

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
Faculdade de Direito
Programa de Pós-Graduação em Direito

Thiago Coelho Sacchetto

AS CANDIDATURAS COMUNITÁRIO-ELEITORAIS NA CARTA CIDADÃ:
um instituto constitucionalmente adequado, conforme os direitos humanos e cômsono à
democracia com partidos

Belo Horizonte
2022

Thiago Coelho Sacchetto

AS CANDIDATURAS COMUNITÁRIO-ELEITORAIS NA CARTA CIDADÃ:
um instituto constitucionalmente adequado, conforme os direitos humanos e cõnsono à
democracia com partidos

Tese de doutorado apresentada por Thiago Coelho Sacchetto ao Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais, na linha de pesquisa 1 “Poder, Cidadania e Desenvolvimento no Estado Democrático de Direito” e na área de estudo P-07 “Direito Político”.

Orientador: Prof. Dr. Rodolfo Viana Pereira

Belo Horizonte
2022

Ficha catalográfica elaborada pela bibliotecária Meire Luciane Lorena Queiroz - CRB-6/2233.

Sacchetto, Thiago Coelho

S119c As candidaturas comunitário-eleitorais na Carta Cidadã [manuscrito]:
um instituto constitucionalmente adequado, conforme os direitos humanos e
cônsono à democracia com partidos / Thiago Coelho Sacchetto. - 2022.

331 f.

Tese (doutorado) - Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade
de Direito.

Bibliografia: f. 293-331.

1. Direito eleitoral - Teses. 2. Direitos políticos - Teses. 3. Participação
política - Teses. 4. Candidaturas - Teses. 5. Candidatos políticos - Teses.
I. Pereira, Rodolfo Viana. II. Universidade Federal de Minas Gerais -
Faculdade de Direito. III. Título.

CDU: 342.8(81)



FACULDADE DE DIREITO UFMG

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO DA UFMG

**DEFESA DE TESE DE DOUTORADO
ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: DIREITO E JUSTIÇA
BEL. THIAGO COELHO SACCHETTO**

Aos vinte e um dias do mês de janeiro de 2022, às 14h horas, na Sala Virtual da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais, reuniu-se, em sessão pública, a Banca Examinadora constituída de acordo com o art. 73 do Regulamento do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Minas Gerais, e das Normas Gerais de Pós-Graduação da Universidade Federal de Minas Gerais, integrada pelos seguintes professores: Professor Dr. Rodolfo Viana Pereira (orientador do candidato/UFMG); Professor Dr. Bernardo Gonçalves Alfredo Fernandes (UFMG); Professora Dra. Enelda Desiree Salgado (UFPR); Professor Dr. Siddharta Legale (UFRJ) e Professora Dra. Ana Cláudia Santano, designados pelo Colegiado do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Minas Gerais, para a defesa de Tese de Doutorado do Bel. THIAGO COELHO SACCHETTO, matrícula nº 2017650689, intitulada: "AS CANDIDATURAS COMUNITÁRIO-ELEITORAIS NA CARTA CIDADÃ: um Instrumento constitucionalmente adequado, conforme os direitos humanos e cônsono à democracia com partidos ". Os trabalhos foram iniciados pelo Presidente da mesa e orientador do candidato, Prof. Dr. Rodolfo Viana Pereira, que, após breve saudação, concedeu ao candidato o prazo máximo de 30 (trinta) minutos para fins de exposição sobre o trabalho apresentado. Em seguida, passou a palavra à Prof. Dra. Enelda Desiree Salgado, para o início da arguição, nos termos do Regulamento. A arguição foi iniciada, desta forma, pela Prof. Dra. Prof. Enelda Desiree Salgado, seguindo-se-lhe, pela ordem, os Professores Doutores: Siddharta Legale, Ana Cláudia Santano e Bernardo Gonçalves Alfredo Fernandes. Cada examinador arguiu o candidato pelo prazo máximo de 30 (trinta) minutos, assegurando ao mesmo, igual prazo para responder às objeções cabíveis. Cada examinador atribuiu conceito ao candidato, em cartão individual, depositando-o em envelope próprio. Recolhidos os envelopes, procedeu-se a apuração, tendo se verificado o seguinte resultado:

Professor Dr. Rodolfo Viana Pereira (orientador do candidato/UFMG)
Conceito: 92 (noventa e dois) pontos.

Professor Dr. Bernardo Gonçalves Alfredo Fernandes (UFMG)
Conceito: 92 (noventa e dois) pontos.

Professora Dra. Enelda Desiree Salgado (UFPR)
Conceito: 92 (noventa e dois) pontos.

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO

Av. João Pinheiro, 100 - 11ª andar - Centro - Belo Horizonte - MG - Brasil - 30130-100
Fone: (31) 3406-8835 - E-mail: info.poa@direito.ufmg.br - <http://pos.direito.ufmg.br>



FACULDADE DE DIREITO UFMG

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO DA UFMG

Professor Dr. Siddharta Legale (UFRJ)
Conceito: 92 (noventa e dois) pontos.

Professora Dra. Ana Cláudia Santano
Conceito: 92 (noventa e dois) pontos.

A Banca Examinadora considerou o candidato APROVADO, com a nota 92 (noventa e dois). Nada mais havendo a tratar, o Professor Doutor Rodolfo Viana Pereira, Presidente da Mesa e Orientador do candidato, agradecendo a presença de todos, declarou encerrada a sessão. De tudo, para constar, eu, Priscilla Campos Silva, Servidora Pública Federal lotada no PPG Direito da UFMG, mandei lavrar a presente Ata, que vai assinada pela Banca Examinadora e com o visto do candidato.

BANCA EXAMINADORA:

Professor Dr. Rodolfo Viana Pereira (orientador do candidato/UFMG)

BERNARDO GONÇALVES
ALFREDO
FERNANDES

ALFREDO
FERNANDES
FERNANDES

Professor Dr. Bernardo Gonçalves Alfredo Fernandes (UFMG)

Professora Dra. Enelda Desires Salgado (UFPR)

Professor Dr. Siddharta Legale (UFRJ)

Professora Dra. Ana Cláudia Santano

- CIENTE: Thiago Coelho Sacchetto (Doutorando)

**Aos “th”
(Margareth, Hamlet
e Matheus)**

AGRADECIMENTOS

Escrever uma tese é erigir um edifício, mas também é montar um quebra-cabeça. Não se arrima a construção na falta de tesos alicerces, mas como tê-los todos dantes, se a empreitada é justamente decantá-los? Trabalho de escultor; Grande Navegação; tecer a tese é ato de renúncia... O indivíduo e o espelho. O homem e a esfinge. Coragem! Quantas demolições uma tese demanda: infindáveis acabamentos, novos banhos no rio, livros, café... decerto e, antes de tudo, pessoas.

Na consecução desse projeto, aos meus pais agradeço, sobretudo, pelo amor; infinito e que constituiu cada anseio desse sujeito curioso: melhor versado em fazer perguntas do que em respondê-las. “Quando é que vocês não me apoiaram?” – pergunto-me. E o que escuto de volta é o silêncio. Ao meu irmão, também externo toda a minha gratidão pela mais sincera e bonita das amizades.

Ao meu orientador, Professor Rodolfo Viana Pereira, agradeço em especial a confiança depositada na capacidade desse jovem orientando em sustentar insistentemente o seu posicionamento, em que pesem as divergências teóricas quanto a aspectos centrais da investigação avistadas já nas suas primeiras luzes. Desde o primeiro contato, nos idos da Graduação, as mãos estendidas por esse mestre, e colega, foram tantas que qualquer agradecimento seria insuficiente à grandeza do propósito.

Aos Professores Emilio Peluso Neder Meyer, Aziz Tuffi Saliba, Thomas da Rosa de Bustamante, Thiago Lopes Decat e Misabel Abreu Machado Derzi, agradeço as lições compartilhadas no já saudoso prédio da Vetusta Casa de Afonso Pena e aos Professores Bernardo Gonçalves Fernandes, José Emílio Medauar Ommati e Márcio Luís de Oliveira, regracio os profícuos apontamentos externados na banca de qualificação. Já foi dito, por outrem, que “dar o exemplo não é a melhor maneira de influenciar os outros. É a única”.

Aos colegas acadêmicos Caroline Stephanie Francis Maciel, Matheus Oliveira de Carvalho, Renon Pessoa Fonseca e Thiago Henrique Lopes de Castro deixo a minha palavra de gratidão pelos diversos momentos de troca, aprendizado, suporte e descontração. O apoio do dia a dia e nos esforços que a academia diuturnamente demanda foram mais do que essenciais ao labor. Similar agradecimento externo aos queridos amigos e amigas Andrew Maciel, Breno Guimarães, Bruno Campos, Celso Bitar, Cristiano Aiala, Gabriela Guimarães e Robério Lopes pelo convívio sublime na Graduação na Faculdade de Direito da UFMG, e depois.

A Pietra Vaz Diógenes da Silva, regrazio não apenas a cuidadosa e dedicada revisão da tese, o auxílio com as normas técnicas e o constante diálogo em momentos cruciais da investigação, mas a amizade que brotou tão natural desde os nossos primeiros contatos e que, já é perceptível, se alargará para muito longe do agora.

Por fim, o meu profundo sentimento de gratidão a Cris, por cada momento de compreensão, carinho, apoio e dedicação a mim e a nós, sem os quais eu não teria sanidade pra enfrentar a batalha ou coração pra preencher o que a razão não suplanta.

I

*Esse é tempo de partido,
tempo de homens partidos.*

Carlos Drummond de Andrade, Nosso Tempo (1945)

RESUMO

O instituto das candidaturas apartidárias atravessa a história política brasileira desde os primeiros períodos coloniais até a posterior Declaração de Independência; desde as épocas imperiais até a Proclamação da República; de intervalos de estabilidade democrática a hiatos de governos autoritários. Apesar de o constituinte de 1987-1988 ter optado por alçar a filiação partidária à condição de elegibilidade da República Federativa do Brasil (art. 14, §3º, V, CF), recentes discussões hermenêuticas e propostas de emenda à Constituição têm aventado a possibilidade de o âmbito de abrangência dessa exigência ser mitigado por não consagrar uma adequada concepção de sufrágio universal. No que concerne à celeuma político-jurídica, defensores das candidaturas apartidárias aduzem que o instituto fortalece a democracia na medida em que revitaliza o interesse dos cidadãos na política; é capaz de melhorar a representatividade dos mandatos; amplia o espectro de pluralidade política e protege a liberdade de consciência e o direito de livre associação. Opositores argumentam que o instituto cria desordens sistêmicas na estrutura dos ordenamentos eleitorais; obstaculiza o controle da prestação de contas; dificulta a governabilidade dos Estados e provoca a pulverização de ideologias políticas. Porquanto o preceito do art. 14, §3º, V é de inquestionável constitucionalidade considerando-se a sua nomogênese originária, a presente investigação examina se a amplitude exegética que tem sido atribuída ao dispositivo, desde 1988, mantém-se harmônica aos fundamentos da República, aos direitos fundamentais positivados na Carta e à normativa internacional dos direitos humanos. Por três concepções teoréticas, constata-se ter havido uma modificação da norma de decisão que vedava genericamente as postulações eleitorais apartidárias para admiti-las nos pleitos a Vereador, Deputado Estadual, Deputado Distrital, Senador e Prefeito/Vice-Prefeito nos Municípios com até duzentos mil eleitores.

Palavras-chave: Candidaturas independentes. Candidaturas apartidárias. Candidaturas avulsas. Candidaturas cidadãos. Candidaturas comunitárias.

ABSTRACT

Independent candidacies crosses Brazilian political history from the first colonial periods to the subsequent Declaration of Independence, from imperial times to the Proclamation of the Republic, from periods of democratic stability to gaps of authoritarian governments. Although the 1987-1988 constituent chose to establish party affiliation as a condition of eligibility for the Federative Republic of Brazil (art. 14, §3º, V, CF), recent hermeneutical discussions and proposals to amend the Constitution have suggested the possibility of the scope of this requirement being mitigated by not acknowledge an adequate conception of universal suffrage. With regard to the political-legal discussion, supporters of independent candidacies argue that the institute strengthens democracy insofar as it revitalizes the interest of citizens in politics, is able to improve the representativeness of mandates, it broadens the spectrum of political plurality and protects freedom of conscience and the right to free association. Opponents argue that the institute creates systemic disorders in the structure of electoral systems, worsens accountability control, it hinders the governability of States and provokes the fragmentation of political ideologies. As the precept of art. 14, §3º, V is unquestionably constitutional, considering its original nomogenesis, this investigation examines whether the exegetical amplitude that has been attributed to the provision since 1988 remains in accordance with the foundations of the Republic, with the fundamental rights affirmed in the Charter and international human rights norms. For three theoretical conceptions, it appears that there was a modification of the decision rule that generically prohibited nonpartisan electoral postulations to admit them in the elections to Councilor, State Deputy, District Deputy, Senator and Mayor/Vice-Mayor in Municipalities with up to two hundred thousand voters.

Keywords: Independent candidacies. Nonpartisan candidacies. Single candidacies. Citizen candidacies. Community candidacies.

RESUMEN

El instituto de candidaturas independientes atraviesa la historia política brasileña desde los primeros períodos coloniales hasta la posterior Declaración de Independencia; desde la época imperial hasta la Proclamación de la República; desde intervalos de estabilidad democrática hasta momentos de gobierno autoritario. Si bien la constituyente de 1987-1988 optó por elevar la afiliación partidista como condición de elegibilidad de la República Federativa de Brasil (art. 14, §3º, V, CF), recientes discusiones hermenéuticas y propuestas para enmendar la Constitución han planteado la posibilidad de que se ponga en perspectiva el alcance de este requisito, ya que no consagra un concepto adecuado de sufragio universal. En cuanto a la discusión político-legal, los partidarios de las candidaturas independientes sostienen que el instituto fortalece la democracia en la medida que revitaliza el interés de los ciudadanos por la política; es capaz de mejorar la representatividad de los mandatos; amplía el espectro de la pluralidad política y protege la libertad de conciencia y el derecho a la libre asociación. Los opositores argumentan que el instituto crea desórdenes sistémicos en la estructura de los sistemas electorales; dificulta el control de la rendición de cuentas; obstaculiza la gobernabilidad de los Estados y provoca la fragmentación de las ideologías políticas. En la medida en que la disposición del artículo 14 es indiscutiblemente constitucional, considerando su nomogénesis originaria, esta investigación examina si la amplitud exegética que se le ha atribuido a la disposición desde 1988 se mantiene en sintonía con los fundamentos de la República, con los derechos fundamentales afirmados en la Carta y normas internacionales de derechos humanos. Por tres concepciones teóricas, resulta que ocurrió una modificación de la regla de decisión que prohíbe genéricamente las postulaciones electorales independientes a los partidos para admitirlas en las elecciones a Concejal, Diputado de Estado, Diputado de Distrito, Senador y Alcalde/Vice-alcalde en Municipios con hasta doscientos mil votantes.

Palabras clave: Candidaturas independientes. Candidaturas no partidistas. Candidaturas individuales. Candidaturas ciudadanas. Candidaturas comunitarias.

LISTA DE ABREVIATURAS

ABRADEP	Academia Brasileira de Direito Eleitoral e Político
ACP	Ação Civil Pública
AD	Aliança Democrática
ADC	Ação Direta de Constitucionalidade
ADO	Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão
ADPF	Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental
ADIN	Ação Direta de Inconstitucionalidade
AI	Ato Institucional
AIB	Ação Integralista Brasileira
ANC	Assembleia Nacional Constituinte
Art.	Artigo
ARE	Agravo em Recurso Extraordinário
c/c	combinado com
CCJ	Comissão de Constituição e Justiça
CF	Constituição Federal da República Federativa do Brasil
CR	Constituição Federal da República Federativa do Brasil
CADH	Convenção Americana de Direitos Humanos
CE	Código Eleitoral
Cf.	Conferir
Coord.	Coordenador
Coords.	Coordenadores
CNBB	Conferência Nacional dos Bispos do Brasil
CPC	Código de Processo Civil
DCN	Diário do Congresso Nacional
DEM	Democratas
DOPS	Departamento de Ordem Política e Social
DUDH	Declaração Universal dos Direitos Humanos
EC	Emenda Constitucional
EUA	Estados Unidos da América
Ed.	Edição
etc.	<i>etcetera</i>
FEFC	Fundo Especial de Financiamento de Campanha

FGV	Fundação Getúlio Vargas
Gedai-UE	Sistema Gerenciador de Dados, Aplicativos e Interface com a Urna Eletrônica
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IBOPE	Instituto Brasileiro de Opinião Pública e Estatística
IBRADE	Instituto Brasileiro de Direito Eleitoral
IDP	Instituto Brasiliense de Direito Público
IGADE	Instituto Gaúcho de Direito Eleitoral
IPRADE	Instituto Paranaense de Direito Eleitoral
Inc.	Inciso
INSPER	Instituto de Ensino e Pesquisa
MI	Mandado de Injunção
Min.	Ministro
MDB	Movimento Democrático Brasileiro
MPF	Ministério Público Federal
MS	Mandado de Segurança
n.º	Número
OAB	Ordem dos Advogados do Brasil
OEA	Organização dos Estados Americanos
ONG	Organização Não Governamental
ONU	Organização das Nações Unidas
Org.	Organizador
Orgs.	Organizadores
PFL	Partido da Frente Liberal
PIDCP	Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos
PMN	Partido da Mobilização Nacional
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PL	Partido Liberal
PROS	Partido Republicano da Ordem Social
PSD	Partido Social Democrático
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PR	Partido Republicano
PT	Partido dos Trabalhadores
PTB	Partido Trabalhista Brasileiro
p.	Página

RI	Regimento Interno
RISTF	Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal
RICD	Regimento Interno da Câmara dos Deputados
RE	Recurso Extraordinário
ss.	Seguintes
STF	Supremo Tribunal Federal
t.	Tomo
TC	Tribunal Constitucional
TEDH	Tribunal Europeu de Direito Humanos
TER	Tribunal Regional Eleitoral
TSE	Tribunal Superior Eleitoral
USP	Universidade de São Paulo
UFMG	Universidade Federal de Minas Gerais
v.g.	<i>verbi grat</i>
v.	Volume
vs.	<i>Versus</i>

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	19
1 Apresentação.....	19
2 Adequação do tema a linha de pesquisa e metodologia.....	21
CAPÍTULO I – O IMPASSE DAS CANDIDATURAS INDEPENDENTES NOS SISTEMAS INTERNACIONAIS DE PROTEÇÃO AOS DIREITOS HUMANOS	23
1 O juízo de convencionalidade das restrições às candidaturas independentes no Sistema Interamericano de Direitos Humanos	24
1.1 Yapti Tasba Masraka Nanih Asla Takanka (Yatama) vs. Nicarágua	25
1.2 Castañeda Gutman vs. Estados Unidos Mexicanos.....	28
2 A proibição de candidaturas apartidárias no diálogo com cortes internacionais de Direitos Humanos	31
2.1 Corte Africana de Direitos Humanos (Tanganyika Law Society, The Legal and Human Rights Centre and Reverendo Christopher R. Mtikila vs. United Republic of Tanzania)	32
2.2 Tribunal Europeu de Direitos Humanos (Yumak and Sadak vs. Turkey, Oran vs. Turkey e Timurhan vs. Turkey).....	37
3 Rodrigo Sobrosa Mezzomo vs. Brasil em prognóstico de convencionalidade	44
3.1 A vacilante jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos na tutela de direitos políticos passivos.....	45
3.2 A restrição brasileira às candidaturas independentes e o princípio <i>pro homine</i>	50
3.3 O reclame por um juízo coerente e pela aplicação criteriosa do princípio da proporcionalidade	53
CAPÍTULO II – A CELEUMA JURÍDICO-DOGMÁTICA SOBRE AS CANDIDATURAS AVULSAS NO DIREITO BRASILEIRO	61
1 Argumentação tópico-problemática na audiência pública do STF	64
1.1 Os argumentos prevalentemente opinativos dos representantes dos poderes e das instituições oficiais	66
1.2 Os argumentos predominantemente defensivos dos representantes dos partidos políticos	71
1.3 Os argumentos preeminentemente disruptivos dos representantes dos movimentos sociais	84
1.4 Os argumentos hegemonicamente especulativos dos representantes da academia	96
2 Uma questão meramente político-legislativa, ou também, jurisdicionável?	109
2.1 É jurisdicionável porque o Brasil é signatário da Convenção Americana de Direitos Humanos cuja hierarquia normativa é controversa	111
2.2 É jurisdicionável devido à aplicabilidade limitada da norma que impõe a condição de elegibilidade de filiação partidária (art. 14, §3º, V)	114

2.3 É jurisdicionável em razão do estrito âmbito de incidência pessoal da exigência de filiação partidária (art. 14, §3º, V).....	117
2.4 É jurisdicionável em conformidade com a normatividade do direito ao sufrágio universal (art. 14, <i>caput</i>).....	120
2.5 É jurisdicionável de acordo com o princípio da <i>kompetenz de kompetenz</i> aplicado ao âmbito de atuação da justiça constitucional	123
2.6 É jurisdicionável porquanto é atribuição do Supremo Tribunal Federal aferir a ocorrência de alteração informal da lei fundamental.....	129
CAPÍTULO III – ALTERAÇÃO INFORMAL DA CONSTITUIÇÃO CIDADÃ E INVESTIGAÇÃO HISTÓRICO-JURÍDICA DAS CANDIDATURAS APARTIDÁRIAS.135	
1 A elegibilidade apartidária do período colonial à redemocratização (1532-1985).....	135
2 O imbróglio das pretensões comunitário-eleitorais pra Constituinte, na ANC e na Constituição (1985-2022)	146
2.1 A aspiração independente no período de transição democrática	147
2.2 O anseio avulso no lapso de elaboração da Lei Fundamental	153
2.3 A pretensão comunitária em propostas de emenda constitucional	159
2.4. O pleito apartidário em litígios jurisdicionais	174
3 A hipótese de alteração informal da Carta e o mandado de universalização do sufrágio	179
3.1 A <i>mutação</i> das candidaturas comunitárias na dogmática jurídica tradicional	187
3.2 A <i>interpretação evolutiva</i> das candidaturas comunitárias na teoria tridimensional do direito.....	198
3.3 A <i>emersão</i> das candidaturas comunitárias na teoria do direito como integridade	206
CAPÍTULO IV – COADUNABILIDADE ESTRUTURAL DAS CANDIDATURAS COMUNITÁRIAS AO ORDENAMENTO CONSTITUCIONAL-ELEITORAL.....225	
1 Candidaturas independentes e imbricações estruturantes	226
1.1 Convergência com os aspectos funcionais, institucionais e socioculturais dos Poderes representativos	227
1.2 Congruência com os sistemas eleitorais majoritário e proporcional	232
1.3 Conciabilidade com os âmbitos federativos local, regional e nacional	236
2 Compatibilidade das candidaturas apartidárias ao ordenamento jurídico brasileiro	240
2.1 O paradigma participativo-correpresentativo em conformidade a normas constitucionais	242
2.1.1 Pluralismo político e liberdade de expressão (art. 1º, V e art. 5º, IV)	248
2.1.2 Liberdade de associação e soberania popular (art. 5º, XVII e XX e art. 1º, parágrafo único).....	249
2.1.3 Cidadania e liberdade de consciência (art. 1º, II e art. 5º, VIII).....	251
2.1.4 Resguardo aos direitos da pessoa humana e liberdade de labor (art. 17, <i>caput</i> e art. 5º, XIII).....	253

2.2 O paradigma participativo-correpresentativo e antinomias constitucionais aparentes	256
2.2.1. Exigência de partidos políticos de caráter nacional (art. 17, I)	258
2.2.2 Acesso ao fundo partidário, ao rádio e à televisão (art. 17, §3º)	260
2.2.3 Representação proporcional nas comissões (art. 58, §1º).....	262
2.2.4 Proibidade, moralidade, normalidade e legitimidade do processo eleitoral (art. 14, §9º).....	264
2.2.5 Registro de candidaturas a cargos do Poder Executivo (art. 77, 2º c/c art. 28 e art. 29, II)	267
2.3 O paradigma participativo-correpresentativo e a harmonização de preceitos infraconstitucionais.....	270
2.3.1 Distribuição de cadeiras no sistema proporcional e funcionamento parlamentar	275
2.3.2 Financiamento de campanha e horário eleitoral gratuito.....	277
2.3.3 Instituição e registro das candidaturas comunitárias	278
2.3.4 Arrecadação e gastos de recursos, propaganda eleitoral e prestação de contas.....	282
2.3.5 Fidelidade partidária e compromisso eleitoral	284
2.3.6 Reserva de quotas por gênero e dispositivos eleitorais esparsos.....	287
CONSIDERAÇÕES FINAIS	291
REFERÊNCIAS	294

INTRODUÇÃO

1 Apresentação

A despeito de haver significativa predominância, nos sistemas eleitorais estrangeiros, de modelos que aceitam as chamadas candidaturas eleitorais apartidárias, a doutrina nacional pouco se debruçou sobre os aspectos jurídicos e sistêmicos do instituto. Em língua portuguesa, é espantadora a escassez bibliográfica sobre a temática, sobretudo quando considerado o fato de as candidaturas independentes (ou avulsas) já terem sido admitidas no ordenamento¹.

Foi com o reconhecimento da Repercussão Geral no Agravo em Recurso Extraordinário (ARE) 1054490/RJ, em 05/10/2017, que os primeiros trabalhos monográficos sobre a temática despontaram sob a vigência da Constituição de 1988². Apesar de a Assembleia Nacional Constituinte (ANC) ter alçado a filiação partidária à condição de elegibilidade do sistema, recentes Propostas de Emenda Constitucional têm aventado a possibilidade de extirpar-se ou modificar a referida exigência sob o entendimento de que ela materializa concepção de sufrágio insuficiente para a tutela de liberdades políticas fundamentais.

Em que pesem as divergências de fundo, a celeuma sobre a admissibilidade das candidaturas independentes no ordenamento pátrio tem matizes políticas e jurídicas. No primeiro aspecto, envolve precipuamente a discussão sobre as possibilidades regulamentares do instituto e a conveniência de ser instituído nos diferentes âmbitos da Federação. No segundo

¹ As candidaturas avulsas (ou independentes) foram expressamente previstas no art. 58 do Código Eleitoral de 1932 (Decreto n.º 21.076/32) e no artigo 84 do Código Eleitoral de 1935. Cf. BRASIL. **Decreto n.º 21.076, de 24 de fevereiro de 1932**. Decreta o Código Eleitoral. Diário Oficial da União, Seção 1, 26 fev. 1932, p. 3385. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-21076-24-fevereiro-1932-507583-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 14 maio 2021; e BRASIL. **Lei n.º 48, de 4 de maio de 1935**. Modifica o Código Eleitoral. Diário Oficial, 08 maio 1935. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1930-1939/lei-48-4-maio-1935-398002-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 20 maio 2021.

² Vide LUCENA, Pedro Arthur Capelari de. **Estudos sobre a viabilidade de permissão de candidatura desvinculada de filiação partidária no Brasil**. 2017. 153 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, 2017. Disponível em: <https://repositorio.ul.pt/handle/10451/37153>. Acesso em 20 maio 2021; SANTANO, Ana Claudia. **Candidaturas Independentes**. Curitiba: Íthala, 2018; e MOITA, Susana Ribeiro. **A candidatura independente como tendência jurídica eleitoral de representatividade política**. 2019. 153 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Centro Universitário de Brasília, Brasília, 2019. Disponível em: http://bdtd.ibict.br/vufind/Record/CEUB_d8cf9d5d8816d1f9455ead49e0a6ca5d. Acesso em: 20 maio 2021. Entre inúmeros Trabalhos de Conclusão de Curso desenvolvidos nos últimos anos, citem-se: CUNHA, Paulo Viana. **Reforma política: uma análise sobre as implicações da candidatura avulsa no ordenamento jurídico brasileiro**. 2017. 87 f. Monografia (Graduação em Direito) – Universidade do Estado da Bahia, Jacobina, 2017; ALMEIDA, Camila Crivlin de. **O instituto da candidatura avulsa na democracia brasileira**. 2018. 89 f. Monografia (Graduação em Direito) – Universidade de Brasília, Brasília, 2018; e ALMEIDA, Lucas Gomes. **(In)constitucionalidade da candidatura avulsa: uma análise entre a repercussão geral da matéria e a disciplina jurídica do Pacto de San José da Costa Rica**. 2019. 57 f. Monografia (Graduação em Direito) – Universidade Federal do Tocantins, Palmas, 2019.

prisma, circunda o exame de coadunabilidade da exegese oligopolista-postulatória consoante os direitos fundamentais da Carta e o mandado de universalização do sufrágio (art. 14, *caput*, CF).

No Supremo, onde a jurisdicionabilidade do impasse deriva tanto de questões prejudiciais – como: (i) o status hierárquico da CADH; e (ii) a eficácia limitada do art. 14, §3º, V, da CF – quanto de questões meritorias e teóricas, relativas: (iii) ao conflito normativo entre múltiplos dispositivos constitucionais; (iv) ao âmbito de incidência pessoal das condições de elegibilidade; (v) à legitimidade para atuação da jurisdição constitucional em *hard cases*; e (vi) à ocorrência de alteração informal da Carta; a controvérsia segue indefinida.

Outrossim, para além do imbróglgio quanto aos limites e à a legitimidade para que a celeuma seja enfrentada pelo STF, relevante questão que desafia as possibilidades de absorção do instituto na sistemática eleitoral diz respeito à dificuldade de se realizar a sua adequação à legislação infraconstitucional. Isso porque quase todos os dispositivos que compõem o sistema foram elaborados e sistematizados sobre o paradigma postulatório do *estado de partidos*, à exemplo da Lei n.º 4.737/65 (Código Eleitoral)³, da Lei n.º 9.096/95 (Lei Orgânica dos Partidos Políticos)⁴ e da Lei n.º 9.504/97 (Lei das Eleições)⁵.

Nesse sentido, eventual incorporação ou reconhecimento das candidaturas independentes – na arena parlamentar ou judicial – demanda atuação coordenada para que o instituto seja equacionado (i) com os sistemas eleitorais proporcional e majoritário (nos três níveis da federação); (ii) com o sistema de acesso à propaganda eleitoral; (iii) com o modelo de acesso à recursos do fundo partidário; (iv) com as normas de funcionamento parlamentar; e (v) com outros dispositivos pontuais da legislação.

Sem perder de vista a normatividade da Constituição e a sua a posição de supremacia hierárquica sobre as normas infraconstitucionais – e, em consonância com os princípios do respeito às convenções, da harmonização constitucional e da adequação das leis à Carta Magna – a investigação examina a adequação convencional, constitucional e infraconstitucional da

³ V.g., citem-se os artigos 105 e ss. (sistema proporcional, quociente eleitoral e distribuição de sobras), artigo 131 (fiscalização das mesas receptoras) e artigo 155 §1º (fiscalização e acompanhamento das urnas). BRASIL. **Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965**. Institui o Código Eleitoral. Diário Eleitoral da União, 19 jul. 1965, p. 6746. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/14737.htm. Acesso em: 20 maio 2021.

⁴ V.g., citem-se os artigos 41-A e 44 (acesso a recursos do fundo partidário e a sua aplicação). BRASIL. **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. Diário Oficial, 10 set. 1995. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19096.htm. Acesso em: 16 dez. 2021.

⁵ V.g., citem-se os artigos 10, § 3º (percentual mínimo de vagas por sexo), 16-A (voto dos candidatos sub judice vai para os partidos) e artigo 36 (propaganda eleitoral). BRASIL. **Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997**. Estabelece normas para as eleições. Diário Oficial da União, 01 out. 1997, p. 21801. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19504.htm. Acesso em: 16 dez. 2021.

exegese dominante que aduz serem as postulações apartidárias juridicamente incompatíveis com o ordenamento.

2 Adequação do tema a linha de pesquisa e metodologia

a) *Pertinência do tema de acordo com a linha de pesquisa*: o tema se insere adequadamente na linha de pesquisa “Poder, Cidadania e Desenvolvimento no Estado Democrático” do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Minas Gerais, ao problematizar “os fundamentos do Poder [político] e da autoridade no âmbito estatal [brasileiro]” – este que é identificado pela doutrina como um dos mais limitadores de liberdades políticas passivas por elencar substancial rol de condições de elegibilidade, registrabilidade e hipóteses de inelegibilidade. Consoante os objetivos da linha de pesquisa, por uma perspectiva crítica, são investigados os fundamentos jurídicos, “éticos, políticos, econômicos e sociais” que legitimam, ou deslegitimam, a restrição efetuada pelo art. 14, §3º, V às candidaturas independentes na República Federativa do Brasil⁶.

b) *Pertinência do tema de acordo com o projeto estruturante*: o tema proposto se insere adequadamente no projeto estruturante “A Justiça Social e os Fundamentos Ético-Políticos dos Direitos Humanos e da Autoridade Política” do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Minas Gerais, por objetivar reconstruir por perspectiva internacional, “histórica, filosófica, política, hermenêutico-crítica e sistemático-argumentativa” a legitimidade da condição de elegibilidade de filiação partidária imposta pela Constituição Federal de 1988 e avaliar a sua adequação “ao paradigma do Estado Democrático de Direito”⁷.

c) *Pertinência do tema de acordo com o projeto coletivo e a área de estudo*: o tema proposto se insere adequadamente no projeto coletivo “Direito e Justiça Política”, na área de estudo “Direito Político” do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Minas Gerais por almejar problematizar, criticamente, “os fundamentos do Poder [político] e da autoridade no âmbito estatal [brasileiro]”, especificadamente, em relação à vedação constitucional às candidaturas independentes, numa perspectiva teórica e dogmática, hábil a

⁶ PROGRAMA de Pós-Graduação em Direito. Universidade Federal de Minas Gerais. **Linhas de Pesquisa**. Disponível em: https://pos.direito.ufmg.br/?page_id=1918. Acesso em: 29 dez. 2021. Em conformidade com a linha de pesquisa aplicável aos docentes ingressantes no Programa no Processo Seletivo de 2017.

⁷ PROGRAMA de Pós-Graduação em Direito. Universidade Federal de Minas Gerais. **Linhas de Pesquisa**. Disponível em: https://pos.direito.ufmg.br/?page_id=1918. Acesso em: 29 dez. 2021. Em conformidade com a linha de pesquisa aplicável aos docentes ingressantes no Programa no Processo Seletivo de 2017.

avaliar as repercussões jurídicas de eventual reconhecimento do direito às postulações apartidárias⁸.

d) *Metodologia*: a pesquisa utiliza as vertentes teórico-metodológicas denominadas por Gustin e Dias de jurídico-sociológica⁹ e jurídico-dogmática¹⁰. Pela primeira, examina os aspectos históricos, culturais e políticos do modelo de limitação de candidaturas independentes, fazendo a necessária correlação dessas perspectivas com as contemporâneas condições da realidade constitucional. Pela segunda, consoante os elementos próprios do Direito, avalia as relações normativas, os efeitos sistêmicos e as principais reivindicações de adequação hermenêutica que a incorporação do instituto das candidaturas apartidárias demanda do ordenamento. Nesse propósito, a investigação se dá por meio de análise de legislação, jurisprudência e bibliografia, tanto nacionais quanto estrangeiras; e se vale do tipo de investigação das ciências sociais aplicadas denominado de jurídico-interpretativo¹¹ porquanto decompõe, analiticamente, as interfaces que constituem o impasse. Concomitantemente, utiliza-se do tipo histórico-jurídico¹² para examinar a evolução temporal do instituto e dos paradigmas partidários no país, com pontuais incursões no tipo jurídico-comparativo e na legislação estrangeira¹³.

⁸ PROGRAMA de Pós-Graduação em Direito. Universidade Federal de Minas Gerais. **Linhas de Pesquisa**. Disponível em: https://pos.direito.ufmg.br/?page_id=1918. Acesso em: 29 dez. 2021. Em conformidade com a linha de pesquisa aplicável aos docentes ingressantes no Programa no Processo Seletivo de 2017.

⁹ GUSTIN, Miracy Barbosa de Souza; DIAS, Maria Tereza Fonseca. **(Re)pensando a pesquisa jurídica**: teoria e prática. 4. ed., Belo Horizonte: Del Rey, 2015, p. 22.

¹⁰ GUSTIN; DIAS, *ibidem*, p. 21.

¹¹ GUSTIN; DIAS, *ibidem*, p. 28-29.

¹² GUSTIN; DIAS, *ibidem*, p. 25.

¹³ GUSTIN; DIAS, *ibidem*, p. 28. Nesse desiderato, dados primários extraídos da legislação brasileira, da jurisprudência, de convenções internacionais e de ordenamentos estrangeiros e dados secundários oriundos de publicações científicas são utilizados, desenvolvendo-se a investigação na área de conhecimento, predominantemente, do Direito.

CAPÍTULO I – O IMPASSE DAS CANDIDATURAS INDEPENDENTES NOS SISTEMAS INTERNACIONAIS DE PROTEÇÃO AOS DIREITOS HUMANOS

Num recorte histórico-jurídico das sociedades ocidentais, a limitação do poder estatal e o embrionário surgimento direitos políticos subjetivos inicia-se na Idade Média com a *Magna Charta Libertatum* (1215), intensifica-se na Idade Moderna com a *Petition of Rights* (1628), a *Revolução Gloriosa* (1688-1689) e a *Bill of Rights* (1689), até transcender fronteiras contemporâneas na Declaração do Bom Povo da Virgínia (1776), seguida da Constituição Estadunidense (1787) e da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão (1789)¹⁴.

No século passado, alcança perspectivas universalizantes no texto da Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH) (1948) e do Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos (1966) e também, regionais, na Convenção Europeia dos Direitos do Homem (1950), na Convenção Americana de Direitos Humanos (1969) e na Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos (1981).

Contudo, a exigência de filiação partidária como condição de elegibilidade do sistema político brasileiro (art. 14, §3º, V, da CF) parece contradizer a diretriz internacional de que “Toda pessoa tem o direito de tomar parte no governo de seu país, diretamente ou por intermédio de representantes livremente escolhidos” (art. 21, §1º, da DUDH)¹⁵. Em perspectiva, não aparenta se perfilar às diretivas positivadas na Carta Democrática Interamericana que propugnam ser prioritário o fortalecimento de outras organizações políticas, distintas das agremiações partidárias (Art. 5) e estabelece mandados pela promoção e fomento de diferentes formas de participação democrática (Art. 6)¹⁶.

À primeira vista, tampouco se afigura consentânea à normatividade do art. 25 do Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos (PIDCP), segundo o qual “Todo cidadão terá o direito e a possibilidade”, sem qualquer discriminação por motivo de opinião política: (i) “de participar da condução dos assuntos públicos, diretamente ou por meio de representantes livremente

¹⁴ Para uma perspectiva histórica, Cf. SILVA, Daniela Romanelli da. **Democracia e direitos políticos**. São Paulo: Ed. do Autor, 2005.

¹⁵ ONU. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**, 1948. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos>. Acesso em: 23 nov. 2021

¹⁶ “Artigo 5: O fortalecimento dos partidos e de outras organizações políticas é prioritário para a democracia. Dispensar-se-á atenção especial à problemática derivada dos altos custos das campanhas eleitorais e ao estabelecimento de um regime equilibrado e transparente de financiamento de suas atividades. Artigo 6: A participação dos cidadãos nas decisões relativas a seu próprio desenvolvimento é um direito e uma responsabilidade. É também uma condição necessária para o exercício pleno e efetivo da democracia. Promover e fomentar diversas formas de participação fortalece a democracia.” OEA. **Carta Democrática Interamericana**. Lima (Peru), 11 set. 2001. Disponível em: http://www.oas.org/OASpage/port/Documents/Democratic_Charter.htm. Acesso em: 05 maio 2021.

escolhidos;” (ii) “de votar e ser eleito em eleições periódicas” e (iii) “de ter acesso, em condições gerais de igualdade, às funções públicas de seu país”¹⁷; ou cônsona ao art. 23 da Convenção Americana de Direitos Humanos (CADH), que proíbe a limitação dos direitos (i) de votar e ser eleito; (ii) de “participar na direção dos assuntos públicos”; e (iii) “de ter acesso, em condições gerais de igualdade, às funções públicas de seu país”, por motivos não relacionados a “idade, nacionalidade, residência, idioma, instrução, capacidade civil ou mental, ou condenação, por juiz competente, em processo penal”¹⁸.

1 O juízo de convencionalidade das restrições às candidaturas independentes no Sistema Interamericano de Direitos Humanos

Entre os diversos julgamentos proferidos pela Corte Interamericana de Direitos Humanos nas últimas décadas, duas de suas decisões (*Yatama vs. Nicarágua* e *Castañeda Gutman vs. México*) trazem argumentos fulcrais para determinar quais formas de restrições a direitos políticos podem ser realizadas em conformidade com a Convenção Interamericana¹⁹.

No caso *Yatama vs. Nicarágua* (de 2005), a Corte enfrentou os questionamentos interpelados sobre a inconvenção de ato normativo editado pelo Estado nicaraguense que vedou, entre outros aspectos, a possibilidade até então admitida de que entidades com natureza jurídica distinta de partidos pudessem apresentar candidatos para as competições políticas. Em *Castañeda Gutman vs. México* (de 2008), examinou a alegação de inconvenção da legislação eleitoral mexicana, cujo conteúdo proibia a subscrição de candidatos de modo independente à indicação dos partidos.

¹⁷ “Artigo 25. Todo cidadão terá o direito e a possibilidade, sem qualquer das formas de discriminação mencionadas no artigo 2º e sem restrições infundadas: 1. de participar da condução dos assuntos públicos, diretamente ou por meio de representantes livremente escolhidos; 2. de votar e ser eleito em eleições periódicas, autênticas, realizadas por sufrágio universal e igualitário e por voto secreto, que garantam a manifestação da vontade dos eleitores; 3. de ter acesso, em condições gerais de igualdade, às funções públicas de seu país.” ONU. **Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos**. 23 mar. 1976. Disponível em: <http://www.gddc.pt/direitos-humanos/textos-internacionais-dh/tidhuniversais/CADH-dudh-direitos-civis.html>. Acesso em: 05 maio 2021.

¹⁸ “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.” OEA. **Convenção Americana Sobre Direitos Humanos**. São José (Costa Rica), 22 nov. 1969. Disponível em: https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao_americana.htm. Acesso em: 05 maio 2021.

¹⁹ Indiretamente, o caso *López Mendoza vs. Venezuela* também atravessa a temática das restrições a direitos político passivos, mas por critérios distintos da exigência de filiação.

1.1 Yapti Tasba Masraka Nanih Asla Takanka (Yatama) vs. Nicarágua

Em janeiro de 2000, o Estado da Nicarágua aprovou a Lei Eleitoral n.º 331/2000, cujo conteúdo material estabeleceu que a partir de sua vigência não mais seria permitida a participação de associações com natureza jurídica distinta de partidos nos processos eleitorais²⁰. Em razão da alteração, a organização indígena Yapti Tasba Masraka Nanih Asla Takanka (Yatama), usual proponente de candidatos, ficou impedida de lançar concorrentes aos pleitos realizados em novembro daquele ano em razão da sua natureza jurídica de *Associação de Subscrição Popular*²¹.

Após interpor os recursos judiciais nacionais para proteger os direitos políticos de votar e ser votado dos seus integrantes – não organizados sob as vestes jurídicas de partido – a Yatama restou vencida nos Tribunais pátrios. Ato seguinte, socorreu-se à Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) por compreender que violações a alguns dos artigos do Pacto de São José da Costa Rica – em especial, aos direitos políticos previstos no Art. 23 do instrumento convencional – haviam sido perpetradas.

Após examinar o caso, a Comissão submeteu o processo à Corte Interamericana (Corte IDH) que, preliminarmente, concluiu pela sua admissibilidade e, no mérito, reconheceu a inconvenção da legislação nicaraguense. Ao dissertar sobre a natureza dos direitos políticos e o seu conteúdo no sistema interamericano, a Corte IDH fez precisas considerações sobre a relação intrínseca entre democracia e proteção de liberdades políticas.

Primeiramente, destacou que os direitos políticos possuem importância normativa especial na estrutura do sistema interamericano de Direitos Humanos, constatada, entre outros aspectos, na deliberada opção da Convenção de inseri-los no rol de direitos não passíveis de suspensão em situações extraordinárias, como nos casos de guerra ou de perigo público (Artigo 27)²². Em segundo lugar, enfatizou que os direitos políticos protegidos na Convenção Americana, e em outros instrumentos internacionais, possuem papel essencial para a construção de sociedades politicamente plurais e democráticas, cabendo ressaltar que a legitimidade da

²⁰ NICARÁGUA. Asamblea Nacional de la República de Nicaragua. **Ley n.º 331, aprobada el 19 de enero del 2000.** Ley Electoral. Diario Oficial n.º 16, Manágua, 24 jan. 2000. Disponível em: <http://legislacion.asamblea.gob.ni/normaweb.nsf/d0c69e2c91d9955906256a400077164a/5efaeab45afdc847062571f4005b1e49>. Acesso em: 05 maio 2021.

²¹ CORTE IDH. Corte Interamericana de Derechos Humanos. **Yatama vs. Nicaragua.** Exceções preliminares, mérito, reparações e custas. Presidente: Sergio García Ramírez. São José (Costa Rica), 23 jun. 2005. Disponível em: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_127_esp.pdf. Acesso em: 05 maio 2021.

²² Parágrafo 191 da sentença em Yatama vs. Nicaragua.

própria CADH, e de outros tratados de direitos humanos, repousa sobre o princípio democrático na qualidade de diretriz política para a livre determinação dos povos²³.

