF, para que a interpretação do dispositivo deixe de estabelecer um requisito de candidatura, mas mera opção do candidato se filiar a uma agremiação.

Nesse sentido, o principal questionamento dos postulantes ao mandato eletivo versa sobre a compatibilização do art. 14, §3º, V, CF, com o disposto no art. 23 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos (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 se 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.

Com base nesse dispositivo, argumentou-se que a norma do art. 14, §3º, V, da Constituição brasileira, ao estabelecer a filiação partidária como um requisito de candidatura, está em conflito com o art. 23, inciso 2., do pacto internacional, que estabelece que só podem existir limitações ao ingresso as funções públicas do país se for por motivos de idade, nacionalidade, residência, idioma, instrução, capacidade civil ou mental, ou condenação, por juiz competente, em processo penal.

Nesse passo, a filiação partidária como condição de elegibilidade seria uma restrição incompatível com o *pacto de san jose da costa rica*. Assim, os postulantes ao registro de candidatura propõem que a filiação partidária deixe de ser um requisito exigível para o deferimento do registro, mas uma mera alternativa disponível para todo aquele que deseja se candidatar.

Diante desses argumentos, convém ressaltar que os direitos políticos capitulados no Pacto de São José da Costa Rica já foram objeto de decisões perante a Corte Interamericana de Direitos Humanos.

Com efeito, existem 2 (dois) casos emblemáticos da Corte que se relacionam com o presente tema e interpretam a relação entre direitos políticos e as restrições impostas pelo sistema partidário. O primeiro, cujo julgamento ocorreu em 2005, é o caso *Yatama vs. Nicarágua*. Por sua vez, o segundo é denominado como *Castañeda vs. México* que foi julgado em 2008.

A professora Ana Cláudia Santano (2018, p. 36) explica que o caso *Yatama vs. Nicarágua* trata sobre uma norma eleitoral que “não contemplou a figura das associações de subscrição popular para que esta participasse das eleições. Somente se permitia a participação nos processos eleitorais por meio da figura dos partidos políticos”.

Nesse passo, com esteio no art. 23, inciso 2 do Pacto de São José da Costa Rica a Corte Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) decidiu que:

(...) a previsão e aplicação de requisitos para exercer os direitos políticos não constituem, per se, uma restrição indevida a tais direitos, que não são absolutos e que podem ser objeto de limitação. Contudo, a regulação em torno das ‘condições habilitantes’ e outras ‘condicionantes e formalidades’ permitidas pelo art. 23, inciso 2 da Convenção Americana, deve observar os princípios de legalidade, necessidade e proporcionalidade em uma sociedade democrática. Assim, a regulação não pode, segundo a CIDH, ser discriminatória, mas sim deve se basear em critérios razoáveis, atender a um propósito útil e oportuno que a torne necessária para satisfazer um interesse público imperativo, bem como ser proporcional a esse objetivo” (SANTANO, 2018, p. 37).

Observa-se, então, que a interpretação da Corte não visou estabelecer um rol taxativo de limitações ao exercício dos direitos políticos, no entanto, deixou claro que eventual regulação existente pelo ente estatal não pode ser ilegal, desnecessária e desproporcional, de modo a evitar que ocorram discriminações sem critérios razoáveis.

O segundo caso, cuja temática guarda uma relação muito mais próxima com a discussão presente no STF acerca da possibilidade de candidaturas independentes, versa sobre o caso *Castañeda Gutman vs México*, sentenciado em agosto de 2008.

Em situação similar com o caso brasileiro, em 2004 o Sr. *Castañeda Gutman* apresentou registro de candidatura independente – sem filiação partidária – ao cargo de Presidente dos Estados Unidos Mexicanos para as eleições de 2006. Todavia, teve seu registro negado sob o argumento de que somente competia aos partidos políticos requerer registros de candidaturas.

Com efeito, o postulante ao cargo mexicano apresentou sua irrisignação pela via recursal própria e também acionou a CIDH, que assim se posicionou:

(...) a CIDH entendeu que estabelecer uma legitimação exclusiva dos partidos para a postulação de candidatos, *prima facie*, não vulnera as obrigações internacionais estabelecidas nos instrumentos internacionais. Ainda que a imposição desse monopólio possa se converter em uma restrição de direitos políticos, especialmente o de ser votado, segundo a CIDH, deve-se ter em mente que, salvo alguns direitos que não podem ser restringidos sob nenhuma circunstância, os Direitos Humanos não são absolutos. Nesse sentido, os Estados podem incorporar certas limitações ao exercício desses direitos, ainda que essas decisões não sejam totalmente discricionárias. Essas limitações estão submetidas ao Direito Internacional ao cumprimento de determinadas exigências, como: (i) a legalidade da medida restritiva; (ii) a finalidade da medida restritiva; (iii) a necessidade e proporcionalidade da medida restritiva em uma sociedade democrática, na qual se deve valorar se a medida satisfaz uma necessidade social imperiosa, restringe em menor grau o direito protegido, bem como se ajusta estritamente ao alcance do objeto legítimo. (SANTANO, 2018, p. 40)

Além disso, a CIDH observou que não é papel das normas de Direito Internacional estabelecer as regras relacionadas aos direitos políticos e eleitorais de cada Estado soberano. Isto porque não cabe a CIDH impor determinado sistema eleitoral ou modalidade específica para o exercício da capacidade eleitoral. Na verdade, ensina Santano (2018, p. 40-41) que o escopo do pacto de san jose da costa rica é estabelecer um núcleo mínimo e geral dos direitos políticos para que os Estados façam a regulação dentro das suas peculiaridades e necessidades históricas, políticas, sociais e culturais.