Em terceiro, sublinhou ser indispensável que os Estados gerem as condições e os melhores instrumentos para que os direitos políticos consagrados na Convenção sejam usufruídos, não apenas em uma perspectiva formal, mas também substancial, havendo de se observar – em sua implementação – os princípios da igualdade e da não discriminação²⁴. Em quarto, ressaltou que os direitos de votar e de ser votado estão intimamente ligados entre si, de maneira que o direito a voto garante aos cidadãos o poder de eleger livremente quem os representará, enquanto o direito de ser votado assegura a possibilidade de os indivíduos ocuparem os cargos de direção pública²⁵.

Em quinto, em convergência com a teoria majoritária sobre os Direitos Humanos, enfatizou que os direitos políticos não são direitos absolutos, mas que eventuais limitações ao seu conteúdo devem ser guiadas com observância ao princípio da proporcionalidade²⁶. Conclusivamente, sobrelevou que o artigo 6 da Carta Democrática Interamericana dá ênfase à promoção e ao fomento de diversas formas de participação como maneira de fortalecer a democracia e, por conseguinte, não pode o direito das pessoas de se candidatarem às eleições ser limitado irrazoavelmente²⁷.

Ao solucionar o mérito do litígio sobre a legitimidade da restrição consumada pela Lei Eleitoral nicaraguense, a Corte guiou a sua prática hermenêutica por intermédio da aplicação do princípio da proporcionalidade. Nessa toada, destacou que a criação de requisitos normativos para o exercício de direitos políticos não se trata, per si, de limitação ilegítima, pois, como qualquer direito, ele pode sujeitar-se a limitações em abstrato ou concretamente. Entrementes, em consonância com o paradigma jurídico dominante, expressou que essas limitações somente podem ser consideradas legítimas se estiverem em conformidade com os princípios da legalidade, necessidade e proporcionalidade, observado o rol de causas idôneas a restringir os direitos políticos constante do art. 23, item 2, da CADH²⁸.

Em conformidade com a orientação do Comitê de Direitos das Nações Unidas, pontuou que o “direito das pessoas a se apresentar a eleições não deverá se limitar de forma excessiva por meio do requisito de que os candidatos sejam membros de partidos ou pertençam a

²³ Parágrafos 192 e 193 da sentença em *Yatama vs. Nicaragua*.

²⁴ Parágrafo 195 da sentença em *Yatama vs. Nicaragua*.

²⁵ Parágrafos 197 a 200 da sentença em *Yatama vs. Nicaragua*.

²⁶ Parágrafo 206 da sentença em *Yatama vs. Nicaragua*.

²⁷ Quais sejam, “por motivos de idade, nacionalidade, residência, idioma, instrução, capacidade civil ou mental, ou condenação, por juiz competente, em processo penal”. Parágrafo 207 da sentença em *Yatama vs. Nicaragua*.

²⁸ Parágrafo 206 da sentença em *Yatama vs. Nicaragua*.

determinados partidos”²⁹. A partir dessa premissa, enfatizou que a Lei Eleitoral nicaraguense n.º 331/2000 implementou um modelo de subscrição de candidatos mais restritivo que o anteriormente vigente³⁰.

Adiante, ao examinar se o ato normativo observou em forma e substância o subprincípio da legalidade, manifestou que a lei nicaraguense era ambígua ao não estabelecer com exatidão as consequências jurídicas do seu descumprimento³¹. Na mesma linha, ressaltou que o Estado não justificou qual seria a aptidão da medida legislativa implementada para alcançar um interesse público imperativo ou para proteger um bem jurídico relevante, desatendendo ao subprincípio da adequação³².

Na análise do cumprimento do subprincípio da necessidade, destacou que, ao permitir a participação nos processos eleitorais somente por intermédio de partidos políticos, a legislação ignorou os costumes, a organização e a cultura dos indígenas da região nicaraguense da Costa Atlântica e, assim, impôs aos povos tradicionais forma de organização alheia ao seu modo de vida, obstaculizando o acesso a cargos diretivos em assuntos públicos³³.

Nesse espectro, ressaltou inexistir na Convenção Interamericana dispositivo que sustente a posição de que cidadãos apenas possam exercer o direito à candidatura a cargo público eletivo por intermédio de partidos políticos. Apesar de reconhecer a importância dessas associações para o desenvolvimento e fortalecimento da democracia, a Corte frisou que outras formas de organização hábeis a impulsionar candidaturas são imprescindíveis à salvaguarda da participação de grupos não alinhados ao modelo tradicional partidário³⁴.

Embora não tenha feito menção expressa ao juízo de proporcionalidade em sentido estrito, o órgão interamericano sopesou os interesses e bens jurídicos envolvidos na lide com o intuito de determinar se os ganhos trazidos compensariam as restrições e, nesse juízo, destacou que os direitos políticos das comunidades tradicionais seriam anulados com os novos requisitos impostos pela legislação eleitoral³⁵. Portanto, levando em consideração os direitos à igualdade e a não discriminação (arts. 1 e 2 da Convenção Americana) concluiu que a restrição nacional

²⁹ ONU. Comitê de Direitos Humanos. **Comentário Geral n.º 25**. 1996. Disponível em: <https://www.defensoria.sp.def.br/dpesp/repositorio/0/Coment%C3%A1rios%20Gerais%20da%20ONU.pdf>. Acesso em: 05 maio 2021.

³⁰ Parágrafos 208 e 209 da sentença em Yatama vs. Nicaragua.

³¹ Parágrafos 211 e 212 da sentença em Yatama vs. Nicaragua.

³² Parágrafo 218 da sentença em Yatama vs. Nicaragua.

³³ Parágrafo 218 da sentença em Yatama vs. Nicaragua.

³⁴ Parágrafo 215 da sentença em Yatama vs. Nicaragua.

³⁵ Que passou a prever que os Partidos Políticos, para subscreverem candidaturas, necessitariam ter pré-candidatos em ao menos 80% dos Municípios do país (Parágrafo 221 da sentença em Yatama vs. Nicaragua).

aos direitos políticos atingia com maior grau os indivíduos das comunidades indígenas, resultando em prática inconvenicional³⁶.

1.2 Castañeda Gutman vs. Estados Unidos Mexicanos

Em 5 de março de 2004, o cidadão Jorge Castañeda Gutman apresentou, perante a autoridade mexicana competente, um pedido de registro de candidatura independente para as eleições presidenciais do ano de 2006³⁷. Fundamentou o suposto direito à candidatura apartidária com fulcro no artigo 35, II da Constituição Mexicana, cujo teor dispunha que: “*Son prerrogativas del ciudadano: II. Poder ser votado para todos los cargos de elección popular, y nombrado para cualquier otro empleo o comisión, teniendo las calidades que establezca la ley*”³⁸.

Em resposta ao seu requerimento, a autoridade eleitoral estatal indeferiu o registro de candidatura sob o fundamento de que a pretensão não encontrava guarida legal, pois no ordenamento mexicano o direito de subscrever candidaturas pertenceria exclusivamente aos partidos nacionais. Uma vez exarada a decisão, Castañeda Gutman recorreu, sem obter êxito, às instâncias judiciais nacionais. Irresignado, ingressou com petição na CIDH alegando violação aos artigos 23, 24 e 25, e artigos 1º e 2º da Convenção Americana, especificadamente, ao direito político passivo de ser votado sem discriminação e à possibilidade de exercer plenamente a sua cidadania³⁹.

Após a análise preliminar dos pedidos, a Comissão submeteu o processo à Corte IDH que examinou seus aspectos procedimentais e enfrentou o mérito. Prefacialmente, consignou que os direitos políticos estão sistematicamente vinculados à garantia da liberdade de expressão, da liberdade de reunião e da liberdade de associação, plexo de direitos que em conjunto permitem o desenvolvimento do jogo democrático⁴⁰. Em segundo, asseverou que os direitos políticos são fundamentais para o fortalecimento da democracia e do pluralismo político, de maneira que a relação entre direitos humanos, direitos políticos e democracia é indissociável⁴¹. Ato seguinte, objetou que os direitos políticos, além de um fim em si mesmo, constituem-se em

³⁶ Parágrafo 223 da sentença em Yatama vs. Nicaragua.

³⁷ CORTE IDH. Corte Interamericana de Derechos Humanos. **Castañeda Gutman vs. Estados Unidos Mexicanos**. Exceções preliminares, mérito, reparações e custas. Presidente: Cecilia Medina Quiroga. São José (Costa Rica), 06 ago. 2008. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_184_esp.pdf. Acesso em: 05 maio 2021.

³⁸ Parágrafo 81 da sentença em Castañeda Gutman vs. Estados Unidos Mexicanos.

³⁹ Parágrafos 82 a 86 da sentença em Castañeda Gutman vs. Estados Unidos Mexicanos.

⁴⁰ Parágrafo 140 da sentença em Castañeda Gutman vs. Estados Unidos Mexicanos.

⁴¹ Parágrafos 141 e 142 da sentença em Castañeda Gutman vs. Estados Unidos Mexicanos.

meio instrumental para que as sociedades democráticas assegurem os demais direitos previstos na Convenção⁴². Nesse sentido, aludiu que a normativa sobre os direitos políticos no âmbito da CADH encontra-se regulamentada em seu artigo 23, o qual estabelece que todos os cidadãos devem gozar, em condições de igualdade, dos direitos e oportunidades de: (i) participar na direção dos assuntos públicos, diretamente ou por meio de representantes livremente eleitos; (ii) de votar e ser eleitos em eleições periódicas autênticas, realizadas por sufrágio universal, igual, e por voto secreto que garanta a livre expressão da vontade dos eleitores; e (iii) de ter acesso, em condições gerais de igualdade, às funções públicas de seu país⁴³.

Em seguida, destacou que, diferentemente de quase todos os demais direitos previstos na Convenção, o artigo 23 não somente estabelece que seus titulares devem gozar de “direitos”, mas também adiciona o termo “oportunidades”, cujo conceito redundava na obrigação positiva de os Estados garantirem oportunidades reais para que todos os seus titulares efetivamente o usufruam⁴⁴. Nesse sentido, enfatizou que a fruição da participação política pelo exercício do direito a ser eleito pressupõe que os cidadãos tenham a possibilidade de se candidatar, em condições de igualdade, aos cargos públicos sujeitos à eleição⁴⁵. Conclusivamente, pontuou que apesar de a Convenção dispor que tanto o direito de votar quanto o direito de ser eleito devem ser exercidos em eleições periódicas – autênticas, realizadas por sufrágio universal, igual, e por voto secreto – não estabelece uma modalidade específica de sistema eleitoral a ser observada pelos Estados-parte. Portanto, limitar-se-ia a estabelecer estandartes dentro dos quais aos Estados caberia regulamentar a forma de exercício dos direitos políticos⁴⁶.

Ao examinar a convencionalidade das limitações à capacidade eleitoral impostas pelo ordenamento mexicano, indicou o princípio da proporcionalidade como diretriz hermenêutica idônea a conduzir o juízo meritório⁴⁷. Em que pesem os argumentos aduzidos pelo Reclamante de que o artigo 23, item 2, da Convenção adstringiria as hipóteses de limitação a direitos políticos a motivos de “idade, nacionalidade, residência, idioma, instrução, capacidade civil ou mental, ou condenação, por juiz competente, em processo penal”, a Corte IDH pontuou que o dispositivo deve ser interpretado de forma sistemática e em conformidade com os princípios gerais do direito⁴⁸.

⁴² Parágrafo 143 da sentença em *Castañeda Gutman vs. Estados Unidos Mexicanos*.

⁴³ Parágrafo 144 da sentença em *Castañeda Gutman vs. Estados Unidos Mexicanos*.

⁴⁴ Parágrafo 145 da sentença em *Castañeda Gutman vs. Estados Unidos Mexicanos*.

⁴⁵ Parágrafo 148 da sentença em *Castañeda Gutman vs. Estados Unidos Mexicanos*.

⁴⁶ Parágrafo 149 da sentença em *Castañeda Gutman vs. Estados Unidos Mexicanos*.

⁴⁷ Parágrafos 149, 174 e 175 da sentença em *Castañeda Gutman vs. Estados Unidos Mexicanos*.

⁴⁸ Parágrafo 153 da sentença em *Castañeda Gutman vs. Estados Unidos Mexicanos*.

Nessa linha, sustentou que, a exemplo do direito à proteção judicial, os direitos políticos dependem de medidas estatais concretas para a sua implementação. Por conseguinte, a simples positivação em norma convencional não basta para garantir o pleno usufruto das liberdades políticas correspondentes, eis que medidas organizacionais são imprescindíveis à sua fruição⁴⁹. Destarte, pela natureza dos Direitos Políticos – dependentes de obrigações positivas para o seu exercício –, concluiu que os Estados podem restringi-los por motivos diferentes dos textualmente autorizados na Convenção, desde que o princípio da proporcionalidade seja obedecido⁵⁰.

A propósito, em juízo sobre a observância da restrição mexicana ao subprincípio da legalidade, destacou que a limitação perpetrada pelo Estado estava adequadamente positivada em lei formal e material, especificadamente, no Art. 175 do Código Federal de Instituições e Procedimentos Eleitorais⁵¹. Acerca do atendimento ao subprincípio da adequação, ressaltou que a medida mexicana perseguia finalidades legítimas e, nessa esteira, o estabelecimento de regras para o desenvolvimento do sufrágio revelar-se-ia essencial ao exercício dos direitos de votar e ser votado, porquanto a limitação à capacidade eleitoral passiva objetivava a ordenação dos pleitos, o fortalecimento dos partidos e a igualdade de condições competitivas nos certames⁵². Por fim, no juízo de conformidade da limitação mexicana com o subprincípio da necessidade, compreendido como a diretriz que examina se a medida satisfaz a um interesse público imperativo e se é aquela que restringe em menor grau o direito protegido, a Corte entendeu⁵³:

i) Que o Estado, satisfatoriamente, demonstrou que o registro de candidaturas exclusivamente por meios dos partidos políticos satisfaz a necessidades sociais imperiosas. Nesse sentido, a medida serve para o fortalecimento do sistema de partidos como resposta a uma realidade histórica e política de fragmentação; contribui para a organização do processo eleitoral de uma sociedade com 75 milhões de eleitores; e se adequa, pertinentemente, a um sistema de financiamento predominantemente público, no qual se faz necessária uma eficiente fiscalização dos valores utilizados nas eleições⁵⁴;

ii) Que, em abstrato, os sistemas eleitorais permissivos de candidaturas independentes não podem ser considerados menos restritivos a

⁴⁹ Parágrafo 159 da sentença em *Castañeda Gutman vs. Estados Unidos Mexicanos*.

⁵⁰ Parágrafos 153 a 159 da sentença em *Castañeda Gutman vs. Estados Unidos Mexicanos*.

⁵¹ Parágrafos 176 a 179 da sentença em *Castañeda Gutman vs. Estados Unidos Mexicanos*.

⁵² Parágrafos 183 e 193 da sentença em *Castañeda Gutman vs. Estados Unidos Mexicanos*.

⁵³ Parágrafos 186 da sentença em *Castañeda Gutman vs. Estados Unidos Mexicanos*.

⁵⁴ Parágrafos 187 a 193 da sentença em *Castañeda Gutman vs. Estados Unidos Mexicanos*.

direitos políticos que aqueles que adotam a matriz de monopólio partidário. A comparação dependeria, em concreto, do exame dos requisitos impostos pelas diferentes legislações ao exercício do direito de ser votado. Nessa perspectiva, menciona que nos países em que se garante as candidaturas independentes é comum o estabelecimento de condições para a inscrição dessas candidaturas, tal como a definição de um número mínimo de apoio popular ou a exigência de apresentação de plataforma política, não sendo possível deduzir, em tese, que esses sistemas são menos restritivos aos direitos políticos que os demais⁵⁵.

iii) Derradeiramente, devido ao fato de sistemas monopolizadores ou não monopolizadores poderem ser compatíveis com a Convenção, asseverou que a decisão sobre qual sistema instituir nas ordens nacionais estaria no bojo das decisões políticas soberanas dos Estados⁵⁶.

2 A proibição de candidaturas apartidárias no diálogo com cortes internacionais de Direitos Humanos

Um entrelaçamento discursivo entre diferentes esferas do direito internacional e nacional tem sido cada vez mais constante na experiência jurisdicional global⁵⁷. Num fenômeno cunhado como *diálogo entre jurisdições*, com frequência, cortes constitucionais e internacionais têm se referenciado reciprocamente, intensificando um processo de interdependência argumentativa a partir do compartilhamento de problemas comuns⁵⁸.

Quanto à limitação de direitos políticos passivos por critério de filiação partidária, a decisão proferida pela Corte IDH em *Castañeda Gutman vs. México* diverge do único, e pouco conhecido, precedente exarado no âmbito do Direito Internacional dos Direitos Humanos: a sentença proferida no ano de 2011 pela Corte Africana dos Direitos Humanos e dos Povos (Corte Africana) em *Tanganyika Law Society, The Legal and Human Rights Centre e Reverend Christopher R. Mtikila vs. The United Republic Of Tanzania*.

⁵⁵ Parágrafos 194 a 202 da sentença em *Castañeda Gutman vs. Estados Unidos Mexicanos*.

⁵⁶ Parágrafo 204 da sentença em *Castañeda Gutman vs. Estados Unidos Mexicanos*.

⁵⁷ Cf. PIOVESAN, Flávia. Direitos Humanos e diálogo entre jurisdições. **Revista Brasileira de Direito Constitucional**, n. 19, p. 67-93, jan./jun. 2012. Disponível em: <http://www.esdc.com.br/seer/index.php/rbdc/article/view/176>. Acesso em: 05 maio 2021.

⁵⁸ DIAS, Roberto; MOHALLEM, Michael Freitas. O diálogo jurisdicional sobre direitos humanos e a ascensão da rede internacional de cortes constitucionais. **Revista Brasileira de Estudos Constitucionais**, ano 8, n. 29, p. 371-402, mai./ago. 2014. Disponível em: <http://hdl.handle.net/10438/23995>. Acesso em: 05 maio 2021.

Embora não exista qualquer relação de vinculatividade ou subordinação entre essas Cortes, a busca pelos melhores fundamentos decisórios justifica o cotejo dos argumentos expostos pelo órgão jurisdicional africano à luz do direito internacional dos direitos humanos.

2.1 Corte Africana de Direitos Humanos (Tanganyika Law Society, The Legal and Human Rights Centre and Reverendo Christopher R. Mtikila vs. United Republic of Tanzania)

Em 1992, a Assembleia Nacional da República Unida da Tanzânia (*the Tanzanian National Assembly*) aprovou uma emenda à Constituição (*Eighth Constitutional Amendment Act*), cujo texto passou a exigir que para ser candidato às eleições presidenciais, parlamentares e/ou do governo local, os cidadãos tanzanianos deveriam ser membros de partidos políticos e obter dessas agremiações a sua indicação⁵⁹.

A alteração legislativa foi objeto de contestação judicial perante o Supremo Tribunal da República Unida da Tanzânia (*the High Court*), o qual reconheceu em 24 de outubro de 1994 a inconstitucionalidade das modificações. Em reação imediata, o Governo aprovou uma nova Emenda à Constituição reestabelecendo a regra proibitiva a postulações independentes (*Eleventh Constitutional Amendment Act*). Esta última foi declarada inconstitucional em 2006, também pelo Supremo Tribunal, mas teve os seus efeitos reestabelecidos em 2009 por decisão do Tribunal de Apelação da República Unida da Tanzânia (*the Court of Appeal*)⁶⁰. Irresignadas, as entidades *Tanganyika Law Society* e *The Legal and Human Rights Centre* e o Reverendo *Christopher R. Mtikila* levaram a questão até a Corte Africana de Direitos Humanos, alegando,

⁵⁹ Cf. Parágrafo 67 de ACHPR. Comissão Africana dos Direitos Humanos e dos Povos. **Tanganyika Law Society, The Legal and Human Rights Centre e Reverendo Christopher R. Mtikila vs. United Republic of Tanzania**. Presidente: Sophia A. B. Akuffo. Banjul (Gâmbia), 14 jun. 2013. Disponível em: <https://www.african-court.org/en/images/Cases/Judgment/Judgment%20Application%20009-011-2011%20Rev%20Christopher%20Mtikila%20v.%20Tanzania.pdf>. Acesso em: 05 maio 2021.

⁶⁰ Parágrafos 73 e 74 da sentença em *Tanganyika Law Society, The Legal and Human Rights Centre e Reverendo Christopher R. Mtikila vs. United Republic of Tanzania*.

violação aos artigos 2, 10 e 13(1) da Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos⁶¹ e aos artigos 3 e 25 do Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos⁶².

Em suma, sustentaram que a proibição a candidaturas independentes violaria os direitos dos aspirantes a cargos políticos a participarem dos assuntos públicos em seu país, os quais são protegidos por diversos instrumentos internacionais de direitos humanos. Igualmente, aduziram que a proibição tratar-se-ia de ato discriminatório aos candidatos independentes e materializaria uma violação ao direito de livre associação⁶³. Após ser notificado, o Estado da Tanzânia asseverou em sua defesa que a vedação a candidaturas independentes seria uma maneira de evitar a liberdade absoluta e descontrolada, a qual levaria a anarquia e desordem, sendo indispensável à boa governança e à unidade do país⁶⁴. Na ocasião, afirmou que a proibição se fazia necessária à defesa da segurança nacional, da ordem pública e para a garantia da paz e moralidade. Nesse sentido, sustentou que a instituição de requisitos para a formação de partidos políticos, como a obtenção de cotas de apoio em diferentes regiões, seria imprescindível para se evitar o tribalismo e, que, ademais, as alterações veiculadas pela emenda aplicar-se-iam igualmente a todos os tanzanianos, indiscriminadamente⁶⁵. Por fim, sublinhou inexistir violação à liberdade de associação já que o ato de se candidatar contemplaria ambição de âmbito pessoal a que ninguém estaria obrigado⁶⁶.

Superadas as questões de admissibilidade e as preliminares invocadas, a Corte Africana trilhou percurso metodológico até proferir o seu veredito⁶⁷. Inicialmente, considerando a alegação de violação ao artigo 13 (1) da Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos, principal dispositivo do tratado sobre participação política, enunciou criticamente o seu conteúdo, segundo o qual: “Todos os cidadãos têm direito de participar livremente na direção

⁶¹“Artigo 2. Toda a pessoa tem direito ao gozo dos direitos e liberdades reconhecidos e garantidos na presente Carta, sem nenhuma distinção, nomeadamente de raça, de etnia, de cor, de sexo, de língua, de religião, de opinião política ou de qualquer outra opinião, de origem nacional ou social, de fortuna, de nascimento ou de qualquer outra situação. [...] Artigo 10. 1.Toda pessoa tem direito de constituir, livremente, com outras pessoas, associações, sob reserva de se conformar às regras prescritas na lei. 2.Ninguém pode ser obrigado a fazer parte de uma associação sob reserva da obrigação de solidariedade prevista no artigo 29. Artigo 13. 1.Todos os cidadãos têm direito de participar livremente na direção dos assuntos públicos do seu país, quer diretamente, quer por intermédio de representantes livremente escolhidos, isso em conformidade com as regras prescritas na lei”. OUA. **Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos**. Nairóbi (Quênia), 27 jul. 1981. Disponível em: <http://www.dhnet.org.br/direitos/sip/africa/banjul.htm>. Acesso em: 05 maio 2021.

⁶²“Artigo 3. Os Estados Partes no presente Pacto comprometem-se a assegurar a homens e mulheres igualdade no gozo de todos os direitos civis e políticos enunciados no presente Pacto”. ONU. **Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos**. 23 mar. 1976. Disponível em: <http://www.gddc.pt/direitos-humanos/textos-internacionais-dh/tidhuniversais/CADH-dudh-direitos-civis.html>. Acesso em: 05 maio 2021.

⁶³ Parágrafo 89.2 e 89.3 da sentença em *Tanganyika Law Society, The Legal and Human Rights Centre e Reverendo Christopher R. Mtikila vs. United Republic of Tanzania*.

⁶⁴ Parágrafo 90.1, *ibidem*.

⁶⁵ Parágrafo 90.1, *ibidem*.

⁶⁶ Parágrafo 90.2 a 90.4, *ibidem*.

⁶⁷ Parágrafos 79 a 88, *ibidem*.

dos assuntos públicos do seu país, quer diretamente, quer por intermédio de representantes livremente escolhidos” desde que “em conformidade com as regras prescritas na lei”^{68, 69}.

Em segundo, asseverou ser imperativo reconhecer que os direitos assegurados na Carta Africana têm natureza de direitos individuais e, por isso, não devem ser desfrutados apenas em associação com outras pessoas e grupos⁷⁰. A propósito, em cotejo com os preceitos que concedem ao cidadão a opção de participar no governo (diretamente ou por meio de representantes), concluiu que a condição de pertencimento a partido afronta-lhes o conteúdo, visto que o usufruto de liberdades políticas fundamentais só pode ser limitado com esteio nas hipóteses elencadas na Convenção⁷¹. Em seguida, ao recapitular as alegações firmadas pelo Demandado, observou que as limitações perpetradas pela Emenda são justificadas a partir da aplicação do princípio da necessidade em correlação às demandas sociais do povo da Tanzânia⁷². De acordo com a estrutura territorial do Estado – composto por uma parte continental e outra insular –, o Demandado defendia ser imprescindível que o pertencimento a partido fosse exigido em cada uma delas para se evitar a ocorrência de tribalismo. Segundo a República da Tanzânia, a norma constitucional apenas estabeleceria um procedimento para o exercício do direito de ser votado, impondo obrigações necessárias e razoáveis ao seu gozo⁷³.

No cotejo dos argumentos aduzidos pelas partes, a Corte Africana pontuou que a jurisprudência, de fato, admite restrições ao exercício de direitos, desde que proporcionais e necessárias. Asseverou que os Estados podem limitar direitos previstos no Tratado, desde que obedecidos alguns dos propósitos estabelecidos no art. 27 (2), preservando dessa forma o equilíbrio entre demandas com interesse geral e direitos individuais⁷⁴. Todavia, sobrelevou que o Estado Demandado, no caso, não demonstrou que as restrições aos direitos políticos eram

⁶⁸ OUA. **Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos**. Nairóbi (Quênia), 27 jul. 1981. Disponível em: <http://www.dhnet.org.br/direitos/sip/africa/banjul.htm>. Acesso em: 05 maio 2021.

⁶⁹ Cumpre destacar que a norma é bastante similar ao artigo 21, 1 ‘a’ da Convenção Americana, segundo a qual: 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.

⁷⁰ Parágrafo 98 da sentença em *Tanganyika Law Society, The Legal and Human Rights Centre e Reverendo Christopher R. Mtikila vs. United Republic of Tanzania*.

⁷¹ Segundo os artigos 27 (2) e 29 (4) da Carta Africana: “Os direitos e as liberdades de cada pessoa exercem-se no respeito dos direitos de outrem, da segurança coletiva, da moral e do interesse comum” e os indivíduos têm o dever de “preservar e reforçar a solidariedade social e nacional, particularmente quando esta é ameaçada”. Parágrafos 99 e 100 da sentença em *Tanganyika Law Society, The Legal and Human Rights Centre e Reverendo Christopher R. Mtikila vs. United Republic of Tanzania*.

⁷² Parágrafo 101, *ibidem*.

⁷³ Parágrafo 101 e 102, *ibidem*. Com efeito, o Demandado informou ter instituído um sistema político multipartidário após a independência, na década de 60, o qual não vingou diante a necessidade política de a unidade nacional ser consolidada. Asseverou que após anos de ditadura a democracia multipartidária foi reintroduzida no país, no início dos anos 90, mas por se tratar de uma democracia jovem, a proibição das candidaturas independentes revelou-se necessária para que as suas instituições políticas fossem fortalecidas. Parágrafos 104 e 105, *ibidem*.

⁷⁴ Parágrafos 106 e 107.1, *ibidem*.

proporcionais aos objetivos almejados ou que se enquadrariam dentro das hipóteses de excepcional cabimento para a sua concretização. Enfatizou que diferentemente das circunstâncias afetas ao precedente *Castañeda Gutman vs. México*, os cidadãos da Tanzânia não podem ser indicados por um partido sem dele ser membro e que, de toda forma, enfrentam árduos requisitos normativos caso queiram criar uma agremiação⁷⁵.

Destarte, asseverou que o Comentário Geral n.º 25 do Comitê de Direitos Humanos da ONU, instrumento auxiliar de interpretação das normas humanistas, veda que o direito de candidatura seja restringido por motivo de filiação a partido, não estando autorizado na Convenção de Viena (art. 27) que os Estados invoquem as disposições de seu direito interno para justificar o descumprimento a Tratado⁷⁶. Na ocasião, a Corte África enfatizou que o Demandado possui a obrigação de fazer leis em conformidade com as disposições da Carta Africana, após ratificá-la e que, se as cláusulas *claw-back*, de um lado, autorizam as leis nacionais a regulamentarem o gozo dos direitos consagrados no Tratado; de outro, não creditam aos Estados o poder de violar frontalmente as suas disposições⁷⁷.

De acordo com a orientação propugnada pela Comissão Africana de Direitos Humanos (*Communication No 212/98 Amnesty International v Zambia Twelfth Activity Report*), destacou ser do Estado o ônus de comprovar o cabimento do instrumento, eis que o recurso a cláusula de limitação não pode ser banalizado de maneira que os direitos regulamentados sejam anulados⁷⁸. A propósito, asseverou não existir liberdade de participação nos assuntos públicos se para escolher um representante de sua preferência o eleitor é obrigado a optar somente pelos candidatos indicados por partidos.

Na percepção do órgão jurisdicional, se a norma convencional garante o direito de participar no governo, diretamente ou por meio representantes, qualquer lei que exija prévia filiação a partido como condição para candidatura consistiria em impedimento desnecessário: equivalente a uma violação à prerrogativa de participação direta⁷⁹. Nessa senda, a Corte Africana reconheceu a ocorrência de violação, também, à liberdade de associação consagrada no artigo 10 da Carta, segundo a qual: “Toda pessoa tem direito de constituir, livremente, com outras pessoas, associações, sob reserva de se conformar às regras prescritas na lei” (Art. 10.1)

⁷⁵ Parágrafo 107.2, da sentença em *Tanganyika Law Society, The Legal and Human Rights Centre e Reverendo Christopher R. Mtikila vs. United Republic of Tanzania*.

⁷⁶ Parágrafos 107.2 a 108, *ibidem*.

⁷⁷ Parágrafo 109, *ibidem*.

⁷⁸ Parágrafo 109, *ibidem*.

⁷⁹ Parágrafo 109, *ibidem*.

e ao preceito segundo o qual “Ninguém pode ser obrigado a fazer parte de uma associação sob reserva da obrigação de solidariedade prevista no artigo 29º” (Art. 10.2)⁸⁰.

Oportunamente, declarou que a liberdade de associação implica a liberdade de se associar e de não o fazê-lo; por conseguinte, exigir que as pessoas se associem a um partido a fim de se eleger a cargos públicos viola o direito na medida em que os cidadãos são obrigados a ingressar ou a formar uma associação antes de poderem alcançar essas posições públicas⁸¹. Diferentemente da Corte Interamericana, a sua similar Africana ainda reconheceu a proibição a candidaturas independentes como afrontosa ao direito de não ser discriminado (Art. 2º da Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos), semelhante ao positivado no artigo 1 da Convenção Americana⁸².

Na exegese do órgão jurisdicional africano, a despeito de a lei proibitiva do Demandado se aplicar igualmente a todos os tanzanianos, deduz-se que os seus efeitos impactam distintamente nos indivíduos, tendo por base um motivo relacionado às suas opiniões políticas⁸³. Muito embora o Demandado tenha invocado a estrutura do Estado e a história do país como fundamento para justificar o tratamento inequânime no acesso a candidaturas, a Corte declarou que as alegações não são razoáveis e legítimas a franquearem a limitação perpetrada aos direitos políticos e à liberdade de associação dos indivíduos⁸⁴.

⁸⁰ “Artigo 29º. O indivíduo tem ainda o dever: 1. De preservar o desenvolvimento harmonioso da família e de atuar em favor da sua coesão e respeito; de respeitar a todo momento os seus pais, de os alimentar e de os assistir em caso de necessidade. 2. De servir a sua comunidade nacional pondo as suas capacidades físicas e intelectuais a seu serviço. 3. De não comprometer a segurança do Estado de que é nacional ou residente. 4. De preservar e reforçar a solidariedade social e nacional, particularmente quando esta é ameaçada. 5. De preservar e reforçar a independência nacional e a integridade territorial da pátria e, de uma maneira geral, de contribuir para a defesa do seu país, nas condições fixadas pela lei. 6. De trabalhar, na medida das suas capacidades e possibilidades, e de desobrigar-se das contribuições fixadas pela lei para a salvaguarda dos interesses fundamentais da sociedade. 7. De zelar, nas suas relações com a sociedade, pela preservação e reforço dos valores culturais africanos positivos, em um espírito de tolerância, de diálogo e de concertação e, de uma maneira geral, de contribuir para a promoção da saúde moral da sociedade. 8. De contribuir com as suas melhores capacidades, a todo momento e em todos os níveis, para a promoção e realização da Unidade Africana”. OUA. **Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos**. Nairóbi (Quênia), 27 jul. 1981. Disponível em: <http://www.dhnet.org.br/direitos/sip/africa/banjul.htm>. Acesso em: 05 maio 2021.

⁸¹ Parágrafos 112 a 114 da sentença em *Tanganyika Law Society, The Legal and Human Rights Centre e Reverendo Christopher R. Mtikila vs. United Republic of Tanzania*.

⁸² O primeiro diz que: “Toda a pessoa tem direito ao gozo dos direitos e liberdades reconhecidos e garantidos na presente Carta, sem nenhuma distinção, nomeadamente de raça, de etnia, de cor, de sexo, de língua, de religião, de opinião política ou de qualquer outra opinião, de origem nacional ou social, de fortuna, de nascimento ou de qualquer outra situação”; O segundo que: “Os Estados Partes nesta Convenção comprometem-se a respeitar os direitos e liberdades nela reconhecidos e a garantir seu livre e pleno exercício a toda pessoa que esteja sujeita à sua jurisdição, sem discriminação alguma por motivo de raça, cor, sexo, idioma, religião, opiniões políticas ou de qualquer outra natureza, origem nacional ou social, posição econômica, nascimento ou qualquer outra condição social”.

⁸³ Parágrafo 117, *ibidem*.

⁸⁴ Parágrafos 116 a 118 da sentença *op. cit.*

Destarte, entendeu que a Emenda Constitucional impugnada viola os direitos à não discriminação (art. 2) e à igualdade perante a lei (art. 3.2) presentes na Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos⁸⁵, estando a última garantia analogamente prevista na CADH (art. 24). Em linhas conclusivas, considerou inadequado dar procedência ao argumento de que o ato restritivo violaria o princípio do Estado de Direito, por se tratar de conceito deveras abrangente que não deveria ser genericamente abordado⁸⁶.

De forma similar, considerou não ser necessário enfrentar a alegação de violação ao artigo 25 do PIDCP, apesar de ter competência para tanto (artigo 3.1 da Carta Africana), uma vez que reconhecidas as violações à Convenção Regional, seria dispensável a sua aplicação no caso. Ao final, declarou que a norma constitucional da República Unida da Tanzânia viola os Artigos 2, 3, 10 e 13 (1) da Carta, instruindo o Demandado a tomar as medidas constitucionais, legislativas e todas as outras necessárias para remediar as violações encontradas, dentro de um prazo razoável, e a informar a Corte sobre as providências levadas a cabo⁸⁷.

2.2 Tribunal Europeu de Direitos Humanos (Yumak and Sadak vs. Turkey, Oran vs. Turkey e Timurhan vs. Turkey)

Determinadas peculiaridades do sistema europeu de direitos humanos justificam a feitura de algumas considerações preliminares quanto à tutela dada aos direitos políticos no continente. A primeira trata-se do fato de que a Convenção Europeia, diferentemente de suas análogas continentais, não mencionou expressamente a existência dos direitos políticos quando de sua adoção em 1950⁸⁸. À época, apenas indiretamente consagrou liberdades fundamentais a eles relacionadas, como a liberdade de pensamento, de consciência, de religião (Art. 9), de expressão (art. 10), de reunião, de associação (art. 11), bem como a proibição de discriminação (art. 14), fazendo-o apenas em 1952 com a adoção do Protocolo Adicional n.º 1⁸⁹. A partir de então, passou a estabelecer em seu artigo 3º que: “As Altas Partes Contratantes obrigam-se a organizar, com intervalos razoáveis, eleições livres, por escrutínio secreto, em condições que

⁸⁵ O dispositivo africano (art. 3.2) diz: “Todas as pessoas têm direito a uma igual proteção da lei.”. O americano (art. 24): “Todas as pessoas são iguais perante a lei. Por conseguinte, têm direito, sem discriminação, a igual proteção da lei”.

⁸⁶ Parágrafos 120 e 121 da sentença *op. cit.*

⁸⁷ Parágrafo 126. No mérito, a decisão foi proferida à unanimidade, tendo havido opiniões divergentes quanto a questões processuais.

⁸⁸ Texto disponível em: https://www.echr.coe.int/documents/convention_eng.pdf. Acesso em: 05 maio 2021.

⁸⁹ TEDH. Tribunal Europeu de Direitos Humanos. **Protocolo Adicional à Convenção de Proteção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais**. Paris, 20 mar. 1952. Disponível em: https://www.echr.coe.int/Documents/Convention_POR.pdf. Acesso em: 05 maio 2021.

asseguem a livre expressão da opinião do povo na eleição do órgão legislativo”, inaugurando, ainda que de maneira tímida, um parâmetro idôneo ao controle convencional de violações aos direitos políticos na Europa⁹⁰.

Em segundo, outra especificidade diferenciadora do sistema consiste na estreita amplitude normativa dada aos direitos de participação. Distintamente da Convenção Americana (Art. 23), da Carta Africana (Art. 13) ou mesmo do Pacto dos Direitos Civis e Políticos (Art. 25), a normativa europeia não positiva o sufrágio universal como uma diretriz convencional. Adicionalmente, tampouco notabiliza o direito à participação como categoria autônoma de direito individual. Nas palavras de Burak Gemalmaz, do fato resulta uma grave deficiência do sistema na capacidade de controlar atuações estatais arbitrárias face a princípios democráticos, entretanto, a reduzida magnitude do dispositivo (Art. 3º do Protocolo Adicional n.º 1) não tem impedido a Corte de interpretá-lo para além da sua aceção estrita⁹¹.

A rigor, em matéria de proteção a direitos políticos, inexistem precedentes na jurisprudência do Tribunal Europeu de Direitos Humanos (TEDH) que diretamente tenham versado sobre proibições perpetradas pelos Estados a candidaturas independentes. Uma razão de ordem normativa explica em parte essa realidade, marcada por um arranjo continental em que dos 47 (quarente e sete) Estados submetidos à sua jurisdição, apenas a Suécia não as admite em nenhuma das eleições ao legislativo ou presidenciais⁹². Não obstante a carência de julgados sobre as candidaturas independentes no sistema europeu, decisões proferidas nas últimas décadas sobre a liberdade conformativa dos Estados na disciplina dos seus sistemas eleitorais contribuem, indireta e dialogicamente, para o escrutínio do instituto na perspectiva europeia⁹³.

A propósito, em que pese o artigo 3º do Protocolo Adicional n.º 1 não ser considerado um dispositivo consagrador de direitos subjetivos textuais, o Tribunal Europeu tem declarado em diversas ocasiões que a norma implica a positivação de direitos individuais, como o direito de votar (aspecto ativo) e o direito de se candidatar (aspecto passivo)⁹⁴. Nessa senda, Pérez Alberdi afirma que o conteúdo material dos direitos políticos no sistema não se restringe à

⁹⁰ GEMALMAZ, H. Burak. Democracy, Free Elections and Independent Candidates: Critical Remarks On The Jurisprudence Of The European Court Of Human Rights. **Istanbul Hukuk Mecmuasi**, v. 76, n. 1, p. 9-63, 2018.

⁹¹ GEMALMAZ, H. Burak. Democracy, Free Elections and Independent Candidates: Critical Remarks On The Jurisprudence Of The European Court Of Human Rights. **Istanbul Hukuk Mecmuasi**, v. 76, n. 1, p. 9-63, 2018.

⁹² Cf. sistema de comparação de informações do portal da ACE Electoral Knowledge Network, disponível em: <http://aceproject.org/epic-en?question=PC001>. Acesso em: 05 maio 2021.

⁹³ Entre eles: Mathieu-Mohin and Clerfayt vs. Belgium, solicitação n.º. 9267/81, 02 mar. 1987, série A, n.º. 113 (parágrafos 46-51); Zdanoka vs. Latvia, solicitação n.º. 58278/00, 16 mar. 2006 (parágrafo 102); Campagnano vs. Italy, solicitação n.º. 77955/01, 23 mar. 2006 (parágrafo 44); Lykourazos vs. Greece, solicitação n.º. 33554/03, 15 jun. 2006 (parágrafo 50).

⁹⁴ GEMALMAZ, *op. cit.* No mesmo sentido: O'BOYLE, Michael. Electoral disputes and the ECHR: an overview. **Human Rights Law Journal**, v. 30, n. 1, 2010, p. 1-12.

organização periódica de eleições, impondo igualmente que a vontade dos cidadãos seja verdadeiramente convertida na vontade do Estado⁹⁵. Levando em conta o preâmbulo da Convenção Europeia – reconhecido pela Corte como indicativo dos seus objetivos e finalidades, e também como parte integrante do contexto substancial de suas normas – e, ainda, tendo em consideração os trabalhos preparativos para a elaboração do artigo 3º do Protocolo n.º 1, a doutrina e jurisprudência europeia afirmam haver uma ligação inseparável entre democracia e direitos humanos na sua ordem pública⁹⁶.

Por essas razões, aos Estados-signatários impõe-se um dever de empreender e organizar eleições democráticas sob condições que garantam a livre expressão do povo⁹⁷, não apenas numa perspectiva meramente institucional, mas que efetivamente assegure a participação política de tal forma que a vontade imputada aos órgãos estatais seja a mais fiel possível à manifestada nas urnas⁹⁸. De toda sorte, assim como os seus similares Africano e Americano, o Tribunal Europeu admite a consumação de limitações estatais ao direito de candidatura, desde que persigam um fim legítimo e sejam proporcionais. A esse respeito, a orientação do Tribunal Europeu é bastante permissiva, partindo do reconhecimento de uma ampla *margem de apreciação estatal* para a definição dos seus arranjos eleitorais⁹⁹.

Em que pese uma postura deferente aos Estados seja a praxe nos sistemas regionais de direitos humanos na temática da liberdade dos sistemas eleitorais, objeta-se especificadamente em relação ao órgão europeu que a sua orientação é excessivamente concentrada na dimensão institucional do direito a voto (da imprescindibilidade de ser organizarem eleições factíveis) e deficitária na salvaguarda subjetiva dessa potestade jurídica (de proteção individual de liberdades políticas contra o arbítrio estatal)¹⁰⁰. Sobre o tema, o Tribunal reiteradamente

⁹⁵ PÉREZ ALBERDI, María Reyes. La delimitación del derecho de sufragio activo por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos. **Revista de Derecho Político**, v. 1, n. 88, set./dez. 2013, p. 339.337-366.

⁹⁶ “Golder vs. United Kingdom, Ap. No.4451/70, Judgment of 21 February 1975, para.34 (The ECtHR here referred to Article 31 para. 2 of the Vienna Convention of 23 May 1969 on the Law of Treaties). e Zdanoka v. Latvia, Ap. No. 58278/00, Grand Chamber Judgment of 16 March 2006, para. 98. Also see, **Council of Europe**, Guide on Article 3 of Protocol No. 1 to the European Convention on Human Rights – Right to Free Elections, Updated on 31 August 2017, Council of Europe, 2017, p.6.” GEMALMAZ, H. Burak. Democracy, Free Elections and Independent Candidates: Critical Remarks On The Jurisprudence Of The European Court Of Human Rights. **Istanbul Hukuk Mecmuası**, v. 76, n. 1, 2018, p. 28.

⁹⁷ GEMALMAZ, *ibidem*, p. 29; Mathieu-Mohin and Clerfayt vs. Belgium, 02 mar. 1987 (parágrafo 50); United Communist Party of Turkey and Others vs. Turkey, solicitação nº. 19392/92, 30 jan. 1998 (parágrafo 33).

⁹⁸ PÉREZ ALBERDI, María Reyes. La delimitación del derecho de sufragio activo por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos. **Revista de Derecho Político**, v. 1, n. 88, set./dez. p. 339. Cf. BATISTA FREJEDO, Francisco J. Elecciones y Estado democrático de Derecho. **Revista española de derecho constitucional**, ano 11, n. 32, maio/ago. 1991, p. 115-134.

⁹⁹ GEMALMAZ, *op. cit.* A propósito, confirmam-se *Campagnano vs. Italy*, Ap.77955/01, julgado em 23 mar. 2006; e *Gitonas and Others vs. Greece*, julgado em 01 jul. 1997.

¹⁰⁰ PÉREZ ALBERDI, María Reyes. La delimitación del derecho de sufragio activo por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos. **Revista de Derecho Político**, v. 1, n. 88, set./dez. p. 340-341.

assevera que os direitos políticos previstos no Protocolo Adicional n.º 1 não são absolutos, havendo inúmeras maneiras de se organizar e administrar os sistemas eleitorais em consonância com a diversidade cultural europeia e o desenvolvimento histórico do pensamento político no continente. Em consequência, O TEDH entende que a cada país cabe moldar-se e ajustar-se à “sua própria visão democrática”¹⁰¹, no que ratifica uma orientação jurisprudencial favorável a uma aplicação ampla da *teoria da margem de apreciação estatal* em litígios que versem sobre condições de elegibilidade e direito à voto¹⁰².

Na visão de Carlos Fernández Esquer, a doutrina do TEDH é coerente com a constatação de que os sistemas eleitorais precisam satisfazer várias funções, nem sempre conciliáveis entre si, como a qualidade representativa, a governabilidade, a representação dos distintos interesses sociais, a conexão entre mandantes e mandatários, entre outras¹⁰³. Nessa senda, Garcia Roca assevera ser prudente que a proteção internacional a direitos políticos seja subsidiária, tendo-se em conta a pluralidade de sistemas eleitorais constitucional e convencionalmente possíveis¹⁰⁴.

A propósito, em três decisões que indiretamente envolveram o tema das candidaturas independentes (*Yumak and Sadak vs. Turkey*¹⁰⁵, *Oran vs. Turkey*¹⁰⁶ e *Timurhan vs. Turkey*¹⁰⁷), o TEDH fez uso ampliado da teoria da margem da apreciação nacional para considerar convencional normas domésticas turcas que: (i) instituíam cláusula de barreira de obtenção de ao menos 10% dos votos nacionais para a obtenção de cadeiras por partidos no legislativo

¹⁰¹ *Hirst vs. the United Kingdom* (No. 2), Ap. No. 74025/01, Grand Chamber Judgment of 06 October 2005, para. 61, conforme GEMALMAZ, H. Burak. **Democracy, Free Elections and Independent Candidates**: Critical Remarks On The Jurisprudence Of The European Court Of Human Rights. *Istanbul Hukuk Mecmuası*, v. 76, n. 1, 2018, p. 28.

¹⁰² “*Gitonas and Others v. Greece*, Judgment of 01 July 1997; *Vito Sante Santoro v. Italy*, Ap. No.36681/97, Judgment of 01 July 2004. *Mathieu-Mohin and Clerfayt v. Belgium*, Ap. No.9267/81, Judgment of 02 March 1987, para.52; *Vito Sante Santoro v. Italy*, Ap. No.36681/97, Judgment of 01 July 2004, para.54; *Georgian Labor Party v. Georgia*, Ap. No.9103/04, Judgment of 8 July 2008, para. 90. Also see, Golubok, p.375 376; Mowbray, ‘Promotion of Democracy by the ECtHR’, p.489-490” GEMALMAZ, *ibidem*, p. 28.

¹⁰³ FERNÁNDEZ ESQUER, Carlos. Un apunte sobre la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos en materia de sistemas electorales. **Revista de Derecho Electoral**, n. 25, jan./jul. 2018. p. 28.

¹⁰⁴ GARCÍA ROCA, Javier. Del compromiso internacional de los estados de organizar elecciones libres al derecho de sufragio de los ciudadanos (art. 3 P1). In: SANTOLAYA MACHETTI, Pablo; GARCÍA ROCA, Javier (Orgs.). **La Europa de los Derechos**: el Convenio Europeo de Derechos Humanos. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, p. 719-726.

¹⁰⁵ Especificamente na segunda sessão de julgamento, em 30 jan. 2007. Cf. TEDH. Tribunal Europeu de Direitos Humanos. **Yumak and Sadak vs. Turkey**. Solicitação nº. 10226/03. Presidente: Boštjan M. Zupančič. Estrasburgo (França), 8 jul. 2008. Disponível em: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-87363>. Acesso em: 05 maio 2021.

¹⁰⁶ TEDH. Tribunal Europeu de Direitos Humanos. **Oran vs. Turkey**. Solicitações nº. 28881/07 e nº. 37920/07. Presidente: Guido Raimondi. Estrasburgo (França), 15 abr. 2014. Disponível em: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-142636>. Acesso em: 05 maio 2021.

¹⁰⁷ TEDH. Tribunal Europeu de Direitos Humanos. **Timurhan vs. Turkey**. Solicitação nº. 28882/07. Segunda sessão. Presidente: Guido Raimondi. Estrasburgo (França), 16 dez. 2014. Disponível em: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-151046>. Acesso em: 05 maio 2021.

federal; e (ii) proibiam cidadãos residentes no estrangeiro de votar em candidatos independentes, embora pudessem fazê-lo nos candidatos partidários.

Sinteticamente, em *Yumak and Sadak vs. Turkey* (2007) a Corte entendeu que embora a cláusula de barreira existente no percentual de 10% fosse a mais alta dos países membros do Conselho da Europa, os quais geralmente adotam um percentual máximo de 5%, a legislação Turca não violaria o artigo 3º do Protocolo Adicional n.º 1¹⁰⁸, entre outras razões, porque facultaria aos indivíduos a possibilidade de concorrerem aos pleitos como candidatos independentes e, nessa condição, de não estarem submetidos ao alto limiar de desempenho exigido dos partidos¹⁰⁹.

Na mesma linha auto deferente, em *Oran vs. Turkey* a maioria do TEDH (em 4 votos contra 3) considerou ser convencional a legislação que proíbe cidadãos residentes no estrangeiro de votarem em candidatos independentes. Sobre o tema, entendeu existirem relevantes dificuldades técnicas para que os votos dados em independentes fossem contabilizados, eis que normalmente são muitos os candidatos avulsos¹¹⁰. Nesse ínterim, asseverou que a limitação estaria em conformidade com a abertura normativa concedida pela teoria da margem da apreciação nacional, eis que a restrição à liberdade de voto dos residentes no exterior seria justificável por ser vocacionada a limitar a sua influência no resultado de eleições que afetam, principalmente, os que vivem no país¹¹¹. Segundo a maioria dos votos, os partidos políticos possuem um papel preponderante na vida política do Estado e, por conseguinte, a restrição perpetrada à liberdade de voto aprimoraria o pluralismo democrático na medida em que evitaria a fragmentação excessiva e disfuncional de candidaturas¹¹². Consequentemente, entendeu que a proibição a residentes no exterior de votar em independentes, em última análise, fortaleceria a expressão da opinião, e dessa forma não afrontaria o direito de candidatura ou de livre expressão para os fins do artigo 3º do Protocolo n.º 1 (tomado isoladamente ou em conjunto com o artigo 14 da Convenção)¹¹³, orientação que também foi seguida em *Timurhan vs. Turkey*¹¹⁴.

Em crítica contundente, a minoria do TEDH entendeu em voto dissidente que a normativa do Estado Turco restringia as chances dos candidatos independentes de ganharem

¹⁰⁸ Parágrafos 61 a 64 da sentença em *Yumak e Sadak vs. Turkey*.

¹⁰⁹ Parágrafos 133-138 da sentença em *Yumak e Sadak vs. Turkey*.

¹¹⁰ Parágrafos 60 a 62 da sentença em *Oran vs. Turkey*.

¹¹¹ Parágrafos 62 e 63 da sentença em *Oran vs. Turkey*.

¹¹² Parágrafos 64 a 66 da sentença em *Oran vs. Turkey*.

¹¹³ Parágrafos 64 a 66 da sentença em *Oran vs. Turkey*.

¹¹⁴ Parágrafos 17 a 22 da sentença em *Timurhan vs. Turkey*, em que a Corte considerou improcedente a insurgência de cidadã turca contra o que considerava uma discriminação arbitrária entre eleitores residentes no território nacional e residentes no estrangeiro no que concerne à sua liberdade de voto.

votos, violando o princípio do igual sufrágio. Pontuou que a restrição só pode ser considerada compatível com o artigo 3º do Protocolo n.º 1 se não impedir a “livre expressão da opinião do povo na escolha do legislativo”, o que não ocorre quando os eleitores são forçados a votar apenas nos candidatos dos partidos¹¹⁵. Acerca das dificuldades técnicas alegadas para o cômputo de votos dados em candidatos independentes no exterior, sublinhou que a Comissão de Veneza já apontou em relatório amplamente conhecido haverem maneiras simples de se fazê-lo¹¹⁶. Por isso mesmo, não considerou razoável que a formulação de um sistema para essa finalidade fosse obstáculo técnico insuperável e/ou impossível¹¹⁷. Ato seguinte, quanto ao argumento de que o legislador teria legítima preocupação em limitar a influência de eleitores residentes no exterior nos pleitos, qualificou-o como completamente irrelevante, para não dizer absurdo, além de destacar que ele sequer foi invocado pelo Estado-demandado. Nesse aspecto, afirmou que se o legislador confere direitos de voto a cidadãos residentes no estrangeiro, é porque considera-os capazes de escolherem os indivíduos aptos a governarem o país. Do contrário, não faria sentido que sua capacidade eleitoral ativa fosse reconhecida¹¹⁸.

Na mesma senda, afirmou que embora o papel dos partidos políticos seja inegavelmente importante no modelo eleitoral turco, se o sistema admite candidaturas independentes é porque os eleitores devem poder escolher entre essas opções. Por conseguinte, a relevância dos partidos políticos não pode ser usada como justificativa idônea para se proibir que independentes possam disputar os votos dados pelo eleitorado¹¹⁹. Conclusivamente, questionou a adequação do argumento de que o legislador teria legítimo interesse em evitar a fragmentação excessiva do processo eleitoral, posto que a maneira de se evitar essa ocorrência se dá com o estabelecimento de limiares eleitorais (cláusulas de desempenho), tal como decidido anteriormente em *Yumak e Sadak vs. Turkey*, e não com a completa proibição para que somente certos candidatos obtenham os votos livremente depositados. Por todo o exposto, a minoria manifestou que a

¹¹⁵ Voto divergente em *Oran v. Turkey*, pontos 6 e 7: “This restricted the applicant’s chances of winning votes. Such a restriction “infringes the principle of equal suffrage” (see Opinion no. 269/2003 adopted by the Venice Commission on 17 December 2003, setting out joint recommendations by the Venice Commission and the Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR) of the Organisation for Security and Cooperation in Europe (OSCE) on the electoral law and the electoral administration in Armenia, paragraph 30, document CDL-AD (2003) 21). The restriction is compatible with Article 3 of Protocol no. 1 only if it does not thwart the “free expression of the opinion of the people in the choice of the legislature”.

¹¹⁶ VENICE COMMISSION. European Commission for Democracy through Law. **Opinion on the new Constitution of Hungary adopted by the Venice Commission at its 87th Plenary Session**. CDL-AD(2011)016-e. Veneza (Itália), 17-18 jun. 2011. Disponível em: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD\(2011\)016-E.aspx](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD(2011)016-E.aspx). Acesso em: 05 maio 2021.

¹¹⁷ Voto divergente em *Oran vs. Turkey*, ponto 7.

¹¹⁸ Voto divergente em *Oran vs. Turkey*, ponto 7.

¹¹⁹ Voto divergente em *Oran vs. Turkey*, ponto 7.

limitação imposta pela legislação turca seria efetivamente incompatível com o artigo 3º do Protocolo Adicional n.º 1, tendo ficado vencida pela diferença de um único voto.

A despeito de críticas e dissidências, o TEDH pode ser classificado em temas relativos a restrições a direitos políticos como um órgão auto deferente e priorizador da *margem de apreciação* do Estados-parte¹²⁰. Em síntese, no que concerne aos direitos políticos previstos no art. 3º do Protocolo Adicional n.º 1, o órgão entende que:

- i) não incluem direitos a algum sistema eleitoral em específico¹²¹;
- ii) implicam igualdade de tratamento entre todos os cidadãos no exercício dos seus direitos eleitorais, mas não garantem o mesmo peso aos seus votos nem assegura que os candidatos tenham iguais chances de vitória¹²²;
- iii) as restrições à elegibilidade devem ser proporcionais e não podem prejudicar a própria essência do direito¹²³;
- iv) a evolução histórica e política do Estado deve ser considerada na avaliação da proporcionalidade de eventuais restrições impostas¹²⁴;
- v) qualquer mecanismo doméstico idôneo a determinar a elegibilidade deve atender aos requisitos de segurança jurídica e justiça processual¹²⁵; e

¹²⁰ JOHNS, Alecia. **Conceptualising political candidacy as a human right**. 2014. 366 f. Tese (Doutorado em Filosofia do Direito) – Tese de Doutorado. Balliol College, University of Oxford, Oxford, 2014. Disponível em: <https://ora.ox.ac.uk/objects/uuid:652b8a54-2142-4c19-a2c3-0d176c3fb90b>. Acesso em: 05 maio 2021. p. 57-59.

¹²¹ Parágrafo 54 da sentença em TEDH. Tribunal Europeu de Direitos Humanos. **Mathieu-Mohin and Clerfayt vs. Belgium**. Solicitação n.º. 9267/81. Presidente: Rolv Ryssdal. Estrasburgo (França), 02 mar. 1987. Disponível em: https://eos.cartercenter.org/uploads/document_file/path/633/CASE_OF_MATHIEU-MOHIN_AND_CLERFAYT_v._BELGIUM.pdf. Acesso em: 05 maio 2021.

¹²² Parágrafo 54, *ibidem*.

¹²³ Cf. parágrafo 115 de TEDH. Tribunal Europeu de Direitos Humanos. **Ždanoka vs. Latvia**. Solicitação n.º. 58278/00. Presidente: Christos Rozakis. Estrasburgo (França), 16 mar. 2006. Disponível em: <http://hudoc.echr.coe.int/rus?i=001-61827>. Acesso em: 05 maio 2021; e parágrafo 161 de TEDH. Tribunal Europeu de Direitos Humanos. **Tănase vs. Moldov**. Solicitação n.º. 7/08. Presidente: Peer Lorenzen. Estrasburgo (França), 27 abr. 2010. Disponível em: <https://www.refworld.org/cases,ECHR,4bf65a2e2.htm>. Acesso em: 05 maio 2021.

¹²⁴ Cf. parágrafo 33 de TEDH. Tribunal Europeu de Direitos Humanos. **Podkolzina vs. Latvia Ap**. Solicitação n.º. 46726/99. Presidente: Nicolas Bratza. Estrasburgo (França), 09 abr. 2002. Disponível em: <https://minorityrights.org/wp-content/uploads/old-site-downloads/download-390-Podkolzina-vs-Latvia.pdf>. Acesso em: 05 maio 2021.

¹²⁵ Cf. parágrafo 59 de TEDH. Tribunal Europeu de Direitos Humanos. **Melnichenko vs. Ukraine**. Solicitação n.º. 17707/02. Presidente: Jean-Paul Costa. Estrasburgo (França), 19 out. 2004. Disponível em: <https://www.refworld.org/cases,ECHR,42d2605b4.html>. Acesso em: 05 maio 2021; e TEDH. Tribunal Europeu de Direitos Humanos. **Sukhovetsky vs. Ukraine**. Solicitação n.º. 36655/02. Presidente: Jean-Paul Costa. Estrasburgo (França), 08 nov. 2005. Disponível em: https://www.stradalex.com/en/sl_src_publ_jur_int/document/echr_36655-02. Acesso em: 05 maio 2021.

vi) candidatos independentes podem sofrer sensíveis desvantagens competitivas em comparação a candidatos partidários¹²⁶.

3 Rodrigo Sobrosa Mezzomo vs. Brasil em prognóstico de convencionalidade

No dia 27/09/2017, o advogado Rodrigo Sobrosa Mezzomo denunciou a República Federativa do Brasil perante a Comissão Interamericana de Direitos Humanos sob a alegação de que a legislação eleitoral brasileira contraria os ditames da CADH¹²⁷. À vista disso, alegou múltiplas violações do direito pátrio a diversos preceitos de Direitos Humanos, especialmente ao art. 23 da norma convencional, cujo teor proíbe a perpetração de limitações a direitos políticos dos cidadãos dos Estados-parte fundadas em motivo de afiliação partidária.

Em pedido final, requereu o restabelecimento da tradição democrática de mais de 120 anos de candidaturas avulsas no Brasil, segundo ele, vilmente usurpadas do povo durante a ditadura Vargas¹²⁸. Para tanto, requereu a declaração de que o Estado brasileiro violou direitos políticos e garantias judiciais, razão porque deve ser condenado, entre outras obrigações:

- i) a adequar a sua legislação eleitoral aos termos do artigo 23 do Pacto de São José, permitindo que todo cidadão possa se candidatar mesmo sem filiação partidária a qualquer cargo eletivo; de maneira que
- ii) “a nova legislação não imponha aos candidatos independentes formalidades, burocracias ou condições mais severas que àquelas impostas aos candidatos filiados a partidos políticos”¹²⁹.

¹²⁶ TEDH. Tribunal Europeu de Direitos Humanos. **Oran vs. Turkey**. Solicitações nº. 28881/07 e nº. 37920/07. Presidente: Guido Raimondi. Estrasburgo (França), 15 abr. 2014. Disponível em: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-142636>. Acesso em: 05 maio 2021.

¹²⁷ Para uma visão panorâmica de casos envolvendo o Brasil na Comissão Interamericana de Direitos Humanos, cfr. LEGALE, Siddharta; PIOVESAN, Flávia (Org.). **Os casos do Brasil na Comissão Interamericana de Direitos Humanos**. Rio de Janeiro: Rio de Janeiro: Núcleo Interamericano de Direitos Humanos - UFRJ, 2020. v. 1.

¹²⁸ “Representantes livremente escolhidos’ são aqueles que se apresentam ao pleito sem que tenham sido coagidos, constrangidos ou acuados. A contrario sensu, se para participar da vida política alguém precisa – obrigatoriamente! – se filiar a um partido, mesmo que dele discorde programaticamente, os representantes não serão livres, pois estarão manietados. Em outras palavras, comparecerão ao pleito eleitoral com o espírito compelido, conformados como domínio alheio, vergados, resignados, alquebrados ou rendidos aos interesses das máquinas partidárias e das cúpulas políticas. Destarte, não serão os representantes, portanto, ‘livremente escolhidos’, como tão limpidamente assegura a Declaração Universal dos Direitos Humanos [sic].” BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário 1.238.853/RJ**. Relator: Min. Roberto Barroso. Diário da Justiça Eletrônico, 10 nov. 2020. p. 55.

¹²⁹ Íntegra da petição disponível em: <https://www.conjur.com.br/dl/denuncia-mezzomo-candidatura-avulsa.pdf>. Acesso em: 05 maio 2021.

3.1 A vacilante jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos na tutela de direitos políticos passivos

Os *standards* de aplicação dos Direitos Humanos construídos por órgãos judicantes internacionais têm o importante desígnio de orientar os diversos sujeitos do Direito Internacional acerca do direito dos tratados aplicável às suas relações jurídicas internas e externas. Na prática, em que pesem as diferenças fáticas e normativas subjacentes aos casos *Yatama vs. Nicarágua* e *Castañeda Gutman vs. México*, a adoção de premissas similares sobre democracia e direitos políticos – com soluções jurídicas eminentemente antagônicas – suscita dúvidas quanto a coerência da Corte Interamericana no trato da legitimidade de limitações a direitos políticos passivos.

No julgamento de *Castañeda Gutman vs. México*, quatro inconsistências podem ser destacadas no *decisum* da Corte IDH: (i) a incoerência dos argumentos usados na fundamentação da sentença em divergência às premissas fixadas no relatório; (ii) a violação literal ao texto normativo do art. 23 da Convenção Americana de Direitos Humanos; (iii) a desconsideração ao teor da Observação Geral n.º 25 do Comitê de Direitos Humanos das Nações Unidas; e (iv) a aplicação metodologicamente teratológica do princípio da proporcionalidade.

No primeiro ponto, a despeito das alegações formuladas pelo recorrente sobre a similitude das questões fáticas e normativas entre *Castañeda Gutman vs. México* e *Yatama vs. Nicarágua*¹³⁰, a Corte entendeu inexistir identidade entre as circunstâncias de fato e os conflitos jurídicos subjacentes hábeis a impelir-lhe a aplicação homogênea do Direito¹³¹. Sinteticamente, declarou que em *Yatama vs. Nicarágua* o cerne da lide relacionava-se ao exame da legitimidade do requisito de filiação partidária imposto a indivíduos pertencentes a comunidades indígenas – tradicionalmente não habituadas a esse tipo de organização – enquanto em *Castañeda Gutman vs. México* adstringia-se à análise de legitimidade do sistema de subscrição sobre os direitos de um único indivíduo – não vulnerável e não representante dos interesses de grupos socialmente marginalizados¹³².

No entendimento do órgão, o aspecto subjetivo relativo aos casos, isto é, as singularidades das partes que alegaram terem sido sujeitas a restrições indevidas nos seus direitos políticos, assumiu papel determinante para o juízo de legitimidade das limitações. Em

¹³⁰ Parágrafo 167 da sentença em *Castañeda Gutman vs. Estados Unidos Mexicanos*.

¹³¹ Parágrafos 170 e 171 da sentença em *Castañeda Gutman vs. Estados Unidos Mexicanos*.

¹³² Parágrafo 172 da sentença em *Castañeda Gutman vs. Estados Unidos Mexicanos*.

Yatama, a vulnerabilidade dos indivíduos pertencentes a comunidades indígenas, não habituadas ao modelo partidário, foi decisiva para compreender (acertadamente) que a instituição de sistema inibidor de postulações não partidárias criava discriminações indevidas dentro do Estado, enquanto em *Castañeda Gutman vs. México* a ausência de representação de interesses de grupos vulneráveis foi compreendida (controversamente) como motivo hábil a fundamentar recusa à postulação. Nesse último caso, a Corte afirmou que o reclamante possuía diversas alternativas idôneas para postular-se candidato, como: (i) ingressar em um partido político e nele tentar a sua indicação; (ii) conquistar sua nomeação por uma agremiação partidária mesmo não sendo a ela afiliado; ou (iii) formar o seu próprio partido e por ele concorrer às eleições¹³³.

Na prática, o órgão jurisdicional acabou por ignorar a causa de pedir que sustentava os pleitos do reclamante consistente nas alegações de violação às garantias individuais de livre associação (Art. 16 da CADH), de liberdade de trabalho (Art. 6º do Protocolo de San Salvador) e igualdade perante a lei (Art. 24 da CADH), pois *Castañeda Gutman* não questionava a Corte IDH sobre a existência de alternativas hábeis ao exercício do direito político passivo de ser votado, fato conhecido; provocava o órgão jurisdicional a examinar se a restrição estatal perpetrada poderia ser considerada convencional e proporcional em conformidade com a legislação convencional e com as teses fixadas em *Yatama vs. Nicarágua*, especialmente as de que:

- (i) os direitos políticos possuem relevância normativa especial no Sistema Interamericano de Direitos Humanos (Parágrafo 191 da sentença);
- (ii) os regimes políticos estruturados pluralmente com partidos e outras organizações políticas são essenciais à democracia representativa (Parágrafos 192 e 193 da sentença);
- (iii) é indispensável aos Estados-parte envidar esforços para gerar mecanismos e condições ótimas ao usufruto dos direitos políticos convencionais (Parágrafo 195 da sentença);
- (iv) os direitos políticos apenas podem ter o seu exercício regulamentado exclusivamente pelos motivos explicitados no item 1 do art. 23 da Convenção (Parágrafo 206 da sentença);

¹³³ Parágrafo 202 da sentença em *Castañeda Gutman vs. Estados Unidos Mexicanos*.

(v) o Comitê de Direitos Humanos da ONU não admite limitações aos direitos políticos mediante a exigência de filiação partidária obrigatória (Parágrafo 208 da sentença);

(vi) não existe dispositivo na Convenção Americana que sustente o posicionamento de que cidadãos somente podem exercer o direito à candidatura por intermédio de partidos (Parágrafos 215 e 216 da sentença);

(vii) a participação em assuntos públicos de organizações distintas dos partidos é fundamental para garantir a expressão política de grupos de cidadãos que de outra forma ficariam excluídos do processo democrático (Parágrafo 217 da sentença) e;

(viii) qualquer requisito de participação estabelecido para partidos e que não possam ser cumpridos por agrupações com natureza diferente são contrários aos artigos 23 e 24 da Convenção (Parágrafo 220 da sentença).

Com efeito, a pura e simples possibilidade de se postular candidato por outros meios não se prestava a refutar a alegação de desproporcionalidade da legislação nacional, como equivocadamente admitiu a Corte. Noutro norte, era preciso que o órgão jurisdicional aferisse, em consonância com o subprincípio da necessidade, se seria possível alcançar os fins almejados pela proibição às candidaturas independentes mediante mecanismos menos impactantes aos direitos políticos e as liberdades do Demandante e de todos os cidadãos apartidários, extraordinariamente representados.

Se não fosse assim, o mesmo argumento também poderia ter sido erroneamente utilizado em *Yatama vs. Nicarágua* para afirmar que os indígenas tinham abstratamente a alternativa de se pleitearem candidatos por partidos, ignorando os seus costumes e os outros Direitos Humanos por eles titularizados. Na prática, o que foi exigido da Corte IDH em *Castañeda Gutman vs. México* era a aplicação do princípio da equidade, fundamental para a manutenção da coerência em julgamentos com circunstâncias concretas semelhantes e princípios jurídicos similares; ou que fosse assumido o ônus argumentativo de operar o devido *distinguishing* a partir de fundamentos claros e metodologicamente construídos.

Dentre outras premissas, a *ratio decidendi* fixada em *Yatama vs. Nicarágua* e ignorada pela Corte IDH em *Castañeda Gutman vs. México* era a de que medidas legislativas que afetam inequanimemente os direitos políticos de grupos determinados devem ser reputadas inconventionais, caso não atendam ao teste de proporcionalidade. Afinal, como a própria Corte IDH ressaltou em *Castañeda Gutman*, diferentemente de quase todos os demais direitos

previstos na Convenção Americana, o artigo 23 não apenas estabelece que seus titulares devem gozar de direitos políticos, mas também preleciona que os Estados devem assumir obrigações positivas para garantir mecanismos ótimos a fim de que todas as pessoas tenham oportunidades reais para exercê-los¹³⁴.

Entre outras questões, cumpria à Corte verificar se a tese que rejeita a denominada *discriminação indireta* seria também aplicável ao caso envolvendo o México, pois similarmente à maneira como o pertencimento a comunidades indígenas foi fator orientador para o exame de juridicidade da legislação nicaraguense, a titularização por Castañeda Gutman dos direitos humanos de liberdade de associação (art. 16 da CADH), de liberdade de trabalho (Art. 6º do Protocolo de San Salvador) e igualdade perante a lei (art. 24 da CADH) deveria ser apreciada no juízo de convencionalidade da legislação mexicana em face aos direitos de votar e ser votado (art. 23 da CADH) e à liberdade de consciência (art. 12 da CADH) previstos no tratado.

Noutro ponto, ao refutar os argumentos aduzidos por Castañeda Gutman de que as restrições a direitos políticos limitar-se-iam aos motivos expressamente mencionados no artigo 23, item 2 da Convenção, a Corte IDH sustentou, *contra legem*, e sem maiores preocupações argumentativas, que a natureza jurídica dos direitos políticos autorizaria os Estados a restringi-los por motivos diversos do que os manifestamente explicitados no dispositivo. Laconicamente suscitada, a tese afronta diretamente os princípios da segurança jurídica, da proporcionalidade e o cânone da literalidade sobre o qual recai a atividade interpretativa, pois embora a doutrina admita a possibilidade exegética de direitos serem restringidos independentemente de autorização expressa na norma instituidora, o faz desde que a limitação ocorra para dar eficácia a outros direitos fundamentais sobrepostos numa situação concreta¹³⁵.

Ademais, não é hermeneuticamente legítimo que o intérprete atrole a opção convencional de estabelecer alternativas *numerus clausus* aptas a autorizar limitações aos direitos políticos (art. 23, 2 da CADH). Com efeito, para que uma norma-regra fosse derogada por normas-princípio, caberia ao intérprete se desincumbir de um ônus argumentativo qualificado, nem de longe realizado pela Corte ao (não) justificar a derrogação da regra¹³⁶. Até porque, ainda que possa ser considerada legítima a utilização excepcional da técnica de derrogação, é de se esperar em uma Corte de Direitos Humanos que ela seja feita para garantir

¹³⁴ Parágrafo 145 da sentença em Castañeda Gutman vs. Estados Unidos Mexicanos.

¹³⁵ ALEXY, Robert. **Teoria dos Direitos Fundamentais**. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2012; NOVAIS, Jorge Reis. **As Restrições aos Direitos Fundamentais não Expressamente Autorizadas pela Constituição**. 2. ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2010; PEREIRA, Jane Reis Gonçalves. **Interpretação constitucional e direitos fundamentais**. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

¹³⁶ Cf. SILVA, Virgílio Afonso da. **Direitos Fundamentais: conteúdo essencial, restrições e eficácia**. São Paulo: Malheiros, 2009, p. 56-62; e ÁVILA, Humberto. **Teoria dos Princípios**. 11. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

a interpretação mais favorável à pessoa em face ao Estado. Aliás, o Pacto contém norma expressa (Art. 29, a) de que nenhuma de suas disposições poderá ser interpretada no sentido de permitir que qualquer dos Estados-partes, grupo ou pessoa suprima o gozo e exercício dos direitos e liberdades nela reconhecidos, ou limite-os em maior medida do que nele previsto.

Em um terceiro ponto vacilante, a Corte IDH igualmente desconsiderou a orientação contida na Observação Geral n.º 25 do Comitê de Direitos Humanos das Nações Unidas a respeito da interpretação do art. 25 do Pacto Internacional Sobre os Direitos Civis e Políticos. Na qualidade de órgão convencional para a proteção dos Direitos Humanos, cabe aos comitês auxiliar os Estados a implementarem esses direitos e, para assisti-los, elaborar observações gerais sobre os direitos e obrigações neles contidos¹³⁷. No que diz respeito às hipóteses para que os Estados restrinjam legitimamente os direitos políticos, a Observação Geral n.º 25 do Comitê dos Direitos Humanos da ONU orienta que o direito de as pessoas se candidatarem a eleições não deve ser excessivamente limitado mediante o requisito de que os candidatos sejam membros de partidos ou pertençam a determinadas agremiações (parágrafo dezessete)¹³⁸.

O documento reconhece que restrições a direitos políticos são aceitáveis desde que baseadas em critérios objetivos e proporcionais. Entretanto, explicita especificadamente que discriminações com base em critérios de filiação partidária não são admitidas (parágrafo quinze)¹³⁹. Inclusive, porque o art. 5 do PIDCP determina que os direitos políticos não podem ser interpretados em sentido que autorize, ou referende, ato cujo objetivo seja suprimir, ou limitar, esses direitos em maior medida do que a delineada na norma¹⁴⁰.

¹³⁷ LIMA JÚNIOR, Jayme Benvenuto. **Manual de direitos humanos internacionais**: Acesso aos sistemas global e regional de proteção dos direitos humanos. São Paulo: Edições Loyola, 2002. p. 73.

¹³⁸ “El derecho de las personas a presentarse a elecciones no deberá limitarse de forma excesiva mediante el requisito de que los candidatos sean miembros de partidos o pertenezcan a determinados partidos” ACNUDH. Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos. **Observación General n.º. 25**: Comentarios generales adoptados por el Comité de los Derechos Humanos, Artículo 25 - La participación en los asuntos públicos y el derecho de voto. 57º período de sesiones, 12 jul. 1996. Disponível em: <http://hrlibrary.umn.edu/hrcommittee/Sgencom25.html>. Acesso em: 05 maio 2021.

¹³⁹ “Las personas que de otro modo reúnan las condiciones exigidas para presentarse a elecciones no deberán ser excluidas mediante la imposición de requisitos irrazonables o de carácter discriminatorio, como el nivel de instrucción, el lugar de residencia o la descendencia, o a causa de su afiliación política.” ACNUDH. Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos. **Observación General n.º. 25**: Comentarios generales adoptados por el Comité de los Derechos Humanos, Artículo 25 - La participación en los asuntos públicos y el derecho de voto. 57º período de sesiones, 12 jul. 1996. Disponível em: <http://hrlibrary.umn.edu/hrcommittee/Sgencom25.html>. Acesso em: 05 maio 2021.

¹⁴⁰ Tal como sustentado no parágrafo 27 da Observação Geral n.º 25: “los derechos reconocidos y amparados por el artículo 25 no podrán interpretarse en el sentido de que autorizan o refrendan acto alguno que tenga por objeto la supresión o limitación de los derechos y libertades amparados por el Pacto, en mayor medida de lo previsto”. Assim, a observação reconhece, tal como fez a Corte, a possibilidade genérica de imposição de condições “al ejercicio de los derechos amparados por el artículo 25” desde que baseadas “en criterios objetivos y razonables”, e a título especial, já define que essas restrições não são admitidas por razões de filiação política”. ACNUDH. Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos. **Observación General n.º. 25**: Comentarios generales adoptados por el Comité de los Derechos Humanos, Artículo 25 - La participación en los asuntos públicos y el

3.2 A restrição brasileira às candidaturas independentes e o princípio *pro homine*

No continente americano, consoante pesquisa divulgada pelo *ACE Electoral Knowledge Network*, entre os 20 (vinte) países que aceitam a jurisdição contenciosa da CIDH, 8 (oito) não admitem candidaturas independentes em nenhum de seus pleitos enquanto 12 (doze) admitem-nas de alguma forma (em eleições para o legislativo e/ou executivo, em nível local e/ou nacional)¹⁴¹. É possível conjecturar que a atuação deficitária da Corte Interamericana na proteção de direitos políticos tem contribuído para a manutenção da América como o continente mais conservador do mundo em termos de candidaturas apartidárias, concentrando 38,09% dos casos de proibição absoluta num total de 241 (duzentos e quarenta e um) países pesquisados¹⁴².

Na sociedade da comunicação, em que múltiplas formas de interação comunicacional coexistem, as entidades partidárias não mais têm permanecido como organizações exclusivas para a discussão de problemas e assuntos políticos¹⁴³. Enquanto Estado signatário da CADH, incorporada ao direito interno pelo Decreto n.º 678 de 1992 – e que, consoante o Decreto n.º 4.463 de 2002, reconhece a competência da Corte Interamericana para aplicação da Convenção – o Brasil é país comprometido com os ditames dos Direitos Humanos os quais servem-lhe de orientação deontológica em suas relações internacionais (Art. 4º, II, CF/88).

Diferentemente do que estabelecia o Código Federal de Instituições e Procedimentos Eleitorais do Estado do México, as normas restritivas de direitos políticos passivos no Brasil (Art. 14, V, §3º da CF/88 e Art. 11, §14º da Lei 9.504/97) dispõem (em tese) que somente podem ser candidatos a cargos políticos os indivíduos filiados a organizações partidárias¹⁴⁴. Desse plexo normativo, extrai-se que os partidos brasileiros não podem indicar como candidatos pessoas não pertencentes aos seus quadros, de modo que ao estreitar o vínculo de

derecho de voto. 57º período de sesiones, 12 jul. 1996. Disponível em: <http://hrlibrary.umn.edu/hrcommittee/Sgencom25.html>. Acesso em: 05 maio 2021.

¹⁴¹ Não as admitem em nenhum caso: Argentina, Brasil, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Guiana, Nicarágua e Suriname. Admitem-nas em alguma parte dos seus pleitos: Barbados, Bolívia, Chile, Colômbia, El Salvador, Equador, Haiti, Honduras, México, Panamá, Paraguai, Peru, República Dominicana, Uruguai e Venezuela. Informações disponíveis em: <http://aceproject.org/epic-en/CDMap?question=PC008&f> e https://www.CADH.oas.org/basicos/portugues/d.Convencao_Americana_Ratific.htm. Acesso em: 05 maio 2021.

¹⁴² Conforme as informações disponíveis em: ACE PROJECT. Can independent candidates compete in presidential or legislative elections?. [S. l.], 2021. Disponível em: <http://aceproject.org/epic-en/CDMap?question=PC008&f>. Acesso em: 08 set. 2021 e OEA. Convenção Americana Sobre Direitos Humanos. São José (Costa Rica), 22 nov. 1969. Disponível em: https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao_americana.htm. Acesso em: 05 maio 2021.

¹⁴³ Cf. MASUDA, Yoneji. **The Information Society: as post-industrial society**. Tokyo: Institute for the Information Society, 1980.

¹⁴⁴ “§ 3º São condições de elegibilidade, na forma da lei: [...] V - a filiação partidária” e “§ 14. É vedado o registro de candidatura avulsa, ainda que o requerente tenha filiação partidária”.

dependência entre candidaturas e estruturas partidárias, o ordenamento tupiniquim restringe parte das liberdades políticas dos seus cidadãos em grau de intensidade máximo, quando comparado a opção mexicana e/ou a de outros países.

Outrossim, cumpre ressaltar que de acordo com o princípio da *primazia da norma mais favorável (pro homine)*¹⁴⁵, o intérprete de Direitos Humanos deve aplicar a norma mais favorável à pessoa humana, seja ela nacional ou internacional, quando em situação fática ocorra a sobreposição de dois ou mais dispositivos normativos¹⁴⁶. No escólio de Antônio Augusto Cançado Trindade – o princípio é aplicado pela Comissão Europeia de Direitos desde fins da década de cinquenta –, e obteve reconhecimento na Corte Interamericana em 1985 porque amplia e fortalece a proteção de direitos no sistema regional¹⁴⁷. Não obstante a decisão proferida em Castañeda Gutman vs. Estados Unidos Mexicanos, a diretriz continua a ser reconhecida pela Corte IDH em diversos julgados¹⁴⁸ e é endossada pelo Supremo Tribunal Federal como orientação legítima¹⁴⁹.

Nas palavras de Valerio Mazzuoli¹⁵⁰, independentemente do alinhamento de um Estado à doutrina monista ou dualista de direito internacional, o seu ordenamento jurídico interno não pode ser invocado para recusar cumprimento àquilo que acordou internacionalmente, sob pena de desobedecer à disposição expressa da Convenção de Viena (Art. 27). Sob esse ângulo, é evidente que no que concerne à proteção de direitos políticos passivos dos indivíduos a Convenção Americana de Direitos Humanos (Art. 23) e o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos (Art. 25) zelam mais pela autonomia política da pessoa do que o direito brasileiro, que exige a filiação partidária como condição de elegibilidade. Todavia, não se deve olvidar que os sistemas global e regional não são dicotômicos, como bem explana Flávia Piovesan, visto que as suas relações são complementares em favor do maior benefício à pessoa humana¹⁵¹. Dessarte, a aplicação do princípio da primazia da norma mais favorável não implica desrespeito

¹⁴⁵ TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. Direito internacional e direito interno: sua interação na proteção dos direitos humanos. (Prefácio). In: SÃO PAULO. **Centro de Estudos da Procuradoria Geral do Estado**, São Paulo, n. 14, p. 15-46, 1997.

¹⁴⁶ MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. **Curso de direito internacional público**. 9. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015; RAMOS, André de Carvalho. **Curso de direitos humanos**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

¹⁴⁷ TRINDADE, *op. cit.*

¹⁴⁸ Cf. MAGALHÃES, Breno Baía. **Pluralismo Constitucional Interamericano: leitura plural da Constituição de 1988 e o diálogo entre o Supremo Tribunal Federal e a Corte Interamericana de Direitos Humanos**. 2015. 315 f. Tese (Doutorado em Direito) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal do Pará, Belém, 2015.

¹⁴⁹ Entre outros, cf. BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Segunda Turma). **Habeas Corpus 96.772/SP**. Relator: Min. Celso de Mello. Diário da Justiça Eletrônico, 21 ago. 2009. Disponível em: <https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/14712898/habeas-corpus-hc-96772-sp>. Acesso em: 20 maio 2021.

¹⁵⁰ MAZZUOLI, *op. cit.*, p. 110, cita o ICJ Reports (1988), p. 34.

¹⁵¹ PIOVESAN, Flávia. A Constituição Brasileira de 1988 e os Tratados Internacionais de Proteção dos Direitos Humanos. **Revista Jurídica da Faculdade de Direito**, v. 2, n. 1, ano 2, p. 20-33.

à soberania da República Federativa do Brasil; ao contrário, é uma decorrência do princípio na medida em que a ratificação de dispositivos internacionais depende de sua manifestação¹⁵².

Com efeito, essa orientação deriva no ordenamento jurídico brasileiro dos próprios postulados constitucionais que explicitam ser *a dignidade da pessoa humana* fundamento do Estado Democrático de Direito (Art. 1º, II) e a *prevalência dos Direitos Humanos* como normas regentes em suas relações internacionais (Art. 4, II), razões pelas quais o reconhecimento do princípio é imperativo em *Rodrigo Sobrosa Mezzomo vs. Brasil*, no crivo da teoria do *duplo controle*. Nessa perspectiva, há de se destacar que o teor literal do art. 29, ‘a’ da Convenção Interamericana, o qual determina que nenhuma de suas disposições podem ser interpretadas para permitir que qualquer dos Estados-partes, grupo ou pessoa suprima o gozo e exercício dos direitos e liberdades nela reconhecidos – ou limite-os em maior medida que o previsto – deve orientar o intérprete convencional na exegese das hipóteses *numerus clausus* enunciadas no art. 23, item 2, do Pacto de São José para limitar direitos políticos.

No mesmo norte, o artigo art. 29, b, da CADH, ao prelecionar que as suas disposições não podem ser interpretadas para limitar o exercício de direito reconhecido em outra Convenção (em que um dos seus Estados-parte seja signatário) impõe obediência ao teor do art. 25 do PIDCP, que reputa ilegítimas restrições a direitos políticos por motivo de vinculação partidária¹⁵³. Com fulcro na deontologia *pro homine*, a Corte Interamericana tem rejeitado, em diversos julgados, a aplicação da *teoria da margem de apreciação nacional*, segundo a qual, questões polêmicas de restrições estatais a direitos devem ser dirimidas prioritariamente pelos foros nacionais. Conforme leciona André de Carvalho Ramos, embora reconhecida no sistema Europeu, a teoria é rejeitada no aparato interamericano ao entendimento de que ela relativiza a forma normativa dos Direitos Humanos, esvaziando-os de sentido e aplicabilidade¹⁵⁴.

Notadamente, em decorrência do princípio da boa-fé, não é razoável que ao firmarem um tratado de Direitos Humanos os Estados não se comprometem a cooperar em favor do seu cumprimento¹⁵⁵. Como qualquer Estado-parte da CADH, o Brasil é autorizado pelos artigos 75

¹⁵² PIOVESAN, Flávia. A Constituição Brasileira de 1988 e os Tratados Internacionais de Proteção dos Direitos Humanos. **Revista Jurídica da Faculdade de Direito**, v. 2, n. 1, ano 2, p. 24.

¹⁵³ No mesmo sentido, BASTOS JÚNIOR, Luiz Magno Pinto; SANTOS, Rodrigo Mito dos. Levando a Sério os Direitos Políticos Fundamentais: Inelegibilidade e Controle de Convencionalidade. **Revista Direito GV**, São Paulo, v. 11, n. 1, p. 223 *et seq.* Na doutrina internacional, Cf. MAKULILO, Alexander B. Join a party or I cannot elect you: The independent candidate question in Tanzania. **CEU Political Science Journal**, v. 6, n. 1, fev. 2011. p. 113-114.

¹⁵⁴ RAMOS, André de Carvalho. **Teoria Geral dos Direitos Humanos na Ordem Internacional**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 115-120.

¹⁵⁵ ÁLVARES, Roberta Karolinny. Rodrigues. Tendências interpretativas da Corte Interamericana de Direitos Humanos. **Revista dos Estudantes de Direito da Universidade de Brasília**, v. 14, 2018, p. 115. Disponível em: <https://periodicos.unb.br/index.php/redunb/article/view/16566>. Acesso em: 19 dez. 2021.

e 76 do Pacto a objetar reservas a alguma(s) de sua(s) disposição(ões) ou a propor emendas ao seu texto¹⁵⁶. Consequentemente, “é forçoso concluir que os Estados signatários desde que não tenham declarado reservas legais ao item 2 do art. 23 do Pacto” (como o Brasil) “não podem exigir prévia filiação partidária como requisito” para o deferimento de registros de candidatura¹⁵⁷. Ainda que no plano interno a prevalência da norma convencional seja rejeitada pelo Supremo Tribunal Federal, no plano internacional o país está a descumprir norma internacional que autonomamente aderiu.

Cumpra repisar que a Carta Democrática Interamericana, aprovada como resolução da Assembleia Geral da OEA (*soft law*), a par de sublinhar a importância do fortalecimento dos partidos para a democracia (artigos 3, 4 e 5), estabelece também ser prioritário para o seu desenvolvimento o fortalecimento de outros tipos de organizações políticas, com fomento à participação dos cidadãos (artigos 5 e 6). Essa autonomia política para participação é expressamente considerada na Carta como “um direito” e “uma condição necessária para o exercício pleno e efetivo da democracia, cabendo aos Estados promover “diversas formas de participação” para o alcance do ideal democrático¹⁵⁸. Consta-se, portanto, que o paradigma das *democracias com partidos* foi consagrado no novo continente em detrimento do contestado paradigma do *estado de partidos*¹⁵⁹.

3.3 O reclame por um juízo coerente e pela aplicação criteriosa do princípio da proporcionalidade

Em um juízo de coerência e integridade, assumida a premissa do Direito como um conceito interpretativo¹⁶⁰, à Corte Interamericana cabe demonstrar o desacerto dos axiomas

¹⁵⁶ “Artigo 75: Esta Convenção só pode ser objeto de reservas em conformidade com as disposições da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados, assinada em 23 de maio de 1969. [...] Artigo 76: 1. Qualquer Estado Parte, diretamente, e a Comissão ou a Corte, por intermédio do Secretário-Geral, podem submeter à Assembleia Geral, para o que julgarem conveniente, proposta de emenda a esta Convenção. 2. As emendas entrarão em vigor para os Estados que ratificarem as mesmas na data em que houver sido depositado o respectivo instrumento de ratificação que corresponda ao número de dois terços dos Estados Partes nesta Convenção. Quanto aos outros Estados Partes, entrarão em vigor na data em que depositarem eles os seus respectivos instrumentos de ratificação” OEA. **Convenção Americana Sobre Direitos Humanos**. São José (Costa Rica), 22 nov. 1969. Disponível em: https://www.CADH.oas.org/basicos/portugues/c.convencao_americana.htm. Acesso em: 05 maio 2021.