Observa-se, então, que o precedente *Castañeda vs México* é bastante similar com o contexto brasileiro, o que atrai uma presunção da sua aplicação para o não reconhecimento das candidaturas independentes no Brasil, haja vista que as limitações previstas no Pacto de São José da Costa Rica não foram consideradas como taxativas pela CIDH.

Por fim, também analisando o caso aqui discutido, o professor Fernandes Neto (2019, p. 109) obtempera:

No caso que se analisa, parece evidente que a Constituição Federal Brasileira elegeu os partidos políticos como o singular meio de acesso à representação política, prestigiando o pluralismo político e o pluripartidarismo, possibilitando ao cidadão a liberdade de associação ideológica na postulação do direito de representar, notadamente, quando se tem uma grande quantidade de partidos registrados, garantindo essa pluralidade. Também é verdade que, na prática, o provimento do recurso extraordinário em repercussão geral, objetos deste capítulo, significaria a declaração de inconstitucionalidade de norma constitucional originária, o que – ainda – não foi admitido pela Corte Constitucional, uma reforma constitucional feita pelo próprio STF.

Portanto, é possível concluir que o pleito das candidaturas independentes, apesar de ser uma realidade em diversas democracias, encontra óbice direto no texto constitucional brasileiro. Somado a isso, têm-se que os julgados da Corte Interamericana de Direitos Humanos, especialmente o *Castañeda vs México*, trazem bastante segurança jurídica para amparar uma decisão do Supremo Tribunal Federal que impossibilite a adoção do sistema de candidaturas avulsas no direito brasileiro, valendo-se de fundamento tanto em normas constitucionais quanto em infraconstitucionais existentes.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho teve como eixo central a discussão acerca da possibilidade de adoção de candidaturas independentes no Brasil a partir do julgamento do Recurso Extraordinário de nº 1.238.853, cuja repercussão geral foi reconhecida perante o tema de nº 974.

O intuito da presente pesquisa foi o de apresentar uma visão geral sobre as condições de elegibilidade no ordenamento jurídico brasileiro e também algumas premissas fundamentais da estrutura dos partidos políticos no Brasil para, então, compreender a problemática que envolve o acolhimento das candidaturas avulsas no ordenamento jurídico brasileiro.

Assim, percebeu-se que os partidos políticos são elementares à representação política de uma sociedade que é naturalmente fragmentada por diversos pensamentos e correntes políticas. Apesar das críticas, que muitas vezes envolvem à ausência de democracia interna no seio partidário, as agremiações são estruturas assentadas em estatutos que prevêm regras de um funcionamento coletivo e aberto à participação dos filiados, possibilitando uma representação democrática em diversas decisões, como na convenção partidária.

Noutro aspecto, observou-se que a Constituição estabeleceu um mandamento expreso acerca das candidaturas brasileiras quando estabeleceu a filiação partidária como condição de elegibilidade. No entanto, em princípio, isso não necessariamente seria um óbice à candidatura avulsa uma vez que os interessados nessa tese encampam um argumento defendendo uma nova interpretação ao art. 14, §3º, V, CF, para reconhecer que a filiação partidária seria uma alternativa, e não uma obrigação, para cada pretendente a mandato eletivo.

Esta proposta de releitura do dispositivo constitucional busca seu fundamento no art. 23, inciso 2, do pacto de san jose da costa rica que, em sua literalidade, estabelece um rol de situações em que seriam lícitas as restrições aos direitos políticos. No entanto, este rol não contempla qualquer limitação que envolva a exigência de filiação partidária para viabilizar uma candidatura.

Nesse passo, o presente trabalho analisou alguns precedentes da Corte Interamericana de Direitos Humanos que, tomando como paradigma o caso Castañeda Gutman vs. México, permitiu concluir que o rol de limitações do art. 23 da convenção internacional possui natureza exemplificativa e não tem o escopo de estabelecer de maneira absoluta as regras políticas e eleitorais de cada Estado soberano.

Nesse passo, considerando que o precedente *Castañeda vs. México* também tratava de um candidato que buscava uma candidatura avulsa e, em situação fática semelhante, não obteve o provimento favorável na CIDH em relação a sua tese, é possível concluir que este caso é um robusto precedente que possivelmente será aplicado pelo STF para impossibilitar a adoção de candidaturas independentes no Brasil.

Ademais, ainda que este trabalho não se proponha a analisar dispositivos da legislação infraconstitucional que também conflitam com o sistema de candidaturas avulsas, é cediço que existem normas que, no panorama atual, não se compatibilizam com as candidaturas independentes, como é o caso da distribuição das vagas atreladas ao quociente partidário, as cotas de gênero, a distribuição de recursos financeiros e o direito de antena, o que também permite concluir que a Constituição Federal de 1988 realmente estabeleceu o monopólio partidário das candidaturas.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, Senado, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 02 maio 2016.