¹⁵⁷ 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, set./dez. 2018. p. 20.

¹⁵⁸ OEA. **Carta Democrática Interamericana**. Lima (Peru), 11 set. 2001. Disponível em: http://www.oas.org/OASpage/port/Documents/Democratic_Charter.htm. Acesso em: 03 nov. 2021.

¹⁵⁹ Em sentido contrário, FERREIRA, Marcelo Ramos Peregrino; CONCI, Luiz Guilherme Arcaro. As candidaturas avulsas, o sistema interamericano de direitos humanos e o Estado de partidos. In: FUX, Luiz; PEREIRA, Luiz Fernando; AGRA, Walker de Moura (Coords.). PECCININ, Luiz Eduardo (Org.). **Tratado de direito eleitoral**. Belo Horizonte: Fórum, 2018, v. 2, p. 71-87.

¹⁶⁰ DWORKIN, Ronald. **O Império do Direito**. Tradução de Jefferson Luiz Camargo. São Paulo: Martins Fontes, 1999.

fixados no precedente de *Yatama vs. Nicarágua* ou retomá-los, em casos supervenientes, a partir das premissas de que: (i) os direitos políticos possuem relevância normativa especial no Sistema Interamericano; (ii) os regimes políticos estruturados pluralmente com partidos e outras organizações políticas são essenciais à democracia representativa; (iii) é indispensável aos Estados-parte envidar esforços para gerar mecanismos e condições ótimas ao usufruto dos direitos políticos convencionais; (iv) os direitos políticos somente podem ser regulamentados pelos motivos explicitados no item 2 do art. 23 da Convenção; (v) o Comitê de Direitos Humanos da ONU não admite limitações aos direitos políticos mediante a exigência de filiação partidária obrigatória; (vi) não existe dispositivo na Convenção Americana hábil a sustentar o posicionamento de que os cidadãos somente podem exercer o direito à candidatura por intermédio de partidos; (vii) a participação de organizações distintas dos partidos em assuntos públicos é fundamental para garantir a expressão política de grupos de cidadãos que de outra forma ficariam excluídos do processo democrático; e (viii) qualquer requisito de participação estabelecido para partidos e que não possam ser cumpridos por agrupações com natureza diferente são contrários aos artigos 23 e 24 da Convenção.

Na prática, a decisão proferida em *Castañeda Gutman vs. Estados Unidos Mexicanos* (2008) rompeu com a tradição garantista de direitos políticos fixada em *Yatama vs. Nicaragua* (2005) e posteriormente repetida pela Corte em *López Mendoza vs. Venezuela* (2011), sem que a Corte IDH se desincumbisse do necessário dever de fundamentação e/ou de distinção entre casos que demandam igual consideração às partes envolvidas. Nesse último precedente, o recorrente *López Mendonza* alegou violação do Estado venezuelano ao art. 23 da Convenção Interamericana porque a legislação nacional tornava inelegível cidadão condenado por decisão administrativa, ao passo que o tratado exigia condenação por juiz criminal. Ao enfrentar o mérito, a Corte asseverou que a resolução da demanda passava pela direta aplicação do art. 23 da CADH, cujo item 1 fixa os direitos políticos protegidos pelo Pacto, e o item 2, as hipóteses em que a sua restrição é admitida (Parágrafo 105 da sentença)¹⁶¹. Em concreto, como as sanções aplicadas ao recorrente não haviam sido impostas por juiz competente em decorrência de processo penal, entendeu a Corte IDH que elas estavam em desconformidade com as hipóteses normativas taxativamente autorizadas a limitarem o gozo de direitos políticos individuais no

¹⁶¹ CORTE IDH. Corte Interamericana de Derechos Humanos. **López Mendoza vs. Venezuela**. Mérito, reparaciones e costas. Presidente: Diego García-Sayán. São José (Costa Rica), 01 set. 2011. Disponível em: https://corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_233_esp.pdf. Acesso em: 05 maio 2021.

tratado interamericano (Parágrafo 106 e 107 da sentença)¹⁶². Por consequência, considerou irrelevante apreciar se outros direitos políticos se mantinham incólumes com a decisão administrativa, dada a autonomia do direito de ser votado¹⁶³, concluindo ser inconveniente a restrição perpetrada pelo Estado Venezuelano e rememorando que os direitos políticos constituem um fim em si mesmos e um meio fundamental de as sociedades democráticas assegurarem os demais Direitos Humanos (Parágrafo 108 da sentença)¹⁶⁴.

Incoerentemente, observa-se que, a partir de um dogma protetivo e reconhecedor da relevância especial dos direitos políticos – criadores de deveres positivos para o Estado para implementação de condições (Yatama/2005) –, a Corte movimentou-se em *Castañeda Gutman vs. Estados Unidos Mexicanos* (2008) para uma aplicação (implícita) e mal desenvolvida da *teoria da margem de apreciação nacional* (não legitimada no Sistema Interamericano) e, em seguida, retornou aos postulados garantistas em *López Mendoza vs. Venezuela* (2011).

Fica evidente que o órgão jurisdição não se desincumbiu do ônus de fundamentação para demonstrar a integridade entre as suas duas primeiras decisões, essa “garantia contra arbitrariedades interpretativas” que coloca “efetivos freios às atitudes solipsistas voluntárias”¹⁶⁵. Isto é, na passagem de *Yatama vs. Nicaragua* (2005) para *Castañeda Gutman vs. Estados Unidos Mexicanos* (2008) não há “consistência lógica que o julgamento de casos semelhantes deve guardar entre si”¹⁶⁶, apenas resgatada três anos após em *López Mendoza vs. Venezuela* (2011). Na ocasião envolvendo o demandante mexicano, a Corte acabou por desrespeitar o princípio da igualdade, estabelecendo arbitrariamente dois pesos e duas medidas na forma de interpretar o artigo 23, desconsiderando a própria orientação hermenêutica positivada no Pacto de que “Nenhuma disposição desta Convenção pode ser interpretada no sentido de:” “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” (Art. 29, a)¹⁶⁷.

¹⁶² CORTE IDH. Corte Interamericana de Derechos Humanos. **López Mendoza vs. Venezuela**. Mérito, reparaciones e costas. Presidente: Diego García-Sayán. São José (Costa Rica), 01 set. 2011. Disponível em: https://corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_233_esp.pdf. Acesso em: 05 maio 2021.

¹⁶³ CORTE IDH, *ibidem*.

¹⁶⁴ “108. La Corte estima pertinente reiterar que “el ejercicio efectivo de los derechos políticos constituye un fin en sí mismo y, a la vez, un medio fundamental que las sociedades democráticas tienen para garantizar los demás derechos humanos previstos en la Convención y que sus titulares, es decir, los ciudadanos, no sólo deben gozar de derechos, sino también de “oportunidades”. Este último término implica la obligación de garantizar con medidas positivas que toda persona que formalmente sea titular de derechos políticos tenga la oportunidad real para ejercerlos.” CORTE IDH, *ibidem*.

¹⁶⁵ STRECK, Lênio Luiz. **Dicionário de Hermenêutica**. 2. ed. Belo Horizonte: Letramento, 2020. p. 43.

¹⁶⁶ STRECK, *ibidem*, p. 44.

¹⁶⁷ A mesma violação ocorre quanto às demais alíneas do dispositivo, que combinadas ao *caput* estabelecem que nenhuma disposição desta Convenção pode ser interpretada no sentido de: “b. limitar o gozo e exercício de

Em outra perspectiva metodológica, atinente à aplicação do princípio da proporcionalidade, a Corte igualmente falhou teratologicamente ao examiná-lo sucessiva e analiticamente. Malgrado não caibam críticas ao juízo de legalidade e adequação perpetrado no confronto entre parâmetro e objeto normativo, a aplicação científica dos subprincípios da necessidade e proporcionalidade em sentido estrito revelou-se bastante alijada da metodologia alexyana – que o órgão procurava reproduzir. No tocante à legalidade, o órgão jurisdicional reconheceu que a restrição estava positivada em lei formal e material. Quanto à adequação, aduziu que a norma restritiva da capacidade eleitoral passiva perseguia uma finalidade legítima, de organizar o processo eleitoral de maneira eficaz, e de garantir o acesso dos cidadãos ao exercício do poder público em condições de igualdade¹⁶⁸.

No entanto, ao adentrar no exame sobre o atendimento ao subprincípio da necessidade, acertadamente compreendido como um dever de perscrutar (i) se a medida limitativa de direitos era a que restringia, em menor grau, o direito protegido, e (ii) se ela se ajustava, estreitamente, à persecução do objetivo almejado¹⁶⁹, acabou a Corte por se limitar a fundamentações genéricas e abstratas, sem o rigor metodológico que se esperava de quem pretendia seguir a metodologia alemã. A fim de examinar se existiam alternativas menos limitativas ao direito político passivo igualmente idôneas a atender aos desígnios almejados pela proibição das candidaturas independentes (organização dos pleitos e garantia eficaz e igualitária do acesso dos cidadãos ao poder), o órgão jurisdicional deveria comparar o modelo mexicano com outros sistemas eleitorais (existentes ou especulados) para constatar se algum deles atingiria essas finalidades com menor grau de restrição¹⁷⁰. Em outras palavras, cumpria examinar se, entre as diversas medidas capazes de promover as finalidades perseguidas, o Estado mexicano teria efetivamente optado pela menos gravosa aos direitos humanos políticos.

Contudo, ao trilhar o percurso metodológico de aplicação desse critério, a Corte adstringiu-se a argumentar, em prática evasiva, que os sistemas eleitorais que autorizavam as candidaturas independentes não poderiam ser considerados – em abstrato – como menos restritivos a direitos políticos que os sistemas que adotam a matriz de monopólio partidário.

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; 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”. OEA. **Convenção Americana Sobre Direitos Humanos**. São José (Costa Rica), 22 nov. 1969. Disponível em: https://www.CADH.oas.org/basicos/portugues/c.convencao_americana.htm. Acesso em: 05 maio 2021.

¹⁶⁸ Parágrafo 183 da sentença em *Castañeda Gutman vs. Estados Unidos Mexicanos*.

¹⁶⁹ Parágrafo 186 da sentença em *Castañeda Gutman vs. Estados Unidos Mexicanos*.

¹⁷⁰ ALEXY, Robert. **Teoria dos Direitos Fundamentais**. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

Nesse sentido, asseverou que a comparação dependeria do exame, em concreto, dos requisitos impostos por cada um deles para que os candidatos usufruam do direito de sufrágio¹⁷¹, ignorando que, era justamente isso o que se demandava do órgão em consonância com a proporcionalidade: cotejar se o arranjo mexicano tinha alternativas para assegurar a organização dos pleitos e o acesso igualitário e eficaz dos cidadãos ao poder, com menor grau de restrição às liberdades políticas fundamentais e ao direito de ser votado!

Consoante os ditames amplamente aceitos por doutrina e jurisprudência, a aplicação adequada do subprincípio da necessidade perpassava pela comparação entre o modelo de candidaturas do Demandado com outros modelos franqueadores de candidaturas independentes, para ao final ponderar se eles eram igualmente eficazes em assegurar as finalidades almejadas pela norma restritiva ao direito de ser votado¹⁷². Como se asseverou, 12 (doze) países americanos sob jurisdição da Corte IDH admitiam de algum modo as candidaturas independentes em seus pleitos ao tempo em que o julgamento foi realizado. Assim, comparar o modelo mexicano à época existente com alguns desses, ou mesmo realizar especulativamente uma comparação com um modelo ficticiamente concebido era medida imperativa, caso o órgão desejasse aplicar o subprincípio da necessidade com rigor científico.

Sem dúvidas, a sua não realização comprometeu o percurso metodológico proposto para a aplicação da proporcionalidade. Ademais, não bastasse a imperfeita aplicação desse subprincípio, a Corte IDH tampouco se incumbiu de desenvolver, adequadamente, o teste para verificar se a medida restritiva se ajustava estreitamente à concretização do objetivo perseguido e se a afetação aos direitos políticos por ela consumada era compensada pela tutela ao bem jurídico que visava proteger (proporcionalidade em sentido estrito)¹⁷³. Novamente, em atuação jurisdicional que pecou pela omissão, a Corte limitou-se a dizer que a medida legislativa que impunha aos partidos políticos o monopólio para nomear candidatos para eleições populares era idônea para produzir o resultado perseguido de organizar os processos eleitorais. Contudo, não se desincumbiu de explicar de que maneira ela o fazia e, ao fazê-lo, se a medida não impactava desproporcionalmente outros direitos humanos fundamentais (como as liberdades de

¹⁷¹ É dizer, sistemas que aceitam as candidaturas independentes podem estabelecer requisitos altamente dificultosos para que os indivíduos se postulem como candidatos independentes, como por exemplo, um número elevadíssimo de apoio eleitoral para a subscrição popular que, ao fim e ao cabo, poderia ser mais difícil de ser alcançado que os próprios requisitos eventualmente impostos com a intermediação de partidos. De fato, um modelo que permita a subscrição independente, mas exija que os pretensos candidatos tenham um apoio popular similar ao que precisam para vencer a eleição seria um tanto quanto disparatado e limitador de direitos políticos passivos.

¹⁷² BARAK, Aharon. Proportionality and principled balancing. **Law & Ethics of Human Rights**, v. 4, n. 1, p. 1-16, 2010; CIANCIARDO, Juan. The Principle of Proportionality: The Challenges of Human Rights. **Journal of Civil Law Studies**, v. 3, p. 177, 2010.

¹⁷³ Vide a defasagem de fundamentação nos parágrafos 204 e 205 da sentença em Castañeda Gutman vs. Estados Unidos Mexicanos.

expressão - art. 13; de reunião - art. 15; de associação - art. 16 e de consciência - art. 12, todos da CADH).

Com efeito, ao aplicar o princípio da proporcionalidade em sentido estrito, a Corte sequer se deu ao trabalho argumentativo de demonstrar que os ganhos com a facilitação da organização de pleitos eleitorais eram compensados quando comparados ao grau de restrição perpetrado aos direitos políticos e civis dos candidatos apartidários. Até porque, ao reputar legítima a proscrição aos independentes, admitiu uma afetação não apenas aos seus direitos políticos passivos, mas também, aos direitos políticos ativos de todo o eleitorado (restringidos indiretamente com a limitação da oferta eleitoral).

Trazida a questão para um eventual julgamento do caso Rodrigo Sobrosa Mezzomo vs. Brasil, alguns parâmetros metodológicos devem conformar a atuação do intérprete convencional numa eventual aplicação do princípio da proporcionalidade e exame da restrição existente no direito nacional. Num primeiro passo, atinente ao juízo de legalidade, constata-se que as limitações brasileiras ao sufrágio atendem ao subprincípio eis que positivadas em lei em sentido formal (art. 14, V, §3º da CF/88 e art. 11, §14º da Lei 9.504/97).

Num segundo momento, afeto à verificação de adequação da medida, embora sejam obscuras as razões que justificaram a positivação da limitação na Constituição Cidadã, constam nos debates prévios a instauração da Assembleia Nacional Constituinte e nas discussões pretéritas a aprovação da Lei 9.504/97 que a obrigatoriedade de filiação foi positivada com a finalidade de fortalecer a democracia partidária. Se por um lado o objetivo não é contrário às diretrizes do Pacto de San José e da Carta Democrática Interamericana, nenhuma evidência demonstra que a medida seja idônea a alcançar o fim perseguido. Inclusive, é possível deduzir o oposto se a competitividade for considerada uma força motriz para o aprimoramento da atuação qualitativa dos agentes de mercados oligopolizados¹⁷⁴.

De toda forma, por positivarem severas limitações à fruição de liberdades políticas fundamentais, incumbiria ao Estado explicitar, em conformidade à Teoria dos Direitos Humanos, o liame causal entre a proibição de candidaturas independentes e o fortalecimento da democracia no país. A uma, porque a Carta Interamericana de Direitos Humanos determina que o aprimoramento da democracia passa pelo fortalecimento de organizações políticas diferentes dos partidos (Arts. 5 e 6). A duas, porque a Convenção Americana de Direitos

¹⁷⁴ ALTMAN, David; PÉREZ-LIÑÁN, Aníbal. Assessing the quality of democracy: Freedom, competitiveness and participation in eighteen Latin American countries. **Democratization**, v. 9, n. 2, p. 85-100, 2002; DAHL, Robert. **Poliarquia**: Participação e Oposição. São Paulo: Edusp, 2015; KUPFER, David. Padrões de concorrência e competitividade: Texto para discussão 265. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPEC, 20., 1992, Campos do Jordão. **Anais [...]**. Campos do Jordão: ANPEC, 1992. p. 355-372.

Humanos proíbe interpretações voltadas a ampliar o âmbito de restrição às liberdades cívicas nela positivadas (art. 29, ‘d’).

Num terceiro passo, de escrutínio sobre o ajustamento do condicionamento à elegibilidade ao subprincípio da necessidade – em que se examina se a decisão normativa nacional é efetivamente indispensável para o fim ao qual se destina, e também se existem outros meios capazes de assegurar os mesmos objetivos por ela perseguidos, mas com menor afetação aos direitos políticos da CADH – a disposição brasileira tampouco resiste ao teste de proporcionalidade/convencionalidade.

A uma, porque a restrição tem se mostrado pouco eficiente para garantir o fortalecimento da democracia brasileira, por mais subjetiva que essa finalidade possa se apresentar, na medida em que a melhoria da qualidade da representação e o robustecimento das ideologias partidárias, no país, têm ficado aquém de níveis desejáveis¹⁷⁵. A duas, porque é exagerado concluir que a estabilidade democrática tem se mantido em razão da proibição a candidaturas apartidárias, eis que dois impeachments foram consumados desde a redemocratização e a contenção a ameaça autoritária tem ocorrido mais por uma conjunção de esforços institucionais do que por essa proibição, em si.

Ademais, no que concerne ao argumento de que o instituto seria imprescindível para a organização dos pleitos eleitorais, de forma a evitar uma multiplicidade descontrolada de candidaturas, eventual admissão das pretensões apartidárias mediante a exigência de apoio popular mínimo aponta que ela seria capaz de garantir, com similar eficiência, a organização dos pleitos eleitorais, sem com isso, prejudicar em maior medida o direito de sufrágio, a preservação do pluralismo político e a representação do eleitorado¹⁷⁶.

Em quarto, ainda que se admitisse a medida limitativa do ordenamento jurídico brasileiro como necessária, ela também parece sucumbir ao teste de atendimento ao princípio da proporcionalidade em sentido estrito, é dizer, à relação de custo-benefício entre o sacrifício que se impõe ao direito político passivo e os benefícios trazidos pela medida limitativa. Embora haja quem defenda que o dispositivo seja idôneo para proteger interesses coletivos legítimos, como o fortalecimento das ideologias políticas e o resguardo da governabilidade pública, a preservação desses interesses em grau leve não é compensada pela aniquilação absoluta do

¹⁷⁵ Vide Capítulo II, *infra*.

¹⁷⁶ ASTUDILLO, César. La postulación de candidaturas partidistas e independientes en América latina en el contexto de los Derechos de participación política. In: FREIDENBERG, Flavia; MUÑOZ-POGOSSIAN, Betilde. **Reformas a las Organizaciones de Partidos en América Latina (1978-2015)**. Lima: Escuela de Gobierno y Políticas Públicas de la Pontificia Universidad Católica de Perú, 2016. p. 63-86; BRANCATI, Dawn. Winning Alone: The electoral fate of independent candidates worldwide. **The Journal of Politics**, v. 70, n. 3, p. 648-662, jun. 2008.

direito humano de ser votado e pela afetação aos princípios do pluralismo político e das liberdades de expressão, de reunião, de consciência e de associação¹⁷⁷.

¹⁷⁷ Vide Capítulo IV, *infra*.

CAPÍTULO II – A CELEUMA JURÍDICO-DOGMÁTICA SOBRE AS CANDIDATURAS AVULSAS NO DIREITO BRASILEIRO

Em língua portuguesa, a literatura jurídica utiliza diferentes denominações para designar as candidaturas lançadas sem a participação dos partidos políticos¹⁷⁸. No Brasil, a primeira referência legal feita ao instituto foi consagrada no Código Eleitoral de 1932, o qual denominou “avulsas” as candidaturas postuladas sem o registro prévio em listas e/ou alianças de partidos ou sem o apoio de ao menos 100 eleitores¹⁷⁹. Na origem, a terminologia foi utilizada para se referir ao direito de candidatura sempre que usufruído sem o endosso prévio de agremiações partidárias ou de grupos com um número mínimo de cabeças.

O termo *avulso* define aquilo que é: “desligado do corpo ou da coleção de que faz parte; desemparelhado, desirmanado, desunido”. Igualmente designa o “que carece de consistência, coesão” ou o “que não é feito por assinatura”¹⁸⁰. Avulso é algo “isolado, solto, desconexo”¹⁸¹. Quando empregada nos dias de hoje, a nomenclatura do legislador de 1932 evidencia a perenização de uma percepção de sufrágio centralizada nos partidos¹⁸². Precursora no país, essa denominação convive com outras, eis que por influência direta da língua inglesa, e do sistema eleitoral português, o instituto é alternativamente denominado de candidaturas independentes¹⁸³.

¹⁷⁸ A terminologia não é usada de maneira uniforme pela doutrina nacional e internacional, como demonstram: AIETA, Vânia Siciliano; FROTA, Leandro Mello. Partidos Políticos. In: ÁVALO, Alexandre *et al.* (Orgs.). **O novo direito eleitoral brasileiro**: manual de direito eleitoral. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2014, p. 127-146; SANTIAGO CAMPOS, Gonzalo. Las candidaturas independientes en México. **Revista Derecho del Estado**, n. 33, jul./dez. 2014, p. 70. Disponível em: <http://www.scielo.org.co/pdf/rdes/n33/n33a03.pdf>. Acesso em: 19 dez. 2021.; SIMS JUNIOR, Gerard C. Discrimination in State Election Laws Against Third Party and Independent Candidates. **Columbia Human Rights Law Review**, v. 6, 1974, p. 155 et seq.

¹⁷⁹ “Art. 58. Processa-se a representação proporcional nos termos seguintes. 1º. É permitido a qualquer partido, aliança de partidos, ou grupo de cem eleitores, no mínimo, registrar, no Tribunal Regional, até cinco dias antes da eleição, a lista de seus candidatos, encimada por uma legenda. Parágrafo único. Considera-se avulso o candidato que não conste de lista registrada” BRASIL. **Decreto n.º 21.076, de 24 de fevereiro de 1932**. Decreta o Código Eleitoral. Diário Oficial da União, Seção 1, 26 fev. 1932, p. 3385. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-21076-24-fevereiro-1932-507583-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 14 maio 2021.

¹⁸⁰ AVULSO. In: DICIONÁRIO Michaelis Brasileiro da Língua Portuguesa. Disponível em: <http://michaelis.uol.com.br/busca?id=ZMO9>. Acesso em: 14 maio 2021.

¹⁸¹ AVULSO. In: DICIONÁRIO Priberam da Língua Portuguesa. Disponível em: <https://dicionario.priberam.org/avulso>. Acesso em: 14 maio 2021.

¹⁸² BRASIL, Joaquim Francisco de Assis. **Democracia Representativa**: do voto e do modo de votar. 3. ed. Paris: Guillard; Aillaud, 1895. 339 p.; e NOGUEIRA, Eric. Reforma política no Brasil desde 1932: a lista aberta, gênese e persistência. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CIÊNCIA POLÍTICA, 10., 2016, Belo Horizonte. **Anais eletrônicos [...]**. Rio de Janeiro: ABCP, 2016. 22 p. Disponível em: <https://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/handle/bdtse/6549>. Acesso em: 14 maio 2021. As mesmas considerações se aplicam quando da utilização da terminologia candidaturas isoladas.

¹⁸³ Vulgarmente conhecidos como candidatos independentes, conforme MARTINS, Manuel Meirinho. **Participação política e democracia**: o caso português 1976-2000. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, 2004. 773 p.

Assim como a primeira, essa última nomenclatura é cientificamente inábil a conceituá-lo, também, com clareza satisfatória. Independente é aquele “que desfruta de plena liberdade, de autonomia em relação a algo ou alguém”¹⁸⁴. O independente é indivíduo livre “que não se compromete com outra pessoa”¹⁸⁵. Trata-se de sujeito que “não mantém compromisso com doutrina, escola, partido ou ideias predeterminadas”¹⁸⁶. Não necessariamente pejorativo, o adjetivo indica ausência de submissão a laços ou a engajamentos prévios. Onde existem, embora não estejam sujeitos às normativas partidárias, os candidatos independentes não são atores políticos segregados do sistema eleitoral e/ou de compromissos políticos.

Semelhantemente aos demais, são constrangidos por uma série de fatores sociais e normativos, nas campanhas e nos mandatos¹⁸⁷ e, mesmo que de forma menos evidente, a aceção revela uma similar predileção epistêmica pelo paradigma de democracia partidária. Contraditoriamente, o candidato independente é considerado figura cuja existência não é reconhecida autonomamente: há as candidaturas partidárias e as independentes dessas agremiações; estas ontológica e conceitualmente dependentes daquelas.

O predicado sugere a ausência de vínculos com as engrenagens políticas, ignorando que, em essência, todo o poder emana do povo; que enquanto não eleitos, os candidatos são meros aspirantes à preferência eleitoral. Dessarte, a classificação é inapropriada em termos científicos, uma vez que é construída a partir da premissa de que as candidaturas independentes são desdobramentos das candidaturas partidárias, como se essas fossem *conditio sine qua non* para a sua existência. Embora a democracia no século XX tenha se desenvolvido em torno do papel central designado aos partidos políticos, o direito de representação é decorrência direta da capacidade eleitoral passiva e, em termos analíticos, precede os condicionamentos normativo-agremiativos erigidos pelos sistemas eleitorais, sendo o povo a fonte da legitimidade dos mandatos, não os partidos¹⁸⁸.

Inarredavelmente, o estudo das possibilidades de representação política e de suas espécies exige um acordo epistemológico, *ex ante*, de que candidaturas são institutos

¹⁸⁴ INDEPENDENTE. In: DICIONÁRIO Aulete digital. Disponível em: <https://www.aulete.com.br/independente>. Acesso em: 14 maio 2021.

¹⁸⁵ INDEPENDENTE. In: DICIONÁRIO Dicio: dicionário online de português. <https://www.dicio.com.br/independente/>. Acesso em: 14 maio 2021.

¹⁸⁶ INDEPENDENTE. In: DICIONÁRIO Michaelis Brasileiro da Língua Portuguesa. Disponível em: <http://michaelis.uol.com.br/moderno-portugues/busca/portugues-brasileiro/independente/>. Acesso em: 14 maio 2021.

¹⁸⁷ LAGUNA LÓPEZ, Adán Giovanni; SOLÍS DELGADILLO, Juan Mario. **Las candidaturas independientes en México: una nueva vía para el reciclaje político**. México: IEEM, Centro de Formación y Documentación Electoral, 2017. 210 p.

¹⁸⁸ Cf. RIBAS ALBA, José Maria. **Democracia em Roma: introducción al derecho electoral romano**. Granada: 2009. 392 p.

autônomos às agremiações partidárias, pois os mandatos representativos surgem de forma independente a organizações associativas rígidas. Destarte, as nomenclaturas avulsas e independentes não se mostram livres de um prévio engajamento paradigmático-ideológico em que a *democracia de partidos* (partidocracia) é reconhecida, linguística e disfarçadamente, como o modelo genuíno, o que confina a *democracia com partidos* a um sepultamento semântico.

Na mesma incoerência científica incorrem modelos classificativos que desmembram as candidaturas em *partidárias* e *apartidárias*, por repetirem orientação taxonômica naqueles centralizada¹⁸⁹. Alternativamente, Imer Benjamin Flores Mendoza sugere classificar as candidaturas em: (i) cidadãos e; (ii) partidárias¹⁹⁰. Sustenta que essas podem ser *partidárias em sentido estrito* (em que os partidos indicam sujeitos filiados) e *partidárias-cidadãos* (em que as agremiações indicam pessoas não filiadas). Por sua vez, as cidadãos podem ser *cidadãos em sentido estrito* (não filiados postulam suas candidaturas diretamente nos órgãos estatais) e *cidadãos-partidárias* (sujeitos filiados a partidos se postulam candidatos autonomamente).

Diferentemente das demais, a proposta retira os partidos políticos do centro da referência taxonômica, substituindo a classificação monoliticamente conformada por outra dual¹⁹¹. Apesar de superar a inclinação ideológica do *estado de partidos*, não é ideal por utilizar a cidadania como elemento distintivo das candidaturas e, ao fazê-lo, ignora que em Estado Democrático todas as candidaturas são pressupostamente cidadãos¹⁹². Alternativamente, em conformidade com a autonomia entre candidaturas e partidos, cujas relações na democracia são contingenciais, as postulações subscritas por grupos de cidadãos são melhor designadas por *comunitárias*.

¹⁸⁹ Vide CORONA OLÍN, David Víctor; FUENTES REYES, Gabriela; BETANCOURT HIGAREDA, Felipe Carlos. Candidaturas independientes como alternativa de participación política: situación actual y perspectivas. **Revista legislativa de estudios sociales y de opinión pública**, v. 8, n. 16, p. 37-60, jul./dez. 2015. Disponível em: <https://biblat.unam.mx/hevila/Revistalegislativadeestudiossocialesydeopinionpublica/2015/vol8/no16/2.pdf>. Acesso em 14 maio 2021.

¹⁹⁰ FLORES MENDOZA, Imer Benjamín. El problema de las candidaturas a-partidistas, independientes o sin partido. In: ACKERMAN, John M. (Coord.). **Nuevos escenarios del derecho electoral: los retos de la reforma de 2007-2008**. Cidade do México: UNAM, 2009, p. 235-236

¹⁹¹ Orientação semelhante é adotada por Santiago Campos, cf. SANTIAGO CAMPOS, Gonzalo. Las candidaturas independientes en México. **Revista Derecho del Estado**, n. 33, p. 65-99, jul./dez. 2014. Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=337632740003>. Acesso em: 14 maio 2021.

¹⁹² VIZCARRA RUIZ, María Alejandra. Candidaturas independientes: vacunas para el sistema proteccionista de partidos o revitalización de las oligarquías partidistas. **Espiral Guadalajara**, v. 26, n. 75, 2019, p. 12 Disponível em: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S1665-05652019000200009&lng=es&nrm=iso. Acesso em: 14 maio 2021.

Na definição lexicológica, comunidade é qualidade “ou estado daquilo que é comum a diversos indivíduos”¹⁹³. O comunitário representa algo sobre o que “há um sentimento social, com a participação de várias pessoas”¹⁹⁴. Em clássico da sociologia, Ferdinand Tönnies define-a, em contraposição à sociedade, como a vida social íntima, interior e exclusiva: um organismo natural que deriva da essência humana agregativista¹⁹⁵.

1 Argumentação tópico-problemática na audiência pública do STF

Nos termos do art. 21, inciso XVII, do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal (RISTF), compete ao Relator convocar audiência pública para ouvir o depoimento de pessoas com experiência e autoridade em determinada matéria, sempre que entender necessário o esclarecimento de questões, ou circunstâncias de fato, com repercussão geral ou de interesse público relevante¹⁹⁶. Em decisão proferida em 30 de setembro de 2019, o Ministro Luís Roberto Barroso reconheceu que a celeuma das candidaturas avulsas suscitada no RE n.º 1.238.853 envolvia possíveis impactos no princípio da igualdade de chances, no sistema partidário e no regime democrático, e abrangia, também, questões relativas a dificuldades práticas, normativas e políticas em sua implementação.

Nessa conjuntura, manifestou que os quesitos envolvidos no litígio “extrapolam os limites do estritamente jurídico” e demandam “conhecimento interdisciplinar a respeito de aspectos políticos, eleitorais e administrativos” a ele relacionados¹⁹⁷. Por conseguinte, determinou a convocação de audiência pública para que os representantes dos Poderes, de instituições políticas, partidos, movimentos sociais, associações de direito eleitoral, acadêmicos e *experts* aportassem “ao Tribunal informação e pontos de vista diferenciados sobre a

¹⁹³ COMUNIDADE. In: DICIONÁRIO Michaelis Brasileiro da Língua Portuguesa. Disponível em: <https://michaelis.uol.com.br/moderno-portugues/busca/portugues-brasileiro/comunidade/>. Acesso em: 14 maio 2021.

¹⁹⁴ COMUNITÁRIO. In: DICIONÁRIO Dicio: dicionário online de português. <https://www.dicio.com.br/comunitario/>. Acesso em: 14 maio 2021.

¹⁹⁵ TÖNNIES, Ferdinand. **Community and society**. Tradução para o inglês de C.P. Loomis. New York: Harper & Row Publishers, 1963.

¹⁹⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Regimento interno do Supremo Tribunal Federal**. Brasília: STF, Secretaria de Altos Estudos, Pesquisas e Gestão da Informação, 2020. 291 p. Disponível em: <https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/legislacaoRegimentoInterno/anexo/RISTF.pdf>. Acesso em: 04 jun. 2021.

¹⁹⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Recurso Extraordinário com Agravo 1054490/RJ**. Ementa: DIREITO ELEITORAL [...] 3. Determino a convocação de audiência pública a se realizar em 09.12.2019, com prazo para manifestação de interesse na participação até 01.11.2019 (candidaturaavulsa@stf.jus.br). Repercussão geral reconhecida. Relator: Min. Luís Roberto Barroso, 30 set. 2019. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/audienciasPublicas/anexo/ARE1054490.pdf>. Acesso em: 20 maio 2021.

questão”¹⁹⁸. Designada para o dia 09 de dezembro de 2019, foi oportunizado aos interessados a participação consoante os critérios de: (i) representatividade; (ii) especialização técnica e; (iii) garantia da pluralidade¹⁹⁹.

Iniciada a audiência, dois pontos nevrálgicos foram delimitados pelo Ministro Relator como de recomendável enfrentamento pelos expositores: (i) a legitimidade ou ilegitimidade do Supremo Tribunal Federal para se pronunciar sobre as candidaturas avulsas; e (ii) a dispensabilidade, ou não, da exigência de filiação partidária atrelada à capacidade da inovação de fortalecer (ou enfraquecer) a democracia²⁰⁰. Doravante, os principais argumentos suscitados no evento foram compilados, na ordem em que apresentados, e com a supressão de fundamentos repetidos ou com conteúdo marginal ao tema²⁰¹.

Como será observado, em que pese a originalidade dos raciocínios exteriorizados, as razões favoráveis e desfavoráveis ao mecanismo não se articularam em narrativas metodologicamente estruturadas. Em linhas gerais, não obstante a qualidade das considerações, não se percebe a construção de posicionamentos teoreticamente sistematizados, hábeis a encadear as diferentes dimensões do problema. Isso se deu, destaque-se, não pela ausência de riqueza qualitativa das exposições ou por falta de expertise dos oradores, mas em razão de os argumentos apresentados terem se intercalado em exposições curtas, de forma oral, sem coesão entre elas e realizadas por múltiplos agentes.

Como resultado, as considerações proferidas em audiência e trazidas à lume, embora benfazejas ao debate, não alcançam o propósito de sistematizar todos os possíveis benefícios e malefícios do instituto em um esquema teórico integrador. Sem essa característica, assumem a natureza de topoi argumentativos: relevantes em uma análise tópica e singularizada, mas insuficientes a oferecerem respostas estruturais às indagações lançadas a respeito da

¹⁹⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Recurso Extraordinário com Agravo 1054490/RJ**. Ementa: DIREITO ELEITORAL [...] 3. Determino a convocação de audiência pública a se realizar em 09.12.2019, com prazo para manifestação de interesse na participação até 01.11.2019 (candidaturaavulsa@stf.jus.br). Repercussão geral reconhecida. Relator: Min. Luís Roberto Barroso, 30 set. 2019. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/audienciasPublicas/anexo/ARE1054490.pdf>. Acesso em: 20 maio 2021.

¹⁹⁹ Edital de convocação disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/audienciasPublicas/anexo/RE1238853EDITALDECONVOCACAO.pdf>. Acesso em: 04 jun. 2021.

²⁰⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Transcrição de Audiência Pública do Recurso Extraordinário 1238853/RJ**. Relator: Min. Luís Roberto Barroso, 09 dez. 2019. Audiência Pública sobre Viabilidade das Campanhas Avulsas. p. 1. Disponível em: http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/audienciasPublicas/anexo/Audiencia_Publica_Viabilidade_Candidaturas_Avulsas_RE_1238853.pdf. Acesso em: 20 maio 2021.

²⁰¹ Documento com seleção de convocados disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/audiencia.pdf>. Acesso em: 04 jun. 2021.

legitimidade interventiva do Supremo e sobre a capacidade de as candidaturas avulsas melhorarem o grau de qualidade do regime democrático²⁰².

1.1 Os argumentos prevalentemente opinativos dos representantes dos poderes e das instituições oficiais²⁰³

Em nome do Senado Federal, o Diretor de Assuntos Técnicos e Jurídicos da Presidência da alta casa, Carlos Eduardo Frazão do Amaral, destacou o entendimento da instituição no sentido de que o lócus para a tomada de decisões políticas em uma democracia deve ser o Congresso Nacional²⁰⁴. Ao examinar a dinâmica do direito eleitoral brasileiro, enfatizou que o constituinte deu proeminência à função desempenhada pelas agremiações partidárias no sistema proporcional²⁰⁵ e que os partidos desempenham um papel de filtragem política essencial à sobrevivência das democracias²⁰⁶.

Ressaltou que o arranjo de distribuição de fundo partidário, de financiamento de campanhas e de distribuição de tempo de propaganda é orientado pelo critério de representatividade partidária no Congresso, fato que impõe dificuldades práticas para a divisão desses recursos com candidatos avulsos. Conclusivamente, aduziu que os precedentes da Corte Interamericana de Direitos Humanos sobre as candidaturas independentes conferem amplo

²⁰² BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Transcrição de Audiência Pública do Recurso Extraordinário 1238853/RJ**. Relator: Min. Luís Roberto Barroso, 09 dez. 2019. Audiência Pública sobre Viabilidade das Campanhas Avulsas. p. 54-55. Disponível em: http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/audienciasPublicas/anexo/Audiencia_Publica_Viabilidade_Candidaturas_Avulsas_RE_1238853.pdf. Acesso em: 20 maio 2021.

²⁰³ Referente à sessão de 9h às 13h. Na ocasião, foi concedido o tempo de até 15 minutos para a manifestação dos expositores. Quanto a estes, foram organizados conforme sua vinculação: Senado Federal (expositores: Dr. Arlindo Fernandes de Oliveira, Consultor Legislativo, e Dr. Luiz Carlos Kreutz, da Diretoria de Assuntos Técnicos e Jurídicos da Presidência do Senado Federal); Câmara dos Deputados (expositora: Dra. Margarete Coelho, Deputada Federal); Advocacia Geral da União (expositor: Ministro André Luiz de Almeida Mendonça); Ordem dos Advogados do Brasil (expositora: Dra. Luciana Diniz Nepomuceno, Presidente da Comissão de Estudos da Reforma Política); Dr. Luiz Philippe de Orleans e Bragança (Deputado Federal); Dra. Janaína Paschoal (Deputada Estadual).

²⁰⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Transcrição de Audiência Pública do Recurso Extraordinário 1238853/RJ**. Relator: Min. Luís Roberto Barroso, 09 dez. 2019. Audiência Pública sobre Viabilidade das Campanhas Avulsas. p. 4. Disponível em: http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/audienciasPublicas/anexo/Audiencia_Publica_Viabilidade_Candidaturas_Avulsas_RE_1238853.pdf. Acesso em: 20 maio 2021.

²⁰⁵ Alega que a posição tem sido endossada pelo Supremo Tribunal Federal, conforme BRASIL, *op. cit.*, p. 5. Cita, exemplificativamente o julgamento relativo à fidelidade partidária. BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Ação Direta de Inconstitucionalidade 3999**. Relator: Min. Joaquim Barbosa. 12 nov. 2008. Diário da Justiça Eletrônico, 16 abr. 2009. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2584922>. Acesso em: 04 jun. 2021.

²⁰⁶ Referenciou o livro LEVITSKY, Steven; ZIBLATT, Daniel. **Como as democracias morrem**. Tradução de Renato Aguiar. Rio de Janeiro: Zahar, 2018.

espaço de conformação político-legislativa aos Estados a fim de avaliarem a conveniência de adotarem, ou não, regimes postulatórios com obrigatoriedade de filiação²⁰⁷.

Em seguida, também pelo Senado Federal, o Consultor Legislativo Arlindo Fernandes de Oliveira expôs que o princípio da separação dos Poderes exige prudência no atuar das instituições, de modo que o impasse das candidaturas avulsas deve ser tratado somente pela via da emenda, na ocasião de haver consenso político para sua implementação²⁰⁸.

Salientou existir entendimento pacífico no Supremo (ADIN 815) de não ser função da Corte substituir o poder constituinte originário em suas decisões legislativas fundamentais²⁰⁹. A propósito, descartando a possibilidade de o Tribunal Superior Eleitoral regulamentar o instituto, enfatizou que a sua competência normativa não se confunde com a competência legislativa do Congresso, pois aquela adstringe-se a limites constitucionais bem mais estritos²¹⁰.

Em seguida, pela Câmara dos Deputados, a Deputada Margarette Coelho enfatizou que o caso *sub judice* deve ser enfrentado de forma lógica e sistemática, apesar de envolver

²⁰⁷ Citou SILVEIRA, Marilda de Paula. Candidaturas sem partido, eleição sem ficha limpa: O Supremo e as candidaturas avulsas. **Jota**, 03 out. 2017. STF. Disponível em: <https://www.jota.info/stf/do-supremo/candidaturas-sem-partido-eleicao-sem-ficha-limpa-03102017>. Acesso em: 04 jun. 2021.

²⁰⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Transcrição de Audiência Pública do Recurso Extraordinário 1238853/RJ**. Relator: Min. Luís Roberto Barroso, 09 dez. 2019. Audiência Pública sobre Viabilidade das Campanhas Avulsas. p. 8-9. Disponível em: http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/audienciasPublicas/anexo/Audiencia_Publica_Viabilidade_Candidaturas_Avulsas_RE_1238853.pdf. Acesso em: 20 maio 2021.

²⁰⁹ “Ação direta de inconstitucionalidade. Parágrafos 1º e 2º do artigo 45 da Constituição Federal. A tese de que há hierarquia entre normas constitucionais originárias dando azo à declaração de inconstitucionalidade de umas em face de outras e impossível com o sistema de Constituição rígida. Na atual Carta Magna "compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição" (artigo 102, "caput"), o que implica dizer que essa jurisdição lhe é atribuída para impedir que se desrespeite a Constituição como um todo, e não para, com relação a ela, exercer o papel de fiscal do Poder Constituinte originário, a fim de verificar se este teria, ou não, violado os princípios de direito suprapositivo que ele próprio havia incluído no texto da mesma Constituição. Por outro lado, as cláusulas pétreas não podem ser invocadas para sustentação da tese da inconstitucionalidade de normas constitucionais inferiores em face de normas constitucionais superiores, porquanto a Constituição as prevê apenas como limites ao Poder Constituinte derivado ao rever ou ao emendar a Constituição elaborada pelo Poder Constituinte originário, e não como abarcando normas cuja observância se impõe ao próprio Poder Constituinte originário com relação as outras que não sejam consideradas como cláusulas pétreas, e, portanto, possam ser emendadas. Ação não conhecida por impossibilidade jurídica do pedido.” BRASIL, Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 815**. Relator: Min. Moreira Alves. 28 mar. 1996. Diário da Justiça, 10 maio 1996. Disponível em: <http://stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28ADI%24%2ESCLA%2E+E+815%2ENU%2E%29+OU+%28ADI%2EACMS%2E+ADJ2+815%2EACMS%2E%29&base=baseAcordaos&url=http://tinyurl.com/b9ewxk5>. Acesso em: 04 jun. 2021.

²¹⁰ “Por maioria de votos, o Plenário do Supremo Tribunal Federal (STF) julgou inconstitucionais a Resolução TSE 23.389/2013, que definiu o tamanho das bancadas dos estados e do Distrito Federal na Câmara dos Deputados para as eleições de 2014, e a Lei Complementar (LC) 78/1993, que autorizou a corte eleitoral a definir os quantitativos. A decisão ocorreu na sessão desta quarta-feira (18), no julgamento conjunto de seis Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIs 4947, 4963, 4965, 5020, 5028 e 5130) e de uma Ação Declaratória de Constitucionalidade (ADC 33).” BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Transcrição de Audiência Pública do Recurso Extraordinário 1238853/RJ**. Relator: Min. Luís Roberto Barroso, 09 dez. 2019. Audiência Pública sobre Viabilidade das Campanhas Avulsas. p. 9-10. Disponível em: http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/audienciasPublicas/anexo/Audiencia_Publica_Viabilidade_Candidaturas_Avulsas_RE_1238853.pdf. Acesso em: 20 maio 2021.

pretensão circunscrita aos cargos de Prefeito e Vice-Prefeito²¹¹. No que concerne ao sistema proporcional, pontuou que as candidaturas avulsas provocariam dificuldades no funcionamento da representação parlamentar e que não aprimorariam o regime político a partir de uma concepção de *democracias de auditório*²¹². Quanto aos impactos nos cargos de chefia do Executivo, demonstrou preocupações sobre uma possível inviabilização de governabilidade na medida em que os candidatos eleitos avulsamente teriam dificuldades consideráveis para formarem a sua base de apoio²¹³.

No aspecto puramente jurídico, aduziu que o Pacto de São José da Costa Rica não pode produzir efeito paralisante sobre a Constituição Federal, dada a sua natureza infraconstitucional²¹⁴. Em seguida, a partir de uma perspectiva consequencialista, interpelou que o eventual reconhecimento de inconveniência da proibição de candidaturas avulsas deveria culminar na declaração de inconveniência, também, de outros diplomas – como a Lei da Ficha Limpa – visto que igualmente cria restrições a direitos políticos com lastro em hipóteses não autorizadas pela CADH²¹⁵. Derradeiramente, concluiu que o debate deve ser realizado no âmbito das casas legislativas, onde o tema tem despertado pouco interesse dos parlamentares a despeito das propostas apresentadas por alguns congressistas²¹⁶.

Instado a se manifestar em nome da Advocacia-Geral da União, o à época Advogado-Geral, André Mendonça, explanou que a instituição não havia fechado posicionamento sobre a celeuma, razão porque se manteria imparcial até obter uma compreensão mais madura sobre os seus aspectos²¹⁷.

A representar a Ordem dos Advogados do Brasil, Luciana Nepomuceno comunicou que os trabalhos de audiências públicas realizados pelo órgão em onze Estados da Federação concluíram que o sistema eleitoral vigente não é compatível com as candidaturas independentes²¹⁸. Por um recorte histórico, argumentou que a busca pela reconstrução de um

²¹¹ “Isso seria realmente lógico, porque não há sentido em se decretar, declarar ou defender a inconveniência das candidaturas avulsas apenas no sistema proporcional, pela clara dificuldade que a introdução dos eleitos na ausência do sistema encaminharia no sentido de ter-se exclusivamente candidaturas avulsas para cargos majoritários, para cargos do Poder Executivo.” BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Transcrição de Audiência Pública do Recurso Extraordinário 1238853/RJ**. Relator: Min. Luís Roberto Barroso, 09 dez. 2019. Audiência Pública sobre Viabilidade das Campanhas Avulsas. p. 12. Disponível em: http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/audienciasPublicas/anexo/Audiencia_Publica_Viabilidade_Candidaturas_Avulsas_RE_1238853.pdf. Acesso em: 20 maio 2021.

²¹² BRASIL, *ibidem*, p. 12-13.

²¹³ BRASIL, *ibidem*, p. 13-14

²¹⁴ BRASIL, *ibidem*, p. 15

²¹⁵ BRASIL, *ibidem*, p. 14-15

²¹⁶ BRASIL, *ibidem*, p. 16.

²¹⁷ BRASIL, *ibidem*, p. 18-19.

²¹⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Transcrição de Audiência Pública do Recurso Extraordinário 1238853/RJ**. Relator: Min. Luís Roberto Barroso, 09 dez. 2019. Audiência Pública sobre Viabilidade das

regime democrático sólido no Brasil – após experiências ditatoriais – passou pela livre escolha do constituinte de consolidar e fortalecer os antes perseguidos partidos políticos e, por isso mesmo, foi-lhes assegurado o monopólio para a apresentação de candidaturas²¹⁹.

Nesse sentido, afirmou que as candidaturas independentes, na ocasião em que foram consolidadas no país, tiveram por objetivo enfraquecer os partidos e não os fortalecer²²⁰. Dessarte, sustentou que é por intermédio dos partidos políticos que as massas têm a chance de participar dos processos de tomada de decisões políticas, eis que elas são as instituições responsáveis por agregarem a complexidade e pluralidade das vontades individuais, função não passível de ser concretizada pelas candidaturas avulsas²²¹. Nessa conjuntura, embora reconheça um cenário de crise partidária e distanciamento dessas entidades dos seus próprios programas, aduziu que as candidaturas independentes não são capazes de obrigar os partidos políticos a se reinventarem; contrariamente, o que podem fazer é pulverizar a oferta de programas ideológicos e confundir o eleitorado, de modo que apenas fortalecerão o individualismo²²².

Ato seguinte, o Deputado Luiz Philippe de Orleans e Bragança pronunciou-se em nome da Subcomissão de Reforma Política da Comissão de Constituição e Justiça. Prefacialmente, assentou que não se vive no Brasil em um regime democrático, tal como originariamente concebido pelos gregos, mas sim em um sistema oligárquico – fechado à sociedade civil²²³. Em sequência, asseverou que barreiras colocadas entre a sociedade e o poder representativo são ilegítimas, sobretudo na atual realidade, em que os partidos se revelam incapazes de mobilizar a sociedade: a propósito, assentou que a região latino-americana, infelizmente, tem abundantes exemplos de acordos realizados entre oligarquias partidárias que serviram de mote ao surgimento de líderes autoritários²²⁴.

Campanhas Avulsas. p. 20. Disponível em: http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/audienciasPublicas/anexo/Audiencia_Publica_Viabilidade_Candidaturas_Avulsas_RE_1238853.pdf. Acesso em: 20 maio 2021.

²¹⁹ BRASIL, *ibidem*, p. 21-22.

²²⁰ BRASIL, *ibidem*, p. 20-22.

²²¹ BRASIL, *ibidem*, p. 23.

²²² “O impacto da oferta política e ideológica de candidaturas independentes em nosso sistema vai ser direto, porque, ao não se vincular a nenhum programa partidário, a nenhum programa político, a pulverização dessas ofertas irá aumentar, confundindo o eleitorado e, conseqüentemente, enfraquecendo nossa democracia.” e “Digo mais: as candidaturas independentes irão apenas fortalecer o individualismo. Além de fortalecer o individualismo, são marcadas pela temporalidade - o ápice das candidaturas independentes se dará somente com a apresentação daquela candidatura. Isso sem contar a chance de aumento dos outsiders por meio das candidaturas independentes, não que eles não existam no sistema de representação via partidos políticos. A questão é o aumento desmesurado dessa oferta de candidatos desvinculados de um programa partidário, desvinculados de uma filiação partidária.” BRASIL, *ibidem*, p. 23-24.

²²³ BRASIL, *ibidem*, p. 27-28.

²²⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Transcrição de Audiência Pública do Recurso Extraordinário 1238853/RJ**. Relator: Min. Luís Roberto Barroso, 09 dez. 2019. Audiência Pública sobre Viabilidade das Campanhas Avulsas. p. 28-29. Disponível em:

Contrariando o argumento de que as candidaturas independentes fomentam o populismo, aduz que oligarquias de partidos – responsáveis pelo alijamento popular das questões públicas – é que o fazem, na medida em que alimentam a demanda pelo surgimento de líderes capazes de restituir ao povo o poder que lhes pertence²²⁵. Sublinhou que os partidos políticos, apesar de terem plenas oportunidades, não têm assumido qualquer compromisso com a sua democratização, com a majoração da transparência ou com a incorporação de diretrizes de *compliance*, e por isso mesmo compreende que as candidaturas independentes são instrumentos aptos a aprimorá-los, impulsionando-os a ouvirem os pleitos sociais, eis que, na falta de concorrência, é comum que as demandas populares sejam ignoradas nas decisões públicas²²⁶.

Encerrando a primeira seção, falou a Deputa Estadual Janaína Paschoal. A despeito de haver comparecido sem o intuito de representar qualquer instituição, teve a sua participação deferida em razão de ter sido a congressista mais bem votada do país em 2018. Na ocasião, salientou que desde sempre os partidos políticos têm sido considerados entidades em crise por seus estudiosos, e que, ainda assim, desde sempre o mesmo caminho para a solução dos seus problemas (e das vicissitudes da democracia) continua a ser apontado: aguardar pelo seu fortalecimento²²⁷.

Sustentou que grandes teóricos, como Maurice Duverger, demonstraram ser fadado ao fracasso o intento de fundar a democracia, única e exclusivamente, em estruturas partidárias; que, como aponta Anthony Downs, na prática, os partidos desenvolvem políticas com o fim de se elegerem e reelegerem e não almejam a eleição como instrumento para a implementação e aprimoramento de políticas públicas; que o sistema partidário nacional, na realidade, trata-se

http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/audienciasPublicas/anexo/Audiencia_Publica_Viabilidade_Candidaturas_Avulsas_RE_1238853.pdf. Acesso em: 20 maio 2021.

²²⁵ “Aqui em nossa região, na América do Sul, temos o Pacto do Punto Fijo, nos anos 1950. Grupos oligárquicos dentro de três partidos políticos na Venezuela se formaram e forjaram um só partido para comandar, sem nenhuma abertura, todo o sistema político. Como se faz abertura em um sistema oligárquico como esse? Através de um líder populista messiânico. A oligarquia dos partidos fortes, enraizada em lei, criando chancelas contra a interferência direta, fomenta o populismo. O que estamos vendo hoje no Brasil? Estamos vendo partidos que perderam o vínculo com a sociedade, não têm representatividade e capacidade de mobilização alguma e se enraízam por si próprios, a seu próprio comando, totalmente soberanos.” BRASIL, *ibidem*, p. 29.

²²⁶ BRASIL, *ibidem*, p. 30-31.

²²⁷ “Digo o seguinte, Excelência: a professora Maria do Carmo Campello e o saudoso Ministro Victor Nunes Leal denunciaram, em seus escritos, que haveria no Brasil um antipartidarismo. Com todo respeito aos professores, eu não concordo com isso. Na verdade, existe um mito dos partidos no nosso país, porque todos os doutrinadores que se debruçaram sobre a questão partidária identificaram a crise. Desde sempre, os partidos estão em crise! Desde de sempre, o nosso sistema político está em crise! Gilberto Amado já tratava as nossas eleições como uma comédia! E muito embora diagnostiquem esta crise, desde sempre, apontam como caminho para a solução, desta mesma crise, os partidos. Criaram a falácia, e repetem-na, de que o fortalecimento da democracia depende do fortalecimento dos partidos! Mas nós ouvimos isso, pregamos isso, praticamos isso, e a democracia segue se esfacelando, Excelência!” BRASIL, *ibidem*, p. 33-34.

de um cartel instituído para a sua própria perpetuação no poder; e que o regime necessita de concorrência para se aprimorar²²⁸.

Sob esse ângulo, criticou o funcionamento parlamentar baseado na dinâmica de lideranças, que no seu ponto de vista aniquila a individualidade dos representantes sufragados pelo povo devido às suas qualidades pessoais. Nesse sentido, afirmou ser necessário prestigiar a individualidade, não como sinônimo de individualismo, mas de respeito aos direitos fundamentais e às liberdades individuais, uma vez que a dinâmica parlamentar de coletivismo asfixia a pluralidade de vozes por meio de um tratamento de massas²²⁹. Em linhas conclusivas, asseverou que as candidaturas avulsas são um direito fundamental ontologicamente relacionado ao status de cidadão, pois, segundo a Deputada, longe de promover ideologias em favor da extinção dos partidos, o instituto contribui para o aperfeiçoamento dessas agremiações, aprimorando-os na medida em que promove a concorrência para angariar a preferência do eleitorado²³⁰.

1.2 Os argumentos predominantemente defensivos dos representantes dos partidos políticos²³¹

Iniciando a segunda seção, falou pelo Partido dos Trabalhadores (PT) o Deputado Paulo Teixeira. Primeiramente, salientou ser o grande número de partidos no Brasil uma das principais causas para os problemas vivenciados no sistema político nacional, tendo o Congresso Nacional já se ocupado de endereçar ao problema uma solução: a cláusula de desempenho; destacou que

²²⁸ Nas suas palavras: “Não fosse um cartel, Excelência, como explicar para a cidadania que, em meio a reformas econômicas tão importantes, como a reforma da Previdência, a reforma tributária, a reforma administrativa, os partidos se unam para elevar o Fundo Eleitoral? Como explicar se não por meio da palavra ‘cartel’?” BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Transcrição de Audiência Pública do Recurso Extraordinário 1238853/RJ**. Relator: Min. Luís Roberto Barroso, 09 dez. 2019. Audiência Pública sobre Viabilidade das Campanhas Avulsas. p. 34. Disponível em: http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/audienciasPublicas/anexo/Audiencia_Publica_Viabilidade_Candidaturas_Avulsas_RE_1238853.pdf. Acesso em: 20 maio 2021.

²²⁹ BRASIL, *ibidem*, p. 40.

²³⁰ BRASIL, *ibidem*, p. 40-41.

²³¹ Referente à sessão de 9h às 13h30. Na ocasião, foi concedido o tempo de até 15 minutos para a manifestação dos expositores. Quanto a estes, foram organizados conforme sua vinculação: Partido dos Trabalhadores – PT (expositor: Dr. Henrique Fontana, Deputado Federal); Movimento Democrático Brasileiro MDB (expositor: Dr. Marcelo Castro, Senador, e Dr. Renato Ramos, advogado); Partido Republicano da Ordem Social PROS (expositor: Dr. Igor Bruno Silva de Oliveira); Partido Democratas DEM (expositor: Dr. Fabrício Juliano Mendes Medeiros); Partido da Social Democracia Brasileira PSDB (expositor: Dr. Bruno Cavalcanti de Araújo, Presidente Nacional); Solidariedade (expositor: Dr. Flávio Aurélio Nogueira Júnior, Delegado Nacional); Partido Liberal PL (expositor: Dr. Marcelo Luiz Ávila de Bessa); Partido da Mobilização Nacional (expositor: Dr. Antonio Reginaldo Costa); Partido Social Democrático PSD (expositor: Dr. Fábio Ricardo Trad, Deputado Federal); Partido Progressistas – PP (expositores: Dr. Herman Barbosa e Dra. Giselle Torres Almeida); Partido Novo (expositores: Dra. Marilda de Paula Silveira e Dr. Marcel van Hatten, Deputado Federal); e Partido Socialista Brasileiro (expositor: Dr. Carlos Roberto Siqueira de Barroso, Presidente Nacional).

o instrumento contribuirá para a consolidação de partidos mais programáticos, o que de certa maneira se almeja com a adoção de candidaturas avulsas²³².

Em segundo lugar, sustentou que os críticos do sistema partidário reclamam da baixa representatividade dos partidos, mas que se olvidam de que o nosso sistema responde legitimamente a esse fenômeno, tal como ocorreu nas eleições de 2018, em que a renovação na Câmara dos Deputados foi de 52% e, no Senado Federal, de 87%²³³. Terceiramente, afirmou que o criticado aspecto personalista do sistema político pode ser aprimorado mediante uma reforma legislativa que altere o sistema unipessoal de voto para um sistema de listas; que o problema exige discussão política, de modo que as candidaturas avulsas apenas o agravarão²³⁴.

Ratificando posicionamentos contrários às candidaturas independentes, antes já expostos, afirmou serem elas instituto defendido por setores minoritários da sociedade, despegados das grandes maiorias sociais no país²³⁵. Após discorrer sobre a subordinação da Convenção Interamericana de Direitos Humanos à Constituição Federal, e sobre os obstáculos legislativos afetos à incorporação das avulsas ao sistema eleitoral, concluiu que o impasse não pode ser resolvido por debate judicial – não representativo das maiorias sociais –, devendo ser tangenciado no âmbito das reformas constitucionais²³⁶.

Em seguida, pelo Movimento Democrático Brasileiro (MDB) falou o Senador Marcelo Castro. Sustentou que a Constituição é clara sobre a exigência de filiação partidária como condição de elegibilidade, mas que, não sendo jurista, concentraria os seus fundamentos nos aspectos políticos de conveniência e oportunidade afetos às candidaturas independentes²³⁷. A esse respeito, aduziu que o pano de fundo que motiva a admissão do instituto é a ideia de que haveriam muitos pretendentes a candidaturas e poucos partidos para acolhê-los, todavia, a prática revelaria exatamente o contrário: sobrariam partidos e faltariam candidatos²³⁸.

²³² BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Transcrição de Audiência Pública do Recurso Extraordinário 1238853/RJ**. Relator: Min. Luís Roberto Barroso, 09 dez. 2019. Audiência Pública sobre Viabilidade das Campanhas Avulsas. p. 42. Disponível em: http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/audienciasPublicas/anexo/Audiencia_Publica_Viabilidade_Candidaturas_Avulsas_RE_1238853.pdf. Acesso em: 20 maio 2021.

²³³ BRASIL, *ibidem*, p. 43.

²³⁴ BRASIL, *ibidem*, p. 43-44.

²³⁵ BRASIL, *ibidem*, p. 44.

²³⁶ BRASIL, *ibidem*, p. 45-48.

²³⁷ BRASIL, *ibidem*, p. 50-51.

²³⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Transcrição de Audiência Pública do Recurso Extraordinário 1238853/RJ**. Relator: Min. Luís Roberto Barroso, 09 dez. 2019. Audiência Pública sobre Viabilidade das Campanhas Avulsas. p. 51. Disponível em: http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/audienciasPublicas/anexo/Audiencia_Publica_Viabilidade_Candidaturas_Avulsas_RE_1238853.pdf. Acesso em: 20 maio 2021.

Por isso mesmo, entende que o incômodo que fomenta a admissão de candidaturas avulsas não passa de um pseudoproblema, sendo outra a principal razão para a crise de representatividade no país: o conhecido e excessivo número de partidos²³⁹. Em face ao empecilho, asseverou que o parlamento não tem se mantido inerte, tendo aprovado a cláusula de desempenho e proibido as coligações proporcionais, justamente para fortalecer as agremiações a fim de torná-las mais programáticas²⁴⁰. Reconheceu que os partidos políticos no Brasil não são majoritariamente ideológicos, faltando-lhes coesão interna, e que essa falta de identidade prejudica os eleitores pois, votando, não sabem a favor ou contra o que votam, e que apesar desse amorfismo ser prejudicial à democracia, as candidaturas avulsas não são capazes de lhe remediar²⁴¹.

Na sequência, em nome do Partido Republicano da Ordem Social (PROS), falou o advogado Igor Bruno Silva de Oliveira. Além de reiterar argumentos já expostos em sentido contrário às candidaturas avulsas, externou o entendimento de que, a despeito de apresentar um ar de modernidade, o instituto tratar-se-ia de uma promessa pouco efetiva para alçar pretendentes sem partido ao sucesso eletivo²⁴². Isso porque esses candidatos não teriam condições de concorrer em igualdade contra os financiados pelo sistema público de recursos²⁴³.

Entre outros problemas, asseverou que teriam dificuldades para participar de debates, bem como para ascender às rádios e à televisão e, assim, o mecanismo não criaria possibilidades, como muitos creem, para a eleição de líderes comunitários, presidentes de associação de bairro, ou outras figuras com certo prestígio. Efetivamente, serviria de instrumento apenas para a eleição de candidatos já midiáticos – *Youtubers*, apresentadores de televisão ou antigos caciques da política – os quais dele não dependeriam por já titularizarem significativo apoio de potenciais eleitores²⁴⁴.

Conclusivamente, alerta para o fato de que toda ação é acompanhada de uma reação, e que nem sempre é possível prever as consequências jurídicas de uma intervenção no sistema²⁴⁵.

²³⁹ BRASIL, *ibidem*, p. 52-53.

²⁴⁰ BRASIL, *ibidem*, p. 53-55.

²⁴¹ BRASIL, *ibidem*, p. 55-56.

²⁴² BRASIL, *ibidem*, p. 57-60.

²⁴³ BRASIL, *ibidem*, p. 61-62.

²⁴⁴ BRASIL, *ibidem*, p. 61-62.

²⁴⁵ A respeito diz: “Vou citar, aqui, um exemplo. Quando nós demonizamos o financiamento das campanhas eleitorais por empresas, nós proibimos as empresas de doar, qual que foi a reação disso com o tempo? A criação de um fundo público. Hoje, nós estamos tirando dinheiro de outras áreas para colocar nesse fundo, o fundo eleitoral, para financiar as candidaturas”. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Transcrição de Audiência Pública do Recurso Extraordinário 1238853/RJ**. Relator: Min. Luís Roberto Barroso, 09 dez. 2019. Audiência Pública sobre Viabilidade das Campanhas Avulsas. p. 62. Disponível em: http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/audienciasPublicas/anexo/Audiencia_Publica_Viabilidade_Candidaturas_Avulsas_RE_1238853.pdf. Acesso em: 20 maio 2021.

A propósito, aduz que as candidaturas independentes até poderiam servir, eventualmente, como portas de entrada política a pessoas bem-intencionadas, mas que, igualmente, o seriam também para criminosos, narcotraficantes, milicianos e outros sujeitos com intenções ilícitas²⁴⁶.

Em nome do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), pronunciou-se o Deputado Federal Bruno Cavalcanti de Araújo, seu Presidente. Inicialmente, destacou a percepção de que as instituições, e especialmente os partidos políticos, vivem uma crise na democracia moderna, sobretudo devido à forma como os meios digitais de comunicação permitiram a participação horizontal e direta da sociedade no debate público²⁴⁷. No entanto, em defesa da conciliação entre Democracia e Constituição, afirma que as regras de Direito devem ser observadas. A esse respeito, salienta que nem os anteprojetos A, B e C do constituinte, nem o seu relatório final, ou tampouco as audiências temáticas à época realizadas, fizeram quaisquer reflexões sobre as candidaturas avulsas, mas, em outro Norte, o constituinte erigiu a filiação partidária como condição de elegibilidade expressa no texto da Carta²⁴⁸.

Com fundamento na premissa jurídica de que as regras impõem limites ao exercício de direitos e de deveres cidadãos, e lastreado em declarações dadas pelo ex-Ministro do Supremo Tribunal Federal Célio Borja, asseverou que o lócus para a deliberação da questão somente pode ser o ambiente de representação popular, isto é, o Congresso Nacional²⁴⁹. Com supedâneo em julgados das Cortes Superiores²⁵⁰, especialmente em decisões do TSE e STF, as quais reconheceram a titularidade partidária dos mandatos (mesmo em relação a parlamentares que atingiram sozinhos o coeficiente eleitoral), aduziu que as teses defensoras da política individual não encontram guarida no desenho constitucional²⁵¹.

²⁴⁶ BRASIL, *ibidem*, p. 62-63.

²⁴⁷ BRASIL, *ibidem*, p. 64.

²⁴⁸ BRASIL, *ibidem*, p. 65.

²⁴⁹ BRASIL, *ibidem*, p. 62.

²⁵⁰ Como o da inconstitucionalidade da cláusula de barreira fixada pelo Congresso Nacional, a verticalização; a titularidade dos mandatos parlamentares como sendo dos partidos e a proibição de financiamento de empresas no processo eleitoral. BRASIL, *ibidem*, p. 66-67.

²⁵¹ O deputado faz contraponto a argumentos suscitados pelos recorrentes. “Permito-me, acompanhando de perto os argumentos do recorrente, posições no sentido da expressão de Aristóteles de ser o homem a iniciativa da vida pública. O próprio Aristóteles afirma: quem vive só, bastando-se a si mesmo, ou é Deus ou é fera. A partir daí, Excelentíssimo Senhor Relator, trazemos a complexidade do processo democrático. Falar em Grécia antiga, em Aristóteles, remonta-nos a Péricles. Imaginar que Péricles, cinco séculos antes de Cristo, estava buscando o dinheiro da Liga de Delos para construir, em plena democracia grega, um dos mais importantes patrimônios da arquitetura mundial, o Partenon, com unanimidade da população ateniense, não parece crível. A política e a democracia aplicam-se com suas peculiaridades e dificuldade independentemente do local e do tempo.” BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Transcrição de Audiência Pública do Recurso Extraordinário 1238853/RJ**. Relator: Min. Luís Roberto Barroso, 09 dez. 2019. Audiência Pública sobre Viabilidade das Campanhas Avulsas. p. 64. Disponível em: http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/audienciasPublicas/anexo/Audiencia_Publica_Viabilidade_Candidaturas_Avulsas_RE_1238853.pdf. Acesso em: 20 maio 2021.

Representando o partido Democratas (DEM), o advogado e professor Fabrício Juliano Mendes Medeiros salientou que embora seja certa a existência de uma crise política no país, com claros sinais de falência do sistema político-partidário, não se pode admitir para o bem das instituições, e da própria democracia, a formulação de respostas fáceis e/ou soluções apressadas²⁵². Afirmou que a alta fragmentação partidária, o desprestígio das agremiações políticas e o déficit de governabilidade são fatores negativos do sistema que têm sido devidamente combatidos pelo constituinte derivado²⁵³. A propósito, ressaltou que ao invés de soluções, as candidaturas avulsas tendem apenas a agravar ainda mais os problemas do sistema político, acentuando a fragmentação e dificultando as relações entre parlamento e governo²⁵⁴.

Quanto ao cenário de crise, asseverou que o papel de filtro ideológico desempenhado pelos partidos é ainda mais necessário no contexto de utilização desmesurada das mídias sociais em campanhas eleitorais²⁵⁵. Criticamente, contestou a afirmação de que a tese da candidatura avulsa é um tema relativo a liberdades individuais, visto que quem aspira exercer o poder em nome de seus eleitores assume responsabilidades coletivas²⁵⁶. Por fim, citando Gustavo Zagrebelsky, afirmou que a desinstitucionalização e o enfraquecimento dos corpos intermediários, a favor de uma comunicação simples e imediata entre o povo e seus líderes, pode facilitar um caminho para o autoritarismo nos regimes democráticos²⁵⁷.

²⁵² BRASIL, p. 70.

²⁵³ Cita, igualmente, a instituição da cláusula de barreira e a extinção das coligações para eleições proporcionais.

²⁵⁴ É uma tendência - não se pode aqui antecipar certezas, mas há uma tendência - de embarçar ainda mais a relação Parlamento/Governo, Parlamento/Executivo. Isso porque a articulação entre Executivo e Parlamento, hoje, muitas vezes realizada por intermédio dos próprios partidos, vai ser realizada de maneira individual. Essa prática acentuaria ainda mais o poder de barganha desses parlamentares eleitos de forma avulsa e dificultaria, no plano majoritário, a atuação do chefe do Poder Executivo eleito de forma avulsa. Como se daria esse diálogo? Como essa conversa institucional se realizaria? Não sabemos precisar, mas dá para antever graves dificuldades. Se, por um lado, o sistema já está sendo implementado no sentido de diminuir a hiperfragmentação partidária, pretende-se, com este recurso extraordinário, com o devido respeito, trazer mais um elemento causador da fragmentação partidária.

²⁵⁵ Nesse sentido: “É bem verdade - e aqui é preciso reconhecer - o trabalho de excelência que vem sendo feito pelo Tribunal Superior Eleitoral nesse campo, mas é preciso não perder de foco esse papel importantíssimo feito pelos partidos políticos, para evitar exatamente a polarização danosa para a democracia que pode ser potencializada pelas candidaturas avulsas.” BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Transcrição de Audiência Pública do Recurso Extraordinário 1238853/RJ**. Relator: Min. Luís Roberto Barroso, 09 dez. 2019. Audiência Pública sobre Viabilidade das Campanhas Avulsas. p. 72-73. Disponível em: http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/audienciasPublicas/anexo/Audiencia_Publica_Viabilidade_Candidaturas_Avulsas_RE_1238853.pdf. Acesso em: 20 maio 2021.

²⁵⁶ BRASIL, *ibidem.*, p. 74.

²⁵⁷ ZAGREBELSKY, Gustavo. **A crucificação e a democracia**. São Paulo: Saraiva, 2017, 175 p. citado em BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Transcrição de Audiência Pública do Recurso Extraordinário 1238853/RJ**. Relator: Min. Luís Roberto Barroso, 09 dez. 2019. Audiência Pública sobre Viabilidade das Campanhas Avulsas. p. 75. Disponível em: http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/audienciasPublicas/anexo/Audiencia_Publica_Viabilidade_Candidaturas_Avulsas_RE_1238853.pdf. Acesso em: 20 maio 2021.

Em seguida, em nome do Partido Solidariedade falou Flávio Aurélio Nogueira Júnior. Logo de início, ressaltou a importância dos partidos políticos como elos centrais para o funcionamento da democracia, criticando discursos que atribuem a eles todas as mazelas existentes no sistema político²⁵⁸. Asseverou que a complexa relação entre sociedade e Estado, e as suas vicissitudes, é também um problema de outras instituições nacionais e das relações entre Poderes²⁵⁹. Frisou que, em passado recente, algumas decisões do Judiciário dificultaram o enfrentamento de problemas do sistema político nacional, à exemplo das proferidas nas ADIs 1351 e 1354 (cláusula de barreira) e na ADI 5.398 (migração de parlamentares para partidos novos)²⁶⁰.

Contextualizou a discussão sobre as candidaturas avulsas como tema diretamente relacionado a uma injusta, e exclusiva, responsabilização dos partidos pelos problemas do país. Destarte, afirmou que a solidificação de uma instituição dentro da nossa democracia é um processo lento e que ainda não foi dado tempo suficiente para que o nosso sistema eleitoral partidário esteja amadurecido²⁶¹. Nesse sentido, destacou que a abertura de candidaturas avulsas escancara oportunidades para que pessoas sem capacidade de governar sejam eleitas, por pura indignação social²⁶², e também para que candidaturas laranjas servientes a interesses privados sejam multiplicadas^{263, 264}.

²⁵⁸ BRASIL, *ibidem*, p. 76-78.

²⁵⁹ BRASIL, *ibidem*, p. 77.

²⁶⁰ BRASIL, *ibidem*, p. 78-79.

²⁶¹ “Mas a sedimentação e as solidificação de uma instituição dentro da nossa democracia é um processo lento. Nós, há pouco, comemoramos somente 30 anos da nossa nova Constituinte, da nossa nova Constituição. Nós não demos tempo para que o nosso sistema eleitoral se formasse e tivesse amadurecido. Por que estou dizendo isso? Porque o normal é colocarmos uma lei em vigência, olharmos quais são os problemas que ela está enfrentando durante sua vigência e tentarmos corrigir.” BRASIL, *ibidem*, p. 78.

²⁶² Citou os famosos casos: “E, nesse ponto, eu quero lembrar a Vossa Excelência, quem não lembra do slogan: Tião, Tião, o candidato do povão!? Em 1988, na primeira eleição para prefeito do Município do Rio de Janeiro logo após a nova Constituinte, o Rio de Janeiro colocou, em terceiro lugar, um candidato com 400.000 votos, 12% da votação; era um macaco. Ele não foi eleito, porque era um macaco. Naquela época, nós tínhamos a cédula de papel, poderíamos eleger. E, uma das maiores votações para vereador da história de São Paulo, até hoje, foi o rinoceronte Cacareco, em 1959: ele teve 100.000 votos para vereador. Ou seja, naquela época, a indignação da sociedade, a indignação dos eleitores poderia ser colocada nas cédulas. Nós sabemos, hoje, que não temos mais essa possibilidade, porque o voto agora... Mas, imagine se nós estamos, hoje, falando de uma certa crise na nossa democracia, quantos ‘Tiãos’ e quantos ‘Cacarecos’ podem aparecer agora para serem eleitos? Quantas pessoas que não têm a capacidade de governar poderão ser eleitas pela simples indignação da população?” BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Transcrição de Audiência Pública do Recurso Extraordinário 1238853/RJ**. Relator: Min. Luís Roberto Barroso, 09 dez. 2019. Audiência Pública sobre Viabilidade das Campanhas Avulsas. p. 80. Disponível em: http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/audienciasPublicas/anexo/Audiencia_Publica_Viabilidade_Candidaturas_Avulsas_RE_1238853.pdf. Acesso em: 20 maio 2021

²⁶³ BRASIL, *ibidem*, p. 80-81.

²⁶⁴ Ao final de suas considerações, repetiu argumentos já pronunciados como as dificuldades atinentes a regulamentação do instituto pela via judicial e asseverou que a declaração de inconstitucionalidade de norma constitucional com esteio no Pacto de San José da Costa Rica abre brecha para abusos e desrespeito a ordem jurídica. “Há pouco, nós vimos, aqui na Bolívia, que o povo retirou do mandato o Presidente Evo Morales. O Evo Morales foi o Presidente, ele queria ir para reeleição, mas uma cláusula na Constituição, uma norma constitucional proibia. Ele tentou fazer um plebiscito, perdeu. Onde ele foi se socorrer? Nos mesmos fundamentos que estão

Ato seguinte, pronunciou-se o advogado Marcelo Luiz Ávila de Bessa em nome do Partido Liberal (PL), Preliminarmente, em resposta à indagação se o tema das candidaturas avulsas seria ou não de competência do Supremo Tribunal Federal, criticou a utilização indistinta do termo ativismo judicial como forma de se criticar decisões, que muitas das vezes, representam avanços significativos para a sociedade²⁶⁵. Afirmou que o Supremo, como qualquer órgão estatal, tem ou não tem competência para decidir contendas, e que no caso envolvendo as candidaturas avulsas, a competência da Corte se circunscreve a afirmar a literalidade de norma constitucional (Art. 14, §3º, V), cujo texto representa uma clara opção do constituinte originário²⁶⁶.

No campo das ideias, admite ser juridicamente possível se objetar um conflito entre essa norma e outras normas de igual status constitucional – previstas no art. 5º e garantidoras de isonomia e liberdades individuais – no entanto, a melhor interpretação do texto constitucional levaria à conclusão de que os partidos políticos são imprescindíveis para a filtragem de projetos estritamente individuais, eis que na democracia representativa as propostas devem ser direcionadas a interesses coletivos²⁶⁷. Apesar de reconhecer que as agremiações partidárias no Brasil, e no mundo, estão descoladas da sociedade por inúmeros fatores – como o acesso e a facilidade à informação, a sobreposição de interesses individuais às necessidades coletivas e as próprias práticas políticas deformadamente levadas a cabo – asseverou que a inexistência de legendas é ainda mais prejudicial à democracia que a sua existência imperfeita²⁶⁸.

Em nome do Partido da Mobilização Nacional (PMN), Antônio Reginaldo Costa Moreira tangenciou a problemática das candidaturas avulsas por breve momento, tendo demonstrado preocupação com a possibilidade de enfraquecerem a democracia e os partidos, mas ao mesmo tempo, sublinhou que o tema ainda não havia sido enfrentado dentro das

trazidos aqui. Ele, por meio do Pacto de São José da Costa Rica, por meio dos seus simpatizantes, recorreu ao Tribunal Constitucional e conseguiu uma decisão dizendo que a limitação da reeleição era para ser declarada inconstitucional.” BRASIL, *ibidem*, p. 82.

²⁶⁵ BRASIL, *ibidem*, p. 85.

²⁶⁶ BRASIL, *ibidem*, p. 85-86.

²⁶⁷ “Alguém disse antes que os partidos políticos funcionam como filtros, e funcionam como filtros ainda que em suas imperfeições. Funcionam como filtros porque fazem com que candidaturas individuais ou pessoais ou projetos estritamente pessoais tenham que se moldar a algo mais coletivo e que aquela pessoa demonstre capacidade de articulação mínima, por exemplo, para poder se candidatar dentro de determinada agremiação política. Também dificultam que, uma vez alçado ao poder, alguém possa valer-se do exercício desse poder de forma a passar por cima das Casas Legislativas. As Casas Legislativas funcionam, essencialmente, em qualquer lugar do mundo, não por seu caráter individual, mas por seu caráter coletivo, organizado de forma partidária.” BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Transcrição de Audiência Pública do Recurso Extraordinário 1238853/RJ**. Relator: Min. Luís Roberto Barroso, 09 dez. 2019. Audiência Pública sobre Viabilidade das Campanhas Avulsas. p. 87-88. Disponível em: http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/audienciasPublicas/anexo/Audiencia_Publica_Viabilidade_Candidaturas_Avulsas_RE_1238853.pdf. Acesso em: 20 maio 2021.

²⁶⁸ BRASIL, *ibidem*, p. 88.

instâncias deliberativas da agremiação²⁶⁹. Devido ao fato de o PMN não ter alcançado a cláusula de desempenho, utilizou a participação na audiência, sobretudo, para criticar a aprovação do instituto, considerado um instrumento ilegítimo, promotor da extinção de pequenos partidos ideológicos em prol das elites partidárias envolvidas em escândalos frequentes²⁷⁰.

Em seguida, pelo Partido Social Democrático (PSD) falou o Deputado Federal Fábio Trad. Asseverou tratar-se a filiação partidária de requisito constitucional de elegibilidade que não admite mitigação, sob pena de se incorrer em esvaziamento da norma constitucional prevista no art. 14, §3º, V ou de haver uma ilegítima redução do alcance e vontade da Constituição²⁷¹. Sustentou que as condições de elegibilidade constitucionais se entrelaçam com a própria lógica partidária estabelecida no art. 17 da Lei Maior, de modo que o desenho constitucional de disputa de mandados depende da escolha pelo cidadão de uma agremiação partidária para se afiliar e competir pela preferência do eleitorado²⁷².

Na perspectiva consequencialista, afirmou que as candidaturas avulsas violam a normalidade e a legitimidade dos pleitos (Art. 14, § 9º, da CF) visto que, a pretexto de ampliarem a oferta eleitoral de candidatos em uma sociedade marcada por profundas desigualdades econômicas, facilitam sobremaneira a candidatura de indivíduos mais afortunados em detrimento dos menos abastados²⁷³. A propósito, argumentou que a ausência de filtro partidário, advinda com o instituto, contribui para a ampliação de práticas indesejadas de abuso do poder econômico, e na mesma toada, viola a probidade e a moralidade dos pleitos uma vez que esses vetores interpretativos são utilizados como forma de impedir a afiliação de indivíduos envolvidos com o crime organizado²⁷⁴.

Com eloquência, asseverou que as candidaturas avulsas violam a regra da eficiência positivada no art. 37, *caput*, da CF/88 na medida em que os eleitos por mandatos individuais podem comprometer a funcionalidade habitual das Casas Legislativas. Nesse sentido, afirmou que a sua existência contrariaria a regra constitucional do pluripartidarismo organizado – recentemente reforçada pela aprovação da cláusula de barreira com a EC n.º 97/2017²⁷⁵ e, por

²⁶⁹ BRASIL, *ibidem*, p. 92.

²⁷⁰ BRASIL, *ibidem*, p. 94.

²⁷¹ BRASIL, *ibidem*, p. 96-97.

²⁷² BRASIL, *ibidem*, p. 97-98.

²⁷³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Transcrição de Audiência Pública do Recurso Extraordinário 1238853/RJ**. Relator: Min. Luís Roberto Barroso, 09 dez. 2019. Audiência Pública sobre Viabilidade das Campanhas Avulsas. p. 99. Disponível em: http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/audienciasPublicas/anexo/Audiencia_Publica_Viabilidade_Candidaturas_Avulsas_RE_1238853.pdf. Acesso em: 20 maio 2021.

²⁷⁴ BRASIL, *ibidem*, p. 99-100.

²⁷⁵ A propósito da cláusula de desempenho (que não se confunde com a cláusula de barreira) e da vedação às coligações partidárias, sustentou que “na visão do PSD, parece que é mais prudente aguardar o amadurecimento

fim, concluiu que além de não trazer vantagens qualitativas para o sistema, o instituto abre as portas para a carnavalização do processo eleitoral, eis que para cada candidatura avulsa – séria e politizada – hão de surgir outras dez excêntricas e salvacionistas²⁷⁶.

Dada a palavra aos representantes do Partido Novo, falou em primeiro lugar a advogada Marilda de Paula Silveira. *Ab initio*, asseverou que as candidaturas avulsas, assim como a partidarização, têm vantagens, todavia, esse não seria o cerne da questão posta para discussão – ainda que a ele estivesse relacionado – mas sim avaliar se a candidatura avulsa é opção do sistema eleitoral ou limitação individual de direitos²⁷⁷. Para tanto, destacou ser essencial, em um primeiro momento, definir se existe ou não inconveniência no art. 14, §3º, V, da CF. Aduziu que a resposta já teria sido dada pela Corte Interamericana de Direitos Humanos, verdadeiro órgão legitimado a interpretar o Pacto de San José no sentido de que os países têm liberdade para organizarem os seus sistemas eleitorais, mas não para limitarem indiscriminadamente direitos individuais²⁷⁸.

A propósito, afirmou que o impasse sobre as candidaturas independentes é tema afeto, sobretudo, às opções legislativas de conformação do sistema eleitoral e não propriamente a restrições a liberdades individuais, no que destacou cinco pontos – da perspectiva da liberdade – capazes de demonstrar a influência direta do instituto no funcionamento do sistema²⁷⁹. O primeiro deles seria a constatação de que as candidaturas independentes fomentam a desagregação ideológica dos partidos políticos, na medida em que as agremiações partidárias tenderiam a acolhê-las com o objetivo de majorar o seu poder de barganha²⁸⁰. O segundo, o fato de que a fragmentação de candidaturas dificultaria o exercício da responsabilidade eleitoral, porquanto tornaria mais laborioso para o eleitor aferir a forma de atuação do parlamentar em

dos efeitos dessas mudanças antes de se fazer qualquer brusca à intervenção neste modelo atual. Hoje, com 29 agremiações partidárias, a geografia geral é convidativa para a desfiguração das identidades políticas e ideológicas dos partidos. Todavia, as recentes alterações protagonizadas pelo Congresso Nacional poderão contribuir para acelerar o processo de fortalecimento institucional dos partidos políticos na medida em que apenas os verdadeiramente consagrados pelo voto popular sobreviverão, levando-os inevitavelmente a robustecerem o seu perfil e ideário e, consequentemente, aprimorando a representatividade eleitoral.” BRASIL, *ibidem*, p. 100.

²⁷⁶ BRASIL, *ibidem*, p. 101.

²⁷⁷ BRASIL, *ibidem*, p. 103.

²⁷⁸ BRASIL, *ibidem*, p. 101.

²⁷⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Transcrição de Audiência Pública do Recurso Extraordinário 1238853/RJ**. Relator: Min. Luís Roberto Barroso, 09 dez. 2019. Audiência Pública sobre Viabilidade das Campanhas Avulsas. p. 104-105. Disponível em: http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/audienciasPublicas/anexo/Audiencia_Publica_Viabilidade_Candidaturas_Avulsas_RE_1238853.pdf. Acesso em: 20 maio 2021.

²⁸⁰ “[...] as candidaturas avulsas abrem as portas da liberdade na entrada, mas podem fechar as portas da liberdade quando o exercício do mandato começa. Por que isso? Porque a tendência, nos partidos que adotam candidaturas avulsas, é de que os candidatos avulsos se assomem a um partido político. Isso aumenta o poder de barganha do partido político quando ele está dentro do cenário eleitoral. E o que os partidos fazem para minorar isso? Adotam o critério de entrada, de agregação partidária, como as listas cívicas. Isso faz parte de um sistema eleitoral que precisa de uma resposta, resposta que a gente não tem.” BRASIL, *ibidem*, p. 105.

quem votou²⁸¹. O terceiro, o impacto na *accountability* sobre as negociações entre candidatos e partidos políticos, uma vez que as barganhas políticas seriam transferidas de um momento “pré-eleitoral” para um momento “pós-eleitoral”, retirando do eleitor a chance de examiná-las como um dos critérios determinantes para a escolha do seu voto²⁸². O quarto, a hipótese de que as candidaturas avulsas intensificariam a desagregação do sistema de clivagem subcultural brasileiro, já consideravelmente alto^{283, 284}. E por último, a prognose de que a perda dos filtros partidários para a seleção de candidatos aumentaria a oferta de aspirantes políticos populistas e autoritários²⁸⁵.

Ato seguinte, ainda pelo Partido Novo, falou o Deputado Federal Marcel Van Hattem. Expôs a percepção de que nada impactará mais positivamente o aparato político brasileiro do que a quebra do monopólio e cartelização do sistema partidário, porquanto sejam responsáveis por um modelo de concentração de poder o qual corrompe o sistema²⁸⁶. Asseverou que, não obstante se tenha passado ao longo da história do Brasil por diversos modelos de partidos políticos (de quadra, de massas, *catch all*, cartel, anti-cartel, *antiestablishment*), encontramos ainda presos às diretrizes de uma legislação de 1945, editada por um ditador durante o Estado Novo, e cuja normatividade proibiu inconvenientemente a existência de partidos políticos de âmbito regional e local²⁸⁷.

²⁸¹ “Há quem afirme - há literatura de ciência política, com adoção de critérios de estatística para isso - que essa fragmentação dificulta o critério de responsabilidade eleitoral. O que é isso? O eleitor tem muito mais dificuldade de aferir a responsabilidade do seu parlamentar, porque é difícil para ele saber, entre 513, quem está e quem não está ao lado do governo. No sistema agregado, partidário, é mais fácil saber.” BRASIL, *ibidem*, p. 105.

²⁸² “[...] se aumenta o poder de barganha dos partidos políticos, isso acontece dentro do cenário eleitoral e não no período pré-eleições. Essa é uma opção do sistema eleitoral, não é opção de limitação individual de exercício de poder. Como que é isso? Quando faz essa escolha antes das eleições - portanto, dentro de um sistema partidário -, o eleitor tem condições de interferir nesse sistema de barganha, porque os partidos têm que fazer suas escolhas antes das eleições acontecerem. Quando você transfere para o momento pós-eleitoral essas barganhas - porque o candidato avulso necessariamente vai ter que se assomar a algum partido -, retiro isso dos olhos do eleitor e diminuo o *accountability* eleitoral do votante - não do sistema, porque, em algum momento, essas pessoas vão ter que se aproximar.” BRASIL, *ibidem*, p. 105.

²⁸³ BRASIL, *ibidem*, p. 105-106.

²⁸⁴ “De fato, em um sistema de clivagem subcultural tão alto como no Brasil - para usar uma expressão do DOL -, o sistema de candidaturas avulsas incentiva a desagregação, porque nosso sistema de clivagem subcultural é muito alto e o Brasil é um país muito grande, com muita gente pensando coisa diferente. Quando tenho um partido, agrego; quando não tenho, dissocio.” BRASIL, *ibidem*, p. 106.