_____. Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995. Dispõe sobre partidos políticos, regulamenta os arts. 17 e 14, § 3º, inciso V, da Constituição Federal. **DOU de 20.9.95**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9096.htm>. Acesso em: 14 jan. 2016.

_____. Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997. Estabelece normas para as eleições. **DOU de 1º.10.1997**. Brasília: Casa Civil da Presidência da República, 1997. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9504.htm>. Acesso em: 14 jan. 2016.

_____. Decreto nº 678, de 06 de novembro de 1992. Promulga a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica). **DOU de 09.11.1992**. Brasília: Casa Civil da Presidência da República, 1992. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d0678.htm>. Acesso em: 15 jan. 2016

_____. Supremo Tribunal Federal. ADI 1063 mc, REL: Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, acesso em: 10 Jan 2018.

_____. Supremo Tribunal Federal. ADI 1817, REL: Min. Dias Toffoli, Tribunal Pleno, acesso em: 10 Jan 2018.

_____. Supremo Tribunal Federal. AI 825723 Agr, REL: Min. Joaquim Barbosa, Segunda Turma, acesso em: 10 Jan 2018.

_____. Supremo Tribunal Federal. RE 1.238.853, Tema nº 974 Repercussão Geral, REL: Min. Roberto Barroso, acesso em: 22 Fev 2022.

BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de teoria do Estado e Ciência Política**. Saraiva: São Paulo, 1999.

BARBOSA, Rui. **Teoria Política**. São Paulo: Brasileira, 1965.

BULOS, Uadi Lammêgo. **Curso de direito constitucional**. 6. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2011.

CÂNDIDO, Joel J. **Inelegibilidades no direito brasileiro**. 2. ed. rev., ampl. e atual. Bauru-SP: Edipro, 2003.

CARVALHO, Volgane Oliveira. **O caso Castañeda Gutman vs. Estados Unidos Mexicanos e seus reflexos sobre a lei das inelegibilidades (Lei complementar nº 64/1990)**. Estudos Eleitorais, Brasília, DF, v. 9, n. 2, p. 106-122, maio/ago. 2014. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/handle/bdtse/1622>>.

CASTRO, Edson de Resende. **Teoria e prática do direito eleitoral**. 6. ed. rev. e atual. Belo Horizonte: Del Rey, 2012.

CORONA NAKAMURA, Luis Antônio. **Las candidaturas independientes en la interpretación jurisdiccional**. *Revista de Investigações Constitucionais*. Curitiba, v.4, n. 2, p. 63-76, maio/ago. 2017.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso Yatama vs. Nicarágua**. Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr/cf/jurisprudencia2/ficha_tecnica.cfm?nId_Ficha=268>. Acesso em: 23 fev. 2022.

_____. **Caso Castañeda vs. México**. Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr/cf/jurisprudencia2/ficha_tecnica.cfm?nId_Ficha=298>. Acesso em: 23 fev. 2022.

CUNHA JÚNIOR, Dirley da. **Curso de direito constitucional**. 5. ed. Salvador: Juspodivm, 2011.

DE CICCIO, Cláudio. **Teoria geral do Estado e ciência política.** São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2008.

DUVERGER, Maurice. **Os Partidos Políticos.** Tradução de Cristiano Monteiro Oiticica. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1970.

FERNANDES NETO, Raimundo Augusto. **Partidos políticos: desafios contemporâneos.** Curitiba: Íthala, 2019.

GOMES, José Jairo. **Direito eleitoral.** 15. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2019.

MACHADO, Raquel Cavalcanti Ramos. **Direito eleitoral.** São Paulo: Atlas, 2016.

MEZZAROBA, Orides. **Partidos políticos.** Curitiba: Juruá, 2010.

_____, Orides. **Introdução ao Direito Partidário Brasileiro.** Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003.

MIRANDA, Pontes de. **Democracia, Liberdade, Igualdade: os três caminhos.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 1945.

MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional.** 13. ed. São Paulo: Atlas, 2013.

PINTO, Djalma. **Elegibilidade no direito brasileiro.** São Paulo: Atlas, 2008.

RAMAYANA, Marcos. **Direito eleitoral.** 12. ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2011.

REALE, Miguel. **O Estado democráticos de direito e o conflito das ideologias.** São Paulo: Saraiva, 2005.

RIBEIRO, Fávila. **Direito eleitoral.** 5. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2000.

RUSSOMANO, Rosah. **Curso de Direito Constitucional.** Saraiva: São Paulo, 1972.

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

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 34. ed. São Paulo: Malheiros, 2017.

SILVA, André Garcia Xerez. **Tribunais de contas e inelegibilidade**: limites da jurisdição eleitoral. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2015.

SILVEIRA NETO, Honório. **Teoria do Estado**. São Paulo: Max Limonad, 1971.

TAVARES, André Ramos. **Curso de direito constitucional**. 10. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2012.