²⁸⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Transcrição de Audiência Pública do Recurso Extraordinário 1238853/RJ**. Relator: Min. Luís Roberto Barroso, 09 dez. 2019. Audiência Pública sobre Viabilidade das Campanhas Avulsas. p. 106. Disponível em: http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/audienciasPublicas/anexo/Audiencia_Publica_Viabilidade_Candidaturas_Avulsas_RE_1238853.pdf. Acesso em: 20 maio 2021.

²⁸⁶ BRASIL, *ibidem*, p. 107.

²⁸⁷ “[...] encomendada pelo ditador Getúlio Vargas ao Ministro da Justiça Agamenon Magalhães. O Decreto-Lei nº 7.586, dizia em seu art. 110, § 1º, que só podem ser admitidos os registros a partidos políticos de âmbito nacional.” BRASIL, *ibidem*, p. 106-107.

Argumentou que a abertura do sistema partidário a entidades regionais é, mais do que as próprias candidaturas avulsas, uma necessidade política imperativa que, entre outros benefícios, tem aptidão para enfraquecer a concentração oligárquica de poder²⁸⁸. Destacou haver no país 147 milhões de brasileiros aptos a votar, mas apenas 16 milhões filiados a partidos e hábeis, portanto, a gozarem plenamente de suas liberdades políticas fundamentais²⁸⁹. Em alusão ao Recurso Extraordinário de origem, afirmou que a falta de credibilidade dos partidos encontrada pelo recorrente Rodrigo Mezzomo quando escolheu se candidatar é a mesma apontada em pesquisas de opinião por 68% dos brasileiros, que não se sentem representados ou não confiam nessas agremiações²⁹⁰.

Criticou a defesa conveniente feita por representantes de partidos políticos em favor da manutenção de um sistema cartelizado, garantidor do *status quo* e responsável por obstruir a implementação da concorrência no cenário político. Nesse contexto, ressaltou ser necessário encontrar novas fórmulas para o aperfeiçoamento e desenvolvimento do sistema político, como a admissão das candidaturas avulsas, entre outros avanços imprescindíveis^{291, 292}. Finalmente, sobrelevou o entendimento partidário de não haver inconveniência a ser declarada pelo Supremo quanto à exigência constitucional de filiação, mas no sentido, também, de as candidaturas independentes serem consideradas benéficas ao sistema, razão pela qual devem ser implementadas no âmbito congressional²⁹³.

Posteriormente, em nome do Partido Republicano (PR), falou o advogado Flávio Britto. Destacou o entendimento da agremiação no sentido de as candidaturas avulsas serem totalmente incompatíveis com o sistema eleitoral proporcional, e por isso mesmo, haveria um óbice intransponível para se admiti-la, também, em pleitos majoritários – eis que o ordenamento não poderia aceitar simultaneamente dois sistemas diferenciados de acesso a cargos públicos²⁹⁴.

²⁸⁸ “Estamos em 1945, mas o ano é 2019. As consequências desse sistema de nacionalização dos partidos políticos todos nós conhecemos: concentração de poder nas mãos daqueles que mandam nas elites partidárias e cartelização dos partidos que estão no Poder em busca de preservar acesso a recursos, como os do Fundo Partidário e agora do famigerado Fundo Eleitoral.” BRASIL, *ibidem*, p. 108-109.

²⁸⁹ BRASIL, *ibidem*, p. 109.

²⁹⁰ BRASIL, *ibidem*, p. 110.

²⁹¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Transcrição de Audiência Pública do Recurso Extraordinário 1238853/RJ**. Relator: Min. Luís Roberto Barroso, 09 dez. 2019. Audiência Pública sobre Viabilidade das Campanhas Avulsas. p. 110. Disponível em: http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/audienciasPublicas/anexo/Audiencia_Publica_Viabilidade_Candidaturas_Avulsas_RE_1238853.pdf. Acesso em: 20 maio 2021.

²⁹² “Redes sociais imperam na comunicação e é importante dar voz às pessoas, permitir que se organizem em nível local e possam mesmo concorrer individual e independentemente. Precisamos nos libertar de 1945 e viver 2019!” BRASIL, *ibidem*, p. 111.

²⁹³ BRASIL, *ibidem*, p. 112.

²⁹⁴ BRASIL, *ibidem*, p. 114.

Asseverou que a incorporação das candidaturas independentes exige uma profunda transformação na legislação eleitoral, e que a sua realização, em período tão próximo às eleições, seria temerária²⁹⁵. Ademais, sustentou que o sistema do TSE gerenciador de dados, aplicativos e interface com a urna eletrônica (GEDAI-UE) não estaria atualmente em condições de ser adaptado a eleições com candidaturas avulsas, visto que sua programação computacional estaria conformada de maneira dependente ao preenchimento nas urnas do campo “partido político”²⁹⁶.

Ato seguinte, ratificou preocupações, antes expostas, no que diz respeito à prestação de contas por candidatos avulsos, repartição de recursos financeiros do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) e sobre a capacidade de fiscalização, e exercício do Poder de Polícia, pela Justiça Eleitoral²⁹⁷. Em conclusão, sublinhou preocupação com uma possível, e incoerente, legitimação de candidaturas de primeira grandeza (financiadas com recursos públicos) e de segunda grandeza (não financiadas por recursos estatais) que violaria o princípio da igualdade na ocasião de sua incorporação²⁹⁸.

Encerrando a participação dos partidos políticos, José Gustavo Favaro falou em nome da Rede Sustentabilidade. Salientou que as mudanças no mundo contemporâneo, com o avanço tecnológico, têm sido cada vez mais rápidas e demandam adaptações dos setores público e privado²⁹⁹. Asseverou causar estranheza ao partido que indivíduos absolutamente comprometidos com a sua agenda, e com causas relevantes, não possam participar do processo eleitoral apenas por não estarem afiliados à instituição³⁰⁰. Como solução provisória, destacou que a implementação das *candidaturas cidadãos* – autorizadas no estatuto do partido – tem

²⁹⁵ BRASIL, *ibidem*, p. 115.

²⁹⁶ “O sistema Gedai, Senhoras e Senhores, é o sistema macro, o sistema mater, tecnológico do TSE. O sistema Gedai não está preparado hoje para as eleições com candidaturas avulsas. Isso é fato incontroverso. Os demais softwares da urna eletrônica do TSE, que vão se comunicar com o sistema Gedai, também não conseguem prever qualquer tipo de comunicação excluindo nomenclatura e o campo “partido político”. Pasmem, Vossas Excelências - fiz questão de pegar essa informação ainda na data de ontem -, que, desde o registro de candidatura, o RCand, se você não indicar partido político, ele não vai ser efetivado no sistema. A prestação não será efetivada; o recebimento de votos; a totalização; nada irá funcionar. Como vamos fazer isso há menos de um ano das eleições municipais? Verifico que isso indica que não temos tempo hábil, inclusive, Senhor Ministro, para confecção de novos softwares para candidatura avulsa.” BRASIL, *ibidem*, p. 115-116.

²⁹⁷ BRASIL, *ibidem*, p. 117-118.

²⁹⁸ “Mas o próximo passo, Ministro, será o ajuizamento de demandas, nas eleições municipais, desde a zona eleitoral até chegar a esta Corte, de candidatos dizendo: como vamos ter candidaturas de primeira grandeza e de segunda grandeza? Uma é financiada com recurso público, mas a Justiça autorizou minha candidatura avulsa, então tenho direito a receber também? A que ponto vamos chegar?” BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Transcrição de Audiência Pública do Recurso Extraordinário 1238853/RJ**. Relator: Min. Luís Roberto Barroso, 09 dez. 2019. Audiência Pública sobre Viabilidade das Campanhas Avulsas. p. 117-118. Disponível em: http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/audienciasPublicas/anexo/Audiencia_Publica_Viabilidade_Candidaturas_Avulsas_RE_1238853.pdf. Acesso em: 20 maio 2021.

²⁹⁹ BRASIL, *ibidem*, p. 120-121.

³⁰⁰ BRASIL, *ibidem*, p. 122.

servido como instrumento hábil a permitir a candidatura de sujeitos políticos não interessados na vida partidária, mas que ao mesmo tempo representam legítimos movimentos sociais³⁰¹.

Nesse sentido, afirmou que as candidaturas independentes postuladas em listas cívicas têm potencial para contribuir com a inovação dos partidos, eis que, similarmente ao que ocorre no mercado privado, as estratégias desenvolvidas por novos agentes são assimiláveis pelos agentes tradicionais, em benefício da coletividade³⁰². Em tom crítico, destacou ser uma realidade nos municípios de médio e pequeno porte brasileiros, representativos de 89% da totalidade, a utilização dos partidos apenas como requisito cartorial para que grupos de poder – sem quaisquer compromissos com os programas partidário nacionais – inscrevam os seus candidatos no intuito de disputarem os pleitos³⁰³.

Aduziu que eventuais eleições de candidatos avulsos – sufragados sem a utilização de recursos públicos ou do direito de antena – serviriam hipoteticamente para comprovar a existência de falhas no sistema representativo sobre pautas com apoio social, e até então, não contempladas pela intermediação partidária³⁰⁴. Conclusivamente, condenou a imposição de uma visão monoétnica de acesso ao poder consagrada pelos sistemas de monopolização partidária³⁰⁵ e, a propósito, assinalou ser necessária à democracia a criação de mecanismos institucionais aptos a permitirem a ocupação do Estado por uma pluralidade étnica³⁰⁶.

Por conseguinte, sustentou ser o STF instituição legitimamente competente para autorizar o desenvolvimento de experimentações controladas, e que, não obstante defenda o papel central atribuído aos partidos políticos na democracia – apto a justificar a concentração

³⁰¹ “Com erros e acertos inerentes à dinâmica da inovação, já implementamos, em duas eleições, o mecanismo de candidaturas cidadãos, que é como a gente chama o pilar. O lugar da experimentação tem feito com que saltemos de um debate meramente especulativo e de teses para um debate de aprendizados. E, assim, estamos aperfeiçoando a ferramenta internamente e vamos continuar; 30% das nossas candidaturas aos legislativos são sempre de movimentos que não fazem parte necessariamente das direções e militância partidária.” BRASIL, *ibidem*, p. 123.

³⁰² BRASIL, *ibidem*, p. 125-126.

³⁰³ BRASIL, *ibidem*, p. 126.

³⁰⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Transcrição de Audiência Pública do Recurso Extraordinário 1238853/RJ**. Relator: Min. Luís Roberto Barroso, 09 dez. 2019. Audiência Pública sobre Viabilidade das Campanhas Avulsas. p. 127. Disponível em: http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/audienciasPublicas/anexo/Audiencia_Publica_Viabilidade_Candidaturas_Avulsas_RE_1238853.pdf. Acesso em: 20 maio 2021.

³⁰⁵ “Ao longo dos últimos anos, inclusive na academia, discutimos a modelagem do acesso ao poder a partir de uma visão monoétnica, imprimindo ao restante da sociedade uma forma de democracia. Este modelo, porém, está em xeque, os espaços de poder e a democracia estão felizmente sendo cada vez mais ocupados pela diversidade, o que pressiona as bordas do sistema. De dentro para fora, fazem força para a manutenção do poder. De fora para dentro, outros trabalham incessantemente para a sua abertura.” BRASIL, *ibidem*, p. 128.

³⁰⁶ “As candidaturas em listas cívicas podem, sem dúvida, ser um desses elementos e contribuir com o fortalecimento da democracia. Portanto, defendemos a possibilidade de candidaturas, de pessoas disputarem eleição, independentemente de partidos políticos, em candidaturas em listas cívicas, inclusive para se associarem e disputarem o quociente eleitoral, desde que apresentem plataforma de propostas e lista de apoiantes verificados pela Justiça Eleitoral.” BRASIL, *ibidem*, p. 129.

de subsídios eleitorais nesses *players* – a imposição de um sistema essencialmente monopolizador seria burocraticamente autoritária³⁰⁷.

1.3 Os argumentos preeminentemente disruptivos dos representantes dos movimentos sociais³⁰⁸

Inaugurando a terceira seção, pronunciou-se a ex-Senadora e ex-candidata à Presidência da República Marina Silva. Em sua exposição, sobrelevou a importância das candidaturas independentes como instituto de fomento a processos de mobilidade político-partidária, visto que, com a quebra do monopólio, os partidos políticos se veriam obrigados a debater mais sobre temas coletivamente relevantes, extrapolando-se os esforços fisiológicos³⁰⁹.

Declarou existir hodiernamente uma grande demanda por mais participação política, sobretudo autoral, em que os indivíduos se sintam parte dos processos decisórios e não apenas como meros expectadores coadjuvantes, de modo que essa demanda reivindica fórmulas novas de participação^{310, 311}. Reconheceu o fato de que a implementação das candidaturas avulsas exige a superação de grandes desafios, como, por exemplo, não permitir que elas levem o sistema político a uma excessiva fragmentação inviabilizadora da construção de um projeto de comunidade³¹². Como saída, sugeriu ser imprescindível que se exija dos candidatos apartidários

³⁰⁷ BRASIL, *ibidem*, p. 129-130.

³⁰⁸ Referente à sessão de 15h às 20h. Na ocasião, foi concedido o tempo de até 15 minutos para a manifestação dos expositores. Quanto a estes, foram organizados conforme sua vinculação: Bancada Ativista (expositor: Dr. Pedro Telles); Movimento Livres e Renova BR (expositor: Dr. Gabriel Sousa Marques de Azevedo); Movimento Vem pra Rua/ Frente pela Renovação (expositora: Dra. Adelaide de Oliveira); Transparência Brasil (expositor: Dr. Manoel Galdino); Frente Favela Brasil (expositora: Dra. Anna Karla da Silva Pereira); Brasil 21 (expositor: Dr. Pedro Henrique de Cristo); Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral - MCCE (expositor: Dr. Luciano Caparroz Pereira dos Santos).

³⁰⁹ BRASIL, *op. cit.*, p. 136.

³¹⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Transcrição de Audiência Pública do Recurso Extraordinário 1238853/RJ**. Relator: Min. Luís Roberto Barroso, 09 dez. 2019. Audiência Pública sobre Viabilidade das Campanhas Avulsas. p. 136-137. Disponível em: http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/audienciasPublicas/anexo/Audiencia_Publica_Viabilidade_Candidaturas_Avulsas_RE_1238853.pdf. Acesso em: 20 maio 2021.

³¹¹ Nas suas palavras: “Está surgindo no mundo - já surgiu - um novo sujeito político. Esse novo sujeito político tem uma nova forma de atuação. Ele não se contempla mais nas velhas fórmulas de ter como a sua alavanca o sindicato, o partido, a ONG, o grupo religioso a que se pertence, o grupo empresarial ou até mesmo o líder carismático. Há uma demanda das pessoas por serem autoras, mobilizadoras e protagonistas do seu próprio destino. Há uma demanda por muita gente no mundo - isso é muito bom na minha opinião - por ter um lugar de autoria, um lugar de realização, um lugar de reconhecimento. Esse novo sujeito político e esse novo ativismo é uma realidade, e o Brasil vive essa realidade, o mundo inteiro vive essa realidade. Eu costumo dizer que esse novo ativismo é o que eu chamo de ativismo autoral, o ativismo das pessoas, que é muito mais do que uma ideologia. É uma vivência, é uma experiência. Ainda que tenha também ideologia, ainda que tenha um ideal, ainda que tenha propostas, as pessoas querem dar uma contribuição. E nós temos que compreender que as fórmulas que já foram feitas, e que deram certo, elas não são eternas. Nós estamos aqui para quebrar paradigmas, porque insistir neles, quando, na prática, eles já estão quebrados, é fazer com que a realidade seja prisioneira dos nossos conceitos e dos nossos preconceitos.” BRASIL, *ibidem*, p. 140-141.

³¹² BRASIL, *ibidem*, p. 138.

a apresentação de plataformas políticas voltadas a busca de interesses coletivos, e que tenham o apoio mínimo de um determinado número pessoas, a fim de que não venham a se legitimar como representantes de si mesmos ou do poder econômico³¹³.

Asseverou que, em uma conjuntura tecnológica na qual é possibilitada à maioria das pessoas do mundo se conectar em tempo real é inaceitável que novos mecanismos capazes de concretizar uma participação política mais direta do cidadão não sejam criados³¹⁴. Concluiu que ao apartar a sociedade das questões públicas, a ela não é concedida a oportunidade de se constituir como um sujeito político ativo, o que leva à terceirização da política e deve ser evitado com e por meio das candidaturas independentes³¹⁵.

Em seguida, pela Bancada Ativista falou Pedro Telles. Inicialmente, asseverou que o movimento tem por objetivo a promoção de novas práticas políticas capazes de fortalecer a democracia e ampliar a participação de pessoas historicamente alijadas de espaços de poder³¹⁶. Após, afirmou que as candidaturas cívicas (terminologia preferível a candidaturas avulsas ou independentes) já foram implementadas em 95% dos países democráticos do mundo e não se tratam de instrumentos afetos a vontades de aventureiros políticos³¹⁷. Doravante, elucidou que, ao contrário de ameaças aos partidos – considerados as principais instituições intermediadoras na democracia – as candidaturas cidadãs tratam-se de canais complementares para o desenvolvimento do sistema³¹⁸.

Nesse sentido, ressaltou que em nenhum país do globo em que o instituto foi implementado houve qualquer ameaça a manutenção do regime democrático, ao passo que a inovação otimizaria a garantia de direitos fundamentais, como por exemplo, a proteção contra a exigência de se manter associado (art. 5º, XX, da CF)³¹⁹. Aduziu que as atuais barreiras de entrada do sistema político desfavorecem os grupos vulneráveis, sendo certo que a inovação impele os partidos políticos, por meio da concorrência, a reformular as práticas iníquas utilizadas no processo eleitoral, pois – tal como são delineadas – não conferem justas

³¹³ BRASIL, *ibidem*, p. 138-139.

³¹⁴ BRASIL, *ibidem*, p. 139.

³¹⁵ BRASIL, *ibidem*, p. 140-141.

³¹⁶ BRASIL, *ibidem*, p. 144.

³¹⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Transcrição de Audiência Pública do Recurso Extraordinário 1238853/RJ**. Relator: Min. Luís Roberto Barroso, 09 dez. 2019. Audiência Pública sobre Viabilidade das Campanhas Avulsas. p. 144-145. Disponível em: http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/audienciasPublicas/anexo/Audiencia_Publica_Viabilidade_Candidaturas_Avulsas_RE_1238853.pdf. Acesso em: 20 maio 2021.

³¹⁸ BRASIL, *ibidem*, p. 145-146.

³¹⁹ BRASIL, *ibidem*, p. 146.

oportunidades competitivas entre candidatos³²⁰. Por fim, sustentou que a estipulação de um percentual mínimo de apoio popular, ou a criação de listas cívicas, atende ao escopo de barrar candidaturas sem qualquer respaldo coletivo, o que já é feito noutros ordenamentos estatais³²¹.

Na sequência, em nome do Movimento Livres e do Renova BR, falou o advogado e vereador de Belo Horizonte, Gabriel Sousa Marques de Azevedo. Parafraseando Hannah Arendt, aduziu ser o sentido da política a liberdade, e o seu objetivo, o cuidado com a coisa pública, pois, para haver política é necessária a existência de uma rede social³²². Em continuidade, asseverou serem as políticas partidárias espécies de políticas privadas – o que em si não é ilegítimo – mas que, do ponto de vista da democracia, circunscrever as possibilidades de atuação política apenas ao âmbito do que é privado, é, sim, ilegítimo³²³.

Após sintetizar em breve relato a evolução histórica do sufrágio no Brasil e asseverar que a *partidocracia* é uma via de autocratização da democracia, criticou o fato de as

³²⁰ Exemplificou: “Hoje as barreiras de entrada política são altíssimas, especialmente para grupos historicamente desfavorecidos e marginalizados. Se você não for rico, não for muito famoso, não for membro de família que já teve mandato ou nunca tiver sido eleito antes, dificilmente conseguirá apoio interno de um partido, seja por não ser visto de antemão como candidato forte, seja por não fazer parte dos grupos que controlam, em muitos partidos, as estruturas partidárias. Sendo assim, dificilmente você conseguirá fazer uma campanha eleitoral competitiva. Você estará preso à obrigação de se filiar ao partido, mas, provavelmente, receberá muito pouco ou nada em troca. Na prática, como me disse, nas eleições do ano passado, uma candidata, fornecerá um candidato independente, mas sem independência. Candidaturas cívicas permitirão, àqueles que quiserem, construir projetos políticos por outra via e, assim, abrirão importantíssimo espaço a grupos historicamente sub-representados em nossa democracia, justamente por serem desprivilegiados: mulheres, negros, indígenas, cidadãos de baixa renda, entre vários outros. Para além disso, incentivarão também partidos a repensar mais profunda, democrática e equitativamente suas práticas, tendo em vista que potenciais candidatos terão alternativa se não quiserem se submeter a regras e processos que vejam como injustos ou como disfuncionais”. BRASIL, *ibidem*, p. 146-147.

³²¹ “Como falei no começo de minha fala, ao defender candidaturas cívicas, não estamos defendendo a ideia de que o indivíduo possa sair candidato sem nenhum tipo de respaldo ou construção coletiva. Há duas formas de garantir e fomentar isso, que já foram implementadas com sucesso em outros países onde candidaturas assim são permitidas. A primeira forma é exigir um número mínimo de assinaturas de apoio para que uma candidatura seja homologada. Na Colômbia, por exemplo, podem-se lançar candidatos ao Poder Legislativo todos os chamados grupos significativos de cidadãos - esse é um termo previsto na lei colombiana - que juntem assinaturas equivalentes a 20% do coeficiente eleitoral, ou seja, equivalentes a 20% do número de votos necessários para eleger alguém. A segunda forma é permitir a criação de listas cívicas, em que diversos candidatos cívicos se juntam em torno de um projeto comum e somam votos para o atingimento do coeficiente eleitoral e definição do número de eleitos, da mesma forma como já acontece para partidos. Com essas medidas, garante-se a coletividade, característica central da boa política.” BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Transcrição de Audiência Pública do Recurso Extraordinário 1238853/RJ**. Relator: Min. Luís Roberto Barroso, 09 dez. 2019. Audiência Pública sobre Viabilidade das Campanhas Avulsas. p. 147-148. Disponível em: http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/audienciasPublicas/anexo/Audiencia_Publica_Viabilidade_Candidaturas_Avulsas_RE_1238853.pdf. Acesso em: 20 maio 2021.

³²² “Para minha argumentação, é necessária a devida compreensão do que é política, gênero de primeira necessidade em uma democracia. A palavra vem da expressão grega que dá nome a um livro de Aristóteles. Política deriva do substantivo pólis, cujo significado denominava o que hoje chamamos de cidade. Cuidar dela é ser político. O sentido da política, bem definiu Hannah Arendt, é a liberdade. A liberdade de não ser conduzido, a liberdade é existir como realidade social. Para haver política, é preciso que exista uma rede social. Se não se tivesse conformado uma rede social com significativo grau de distribuição na Ágora Ateniense, a democracia não teria tido local público para o seu nascimento.” BRASIL, *ibidem*, p. 150.

³²³ “A via única de acesso ao Estado que passa necessariamente por partidos é ilegítima, uma vez que limita a possibilidade de defesa de todos os interesses na esfera pública, sobretudo a pequenos grupos - partidos políticos que excluem o restante da população como se incapaz fosse.” BRASIL, *ibidem*, p. 150.

agregações partidárias no país nunca terem funcionado de um jeito ideal e, no entanto, continuarem a manter um monopólio jurídico para a apresentação de candidatos³²⁴. A propósito, condenou o expediente propalado pelos adversários da inovação de que o instituto é capaz de colapsar a democracia, pois aumento de participação e pluralidade de ideias não são capazes de submeter o regime democrático a risco³²⁵. Depois de apresentar dados sobre o baixíssimo grau de confiabilidade ostentado pelas agregações partidárias junto ao cidadão, defendeu a necessidade de a mutação constitucional ser reconhecida, adequando-se a interpretação do texto constitucional ao atual contexto de descrença nos partidos, no qual apenas 10% da população brasileira é afiliada a algum deles^{326, 327}.

Caminhando para o final da exposição, asseverou que os partidos políticos não são organizações públicas e, enquanto entidades privadas, tendem a privatizar partidariamente a esfera pública³²⁸. A rigor, aduziu que a competição entre eles não é hábil, per si, a desenvolver um sentido publicístico no corpo social, enfatizando que a fundação de novos partidos é insuficiente para a renovação da política porquanto os seus padrões organizacionais obsoletos são incapazes de dar conta das complexas e dinâmicas interações sociais³²⁹. Na mesma linha, ressaltou ser uma ilusão aguardar pelas prometidas reformas internas, visto que os arranjos partidários são intencionalmente planejados de modo hierárquico e autocrático para impedir mudanças³³⁰, denominando de hipócrita, ou despegada da realidade, a crença na existência do

³²⁴ BRASIL, *ibidem*, p. 151-152.

³²⁵ “Para jogar por terra esses argumentos, basta voltar os olhos a outros cantos do mundo. Ou alguém me aponta um lugar que seja onde as candidaturas independentes solaparam a democracia. É preciso discutir com evidências, Senhores e Senhores! Os argumentos dos representantes dos partidos aqui, hoje, poderiam ser resumidos numa frase: o poder é nosso e não vamos dividir! O Presidente da França, Emmanuel Macron, elegeu-se sem estar filiado e nem por isso houve qualquer ruptura no modelo democrático francês. Da mesma forma, Joachim Gauck, que presidiu a Alemanha até março de 2017, chegou ao poder sem filiação. Nos Estados Unidos da América, as eleições não partidárias são comuns no nível municipal e, por lá, há até senadores sem partido. Por outro lado, o Brasil se equipara, em termos de restrição eleitoral a candidaturas independentes, ao grupo que representa 11% dos países do Globo, por exemplo, Angola, Cambodia, Guatemala, Jordânia, Nicarágua, Nigéria, Suriname, Tanzânia, Ubesquistão e Zanzibar.” BRASIL, *ibidem*, p. 152-153.

³²⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Transcrição de Audiência Pública do Recurso Extraordinário 1238853/RJ**. Relator: Min. Luís Roberto Barroso, 09 dez. 2019. Audiência Pública sobre Viabilidade das Campanhas Avulsas. p. 153-156. Disponível em: http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/audienciasPublicas/anexo/Audiencia_Publica_Viabilidade_Candidaturas_Avulsas_RE_1238853.pdf. Acesso em: 20 maio 2021.

³²⁷ “Entre a vontade de cuidar das cidades onde vivem há o obstáculo de partidos políticos que, sobretudo em âmbito local, são propriedades de pessoas que não desejam permitir a renovação. Ignorar o que as legendas fazem nas pequenas cidades deste Brasil é fechar os olhos aos adversários da nossa democracia no seu âmbito mais genuíno, o âmbito municipal.” BRASIL, *ibidem*, p. 157.

³²⁸ BRASIL, *ibidem*, p. 158.

³²⁹ BRASIL, *ibidem*, p. 158.

³³⁰ Disse ainda: “Quem quer os partidos políticos como uma única tecnologia política, me lembra o ludismo no Século XIX. Ser contra a inovação beira o ridículo. Recuso-me a utilizar o termo “avulso” para quem deseja se candidatar sem partido político. A enorme parcela da sociedade não é filiada a nenhuma legenda; avulsos mesmos, diante da esmagadora maioria, são aquelas pessoas filiadas.” BRASIL, *ibidem*, p. 158.

papel de filtragem dos partidos, com a esperança de que se perceba, num futuro próximo, que a exigência de filiação partidária é tão desarrazoada quanto a obrigação de possuir alqueires de mandioca³³¹.

Logo após, pelo Movimento Vem pra Rua e em nome da Frente pela Renovação, pronunciou-se Adelaide de Oliveira. Exaltou, entre as qualidades desses movimentos, a defesa de ideias e não de pessoas ou partidos, modo de fazer política que tem recebido cada vez mais apoio da população³³². Afirmou que desde as manifestações de 2013 tem se tornado consensual a demanda por representantes políticos não vinculados ao obscuro sistema das agremiações partidárias, permeado em seu histórico por eventos de Caixa 2, “rachadinha” e corrupção³³³.

Nessa conjuntura, afirmou que a sociedade civil tem criado ferramentas capazes de aprimorar a experiência representativa, como sites e aplicativos de transparência ou mapeamento de opiniões, cuja publicização de dados contribui para a positiva renovação dos quadros políticos³³⁴. Nesse contexto, enquanto a mais pura expressão de liberdade da sociedade e do eleitor, exaltou as candidaturas independentes como instrumento de inovação necessário à democracia, porquanto capaz de assegurar aos indivíduos o poder de eleger governantes sem a imprescindibilidade de eles terem passado pelo crivo corporativista dos partidos³³⁵.

Asseverou que é preciso pensar em novas formas de representação em consonância com a revolução comunicativa³³⁶. Nessa toada, ratificou o posicionamento de rejeição às práticas partidárias já habituais no país, em que mínimas condições de democracia interna não são

³³¹ “E vejam que, em um país em que se plantando tudo dá, até plantar aipim como condição de elegibilidade me parece mais democrático do que a burocracia partidária da atualidade que impede 9 a cada 10 brasileiros de ser parte da nossa democracia por inteiro.” BRASIL, *ibidem*, p. 159.

³³² “O Vem Pra Rua é um movimento suprapartidário; ele não defende pessoas e partidos; ele defende ideias e iniciativas. Temos mais de 2 milhões de seguidores e chegamos a 15 milhões de interações, por semana, nas nossas páginas, mais de 60 milhões por mês. Levamos para rua, juntamente com vários outros movimentos, em manifestações democráticas, pacíficas e ordeiras, milhões de pessoas. Em um só dia, levamos mais de 6 milhões e meio de pessoas em 450 cidades pelo Brasil e fora dele. Temos influência e um enorme apoio da sociedade, exatamente, porque não somos partidários. Há cinco anos, defendemos claramente os nossos propósitos e os nossos pilares definidos sob a batuta dos seus fundadores Colin Butterfield e Rogério Checker.” BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Transcrição de Audiência Pública do Recurso Extraordinário 1238853/RJ**. Relator: Min. Luís Roberto Barroso, 09 dez. 2019. Audiência Pública sobre Viabilidade das Campanhas Avulsas. p. 159-160. Disponível em: http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/audienciasPublicas/anexo/Audiencia_Publica_Viabilidade_Candidaturas_Avulsas_RE_1238853.pdf. Acesso em: 20 maio 2021.

³³³ BRASIL, *ibidem*, p. 161-162.

³³⁴ Cita como exemplos: o Ranking dos Políticos, o Atlas Político, o Meu Congresso Nacional, o Vigie Aqui, o Contas Abertas, o mapa do Congresso, da Câmara e do Senado, o mapa de gastos dos parlamentares, o mapa de opinião e intenção de votos de assuntos relevantes e até mesmo o mapa do STF, aos quais atribui significativo impacto sobre a maior renovação política da histórica democrática brasileira. BRASIL, *ibidem*, p. 162-163.

³³⁵ BRASIL, *ibidem*, p. 166-167.

³³⁶ “É inegável que a sociedade mudou em seus relacionamentos e forma de expressão e comunicação. A tecnologia trouxe os meios e instrumentos que dão voz àqueles que se manifestavam somente a cada quatro anos. A política passou a fazer parte do nosso cotidiano. Pelas redes sociais, todos os acompanham, todos têm opinião. Mesmo isolando um certo comportamento embriagado por essa liberdade de expressão tão à mão, não podemos negar que a população se interessa, sim, por política e quer a participação.” BRASIL, *ibidem*, p. 164.

garantidas e em que os partidos são transformados em máquinas financeiras de uso de recursos públicos, que a todo custo praticam barganhas por cargos, cotas, poder e dinheiro³³⁷. Em conclusão, ressaltou ser a sociedade civil organizada brasileira muito mais atrativa para a participação política do que os partidos, e que, nesse cenário, é imperioso adotar candidaturas avulsas enquanto mecanismos de ampliação da concorrência e de alternativa representacional ao eleitorado³³⁸.

Ato posterior, o Professor Doutor Manoel Galdino falou em nome da Transparência Brasil. Posicionou-se em sentido contrário às candidaturas avulsas por três motivos: (i) por entender que o instituto não contribui para aumentar a pluralidade representativa no Estado; (ii) porque os partidos políticos são entidades que precisam ser fortalecidas ao invés de enfraquecidas; e (iii) devido ao fato de a inovação ser incapaz de solucionar os reais problemas do sistema³³⁹.

Em relação ao primeiro ponto, afirmou que a hipotética admissão das candidaturas independentes no ordenamento se desdobraria em dois cenários: em um deles, a despeito da inclusão, a realidade eleitoral se manteria praticamente igual; no outro, uma explosão de candidaturas apartidárias ocorreria em prejuízo da equânime distribuição de recursos escassos. Asseverou que a primeira projeção é provável na conjuntura em que não se confira às candidaturas avulsas acesso ao fundo partidário e ao fundo eleitoral; e em que lhes seja dada ínfima presença nos meios de comunicação. Nesse contexto de competição profundamente desigual, pouquíssimos candidatos independentes conseguirão ser eleitos e, ainda que tenham êxito, poucas condições terão para influenciar a realidade das casas legislativas, já que a sua ascendência sobre a dinâmica dos blocos parlamentares será diminuta³⁴⁰.

³³⁷ BRASIL, *ibidem*, p. 164-165.

³³⁸ BRASIL, *ibidem*, p. 166.

³³⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Transcrição de Audiência Pública do Recurso Extraordinário 1238853/RJ**. Relator: Min. Luís Roberto Barroso, 09 dez. 2019. Audiência Pública sobre Viabilidade das Campanhas Avulsas. p. 169. Disponível em: http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/audienciasPublicas/anexo/Audiencia_Publica_Viabilidade_Candidaturas_Avulsas_RE_1238853.pdf. Acesso em: 20 maio 2021.

³⁴⁰ Diz: “Que resultado podemos, então, esperar de tal cenário? Em primeiro lugar, poucos candidatos avulsos conseguirão ser eleitos, posto que a competição será extremamente desigual. Apenas candidatos com nome e acesso a muitos recursos terão sucesso. Dada a desigualdade de classe, de gênero e de raça do Brasil, o perfil dos eleitos dificilmente ampliará a diversidade dos políticos brasileiros. Na verdade, é de se esperar que aumente o percentual de homens brancos e ricos eleitos. Podem, pelo menos, forçar uma mudança nos comportamentos partidários? O que terá um líder partidário a temer? Nesse cenário, não diminuirá o acesso a recursos públicos, não diminuirá seu poder nas Casas Legislativas. Na verdade, no Parlamento, o poder das lideranças partidárias poderá até aumentar, pois os candidatos avulsos precisarão pedir, às bancadas parlamentares, para serem indicados para Mesas e comissões. Em vez de democratizar os partidos, podemos acabar concentrando o poder nas lideranças. É importante lembrar também que os partidos poderão lançar candidatos laranjas como avulsos, que, uma vez eleitos, migrarão para esses mesmos partidos. Não imaginem que as lideranças partidárias reagirão mantendo o padrão de comportamento atual. Partidos são estratégicos”, e ainda complementa: “Uma vez eleitos, situação similar ocorrerá na arena legislativa. O Regimento Interno das Casas continuará a privilegiar partidos.

Na segunda projeção – em que maiores condições para a igualdade de disputa sejam concedidas – visualiza um cenário de desarrazoado florescimento do número de candidaturas independentes, situação na qual antevê o desenvolvimento de preocupantes patologias, como o crescimento de lavagem de dinheiro em campanhas ou a alocação de tempo de comunicação em candidatos cuja única função seja atacar adversários competitivos³⁴¹.

No que diz respeito ao segundo ponto, reconheceu ser um fato a constatação de que a democracia moderna nasceu sem a obrigatoriedade de que a representação ocorresse imprescindivelmente por intermédio dos partidos, mas que, na prática, essas instituições sempre emergem nos sistemas por serem essenciais, entre outras funções, a resolverem o intitulado *problema da ação coletiva*³⁴². Quanto ao Brasil, asseverou que as agremiações partidárias desempenham um exitoso papel de coordenação do trabalho dos congressistas, cujos votos se dão – em sua maioria – com altos índices de correlação com aqueles indicados pelas lideranças³⁴³.

Ato seguinte, aduziu que, na prática, as candidaturas independentes não são capazes de compelir os partidos políticos a serem mais responsivos com a vontade dos eleitores, uma vez que eles já possuem acesso a numerosos recursos públicos, independentemente do seu desempenho eleitoral³⁴⁴. Por isso mesmo, sem trazer benefícios, o novel instituto apenas aumentaria a já significativa dificuldade cognitiva do eleitor brasileiro em escolher o seu voto, num ambiente político marcado por excessiva oferta de candidaturas e pouca diferenciação ideológica³⁴⁵.

Assim, eleitos avulsos terão peso ínfimo nos blocos parlamentares, que determinam, como sabemos, a composição das Mesas e comissões permanentes. Não terão poder de pedir urgência na tramitação de projetos de lei, nem poderão usufruir dos demais poderes concedidos aos líderes partidários.” BRASIL, *ibidem*, p. 170-171.

³⁴¹ “Sem maiores restrições, que exploda o número de candidatos. Afinal, será destinado recurso público para cada cidadão que se der ao trabalho apenas de registrar o nome no Tribunal Eleitoral. Com o dinheiro, poderá ser montada uma grande lavanderia, em que os recursos serão destinados não para a campanha, mas para encher o bolso dos candidatos. O tempo em rádio e TV poderá ser alugado para atacar adversários mais competitivos.” BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Transcrição de Audiência Pública do Recurso Extraordinário 1238853/RJ**. Relator: Min. Luís Roberto Barroso, 09 dez. 2019. Audiência Pública sobre Viabilidade das Campanhas Avulsas. p. 171. Disponível em: http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/audienciasPublicas/anexo/Audiencia_Publica_Viabilidade_Candidaturas_Avulsas_RE_1238853.pdf. Acesso em: 20 maio 2021.

³⁴² “A explicação tradicional é a de que eles ajudam a resolver o chamado problema da ação coletiva. De acordo com o trabalho de Olson, a ação coletiva sofre do chamado problema do carona. Se uma ação coletiva atinge seu objetivo, seus beneficiários incluem também quem não se esforçou ou pagou o custo da empreitada coletiva. Outra dificuldade da ação coletiva é o custo de coordenação quando o número de agentes é muito grande. Os partidos políticos surgem, de acordo com essa visão, porque permitem aos políticos resolverem o problema do carona e coordenar suas ações.” BRASIL, *ibidem*, p. 172-173.

³⁴³ BRASIL, *ibidem*, p. 173.

³⁴⁴ BRASIL, *ibidem*, p. 173-174.

³⁴⁵ BRASIL, *ibidem*, p. 173-174.

No que se refere ao terceiro e último ponto, com esteio nas ideias desenvolvidas pelo cientista político estadunidense Seth Masket, asseverou que reformas legislativas destinadas a alterar a importância dos partidos políticos, em muitos casos, apenas pioram o problema que pretendiam solucionar³⁴⁶. Seguindo esse raciocínio, aduz que a inovação não soluciona os principais problemas do sistema: a distribuição de recursos públicos nas campanhas, o alto custo cognitivo para se exercer o voto e a ineficácia punitiva em relação aos desvios de políticos e partidos³⁴⁷.

Subsequentemente, falou a historiadora Anna Karla da Silva Pereira pela Frente Favela Brasil. Destacou a percepção dos seus integrantes acerca da necessidade inadiável de se organizarem com o propósito de participar do debate público no país³⁴⁸. Ressaltou a existência de um cenário político nacional de evidente descrédito das instituições partidárias junto à população, no que emendou crítica à propalada ideia de haver sim renovação política no país, considerada falsa quando dados revelam que apenas 4% dos senadores, deputados federais, estaduais e distritais são autodeclarados negros³⁴⁹.

A propósito, ressaltou a iniquidade do processo eleitoral no Brasil, em que negros dificilmente conseguem furar as bolhas estruturais para se elegerem, na medida em que a eles é imposta toda ordem de empecilhos na disputa por recursos financeiros, tempo de mídia e apoio das estruturas partidárias³⁵⁰. Para ilustrar, enfatizou a baixa representatividade, em 2018, de candidatos negros nas eleições para governador, e diante esse cenário exaltou posicionamento favorável à criação de novos mecanismos institucionais, como as candidaturas independentes, hábeis a garantir mais oportunidades na disputa eleitoral a todos os brasileiros e brasileiras³⁵¹.

³⁴⁶ MASKET, Seth. **The Inevitable Party**: Why attempts to kill the party system fail and how they weaken democracy. Oxford: Oxford University Press, 2016. 206 p., citado em BRASIL, *ibidem*, p. 174.

³⁴⁷ “Se pudesse apontar uma direção para achar o problema certo, perguntaria: o que os políticos precisam? O que os bons políticos precisam que maus políticos não precisam? Com certeza não é candidaturas avulsas. A candidatura avulsa parte da premissa de que os bons políticos usarão essa opção para barganhar melhores arranjos com os partidos, mas não há nada nela que não valha para políticos ruins. É um mal designer para o poema errado.” BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Transcrição de Audiência Pública do Recurso Extraordinário 1238853/RJ**. Relator: Min. Luís Roberto Barroso, 09 dez. 2019. Audiência Pública sobre Viabilidade das Campanhas Avulsas. p. 176-177. Disponível em: http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/audienciasPublicas/anexo/Audiencia_Publica_Viabilidade_Candidaturas_Avulsas_RE_1238853.pdf. Acesso em: 20 maio 2021.

³⁴⁸ BRASIL, *ibidem*, p. 179-180.

³⁴⁹ BRASIL, *ibidem*, p. 181.

³⁵⁰ BRASIL, *ibidem*, p. 181-182.

³⁵¹ “Estamos cientes que novas dificuldades econômicas continuarão existindo e que, em todas as situações, esse mesmo grupo social de homens brancos e ricos saem a 100 metros na nossa frente em uma corrida; mas é preciso que não nos impeçam também de participar da prova. Não é possível aceitar que, além de competir com calçado inadequado, ainda nos amarrem as pernas.” BRASIL, *ibidem*, p. 182-183.

Pelo Brasil 21, grupo de inovação tecnológica formado por lideranças sociais, alunos e professores, falou o professor e mestre Pedro Henrique de Cristo. Aduziu que o Estado moderno, desde o seu nascimento, surgiu para servir às elites, e até os dias de hoje, mantém um perfil aristocrático³⁵². Citando movimentos populares globais de insurgência contra o *status quo* (v.g: Primavera Árabe, *Occupy*, *Santiago*, Hong Kong) destacou que a revolução tecnológica – não obstante tenha majorado o acesso da população à informação – trouxe consigo um sentimento de decepção por tornar as massas mais conscientes de que as decisões públicas são construídas sem a sua efetiva participação³⁵³.

A propósito, asseverou que a democracia brasileira é quase toda representativa, prevendo pouquíssimos instrumentos de participação direta e, nessa conjuntura, entende ser necessário superar a falsa dicotomia de que partidos políticos e candidaturas apartidárias são entidades incoexistíveis³⁵⁴. Caracterizou como kafkiana uma considerável parte dos argumentos contrários à implementação das candidaturas avulsas, como a objeção de que mudanças nas linhas de código das urnas, efetivamente, possa tratar-se de um real empecilho à sua incorporação³⁵⁵. Noutro viés, para garantir mais participação e aprimorar a qualidade representativa na democracia brasileira, asseverou ser imprescindível quebrar o monopólio partidário em novas práticas de *disrupção criativa*³⁵⁶.

Nesse sentido, sem ignorar as particularidades de cada caso em concreto – mas saindo de um ponto de partida em comum, em que é vedado pela Constituição o acesso desigual a direitos –, aduziu haver similitude entre o precedente do casamento homoafetivo e o impasse

³⁵² BRASIL, *ibidem*, p. 184.

³⁵³ “Ou seja, não existe somente uma simetria de conhecimento, agência e engajamento, como definiu Joseph Stiglitz, outro Prêmio Nobel, mas também existe uma desvinculação total entre cidadão e a ação direta na decisão pública que lhe concerne.” BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Transcrição de Audiência Pública do Recurso Extraordinário 1238853/RJ**. Relator: Min. Luís Roberto Barroso, 09 dez. 2019. Audiência Pública sobre Viabilidade das Campanhas Avulsas. p. 188. Disponível em: http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/audienciasPublicas/anexo/Audiencia_Publica_Viabilidade_Candidaturas_Avulsas_RE_1238853.pdf. Acesso em: 20 maio 2021.

³⁵⁴ “A democracia, no Brasil, é completamente representativa, como o Estado moderno clássico, inspirado no romano. Temos alguns instrumentos pontuais de democracia direta muito importantes, como o orçamento participativo; a possibilidade de os cidadãos apresentarem leis. Entretanto, os dados não negam: nossa população total é de 209 milhões, dos quais 135 milhões podem votar. Tivemos abstenções, votos nulos ou brancos de 42 milhões nas últimas eleições. Ou seja, votam 93 milhões, que são 68% da população, dos quais apenas 13 milhões são filiados, isto é, só 9,62% da população nacional pode participar, em seus plenos direitos, da nossa democracia. Esse monopólio partidário tem graves incentivos para a manutenção do poder, barreiras de entrada institucionais, que geram uma falência competitiva e de diversidade, quando a diversidade e tamanho amostral.” BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Transcrição de Audiência Pública do Recurso Extraordinário 1238853/RJ**. Relator: Min. Luís Roberto Barroso, 09 dez. 2019. Audiência Pública sobre Viabilidade das Campanhas Avulsas. p. 188. Disponível em: http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/audienciasPublicas/anexo/Audiencia_Publica_Viabilidade_Candidaturas_Avulsas_RE_1238853.pdf. Acesso em: 20 maio 2021.

³⁵⁵ BRASIL, *ibidem*, p. 190.

³⁵⁶ Em alusão a Joseph Schumpeter. BRASIL, *ibidem*, p. 190.

sobre as candidaturas avulsas, pois naquele, como pano de fundo, a Constituição (literalmente) permitia apenas aos homens e mulheres se casar e, nesse, a mesma Constituição apenas garante (literalmente) aos afiliados a partidos o direito de ser candidato³⁵⁷.

Especificamente em relação às candidaturas independentes, asseverou que elas forçam indiretamente a oxigenação dos partidos a partir da quebra de uma reserva de mercado. Com isso, geram mais democracia interna, porquanto criam um modelo alternativo de competição pelo engajamento político do cidadão³⁵⁸. Em seguida, afirmou que além de adequadas sob o ponto de vista normativo, elas também o são na perspectiva consequencialista, visto que efetivamente materializam um exemplo de política pública de Pareto (em que não há troca de eficiência para ganho de equidade)³⁵⁹. Ressaltou, outrossim, ser possível e legítima a criação de diferentes arranjos do instituto adaptado às eleições majoritárias e proporcionais³⁶⁰. Por fim, sustentou que é nas falhas mais graves do Poder Legislativo que se justifica a representação supletiva do STF, sendo urgente que a Corte atue para arbitrar esse conflito de interesses, imperfeitamente institucionalizado na Constituição^{361, 362}.

Em penúltimo, pelo Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral falou o advogado Luciano Caparroz Pereira dos Santos. Explicitou que o movimento é composto por 72 organizações, entre elas a OAB, a Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB) e Conselhos de Classe, não possuindo posição fechada sobre o tema³⁶³. Em que pesem as disfuncionalidades dos partidos, advertiu que é necessário cuidado nas críticas que lhe são

³⁵⁷ BRASIL, *ibidem*, p. 191. Para além do interpretativismo e do não-interpretativismo Cfr. FERNANDES, Bernardo Gonçalves. A Teoria da interpretação judicial para além do interpretativismo e do não-interpretativismo. In: XXI CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI, 21., 2012, Uberlândia. **Anais do XXI Encontro Nacional do Conpedi**: Tema Sistema Jurídico e Direitos Fundamentais Individuais e Coletivos. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2012. p. 10564-10582. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/publicacao/?evento=37>. Acesso em: 20 maio 2021.

³⁵⁸ BRASIL, *ibidem*, p. 191.

³⁵⁹ “É com o aumento da equidade [que] se aumenta a eficiência do sistema. Esse mecanismo pode funcionar para oxigenação e resiliência contra a degradação e limites do sistema representativo e partidário.” BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Transcrição de Audiência Pública do Recurso Extraordinário 1238853/RJ**. Relator: Min. Luís Roberto Barroso, 09 dez. 2019. Audiência Pública sobre Viabilidade das Campanhas Avulsas. p. 192. Disponível em: http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/audienciasPublicas/anexo/Audiencia_Publica_Viabilidade_Candidaturas_Avulsas_RE_1238853.pdf. Acesso em: 20 maio 2021.

³⁶⁰ “Para possibilitar isso nas proporcionais, devemos realizar a criação de coalisões de candidaturas avulsas ou independentes para essas campanhas que respeitem regras existentes para grupos sociais, como 30% dos espaços de recursos para as mulheres, entre outros. E, para justamente dar um bom exemplo aos partidos, devemos obrigar essas coalisões a realizarem primárias e a terem mecanismos de transparência e de prestação de contas para a população e o Estado, inexistentes nos partidos.” BRASIL, *ibidem*, p. 192-193.

³⁶¹ BRASIL, *ibidem*, p. 193.

³⁶² “Dessa forma, a conclusão lógica, neste caso, é que o STF deve reconhecer o direito do postulante, pois a maior inovação para a nossa democracia hoje é democratizar essa mesma democracia, e o primeiro e urgente passo nessa direção é a institucionalização das candidaturas avulsas independentes ou cívicas, tanto proporcionais como majoritárias.” BRASIL, *ibidem*, p. 194.

³⁶³ BRASIL, *ibidem*, p. 196-197.

endereçadas, sob pena de que a política seja percebida, ainda mais, como algo sujo e, por consequência, a população tenha menos interesse em participar³⁶⁴.

Especialmente no que diz respeito às candidaturas independentes, asseverou que elas trazem maior risco de fragmentação ao sistema político, mas, ao mesmo tempo, aduziu ser necessário se adaptar às inovações de um mundo em transformação: de modo que o legislador, na busca de legislação e sistema de governo perfeitos, não pode se paralisar³⁶⁵. Criticou o fato de que as agremiações partidárias não formam efetivos quadros, que os seus recursos financeiros não são transparentes, e que essas instituições muito pouco contribuem para a inclusão de mulheres, negros e de grupos vulneráveis³⁶⁶.

Chamou atenção para a realidade estrutural dos parlamentos do país, em que, paradoxalmente – apesar de as candidaturas avulsas serem criticadas como instituto personalista – organizam-se os parlamentares em gabinetes individuais, sem qualquer arranjo voltado ao trabalho coletivo³⁶⁷. Por fim, arrematou ser necessária a utilização, mais frequente, dos instrumentos de plebiscito e referendo, que poderiam ser empregados no caso para que a decisão sobre o tema fosse diretamente tomada pelo povo³⁶⁸.

Encerrando a terceira seção, o engenheiro José Frederico Lyra Neto falou inicialmente pelo Movimento Acredito. Explicou que a entidade é um movimento suprapartidário, criado em 2017 com o intuito de renovar a política nacional³⁶⁹. Exaltou que em 2018, vinte e nove dos seus membros saíram candidatos por nove agremiações diferentes, e atualmente três (dos quatro eleitos) compartilham um gabinete no Congresso³⁷⁰. Em seguida, passou a palavra ao membro Renan Freitas Rodrigues da Silva, que, em breve exposição, sintetizou a evolução histórica do direito à candidatura no país³⁷¹.

³⁶⁴ BRASIL, *ibidem*, p. 198.

³⁶⁵ “Nos debates da reforma política, o que fica muito claro é isto: não existe sistema que funcione de maneira perfeita quando discutimos sistema de governo ou legislação eleitoral. O aperfeiçoamento é constante e aprendemos com isso dia a dia”. BRASIL, *ibidem*, p. 199-200.

³⁶⁶ BRASIL, *ibidem*, p. 200.

³⁶⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Transcrição de Audiência Pública do Recurso Extraordinário 1238853/RJ**. Relator: Min. Luís Roberto Barroso, 09 dez. 2019. Audiência Pública sobre Viabilidade das Campanhas Avulsas. p. 201. Disponível em: http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/audienciasPublicas/anexo/Audiencia_Publica_Viabilidade_Candidaturas_Avulsas_RE_1238853.pdf. Acesso em: 20 maio 2021.

³⁶⁸ BRASIL, *ibidem*, p. 202.

³⁶⁹ BRASIL, *ibidem*, p. 203.

³⁷⁰ BRASIL, *ibidem*, p. 203.-204.

³⁷¹ “No histórico brasileiro, durante o Império, os partidos políticos eram identificados pela população em geral como facções locais, sem qualquer compromisso com o interesse público. Essa visão é resultado de integrantes provenientes de uma elite patrimonialista, cujo principal objetivo era a apropriação privada da vida pública que, em maior ou menor grau, almejavam concentração de poder político em suas mãos. Com a transição para a República Velha, há uma relativa repartição do poder entre as oligarquias rurais regionais e uma rejeição a qualquer espécie de agremiação partidária em âmbito nacional, para a manutenção local dos mandonismos e uma política altamente controlada pela estrutura coronelista e clientelista. O primeiro Código Eleitoral brasileiro, de 1932,

Destacou que a condição de elegibilidade da filiação partidária é uma constitucionalização do Decreto-Lei nº 7.586/1945, criado na Ditadura-Vargas com o objetivo de inviabilizar candidaturas não submetidas aos mandonismos de líderes partidários³⁷². Asseverou que na Ditadura-Militar a vedação às candidaturas avulsas se manteve como método de limitação à concorrência eleitoral, utilizada como instrumento de manutenção do *status quo* patrimonialista pelos detentores do poder³⁷³. Pontuou que a jurisprudência do STF caminha no sentido de que os tratados internacionais de Direitos Humanos devem prevalecer sobre a Constituição nas situações de norma mais favorável à pessoa humana (RE 466.343), e que as candidaturas independentes teriam capacidade para fomentar a quebra, nas cúpulas partidárias, de suas estruturas oligárquicas³⁷⁴.

Passada a palavra para a cientista política Mariana Lopes, foi concluído que os Partidos Políticos não têm desempenhado satisfatoriamente as clássicas funções que deles se esperam – nas lições de Giovanni Sartori – de servirem como canais de expressão, de representação, e também de implementarem um governo sensível às demandas populares³⁷⁵. Com esteio em Robert Michels, asseverou que a oligarquização dos partidos é uma realidade no Brasil, estando patente a: (i) falta de critérios transparentes para a seleção dos seus candidatos; (ii) a ausência de regras objetivas para a distribuição de recursos; e (iii) a pequena abertura do sistema para candidaturas femininas³⁷⁶. Derradeiramente, asseverou que, embora as candidaturas avulsas não sejam capazes de solucionar todos os problemas do sistema representativo, certamente

garantia a possibilidade de candidatura avulsa no processo eleitoral. Entretanto, após a implementação do Regime Ditatorial, a Lei Agamenon apresentou, como uma de suas principais modificações, a proibição da candidatura avulsa. Daí deriva o dispositivo que hoje se apresenta no art. 14 da Constituição da República.” BRASIL, *ibidem*, p. 206.

³⁷² “Queria salientar, também, que a Lei Agamenon se apresentou como ferramenta de manutenção de dominação do espaço político brasileiro pela mesma elite política, que era capaz, por meio da instrumentalização dos partidos, de controlar quais os indivíduos que poderiam se candidatar, ou não. Com isso, a proibição das candidaturas avulsas era um método pelo qual se inviabilizava com que alguém não submetesse aos mandonismos das grandes lideranças políticas tradicionais que dominavam as máquinas das agremiações partidárias.” BRASIL, *ibidem*, p. 207.

³⁷³ “Em ambos os momentos, seja na Ditadura Varguista, seja durante a Ditadura Militar, a proibição das candidaturas avulsas sempre esteve ligada ao processo de limitação da concorrência eleitoral e como instrumento de dominação das estruturas partidárias nacionais por elites assentadas em uma noção dominante de patrimonialismo.” BRASIL, *ibidem*, p. 207.

³⁷⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Transcrição de Audiência Pública do Recurso Extraordinário 1238853/RJ**. Relator: Min. Luís Roberto Barroso, 09 dez. 2019. Audiência Pública sobre Viabilidade das Campanhas Avulsas. p. 209. Disponível em: http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/audienciasPublicas/anexo/Audiencia_Publica_Viabilidade_Candidaturas_Avulsas_RE_1238853.pdf. Acesso em: 20 maio 2021.

³⁷⁵ BRASIL, *ibidem*, p. 211.

³⁷⁶ BRASIL, *ibidem*, p. 212.

contribuirão para diminuir a sensação de distância entre os cidadãos e a política institucionalizada³⁷⁷.

1.4 Os argumentos hegemonicamente especulativos dos representantes da academia³⁷⁸

Iniciando a sessão dos órgãos e professores representativos da academia, pronunciou-se em nome do Instituto Não Aceito Corrupção o Doutor em direito Roberto Livianu. Com fundamento nos trabalhos de Robert Klitgaard, asseverou tratarem-se os monopólios de ambientes altamente propícios para práticas de corrupção ao mesmo tempo em que, para aproximadamente 80% dos eleitores brasileiros, é indiferente saber quais são os partidos de origem dos candidatos³⁷⁹.

A propósito, defendeu a admissão das candidaturas avulsas como necessário instrumento de oxigenação de um decadente sistema político em que, sem nenhum pudor, os partidos anistiam multas em seu interesse, fazem *lobby* para prestação de contas despadronizadas, perseguem mandatários, concedem legenda a fichas suja e aprovam dispositivos pra minorar sua democracia interna³⁸⁰.

Em crítica à concepção de que os partidos supostamente funcionariam como filtros equânimes para a seleção de candidaturas, apresentou dados do Movimento Transparência Partidária no sentido de que as agremiações políticas destinariam dez vezes mais dinheiro dos fundos públicos aos candidatos à reeleição³⁸¹. Após reiterar algumas das críticas já endereçadas aos partidos, concluiu que a incorporação das candidaturas independentes ao ordenamento materializaria uma subida no degrau civilizatório do país³⁸².

³⁷⁷ BRASIL, *ibidem*, p. 212-213.

³⁷⁸ Na última sessão, os expositores foram organizados conforme a sua vinculação institucional-acadêmica ou em razão de sua expertise pessoal sobre os temas abordados: Academia Brasileira de Direito Eleitoral e Político - ABRADEP (expositor: Dr. Joelson Costa Dias); Instituto Gaúcho de Direito Eleitoral IGADÉ (expositor: Dr. Caetano Cuervo Lo Pumo, Presidente); Instituto Brasileiro de Direito Eleitoral IBRADE (expositor: Dr. Henrique Neves da Silva, Presidente); Escola Judiciária Eleitoral do Tribunal Superior Eleitoral (expositor: Dr. Flávio Pansieri, Diretor); Instituto Paranaense de Direito Eleitoral IPRADE (expositora: Dra. Ana Carolina de Camargo Clève, Presidente); Dr. Luis Felipe Miguel (UNB); Dr. Amâncio Jorge Silva Nunes de Oliveira (USP); Dra. Ana Cláudia Santana (UniBRASIL e Transparencia Electoral); Dra. Argelina Cheibub Figueiredo (UERJ); Dr. Carlos Melo (INSPER); Dr. Carlos Pereira (FGV); Carlos Ranulfo F. Melo (UFMG); Dr. Daniel Gustavo Falcão Pimentel dos Reis (IDP); Dr. George Avelino (FGV); e Dr. Lucas M. Novaes (INSPER).

³⁷⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Transcrição de Audiência Pública do Recurso Extraordinário 1238853/RJ**. Relator: Min. Luís Roberto Barroso, 09 dez. 2019. Audiência Pública sobre Viabilidade das Campanhas Avulsas. p. 214-215. Disponível em: http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/audienciasPublicas/anexo/Audiencia_Publica_Viabilidade_Candidaturas_Avulsas_RE_1238853.pdf. Acesso em: 20 maio 2021.

³⁸⁰ BRASIL, *ibidem*, p. 217-218.

³⁸¹ BRASIL, *ibidem*, p. 221.

³⁸² BRASIL, *ibidem*, p. 222-223.

Em seguida, pela Academia Brasileira de Direito Eleitoral e Político (ABRADEP) falou o ex-Ministro do Tribunal Superior Eleitoral Joelson Costa Dias. De início, sublinhou inexistirem quaisquer dados concretos a respeito da capacidade de as candidaturas avulsas revitalizarem as agremiações políticas, e tampouco de serem hábeis a assegurar (na hipótese de a tese ser acolhida) que os eventualmente eleitos não irão incorrer nas mesmas práticas hoje tão criticadas em relação aos partidos³⁸³.

Ao mesmo tempo, sublinhou não haver na ABRADEP consenso sobre a complexa temática, razão pela qual diferentes pontos de vista dos seus associados seriam expostos. No que concerne ao impasse sobre o Poder competente para deliberar sobre o instituto, de um lado, diante a taxatividade expressa no art. 14, §3º, V, da CF, destacou ser ele o Legislativo, mas em sentido contrário, sublinhou haver possibilidade para que o Judiciário aja acaso entenda-se configurada uma omissão legislativa – fazendo uma reserva ao fato de não estar explicitamente assegurado na carta um direito fundamental à candidatura independente³⁸⁴.

Adentrando nas chamadas questões práticas, relativas aos aspectos materiais e procedimentais necessários à implementação e adequação do instituto no ordenamento, apresentou o posicionamento de Ângelo Soares Castilhos, no sentido de que o STF não seria o foro constitucionalmente adequado para a função, eis que ao Congresso Nacional – no exercício do duplo papel constitucional – competiria reformar o dispositivo constitucional e, cumulativamente, realizar as adaptações na legislação infraconstitucional³⁸⁵. Em outra perspectiva, citou o entendimento de Rodrigo Cyrineu³⁸⁶ de que o Judiciário já atuou noutras em outras situações envolvendo o Direito Eleitoral e se mostrou legitimamente competente para regulamentar temas sensíveis em casos de inércia do Poder Legislativo, como na questão das fraudes às cotas de gênero, da definição dos Fundos Partidário e Eleitoral e na celeuma atinente à equidade nas campanhas de mulheres³⁸⁷.

³⁸³ BRASIL, *ibidem*, p. 225.

³⁸⁴ BRASIL, *ibidem*, p. 226.

³⁸⁵ CASTILHOS, Ângelo Soares. Candidaturas avulsas: o STF não é o caminho: Compete ao Congresso Nacional tornar realidade a dispensa de vinculação partidária aos candidatos a mandatos eletivos. **GaúchaZH**, 24 nov. 2019. Filiação Partidária. Disponível em: <https://gauchazh.clicrbs.com.br/opinioao/noticia/2019/11/candidaturas-avulsas-o-stf-nao-e-o-caminho-ck3aiu0d3041h01phy9wa781i.html>. Acesso em: 05 jun. 2021, mencionado em BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Transcrição de Audiência Pública do Recurso Extraordinário 1238853/RJ**. Relator: Min. Luís Roberto Barroso, 09 dez. 2019. Audiência Pública sobre Viabilidade das Campanhas Avulsas. p. 229. Disponível em: http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/audienciasPublicas/anexo/Audiencia_Publica_Viabilidade_Candidaturas_Avulsas_RE_1238853.pdf. Acesso em: 20 maio 2021.

³⁸⁶ CYRINEU, Rodrigo Terra. As candidaturas avulsas no contexto brasileiro: primeiras impressões tocantes ao Agravo em Recurso Extraordinário n.º 1.054.490. **Revista Justiça Eleitoral em Debate**, v. 9. n. 2, p. 46-59, 2019. Disponível em: https://apps.tre-rj.jus.br/site/gecoi_arquivos/202001161525_arq_154266.pdf. Acesso em: 19 maio 2021.

³⁸⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Transcrição de Audiência Pública do Recurso Extraordinário 1238853/RJ**. Relator: Min. Luís Roberto Barroso, 09 dez. 2019. Audiência Pública sobre Viabilidade das

Em nome do Instituto Gaúcho de Direito Eleitoral (IGADE), pronunciou-se o advogado Caetano Cuervo Lo Pumo. Inicialmente, asseverou que no contexto de setenta anos de candidaturas monopolizadas pelos partidos políticos, e diante cristalino dispositivo constitucional originário, o impasse sobre a admissão das candidaturas avulsas no Brasil é tema que deve ser enfrentado no âmbito político³⁸⁸. Com esteio no estudo comparativo realizado por Arend Lijphart em 36 países³⁸⁹, aduziu ser inevitável que os partidos políticos ocupem um locus central no funcionamento do debate político – admitam-se ou não candidaturas independentes – justamente porque a disputa política, por sua natureza, exige organização em torno de ideias e interesses³⁹⁰. A propósito, considerou ser temerária a incorporação fragmentada à realidade nacional de institutos eleitorais de outros sistemas internacionais sem a devida reflexão³⁹¹.

Especialmente em relação à candidatura avulsa, aduziu ser inviável em conformidade ao sistema proporcional brasileiro, erigido sobre listas partidárias, pois, na prática, apenas agravará a distorcida percepção do eleitor de que nele se votam em pessoas, e não em partidos³⁹². Asseverou que a lógica da proporcionalidade pode ser prejudicada com a inovação pela via judicial e, que uma adaptação coerente do sistema precisa passar por deliberações legislativas³⁹³. No que se refere à incorporação do instituto nas majoritárias, reiterou críticas quanto à legitimidade do Judiciário para estabelecer critérios operacionais para a sua concretização, como a definição percentual de um apoio eleitoral mínimo para que indivíduos

Campanhas Avulsas. p. 230. Disponível em: http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/audienciasPublicas/anexo/Audiencia_Publica_Viabilidade_Candidaturas_Avulsas_RE_1238853.pdf. Acesso em: 20 maio 2021. Por conseguinte, não haveria óbice para seguir uma linha de atuação inclusiva, já construída a respeito de temas políticos mal balizados pelo Congresso.

³⁸⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Transcrição de Audiência Pública do Recurso Extraordinário 1238853/RJ**. Relator: Min. Luís Roberto Barroso, 09 dez. 2019. Audiência Pública sobre Viabilidade das Campanhas Avulsas. p. 234-235. Disponível em: http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/audienciasPublicas/anexo/Audiencia_Publica_Viabilidade_Candidaturas_Avulsas_RE_1238853.pdf. Acesso em: 20 maio 2021.

³⁸⁹ LIJPHART, Arendt. **Modelos de democracias**: Desempenho e padrão de governo em 36 países. 4. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2019. 292 p., mencionado em BRASIL, *op. cit.*, p. 234-235.

³⁹⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Transcrição de Audiência Pública do Recurso Extraordinário 1238853/RJ**. Relator: Min. Luís Roberto Barroso, 09 dez. 2019. Audiência Pública sobre Viabilidade das Campanhas Avulsas. p. 234-235. Disponível em: http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/audienciasPublicas/anexo/Audiencia_Publica_Viabilidade_Candidaturas_Avulsas_RE_1238853.pdf. Acesso em: 20 maio 2021.

³⁹¹ BRASIL, *ibidem*, p. 231.

³⁹² “Escolho, em primeiro lugar, o partido; depois, na lista partidária, apresento o parlamentar de minha preferência. A lista que votamos hoje é fechada. Votamos em lista fechada, que só é aberta quanto à ordem, mas é uma lista fechada, apresentada pelos partidos. Inclusive, entendo - e é um ponto extremamente pessoal - que esse voto deveria ser dividido. Eu deveria votar na dezena do partido e confirmar o voto para ter certeza que votei no partido, e, depois, votar na dezena ou na centena do parlamentar, porque os eleitores, até hoje, acham que votam em pessoas, quando votam em partidos. Essa é uma visão que, com a candidatura avulsa, vai-se tornar pior ainda. As pessoas vão começar, em um sistema proporcional em que se vota em partidos, a discutir nomes. O sistema, que deveria ser compreendido como é, como proporcional, vai, cada vez mais, tornar-se um sistema personalizado.” BRASIL, *ibidem*, p. 237.

³⁹³ BRASIL, *ibidem*, p. 238.

sejam lançados candidatos³⁹⁴. Igualmente, suscitou dificuldades práticas para a regulamentação de aspectos atinentes a regras de financiamento, acesso aos meios de comunicação e prestação de contas, no que concluiu ser a democracia brasileira, apesar de todas as suas dificuldades, um sistema político com altos índices de plenitude³⁹⁵, consoante diversas pesquisas divulgadas pela Freedom House, desde 2003³⁹⁶.

Em seguida, manifestou-se em nome do Instituto Brasileiro de Direito Eleitoral (IBRADE) o também ex-Ministro do TSE, senhor Henrique Neves. Com a ressalva de que não foi possível ouvir todos os filiados da instituição, explicitou que a exposição não seria centrada em argumentos favoráveis ou contrários às candidaturas avulsas, mas sim nos dispositivos da legislação que eventualmente seriam impactados na hipótese de sua admissão³⁹⁷, enfatizando a compreensão da entidade de que a matéria tanto pode ser regulamentada pelo Congresso Nacional, quanto pela Suprema Corte.

Como primeiro ponto, destacou ser importante que o ordenamento estabeleça requisitos de apoio eleitoral mínimo a fim de filtrar, minimamente, candidaturas independentes sem apoio popular³⁹⁸. Nesse sentido, sublinhou como relevante a proibição legislativa existente no ordenamento jurídico paraguaio, a qual veda o acesso a candidaturas avulsas por indivíduos que ocuparam cargos de direção em partidos nos dois anos anteriores aos pleitos³⁹⁹. Ato seguinte, também destacou como digna de nota a vedação existente no ordenamento chileno, o qual proíbe a utilização do instituto por candidatos que tenham participado de eleições primárias durante o mesmo processo eleitoral⁴⁰⁰. Em segundo lugar, suscitou a problemática atinente à

³⁹⁴ “Quem vai estabelecer? O Judiciário, por resolução? Tenho que estabelecer um custo de entrada. É um por cento das candidaturas? É vinte por cento do coeficiente eleitoral? Esse custo de entrada tem que ser razoável, não pode permitir a banalização da candidatura, não pode ser impeditivo, tem que ser compatível com os prazos de análise da Justiça Eleitoral, que tem 45 dias para analisar o registro.” BRASIL, *ibidem*, 239.

³⁹⁵ BRASIL, *ibidem*, p. 241.

³⁹⁶ Vide o estudo *Freedom in the World*, elaborado pela Freedom House. Disponível em: <https://freedomhouse.org/report/freedom-world>. Acesso em: 08 dez. 2021.

³⁹⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Transcrição de Audiência Pública do Recurso Extraordinário 1238853/RJ**. Relator: Min. Luís Roberto Barroso, 09 dez. 2019. Audiência Pública sobre Viabilidade das Campanhas Avulsas. p. 244. Disponível em: http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/audienciasPublicas/anexo/Audiencia_Publica_Viabilidade_Candidaturas_Avulsas_RE_1238853.pdf. Acesso em: 20 maio 2021.

³⁹⁸ “Trouxemos aqui alguns exemplos e fizemos uma pesquisa rápida, mais dos países dentro do Pacto de San José da Costa Rica. O México exige o apoio de um por cento dos eleitores para que alguém seja candidato a presidente da República, dois por cento para senador, dois por cento para deputados federais, e há prazos diferenciados para conseguir esse apoio: para presidente, 120 dias; para senador, 90 dias; e, para deputado, 30 dias. No Panamá, basta um por cento para ser candidato a presidente da República. Estive, inclusive, nas últimas eleições, no primeiro semestre de abril, como observador da OEA e o candidato independente que concorreu precisou de 18.542 assinaturas para que seu pedido fosse apresentado. Ficou em terceiro lugar, com 368.000 votos.” BRASIL, *ibidem*, p. 243-244.

³⁹⁹ BRASIL, *ibidem*, p. 244.

⁴⁰⁰ “Por que isso? Porque a candidatura avulsa, a candidatura independente, não pode servir como válvula de escape para aquele político profissional filiado a partido político que vai a convenção partidária e é derrotado na

necessidade de determinar quem serão os suplentes de candidatos eleitos avulsamente, indicando como solução a resposta adotada em diversos países de exigir a indicação do nome no momento do registro da postulação⁴⁰¹.

Terceiramente, ressaltou como importante mecanismo democrático a prática realizada na República Dominicana de realizar, a cada eleição, testes para verificar a representatividade dos partidos políticos, não se adstringindo o Estado a aferir o apoio popular tão somente no momento do registro estatutário⁴⁰². Salientou que o instituto novel das candidaturas independentes pode reforçar a exigência de fidelidade partidária, e não a enfraquecer, haja visto que a instituição da alternativa apartidária torna ainda mais justificável que os candidatos partidários se mantenham fiéis aos programas e às agremiações que lhes conduziram ao sucesso eleitoral⁴⁰³. Conclusivamente, chamou atenção para as dificuldades de compatibilização do instituto com o princípio da isonomia, e com a garantia de mínimas oportunidades equânimes para competir⁴⁰⁴.

Posteriormente, para falar em nome da Escola Judiciária Eleitoral do Tribunal Superior Eleitoral foi dada a voz ao advogado e Professor Doutor Flávio Pansieri. *Ab initio*, salientou que a exposição seria feita em nome próprio, e não pela instituição⁴⁰⁵. Destacou que o modelo político brasileiro está incrustado em estruturas institucionais patrimonialistas, tendentes à manutenção do *status quo*, e que nesse cenário as candidaturas avulsas surgem como válvulas de escape para que candidatos não alinhados às agremiações partidárias participem do processo eleitoral⁴⁰⁶.

Asseverou que qualquer que seja a forma e o caminho utilizado para regulamentar o instituto, indubitavelmente, as candidaturas independentes não agridem a democracia, e muito

convenção partidária porque o partido político resolve escolher outra pessoa. Ele não pode ter válvula de escape e falar "bom, então basta sair do partido e concorrer de forma independente", porque aí sequer seriam necessárias as convenções partidárias. Os partidos ficariam completamente esvaziados." BRASIL, *ibidem*, p. 244.

⁴⁰¹ BRASIL, *ibidem*, p. 245.

⁴⁰² BRASIL, *ibidem*, p. 245-246.

⁴⁰³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Transcrição de Audiência Pública do Recurso Extraordinário 1238853/RJ**. Relator: Min. Luís Roberto Barroso, 09 dez. 2019. Audiência Pública sobre Viabilidade das Campanhas Avulsas. p. 250. Disponível em: http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/audienciasPublicas/anexo/Audiencia_Publica_Viabilidade_Candidaturas_Avulsas_RE_1238853.pdf. Acesso em: 20 maio 2021.

⁴⁰⁴ "Hoje temos meio de comunicação - internet, WhatsApp, redes sociais - que, na última eleição, provaram ser meio eficaz para se chegar ao eleitor. O fato de se admitir candidatura independente não poderia ser invocado para que se admita candidatura independente viável, com o mínimo de chance, dentro do princípio de igualdade razoável e gradual da lei? Há sempre um mínimo necessário que deve ser reservado. Se esse mínimo for reservado para as candidaturas independentes, paralelamente, todos os partidos que não alcançaram a cláusula de barreira estabelecida pela Emenda Constitucional nº 97 teriam o mesmo direito de dizer: se os independentes têm mínimo acesso que seja à propaganda, nós também temos que tê-lo." BRASIL, *ibidem*, p. 243-244.

⁴⁰⁵ BRASIL, *ibidem*, p. 252.

⁴⁰⁶ BRASIL, *ibidem*, p. 254.

menos os direitos fundamentais. Nesse sentido, afirmou que o art. 60, §4º, da CF enclausurou possibilidades de abolir ou restringir direitos fundamentais, mas não de se construir uma interpretação jurisdicional emancipatória, apta e legitimamente capaz de autorizar inovadoras hipóteses para o exercício ampliativo desses direitos⁴⁰⁷. A esse respeito, aduziu ter o Poder Judiciário competência para efetuar correções normativas no sistema em momentos de crises institucionais, visto que os limites e as possibilidades da Constituição derivam justamente da sua vinculação a uma dada realidade histórica⁴⁰⁸. A propósito, classificou como legítima uma eventual intervenção do Supremo no sentido de enviar requisição ao TSE para regulamentação do tema, ou de encaminhar mensagem ao Congresso para que o faça em determinado prazo – a partir de uma interpretação calcada na ampliação dos princípios e direitos previstos no art. 14, §3º, da CF, na qual seja reconhecida a ocorrência de mutação⁴⁰⁹.

Na sequência, pelo Instituto Paranaense de Direito Eleitoral (IPRADE) pronunciou-se a advogada e mestre Ana Carolina de Camargo Clève. Posicionando-se em sentido contrário ao expositor que lhe antecedeu, enfatizou que o constituinte originário brasileiro optou, deliberadamente, por inserir a filiação partidária como condição de elegibilidade do sistema político – concebido e arquitetado à luz de uma concepção institucionalista-partidária – justamente, para evitar a irrupção de lideranças individuais desprovidas de projetos coletivos de poder⁴¹⁰. Na mesma toada, asseverou causar excessiva insegurança jurídica debater no âmbito da jurisdição constitucional a interpretação de dispositivo cuja opção normativa foi

⁴⁰⁷ BRASIL, *ibidem*, p. 254-256.

⁴⁰⁸ “Se a dimensão racional é ínsita a qualquer espécie de ordenamento jurídico, é somente por meio do reconhecimento e da observância das forças e das condições históricas existentes na realidade que a Constituição se habilita, ordena-lhe e lhe conforma, realizando assim uma pretensão de eficácia e com isso devolvendo e garantindo a sua perenidade da força normativa.” BRASIL, *ibidem*, p. 256-257.

⁴⁰⁹ “É inegável, portanto, que a possibilidade de este Supremo Tribunal julgar pela viabilidade das candidaturas avulsas, adotando uma interpretação ampliativa dos princípios e direitos previstos no nosso art. 14, § 3º, a partir de uma ideia de mutação constitucional, implica um importante aperfeiçoamento da democracia brasileira, constituindo-se um fortalecimento para cidadania nacional pela participação popular, em especial pela renovação dos modelos democráticos e mesmo dos modelos eleitorais, que certamente não se enquadram como cláusulas pétreas. Com isso, com fim do monopólio partidário das candidaturas, eu não tenho dúvida em afirmar que isso não será a solução dos problemas políticos brasileiros, mas certamente a luz do sol e a liberdade para as candidaturas avulsas são o melhor instrumento e um instrumento necessário para, quiçá, promover uma grande assepsia democrática, numa lógica de que o não monopólio trará uma concorrência que me parece benéfica às estruturas democráticas brasileiras e permitirão à sociedade, que por sua vez não se cansa de viver estratificada em monopólios e guetos, de participar de forma mais ativa nos processos eleitorais.” BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Transcrição de Audiência Pública do Recurso Extraordinário 1238853/RJ**. Relator: Min. Luís Roberto Barroso, 09 dez. 2019. Audiência Pública sobre Viabilidade das Campanhas Avulsas. p. 257-258. Disponível em: http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/audienciasPublicas/anexo/Audiencia_Publica_Viabilidade_Candidaturas_Avulsas_RE_1238853.pdf. Acesso em: 20 maio 2021.

⁴¹⁰ BRASIL, *ibidem*, p. 260-261.

expressamente positivada pelo legislador constituinte, e, posteriormente, regulamentada pelo legislador ordinário⁴¹¹.

No que concerne à função representativa dos partidos políticos, vistos como intermediadores necessários entre Estado e sociedade, destacou que essas instituições cumprem o papel de propiciar à comunidade uma instância de deliberação real e aberta, voltada à promoção da igualdade⁴¹². Nesse desiderato, ressaltou que toda forma de garantia de participação feminina, com exceção da reserva de cadeiras, se dá atualmente por meio da intermediação partidária, e que em um eventual cenário de admissão das candidaturas avulsas pela via judicial faltariam mecanismos mínimos necessários à garantia de uma política de cotas apta a assegurar igualdade de gênero na disputa eleitoral⁴¹³. Por conseguinte, manifestou-se no sentido de que o instituto retrocederia a luta pela igualdade de gênero, agravando o risco de as mulheres serem colocadas, ainda mais, em um locus de marginalidade⁴¹⁴.

Iniciando a fala em nome dos acadêmicos, pronunciou-se o cientista político e Professor da Universidade de São Paulo (USP) doutor Amâncio Jorge Silva Nunes de Oliveira. Defendeu não ser pertinente a implementação das candidaturas avulsas a partir do caso concreto *sub judice*, por considerar como provável o advento de diversas externalidades negativas⁴¹⁵. Nesse aspecto, reiterou os riscos sobre a fragmentação e personalização da política, além de asseverar, à luz das pesquisas desenvolvidas por Dawn Brancati⁴¹⁶, ser necessário sopesarem-se os diferentes impactos que o instituto pode causar nos sistemas proporcional e majoritário⁴¹⁷. Em

⁴¹¹ “Aqui, refiro-me à segurança jurídica no sentido do consenso, da concordância intersubjetiva construída entre todos os envolvidos, acerca de determinado tema. Destaco que empresto esse sentido de segurança jurídica, essa concepção, do jurista Humberto Ávila e de uma amiga constitucionalista, Professora Ana Lúcia Pretto Pereira.” BRASIL, *ibidem*, p. 261.

⁴¹² BRASIL, *ibidem*, p. 261-262.

⁴¹³ “Mesmo com a reserva de cadeiras, ter-se-ia que estabelecer sistemática que acabaria por desconsiderar completamente os partidos políticos, pois seria partir de uma lógica de sistema majoritário, o que também - há inúmeros estudos que comprovam - não é o ideal de uma sociedade que se pretenda inclusiva e plural.” BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Transcrição de Audiência Pública do Recurso Extraordinário 1238853/RJ**. Relator: Min. Luís Roberto Barroso, 09 dez. 2019. Audiência Pública sobre Viabilidade das Campanhas Avulsas. p. 263. Disponível em: http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/audienciasPublicas/anexo/Audiencia_Publica_Viabilidade_Candidaturas_Avulsas_RE_1238853.pdf. Acesso em: 20 maio 2021

⁴¹⁴ BRASIL, *ibidem*, p. 263.

⁴¹⁵ BRASIL, *ibidem*, p. 265.

⁴¹⁶ BRANCATI, Dawn. Winning Alone: The electoral fate of independent candidates worldwide. **The Journal of Politics**, v. 70, n. 3, p. 648-662, jun. 2008.

⁴¹⁷ “Outra discussão é a respeito do que foi dito dos sistemas proporcional e majoritário, o que também gera efeito importante. A ideia é que o efeito majoritário precisa de *threshold* ou de um mínimo muito mais alto do que o proporcional, porém o efeito da adoção no sistema proporcional vai favorecer muito os partidos. Já os sistemas majoritários de ampla magnitude - e essa é a conclusão do estudo - desfavorecem as candidaturas avulsas, ao passo que os sistemas majoritários de pequena magnitude ajudam as candidaturas independentes, porque criam vínculo entre eleitor e candidato, de reconhecimento de seu papel individual.” BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Transcrição de Audiência Pública do Recurso Extraordinário 1238853/RJ**. Relator: Min. Luís Roberto Barroso, 09 dez. 2019. Audiência Pública sobre Viabilidade das Campanhas Avulsas. p. 267. Disponível em:

conclusão, aduziu ser indispensável que a discussão ocorra a partir de uma compreensão comparativa de estudos internacionais, não sendo recomendável uma eventual adequação ao sistema normativo pela via do recurso extraordinário⁴¹⁸.

Em continuidade, participou da audiência pública o também cientista político, e Professor do INSPER, doutor Carlos Alberto F. de Melo. Salientou que o mundo se transforma em velocidade lancinante e que a democracia, como sustenta Robert Dahl, trata-se de um processo sempre inacabado⁴¹⁹. Nesse contexto, o desejo de transformação dos partidos políticos seria natural, em muito, por se tratarem de entidades oligárquicas, arcaicas e com pouca democracia interna, bastante apartadas hodiernamente dos anseios políticos e sociais das novas gerações⁴²⁰. Especialmente em relação ao tema das candidaturas cívicas, nomenclatura que considera preferível à designação candidaturas avulsas, afirmou que nada garante que essas ferramentas também não se transformarão em estruturas burocratizadas no futuro⁴²¹.

Nessa perspectiva, asseverou ser imprescindível compreender, antes de tudo, que a política é uma força que se faz pela construção coletiva de projetos, e não pela individualização⁴²². A seu ver, a despeito de serem utilizadas em outros sistemas políticos, as candidaturas avulsas se revelariam mais adequadas em arranjos eleitorais formados por poucos partidos, onde se estabeleceriam de forma residual⁴²³. Nesse sentido, afirmou que, não obstante seja necessário repensar as agremiações partidárias, há de se tomar cuidado para que as candidaturas independentes não sejam atropeladas pelo personalismo e populismo, afinal, os adversários das más práticas políticas devem combatê-las através de estruturas coletivas – de dentro do sistema – e não por meio das apostas em projetos individuais, visto que aqueles que

http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/audienciasPublicas/anexo/Audiencia_Publica_Viabilidade_Candidaturas_Avulsas_RE_1238853.pdf. Acesso em: 20 maio 2021.

⁴¹⁸ BRASIL, *ibidem*, p. 267.

⁴¹⁹ BRASIL, *ibidem*, p. 270.

⁴²⁰ BRASIL, *ibidem*, p. 269-270.

⁴²¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Transcrição de Audiência Pública do Recurso Extraordinário 1238853/RJ**. Relator: Min. Luís Roberto Barroso, 09 dez. 2019. Audiência Pública sobre Viabilidade das Campanhas Avulsas. p. 270. Disponível em: http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/audienciasPublicas/anexo/Audiencia_Publica_Viabilidade_Candidaturas_Avulsas_RE_1238853.pdf. Acesso em: 20 maio 2021.

⁴²² BRASIL, *ibidem*, p. 271.

⁴²³ “Confesso que, no passado, é possível que tenha externado alguma simpatia para as chamadas “candidaturas avulsas”. Muita coisa ainda não tinha nome e esse era o nome que me ocorria na época. Mas, há cerca de uma década e meia, o cenário era outro, tudo indicava que a cláusula de barreira seria estabelecida e que o número de partidos seria razoável. Quis o destino e, perdão, também o Supremo que isso não ocorresse. Imaginava também que - e vários de meus colegas cientistas políticos igualmente - no Brasil se pudesse estabelecer quadro de uns poucos partidos políticos efetivos. Isso não ocorreu, hoje o País possui dezesseis partidos efetivos. Em relação aos segundos colocados, é campeão em quase o dobro. A propósito, são nas democracias de poucos partidos efetivos que candidaturas avulsas se estabelecem e são residuais.” BRASIL, *ibidem*, p. 271.

não podem o menos não poderão o mais⁴²⁴. Em conclusão, aduziu ser pouco pertinente, e até temerária, a instituição do instituto antes da realização de uma reforma sistêmica no regramento político-partidário e eleitoral do país⁴²⁵.

Momento seguinte, expôs em audiência o Professor doutor Carlos Pereira, docente da Fundação Getúlio Vargas (FGV). Inicialmente, ressaltou não possuir posição fechada sobre a temática, razão pela qual se limitaria a indicar vantagens e desvantagens potenciais do instituto⁴²⁶. Destacou não existir, em lugar nenhum do mundo, sistema político perfeito: aos legisladores haveria sempre um espaço discricionário para optarem, em um *trade-off* fundamental, por arranjos mais ou menos prestigiadores dos elementos representação e governabilidade⁴²⁷.

Asseverou que capacidade de governo e representatividade seriam dimensões complementares, e por esse motivo a pertinência da implementação das candidaturas avulsas no ordenamento deveria ser avaliada sob ambos os prismas⁴²⁸. Destarte, aduziu que o constituinte no Brasil optou, originariamente, por combinar um sistema de hiper representação com presidencialismo forte, almejando a coexistência entre pluralidade representativa e capacidade governamental⁴²⁹.

Nessa conjuntura, pontuou que a adição de um elemento potencializador à fragmentação, como as candidaturas avulsas, pode dificultar a capacidade do sistema para conciliar ambas as diretrizes⁴³⁰. Em termos diagnósticos, afirmou que o arranjo do sistema político brasileiro produz partidos fracos e pouco ideológicos, com interesses predominantemente eleitoreiros, mas que, paradoxalmente, esses partidos têm se agregado no

⁴²⁴ “Temo que, ao contrário de candidaturas cívicas, coletivas ou partidárias - aglutinadoras de vários segmentos da sociedade -, essas candidaturas se transformem apenas na expressão e no reforço do personalismo, que, aliás, Sérgio Buarque de Holanda assinalava, em 1936, em *Raízes do Brasil*, capítulo 1, Fronteiras da Europa, fenômeno que o autor já localizava naquilo que chamou de iberismo.” BRASIL, *ibidem*, p. 273.

⁴²⁵ BRASIL, *ibidem*, p. 273-274.

⁴²⁶ BRASIL, *ibidem*, p. 275.

⁴²⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Transcrição de Audiência Pública do Recurso Extraordinário 1238853/RJ**. Relator: Min. Luís Roberto Barroso, 09 dez. 2019. Audiência Pública sobre Viabilidade das Campanhas Avulsas. p. 276. Disponível em: http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/audienciasPublicas/anexo/Audiencia_Publica_Viabilidade_Candidaturas_Avulsas_RE_1238853.pdf. Acesso em: 20 maio 2021.

⁴²⁸ BRASIL, *ibidem*, p. 276.

⁴²⁹ BRASIL, *ibidem*, p. 276-277.

⁴³⁰ “O jogo de governabilidade iria ficar mais complexo; o jogo, para que o presidente construísse maioria dos postos eleitorais, iria se tornar muito mais difícil. Então, isso a gente precisa levar em consideração. Nenhum presidente brasileiro, com exceção de José Sarney, em 1986, teve maioria de cadeiras no Legislativo apenas com o seu partido. Quer dizer, no máximo, o partido do Presidente, desde a redemocratização, conseguiu 20% de cadeiras no Legislativo. Ele, se não quiser ser minoritário, tem que construir maiorias pós-eleitorais. Essa tarefa não é fácil; na realidade, é difícilíssima. Com candidaturas avulsas, essa tarefa se tornará mais difícil ainda, porque a negociação não se dará através das legendas partidárias.” BRASIL, *ibidem*, p. 277.

governo com altos índices de disciplina partidária⁴³¹. Destarte, a realidade revelaria que, apesar de fracos fora do parlamento, os partidos políticos são fortes dentro das casas legislativas, e consequentemente essa coesão parlamentar garantiria o equilíbrio do sistema hiper representativo⁴³². Em alusão a estudo realizado por Kapoor e Margesan na Índia⁴³³, destacou que a implementação das candidaturas avulsas naquele país aumentou substancialmente o índice de participação eleitoral, mas concomitantemente reduziu a governabilidade política do Estado, sendo importante ponderarem-se os riscos e as consequências que a inovação pode trazer para o funcionamento da vida democrática brasileira⁴³⁴.

Subsequentemente, pronunciou-se o cientista político e Professor da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), Doutor Carlos Ranulfo F. Melo. Manifestou-se contrariamente às candidaturas avulsas por considerar o instituto pouco produtivo e tendente a gerar resultados imprevisíveis⁴³⁵. Nessa linha, criticou como ilusória, e até demagoga, a tentativa de separar os partidos políticos da sociedade, como se eles fossem constituídos por matéria outra que não o próprio substrato social⁴³⁶. A propósito, asseverou que o sistema político brasileiro apresenta variadas opções ideológico-partidárias aos cidadãos, havendo em muitas dessas agremiações verdadeiros núcleos programáticos, diferentemente do que se propala⁴³⁷. Ao contrário, as candidaturas independentes seriam vazias e desirmanadas de ideologias, a não ser que fossem reunidas em listas cívicas, o que, na prática, seria equipará-las a uma espécie de pré-partido⁴³⁸.

Ato seguinte, aduziu que, a despeito de nove entre dez democracias no mundo admitirem candidaturas avulsas, nelas não se constata qualquer majoração de sua qualidade, justamente porque o instituto é irrelevante para o funcionamento do processo político⁴³⁹. Em

⁴³¹ BRASIL, *ibidem*, p. 278.

⁴³² BRASIL, *ibidem*, p. 278.

⁴³³ KAPOOR, Sacha; MAGESAN, Arvind. Independent Candidates and Political Representation in India. **American Political Science Review**, v. 112, n. 3, p. 678-697, 2018. Disponível em: <https://www.cambridge.org/core/journals/american-political-science-review/article/abs/independent-candidates-and-political-representation-in-india/C9B1F4661FE5204D4C26309E79B66692>. Acesso em: 16 dez. 2021.

⁴³⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Transcrição de Audiência Pública do Recurso Extraordinário 1238853/RJ**. Relator: Min. Luís Roberto Barroso, 09 dez. 2019. Audiência Pública sobre Viabilidade das Campanhas Avulsas. p. 278-280. Disponível em: http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/audienciasPublicas/anexo/Audiencia_Publica_Viabilidade_Candidaturas_Avulsas_RE_1238853.pdf. Acesso em: 20 maio 2021.

⁴³⁵ BRASIL, *ibidem*, p. 281.

⁴³⁶ BRASIL, *ibidem*, p. 282.

⁴³⁷ BRASIL, *ibidem*, p. 282-283.

⁴³⁸ BRASIL, *ibidem*, p. 282-283.

⁴³⁹ “O que faria um candidato avulso na Câmara dos Deputados brasileira? Quase nada, a não ser que, se forem muitos candidatos avulsos - mas, se forem muitos, vai haver o problema da fragmentação -, que eles se juntem, formando um partido de candidatos avulsos. Ué, que coisa engraçada! Então eles podem formar listas cívicas na eleição e partidos de candidatos avulsos no Congresso. Agora, por que não dá um nomezinho de partido a isso? Não dá, sabe por quê? Porque eles não têm programa, eles são só avulsos. Vai ter avulso para direita, para esquerda,

conclusão, asseverou que um dos principais problemas das democracias no mundo decorre da ausência, ou má filtragem, de candidaturas realizadas pelos partidos, mas que, a despeito de eles não serem perfeitos, precisam ser fortalecidos, não podendo levar a culpa por todas as vicissitudes do sistema político, sobretudo, em um país sem qualquer tradição partidária⁴⁴⁰.

Caminhando para o final da audiência, ouviram-se as considerações feitas pelo advogado e Professor do Instituto Brasiliense de Direito Público (IDP), Doutor Daniel Falcão Pimentel dos Reis. Destacou que noutras oportunidades em que os Tribunais Superiores enfrentaram temas sensíveis ao sistema eleitoral, como a verticalização em 2002, a cláusula de barreira em 2006 e a fidelidade partidária a partir de 2007, na prática, as consequências das decisões proferidas pelos Ministros fugiram àquelas que eles haviam previsto no propósito de aprimorar o sistema⁴⁴¹. Confidenciou não possuir opinião formada sobre o tema – se de fato as candidaturas independentes seriam boas ou ruins para o país – não obstante, o objetivo central em sua exposição seria enfocar, prospectivamente, os desdobramentos normativos que a inovação demandaria do sistema político e eleitoral⁴⁴².

Com essa finalidade, ressaltou que a participação nas Mesas Diretoras do parlamento se dá de modo proporcional ao número de Deputados ou Senadores eleitos pelos partidos (art. 58 da CF), assim como a participação nas comissões⁴⁴³. Nesse sentido, não há previsão legal sobre como poderá se dar a participação dos avulsos nos blocos partidários, nas bancadas das casas legislativas, no recebimento de verbas do Fundo Especial de Financiamento de Campanha; de quais serão as consequências caso um deles venha a se filiar a um partido; sobre quem assumirá

ecológico, militar, miliciano, o diabo a quatro. Precisamos entender que não chegamos, por acaso, à democracia, no mundo. Chegamos às democracias porque os partidos se constituíram. É claro, alguém também disse: nenhuma candidatura avulsa nunca ameaçou a democracia. Nem poderia, nunca foi relevante.” BRASIL, *ibidem*, p. 283-284.

⁴⁴⁰ BRASIL, *ibidem*, p. 284-285.

⁴⁴¹ “Na verticalização - na qual o TSE, depois chancelado pelo STF - pensou-se que, fazendo a verticalização das coligações partidárias, haveria maior sinergia entre os partidos políticos, por se aliarem com quem pensasse de forma parecida. O que aconteceu foi um festival de coligações, nas quais havia alianças artificiais, no sentido ideológico. Quanto à fidelidade partidária, da mesma forma, pensou-se - por meio de consulta no Tribunal Superior Eleitoral, depois chancelada, diversas vezes, pelo Supremo Tribunal Federal, em mandados de segurança e em ações diretas de constitucionalidade - proibir, no final das contas, que candidatos eleitos pelo sistema proporcional pudessem mudar de partido, sob pena de perder o mandato, a não ser que apresentassem justa causa, faria com que os partidos ficassem mais fortes. Essa decisão tem mais de doze anos e isso não aconteceu. Além disso - ainda mais diante do fato de que isso veio por meio de resolução do TSE - houve aumento exponencial - não previsto - de pedidos de criação de partidos no Tribunal Superior Eleitoral, de registros no TSE, e de vários partidos que conseguiram registro.” BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Transcrição de Audiência Pública do Recurso Extraordinário 1238853/RJ**. Relator: Min. Luís Roberto Barroso, 09 dez. 2019. Audiência Pública sobre Viabilidade das Campanhas Avulsas. p. 287-288. Disponível em: http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/audienciasPublicas/anexo/Audiencia_Publica_Viabilidade_Candidaturas_Avulsas_RE_1238853.pdf. Acesso em: 20 maio 2021.

⁴⁴² BRASIL, *ibidem*, p. 288-289.

⁴⁴³ BRASIL, *ibidem*, p. 289.

eventuais débitos de campanha ou qual destino será dado às suas sobras⁴⁴⁴. Conclusivamente, ressaltou faltar consenso teórico e normativo, entre outros aspectos, acerca de como se daria a compatibilização do número de legendas com as particularidades dos independentes, de que modo seriam feitas eventuais substituições nas hipóteses de afastamento, ou, por último, de quanto tempo seria necessário, conforme os exíguos prazos eleitorais, para se conferir as assinaturas populares de apoio a candidatos apartidários⁴⁴⁵.

Em penúltimo lugar, pronunciou-se o cientista político e Professor do INSPER, Doutor Lucas Martins Novaes. Afirmou compreender que, apesar de os partidos políticos serem péssimos veículos de representação popular, as candidaturas avulsas precarizarão ainda mais essa função⁴⁴⁶. Na sua percepção, a ferramenta confunde o eleitor na hora do voto, dificulta a coordenação entre representantes populares na aprovação de reformas, e, acima de tudo, coloca em risco a democracia em tempos de crise – marcados pela criminalização e desconfiança sobre a classe política⁴⁴⁷.

Expôs que os partidos políticos são veículos criados pelas pessoas para ganhar eleições, justamente porque é mais fácil o sucesso eleitoral com o seu intermédio. No entanto, destacou que em períodos de crise democrática esses veículos mais atrapalham do que contribuem para o êxito eleitoral e, nessas conjunturas, abrem-se oportunidades para que líderes autoritários e *outsiders* sejam eleitos, tomando o poder⁴⁴⁸. Como exemplo, citou a experiência peruana nos anos Fujimori, eleito por partido político artificial em momento seguinte ao país ser abalado por forte crise econômica, a qual levou a descrédito os políticos tradicionais⁴⁴⁹. Com esteio em trabalho de Maxwell Cameron⁴⁵⁰, relata que o Presidente eleito impulsionou as candidaturas independentes no país pouco após ganhar as eleições, e com isso viabilizou o autogolpe posteriormente perpetrado exatamente porque as agremiações políticas ficaram enfraquecidas, institucionalmente inaptas a combatê-lo em uma coalisão única⁴⁵¹.

⁴⁴⁴ BRASIL, *ibidem*, p. 290.

⁴⁴⁵ BRASIL, *ibidem*, p. 289-292.

⁴⁴⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Transcrição de Audiência Pública do Recurso Extraordinário 1238853/RJ**. Relator: Min. Luís Roberto Barroso, 09 dez. 2019. Audiência Pública sobre Viabilidade das Campanhas Avulsas. p. 293. Disponível em: http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/audienciasPublicas/anexo/Audiencia_Publica_Viabilidade_Candidaturas_Avulsas_RE_1238853.pdf. Acesso em: 20 maio 2021.

⁴⁴⁷ BRASIL, *ibidem*, p. 293.

⁴⁴⁸ BRASIL, *ibidem*, p. 293-294.

⁴⁴⁹ BRASIL, *ibidem*, p. 294.

⁴⁵⁰ CAMERON, Maxwell A. **Democracy and authoritarianism in Peru**: Political coalitions and social change. New York: St. Martin's Press, 1994.

⁴⁵¹ Nas suas palavras: “Ao invés de uma frente organizada contra o golpe e dado o sucesso de Fujimori no combate tanto à inflação quanto ao Sendero Luminoso, no Peru, na eleição seguinte, 85% dos candidatos eram independentes. De repente ficou melhor ganhar uma eleição sendo candidato independente. Aqueles políticos, estabelecidos em outros partidos, saíram de seus partidos e fizeram candidaturas independentes, porque, assim,

Asseverou que a ausência de agremiações partidárias fortes, aliada à falta de cooperação parlamentar, impediu que o enfrentamento do Executivo se desse sem que os parlamentares tivessem que suportar, individualmente, os custos da empreitada⁴⁵². Essa conjuntura teria tornado impossível bloquear o golpe e a derrocada da democracia no país, evidenciando os riscos atinentes ao instituto⁴⁵³. Por essas e outras razões, concluiu em tom de alerta que as candidaturas avulsas, em tempos de normalidade, apenas atrapalham o funcionamento do sistema, mas que, em tempos de crise, podem arruinar perigosamente todo o sistema democrático⁴⁵⁴.

Encerrando a audiência, falou o Professor doutor, advogado e cientista político Murillo Aragão. Asseverou ser claro o fato de a Constituição Federal e o Direito Eleitoral não possibilitarem candidaturas avulsas no país e, por conseguinte, não seria justificável que os limites institucionais fossem ultrapassados em razão dos Direitos Humanos⁴⁵⁵. Em seguida, sustentou que o Brasil é um país absolutamente liberal em relação à participação partidária – nas suas palavras, patologicamente permissivo – e, nessa conjuntura, o tema das candidaturas avulsas deveria ser enfrentado no âmbito de uma reforma política ampla, não sendo recomendável apreciá-lo apartadamente, eis que assim não existem condições para solucionar os mais profundos problemas do sistema⁴⁵⁶. Encerrando, aduziu que a vicissitude prioritária do sistema político a ser superada trata-se da falta de democracia interna dos partidos. Na mesma

ganhavam mais votos. A partir daí a derrocada da democracia foi completa. Foi o final de qualquer accountability horizontal, ou seja, qualquer capacidade de o Legislativo colocar o Executivo em xeque foi eliminada.” BRASIL, *ibidem*, p. 294-295.

⁴⁵² BRASIL, *ibidem*, p. 295-296.

⁴⁵³ “Nesse cenário, a melhor estratégia de políticos independentes era justamente se aliar ao governo. O que aconteceu? O fujimorismo cooptou completamente o sistema legislativo, e, sem o Legislativo, aí sim, a gente viu a grave crise da democracia no Peru. Sem organizações partidárias para coordenar uma frente democrática dentro da Casa Legislativa que fiscalize o Executivo e chamele suas escolhas, o contrapeso do Congresso desapareceu. Fica aqui o alerta: Fujimori conseguiu substituir toda a Corte Eleitoral e todo o Supremo por juízes amigos, porque não tinha ninguém que pudesse bloquear a investida do presidente peruano.” BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Transcrição de Audiência Pública do Recurso Extraordinário 1238853/RJ**. Relator: Min. Luís Roberto Barroso, 09 dez. 2019. Audiência Pública sobre Viabilidade das Campanhas Avulsas. p. 295. Disponível em: http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/audienciasPublicas/anexo/Audiencia_Publica_Viabilidade_Candidaturas_Avulsas_RE_1238853.pdf. Acesso em: 20 maio 2021.

⁴⁵⁴ BRASIL, *ibidem*, p. 296-297.

⁴⁵⁵ “A argumentação dos direitos humanos, entre outras, foi a mesma utilizada por Evo Morales para concorrer pela quinta vez. Devemos, como dever democrático, fortalecer as instituições. Vejo, primeiro, que não há nenhuma desarmonia com o Direito Constitucional a não permissão de candidaturas avulsas.” BRASIL, *ibidem*, p. 298.

⁴⁵⁶ “A questão da candidatura avulsa deve ser tratada no âmbito de uma reforma que mude o sistema eleitoral; trate da questão da representação e da representatividade; balanceie a distribuição de assentos no Congresso; elimine a distorção que existe entre a bancada de São Paulo em relação, por exemplo, à de Roraima. Existem temas tão profundos e, dentro de um contexto mais amplo, uma reforma política poderia tratar da questão da candidatura avulsa.” BRASIL, *ibidem*, p. 298.

senda, outras importantes modificações imperativas seriam a redução dos valores do Fundo Eleitoral e o retorno da imposição da verticalização nas coligações partidárias⁴⁵⁷.

2 Uma questão meramente político-legislativa, ou também, jurisdicionável?

Constata-se que a discussão sobre a incorporação normativa das candidaturas comunitárias no ordenamento jurídico brasileiro dura décadas. Momentaneamente, o imbróglio foi pacificado com a promulgação da Constituição em 1988, e, dezesseis anos depois, voltou à tona com a apresentação da PEC n.º 01/2004, seguida de outras onze propostas de Emenda.

Ao rejeitar a primeira proposição, em 2009, a Comissão de Constituição e Justiça destacou que a proposta oferecia preciosa “oportunidade de discutir um dos mais candentes problemas da democracia contemporânea: o monopólio dos partidos políticos sobre a representação popular”⁴⁵⁸. Enfatizou, ainda, que a proposição estimulava um debate “rico e produtivo”, essencialmente inovador, mas que o “momento histórico” experimentado era desfavorável à aprovação da medida, pois os partidos não teriam alcançado a estabilidade e a representatividade adquirida noutras nações⁴⁵⁹.

Mais de doze anos após, passadas três legislaturas e a despeito de as propostas que almejam a alteração do art. 14, §3º, V, da CF serem reconhecidas como formal e materialmente regulares, continua vivo no parlamento o argumento pela espera do amadurecimento dos partidos como justificativa para a não ampliação do sufrágio. Na audiência pública do STF, coro praticamente uníssono dos representantes das agremiações defendeu que o mecanismo é inoportuno e contrário ao desejável fortalecimento de suas estruturas, em que pese a existência de 12 PECs endossadas por 1/3 dos congressistas das respectivas Casas e a despeito dos baixíssimos índices de aprovação acumulados por essas agremiações.

No âmbito judicial, o impasse sobre a amplitude da restrição constitucional aos direitos políticos de cidadãos apartidários depende do enfrentamento do problema relativo aos limites da atuação jurisdicional do Supremo Tribunal Federal e dos efeitos da (in)admissão das

⁴⁵⁷ BRASIL, *ibidem*, p. 300-301.

⁴⁵⁸ TORRES, Demóstones. **Parecer nº 290, de 2009**: Da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, sobre a Proposta de Emenda à Constituição nº 1, de 2004, tendo como 1º signatário o Senador Mozarildo Cavalcanti que dá nova redação ao inciso V do § 3º do art. 14 da Constituição Federal para permitir a apresentação de candidatos sem filiação partidária às eleições majoritárias. Brasília: Senado Federal, 2009. 6 p. Parecer. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=3807830&ts=1559258262792&disposition=inline>.

Acesso em: 21 maio 2021.

⁴⁵⁹ TORRES, *ibidem*.

candidaturas independentes sobre o sistema eleitoral⁴⁶⁰. Nas palavras do Ministro Luís Roberto Barroso, ao Supremo cumpre identificar se o litígio envolve a proteção de direitos políticos fundamentais e a preservação de regras democráticas (caso em que a sua atuação é necessária) ou se perpassa apenas por escolha política e discricionária do legislador (conjuntura em que não deve intervir), pois, como bem ressaltado, não é simples a delimitação da fronteira entre Direito e Política no mundo contemporâneo⁴⁶¹.

Com efeito, juristas como Gomes Canotilho rejeitam a possibilidade de se avaliar a pertinência de atuação da jurisdição constitucional com esteio em uma rígida distinção entre o jurídico e político, afirmando que “não deve admitir-se uma recusa de justiça ou declinação de competência do Tribunal Constitucional só porque a questão é política e dev[a] ser decidida por instâncias políticas”⁴⁶². No que concerne ao objeto da atividade jurisdicional das Cortes Constitucionais, o Professor de Coimbra assevera que “a jurisdição constitucional tem, em larga medida, como objeto, apreciar a constitucionalidade do político”⁴⁶³, o que não significa um passe em branco para o seu atuar⁴⁶⁴.

Em que pesem as dificuldades práticas de se traçar fronteiras estanques entre o Político e o Jurídico⁴⁶⁵, é consenso que os dois subsistemas não se confundem e nem se sobrepõem

⁴⁶⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Transcrição de Audiência Pública do Recurso Extraordinário 1238853/RJ**. Relator: Min. Luís Roberto Barroso, 09 dez. 2019. Audiência Pública sobre Viabilidade das Campanhas Avulsas. p. 133. Disponível em: http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/audienciasPublicas/anexo/Audiencia_Publica_Viabilidade_Candidaturas_Avulsas_RE_1238853.pdf. Acesso em: 20 maio 2021.

⁴⁶¹ “Não é banal a fronteira entre Direito e Política no mundo contemporâneo, como todos sabem. No mundo real, em minha experiência de observador atento do Direito Constitucional, o que se pode dizer é que, depois da decisão, os que concordam dizem que foi boa interpretação constitucional e os que discordam dizem que houve invasão da competência do Poder Legislativo. Assim o é porque sempre foi, seja no Brasil, seja na Colômbia, seja na África do Sul, seja nos Estados Unidos, e precisamos lidar com essa circunstância” BRASIL, *ibidem*, p. 306.

⁴⁶² CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003, p. 1309.

⁴⁶³ CANOTILHO, *ibidem*.

⁴⁶⁴ Cf. GRIMM, Dieter. **Constituição e Política**. Tradução de Geraldo de Carvalho. Belo Horizonte: Del Rey, 2006; BOBBIO, Norberto. A política. In: SANTILLÁN, José Fernandez (Org.). **Norberto Bobbio: o filósofo e a Política** (Antologia). Tradução de César Benjamin e Vera Ribeiro. Rio de Janeiro: Contraponto, 2003; STRECK, Lenio Luiz. **Jurisdição constitucional e hermenêutica: uma nova crítica do Direito**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2004; ALMEIDA FILHO, Agassiz. **Fundamentos do direito constitucional**. Rio de Janeiro: Forense, 2008.

⁴⁶⁵ SACCHETTO, Thiago Coelho. A dualidade entre o jurídico e o político na jurisdição constitucional. **Revista da Faculdade de Direito do Sul de Minas**, v. 31, n. 1, p. 35-54, jan./jun. 2015. Disponível em: <https://www.fdsu.edu.br/revista-da-faculdade-de-direito-do-sul-de-minas/artigo/?artigo=160&volume=>. Acesso em: 16 dez. 2021

completamente^{466, 467}. Em linhas preliminares, o melhor enquadramento (jurídico ou político) do impasse envolvendo a (in)constitucionalidade das candidaturas avulsas passa pela elaboração de respostas às seguintes perguntas:

- i) na perspectiva internacional, a restrição a direito político passivo perpetrada pelo artigo 14, § 3º, inciso V da CF/88 é convencional consoante os ditames do artigo 25 do Pacto Internacional Sobre os Direitos Civis e Políticos e do artigo 23 da Convenção Americana de Direitos Políticos?
- ii) Essa considerável condicionante à fruição do direito político passivo de ser votado é adequada e necessária ao fortalecimento dos partidos políticos?
- iii) O inciso V do §3º do artigo 14 da Constituição é norma autoaplicável cuja literalidade subtrai a possibilidade de o Judiciário apreciar a (i)legitimidade da restrição perpetrada há trinta e três anos sobre a universalidade do sufrágio?
- iv) A rejeição à tese sobre normas constitucionais inconstitucionais (ADI 815-DF)⁴⁶⁸ suprime a possibilidade de o Supremo Tribunal Federal interpretar restritivamente o dispositivo limitador de direitos políticos?
- v) O fato de a concretização das candidaturas comunitárias dependerem de compatibilização da legislação eleitoral infraconstitucional é entrave para a resolução do impasse na arena judicial?

Afinal, a celeuma é só político-legislativa ou é também jurisdicionável?

2.1 É jurisdicionável porque o Brasil é signatário da Convenção Americana de Direitos Humanos cuja hierarquia normativa é controversa

As vozes que categoricamente se insurgem contra a possibilidade de o Supremo apreciar a querela atinente à restrição ao direito fundamental de sufrágio – ao argumento de que o debate

⁴⁶⁶ Para estudos perpetrados pela doutrina brasileira a respeito do tema, em diferentes perspectivas, Cf. RAMOS, Elival da Silva. **Ativismo Judicial**: parâmetros dogmáticos. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 309; BARROSO, Luís Roberto. Constituição, democracia e supremacia judicial: direito e política no Brasil contemporâneo. **Revista da Faculdade de Direito da UERJ**, v. 2, n. 21, p. 15-21, 2012; e OLIVEIRA, Marcelo Andrade Cattoni de. A Constituição entre o direito e a política: uma reflexão sobre o sentido performativo do projeto constituinte do Estado Democrático de direito no marco da teoria do discurso de Jürgen Habermas. **Revista brasileira de estudos políticos**, Belo Horizonte, n. 95, p. 157-183, jan./jul. 2007.

⁴⁶⁷ BOBBIO, Norberto. A política. In: SANTILLÁN, José Fernandez (Org.). **Norberto Bobbio: o filósofo e a Política** (antologia). Tradução de César Benjamin e Vera Ribeiro. Rio de Janeiro: Contraponto, 2003, p. 153.

⁴⁶⁸ BRASIL, Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 815**. Relator: Min, Moreira Alves. 28 mar. 1996. Diário da Justiça, 10 maio 1996. Disponível em: <http://stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28ADI%24%2ESCLA%2E+E+815%2ENU%2E%29+OU+%28ADI%2EACMS%2E+ADJ2+815%2EACMS%2E%29&base=baseAcordaos&url=http://tinyurl.com/b9ewxk5>. Acesso em: 04 jun. 2021.

é político, e, portanto, estranho às atribuições da Corte – olvidam-se de que o pretório excelso é o foro competente para decidir a questão prejudicial do conflito normativo entre disposições da Constituição e da Convenção Interamericana. Logicamente, como é possível declinar a competência do STF para apreciar o litígio das candidaturas avulsas e, ao mesmo tempo, reconhecer que ele é a instituição competente para interpretar, e definir, qual é o status hierárquico dos tratados incorporados anteriormente à EC n.º 45 de 2004?

Dotado de natureza jurídica de tratado consoante o artigo 26 da Convenção de Viena, o Pacto de San José obriga as partes signatárias no plano internacional⁴⁶⁹. Foi adotado pela Organização dos Estados Americanos em 22 de novembro de 1969, entrou em vigor em 18 de julho de 1978; foi aderido pelo Brasil em 9 de julho de 1992, com depósito da carta e promulgação nos dias 25 de setembro e 6 de novembro desse mesmo ano (Decreto n.º 678/1992)⁴⁷⁰. Sobre ele, divergências existem na dimensão nacional quanto ao seu status hierárquico e grau de vinculatividade, pois parcela da doutrina, incluindo-se o Ministério Público Federal (MPF), defende que o Pacto tem status constitucional por ter sido incorporado antes da promulgação da EC n.º 45/2004.

É notório que devido à ausência de explícita regulamentação constitucional quanto ao status hierárquico dos tratados de direitos humanos aprovados até o dia 30 de dezembro de 2004, coube ao Supremo Tribunal Federal dar solução ao impasse, antes que o §3º fosse inserido no art. 5º da CF. Quase consensualmente, a doutrina reconheceu que a definição do status desses diplomas passava pela atuação interpretativa da corte e, por conseguinte, o Supremo definiu no julgamento dos precedentes fundamentais (RHC 79.785⁴⁷¹, RE 349.703⁴⁷² e RE 466.343⁴⁷³) qual interpretação considerava constitucionalmente adequada do § 2º do art. 5º em sua disciplina originária.

⁴⁶⁹ A Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados de 1969 entrou em vigor em 27 jan. 1980, foi aprovada pelo Congresso Nacional em 17 jul. 2009 e Promulgada por Decreto em 14 dez. 2009.

⁴⁷⁰ É considerado o Tratado de Direitos Humanos regional mais importante do continente, sendo composto por 82 artigos, separados em três partes. Cf.: i) sobre os Deveres dos Estados e Direitos Protegidos; ii) sobre os Meios de Proteção; e iii) sobre as Disposições Gerais e Transitórias. RAMOS, André de Carvalho. **Curso de Direitos Humanos**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2016, p. 262-273.

⁴⁷¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Recurso Ordinário em Habeas Corpus 79785/RJ**. Número único 0004562-57.1999.0.01.0000. Relator: Min. Sepúlveda Pertence, 10 abr. 2003. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=1791517>. Acesso em: 19 maio 2021.

⁴⁷² BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Recurso Extraordinário 349703/RS**. Relator: Min. Ayres Britto. Relator do acórdão: Min. Gilmar Mendes, 03 dez. 2008. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2035659>. Acesso em: 19 maio 2021.

⁴⁷³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Recurso Extraordinário 466343/SP**. Repercussão geral. Relator: Min. Cezar Peluso, 03 dez. 2008. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2343529>. Acesso em: 19 maio 2021.

Majoritariamente, fixou a tese de que o advento do § 3º demonstrou a incapacidade do §2º em garantir, por si mesmo, a incorporação dos tratados de direitos humanos na qualidade de direitos fundamentais e, a partir de então, adotou-se no ordenamento pátrio a teoria do duplo estatuto normativo dos tratados de direitos humanos. Contextualizados os precedentes fundamentais acerca da hierarquia dos tratados de direitos humanos ao objeto do Recurso Extraordinário envolvendo as candidaturas avulsas (RE n.º 1.238.853), constata-se que o deslinde da pretensão depende, entre outras questões, da manutenção ou revisão do entendimento fixado nesses precedentes⁴⁷⁴ – debate que envolve matéria estritamente jurídica e não política.

Segundo o *parquet*, no precedente fundamental sobre a matéria (RE 466.343⁴⁷⁵) a maioria da Corte teria se equivocado ao adotar a tese do caráter supralegal dos tratados de direitos humanos, visto que a decisão teria se fundado em premissas jurídicas errôneas, destoadas do mister funcional atribuído ao guardião da Carta. Sustenta o Ministério Público Federal que o Pretório Excelso, ao não interpretar por si a redação original do §2º de modo a definir as regras primitivas de funcionamento do sistema de direitos fundamentais, mas condicionar a sua atividade hermenêutica à posterior interpretação dada pelo Legislativo por meio da edição do §3º, acabou por delegar informalmente ao Congresso uma competência exclusivamente sua (art. 102 da CF).

Nesse sentido, a decisão do Supremo é considerada ilegítima e incoerente por contrariar a própria jurisprudência do Tribunal de que a competência jurisdicional da Corte deve ser preservada em face de investidas do Legislativo contra o sistema de defesa dos direitos fundamentais⁴⁷⁶. Malgrado o precedente seja hodiernamente aceito, oito cadeiras do Supremo foram modificadas desde a sua consagração em 2008⁴⁷⁷. Sem quaisquer dúvidas, uma possível reversão jurisprudencial sobre o tema impacta diretamente as premissas jurídicas sob as quais o impasse das candidaturas avulsas deve ser examinado, pois, a prevalecer a tese do MPF, aquilo que seria considerado uma antinomia aparente entre a Constituição e a Convenção

⁴⁷⁴ Sobre o tema Cf. LEGALE, Siddharta. **Curso de Teoria Constitucional Interamericana**. Rio de Janeiro: Núcleo Interamericano de Direitos Humanos - UFRJ, 2021.

⁴⁷⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Recurso Extraordinário 466343/SP**. Repercussão geral. Relator: Min. Cezar Peluso, 03 dez. 2008. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2343529>. Acesso em: 19 maio 2021.

⁴⁷⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Ação Direta de Inconstitucionalidade 221**. Número único 0001422-30.1990.0.01.0000. Relator: Min. Moreira Alves, 16 set. 1993. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=1496202>. Acesso em: 19 maio 2021.

⁴⁷⁷ A propósito, vide: VASCONCELLOS, Marcos de. É hora de reconhecer valor constitucional de tratados de direitos humanos, diz Fachin. **Consultor Jurídico**, [s. l.], 27 nov. 2017. Estabilidade Judicial. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2017-nov-27/fachin-hora-reconhecer-valor-tratados-direitos-humanos>. Acesso em: 19 maio 2021.

(solucionável pelo critério hierárquico) transforma-se em antinomia resolúvel pelo critério cronológico (com predominância da norma mais recente).

Não necessariamente procedente, mas juridicamente possível, considerando-se a verossimilhança da alegação de que a solução prospectiva dada pelo Congresso sobre a melhor interpretação do §2º do art. 5º da CF/88 não define a sua amplitude originária⁴⁷⁸, a hipótese atesta a inconsistência de enquadramentos apressados do litígio como questão meramente político legislativa, visto que exige o enfrentamento de aspectos jurídicos relativas aos deveres impostos pelo constituinte à Suprema Corte⁴⁷⁹.

2.2 É jurisdicionável devido à aplicabilidade limitada da norma que impõe a condição de elegibilidade de filiação partidária (art. 14, §3º, V)

Em abstrato, a elegibilidade trata-se de direito público subjetivo do cidadão de ser escolhido, mediante sufragação popular, para o desempenho de um mandato eleitoral. Nos dizeres de José Afonso da Silva, compreende o direito de postular a própria designação para o exercício de um mandato político⁴⁸⁰ ou, em perspectiva alinhada a fatores reais de força de Ferreira Filho, é o poder de se impor como opção de voto nos pleitos eleitorais⁴⁸¹.

⁴⁷⁸ Nas próprias palavras do MPF: “O advento do § 3º serve à interpretação dele mesmo, mas não esclarece – definitivamente – o sentido do § 2º. Na melhor das hipóteses, a superveniência do § 3º dá pista sobre o sentido que o Legislativo atribuía ao § 2º, antes da EC 45, mas nada diz respeito do próprio significado da norma, não se mostra impositivo ao Judiciário nem dispensa o Tribunal de verificar, por seu próprio exame direto, o conteúdo da norma mais antiga, no contexto da redação original da Constituição. A impropriedade de se imputar ao § 2º sentido extraído do advento do § 3º fica bastante clara pelo modo pelo qual se empregou o critério de interpretação genético, isto é, relativo aos trabalhos legislativos originadores da norma. Ao invés de se utilizarem os anais da constituinte, para deles extrair o sentido do art. 5º, § 2º, da CR, buscou-se apoio na tramitação legislativa da EC 45, que lhe acresceu o § 3º. Deu-se aí hibridismo impróprio. Enquanto a interpretação histórica opera com textos normativos, isto é, com o vigente e o antes em vigor, o critério genético baseia-se em textos não normativos, a saber, os trabalhos legislativos da norma a ser interpretada. O precedente, contudo, usou a matéria-prima do parâmetro genético do § 3º para realizar a interpretação alegadamente histórica do § 2º. A incongruência apontada indica, na verdade, a existência de outra, ainda mais comprometedora do resultado. O argumento histórico procura explicar o sentido de norma hoje em vigor, a partir do exame de normas outrora eficazes. Ocorre que o precedente inverteu ao ordem desse raciocínio, em história cronologicamente invertida, ou seja, procurou explicar o passado a partir do presente. Do fato de a EC 45 ter incorporado o § 3º à Constituição não se segue que o panorama normativo pré-existente fosse realmente o imaginado pelo autor da regra nova”. FERREIRA, Odim Brandão; DODGE, Raquel Elias Ferreira. **Parecer da Procuradoria-Geral da República no Recurso Extraordinário com Agravo 1.054.490-RJ**. 22790 - OBF - PGR. Brasília: Procuradoria-Geral da República, 2017. Parecer. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/dl/parecer-mp-avulsa.pdf>. Acesso em: 19 maio 2021.

⁴⁷⁹ O mesmo ponto de vista é compartilhado por Santano, que apesar de se posicionar contrariamente à implementação judicial das candidaturas avulsas, reconhece a possibilidade de a celeuma prejudicial ao objeto do RE 1.238.853 ser revisitada pela Corte num eventual *overruling*. SANTANO, Ana Cláudia. **Candidaturas Independentes**. Curitiba: Íthala, 2018. p. 50.

⁴⁸⁰ SILVA José Afonso da. **Direito Constitucional Positivo**. 37. ed. São Paulo: Malheiros, 2014. p. 370

⁴⁸¹ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Comentários à Constituição Brasileira**. v. 1. São Paulo: Saraiva, 1989. p. 306.

As condições de elegibilidade, por sua vez, constituem-se nos requisitos positivos impostos pelo ordenamento jurídico aos indivíduos que desejam registrar-se como candidatos, estando consagradas no art. 14, §3º, da Constituição⁴⁸². Pelo fato de a filiação partidária ser condição de elegibilidade cuja instituição se deu pelo constituinte originário, significativo número de acadêmicos e entidades consideram que a exigência normativa é decisão política fundamental do constituinte – única e exclusivamente modificável pelo Congresso. Asseveram que a regra tem conteúdo semântico claro e por isso interpretações constitucionais para além do seu sentido literal seriam evidentes atentados ao princípio da separação de poderes e à decisão soberana dos mandatários do povo⁴⁸³.

É a visão, entre outros, de Marcelo Bessa, para quem havendo norma constitucional explícita, não colidente com qualquer outro fundamento constitucional, torna-se compulsória a aplicação do seu conteúdo normativo expresso⁴⁸⁴. Na mesma linha, Margarete Coelho sustenta que o impasse sobre as candidaturas avulsas não revela a existência de lacuna constitucional, mas antes uma clara opção constituinte por um modelo político-eleitoral em que a postulação de candidaturas se dá com a necessária intermediação partidária⁴⁸⁵. Interpretações que viessem a reduzir essa função ilegítimamente subverteriam a ordem constitucional estabelecida, o que, nos dizeres de Ana Carolina de Carmargo Clève, contrariaria a concepção institucionalista partidária arquitetada pelo legislador⁴⁸⁶.

Em outra via, em perspectiva permissiva à intervenção jurisdicional, Rodrigo Cyrineu destaca que as condições de elegibilidade no direito brasileiro estão positivadas em normas constitucionais não autoexecutáveis⁴⁸⁷. A leitura do art. 14, §3º, V permitiria constatar que a

⁴⁸² GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral**. 12. ed. São Paulo: Atlas, 2016. 912 p.

⁴⁸³ Vide FERREIRA, Marcelo Ramos Peregrino; CONCI, Luiz Guilherme Arcaro. As candidaturas avulsas, o sistema interamericano de direitos humanos e o Estado de partidos. In: FUX, Luiz; PEREIRA, Luiz Fernando; AGRA, Walker de Moura (Coords.). PECCININ, Luiz Eduardo (Org.). **Tratado de direito eleitoral**. Belo Horizonte: Fórum, 2018, v. 2, p. 71-87.

⁴⁸⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Transcrição de Audiência Pública do Recurso Extraordinário 1238853/RJ**. Relator: Min. Luís Roberto Barroso, 09 dez. 2019. Audiência Pública sobre Viabilidade das Campanhas Avulsas. p. 90. Disponível em: http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/audienciasPublicas/anexo/Audiencia_Publica_Viabilidade_Candidaturas_Avulsas_RE_1238853.pdf. Acesso em: 20 maio 2021.

⁴⁸⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Transcrição de Audiência Pública do Recurso Extraordinário 1238853/RJ**. Relator: Min. Luís Roberto Barroso, 09 dez. 2019. Audiência Pública sobre Viabilidade das Campanhas Avulsas. p. 11. Disponível em: http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/audienciasPublicas/anexo/Audiencia_Publica_Viabilidade_Candidaturas_Avulsas_RE_1238853.pdf. Acesso em: 20 maio 2021.

⁴⁸⁶ Nas suas palavras: “A escolha do constituinte, expressa no texto constitucional, que exige a filiação partidária como condição de elegibilidade foi por uma democracia partidária. Nosso sistema democrático, em sua forma representativa, foi todo arquitetado à luz de uma concepção institucionalista partidária, justamente para evitar lideranças individuais sem projeto coletivo de poder”. BRASIL, *ibidem*, p. 260-261.

⁴⁸⁷ Isto é, a Constituição preleciona no § 3º do art. 14 que as condições de elegibilidade o são na forma da lei. Cf. CYRINEU, Rodrigo Terra. As candidaturas avulsas no contexto brasileiro: primeiras impressões tocantes ao

exigência de filiação, a par de não consagrar um direito fundamental, mas pelo contrário, de restringir o direito de sufrágio, é norma constitucional de eficácia limitada; nas palavras de Ingo Wolfgang Sarlet, sem “normatividade suficiente para, por si só e desde logo” ser aplicável e gerar os seus principais efeitos⁴⁸⁸.

Em conformidade com a dogmática constitucional, Cyrineu aduz que o impasse a respeito das candidaturas avulsas não envolve a reformulação judicial de uma decisão política constituinte, mas sim um juízo de adequação vertical dos atos regulamentadores da filiação obrigatória às normas convencionais que lhe são superiores. Nessa linha, assevera que mesmo para os defensores da hierarquia supralegal dos tratados humanitários seria inconcebível sustentar a validade de qualquer dispositivo infraconstitucional que restringisse o direito de sufrágio mediante hipótese não autorizada na CADH, visto que o seu artigo 23, item 2 lhe afetaria com força paralisante⁴⁸⁹.

A propósito, destaca que no caso envolvendo o depositário infiel a Constituição expressamente autorizava a sua prisão e, ainda assim, a Suprema Corte reconheceu a eficácia paralisante da norma convencional sobre as normas regulamentadoras do art. 5º, LXVII da CF⁴⁹⁰. No litígio das candidaturas avulsas, com maior razão seria preciso reconhecer a eficácia imobilizante do Pacto, visto que o constituinte somente licenciou o legislador ordinário a disciplinar os termos da filiação obrigatória (art. 14, §3º, V), sem havê-la imposto com aplicabilidade imediata como fez em relação à autorização de prisão do depositário infiel⁴⁹¹. Na medida em que o constituinte optou por não esgotar as possibilidades regulatórias da exigência de filiação partidária, o ordenamento teria dado espaço conformativo, inclusive, para o seu abandono, fato que se implementou com a incorporação do artigo 23, item 2 da CADH ao ter impedido o uso da filiação partidária como critério de restrição ao gozo do direito de ser votado.

Deveras, exatamente por ser norma restritiva de direito e não implementadora de garantias o art. 14, §3º, V não está coberto pela cláusula de eficácia imediata dos direitos fundamentais, estabelecida no art. 5º, §1º da Carta. Assim sendo, ainda que atribuído o status hierárquico de norma supralegal ao Pacto de San José, ao Supremo Tribunal Federal cumpre reconhecer a eficácia paralisante da norma convencional ou, caso contrário, realizar o

Agravo em Recurso Extraordinário n.º 1.054.490. **Revista Justiça Eleitoral em Debate**, v. 9. n. 2, p. 46-59, 2019. Disponível em: https://apps.tre-rj.jus.br/site/gecoi_arquivos/202001161525_arq_154266.pdf. Acesso em: 19 maio 2021.

⁴⁸⁸ SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 11. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012, p. 248.

⁴⁸⁹ Os dispositivos afetados seriam: a parte final do caput do artigo 9º e do inciso III, do §1º, do artigo 11, ambos da Lei n.º. 9.504/1997.

⁴⁹⁰ CYRINEU, *op. cit.*, p. 54.

⁴⁹¹ CYRINEU, *op. cit.*, p. 54.

distinguish entre o litígio das candidaturas avulsas (RE 1.238.853) e o precedente do depositário infiel (RE 466.343) em atividade de evidente natureza jurisdicional.

Adicionalmente, a atestar a natureza jurisdicionalizável do conflito, há consistente posicionamento jurídico no sentido de que a norma convencional da CADH tem força normativa constitucional, independentemente da sua natureza formal. Nas palavras do Ministro Carlos Ayres Britto, ao otimizar a eficácia de outros direitos fundamentais (v.g. o direito à livre associação, a liberdade de labor e a liberdade de consciência) o art. 23 da CADH tem caráter materialmente constitucional e, por conseguinte, é imune a retrocessos legislativos devido à sua bifrontalidade normativa⁴⁹². Entre outros motivos, a complexidade das hipóteses interpretativas atinentes à aplicabilidade da exigência de filiação partidária como condição para o exercício de direitos políticos atestaria não se tratar o impasse de simples celeuma político-legislativo, havendo elementos genuinamente jurídicos que autorizam a provocação jurisdicional do Supremo.

2.3 É jurisdicionável em razão do estrito âmbito de incidência pessoal da exigência de filiação partidária (art. 14, §3º, V)

Em oposição à tese de que a CADH teria imobilizado o art. 14, §3º, V, da CF com eficácia paralisante, há posicionamento jurídico a afirmar que as condições constitucionais de elegibilidade não comportam mitigações pelo intérprete ou tampouco pelo legislador infraconstitucional. Segundo Fábio Ricardo Trad, a redução do alcance da exigência de filiação partidária pela via interpretativa reduz a vontade da Constituição, eis que o constituinte não autorizou a eliminação da exigência sob pena de o seu conteúdo ser completamente esvaziado pelo Judiciário⁴⁹³.

Digna de nota, a orientação não está alinhada ao melhor escólio constitucional, que igualmente aponta para a jurisdicionabilidade da celeuma. Como leciona Bernardo Fernandes,

⁴⁹² “[...] quando uma lei ordinária vem para proteger um tema tratado pela Constituição como direito fundamental, essa lei se torna bifronte ou de dupla natureza. Ela é ordinária formalmente, porém é constitucional materialmente, daí a teoria da proibição de retrocesso. Quando se versa tutelarmente um direito fundamental, mediante lei ordinária, faz-se uma viagem legislativa sem volta porque já não se admite retrocesso [...]”. BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Recurso Extraordinário 466343/SP**: voto do Min. Carlos Ayres Britto. Repercussão Geral Tema 60. Relator: Min. Cezar Peluso, 03 dez. 2008. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2035659>. Acesso em: 19 maio 2021.

⁴⁹³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Transcrição de Audiência Pública do Recurso Extraordinário 1238853/RJ**. Relator: Min. Luís Roberto Barroso, 09 dez. 2019. Audiência Pública sobre Viabilidade das Campanhas Avulsas. p. 96-97. Disponível em: http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/audienciasPublicas/anexo/Audiencia_Publica_Viabilidade_Candidaturas_Avulsas_RE_1238853.pdf. Acesso em: 20 maio 2021.

mesmo as normas de eficácia limitada são dotadas de ao menos um efeito positivo: revogar/não recepcionar tudo aquilo do ordenamento jurídico anterior que lhe seja contrário e o efeito negativo de afastar a possibilidade de normas antagônicas serem editadas⁴⁹⁴. Por conseguinte, autorizar o Judiciário a reconhecer a aplicabilidade limitada do art. 14, §3º e/ou a delimitar o âmbito de incidência pessoal do preceito aos candidatos subscritos por partidos não redundaria em esvaziar integralmente o seu conteúdo, porquanto os efeitos positivos e negativos da norma se mantêm hígidos na hipótese de o seu alcance pessoal ser hermeneuticamente circunscrito.

Com efeito, o conteúdo da norma protetora de sufrágio (art. 23, 2 da CADH) não defronta a condição de elegibilidade de filiação partidária numa relação de validade ou invalidade total. Noutra perspectiva, a norma convencional tem fundamento de validade no artigo 49, I e art. 84, VIII, ambos da CF, que autorizam os poderes constituídos a aprovarem e a ratificarem tratados internacionais⁴⁹⁵. Em termos amplitudinais, a norma do art. 23 da CADH apenas delimita a abrangência do art. 14, §3º, V, de modo a restringir a condição de elegibilidade de filiação partidária a candidatos postulados diretamente por partidos, sem impedir, contudo, que se postulem autonomamente pelas vias comunitárias os cidadãos desejosos de assim concorrer.

Ao estabelecer em dispositivo especial (art. 14, §3º, V) que a filiação partidária é condição de elegibilidade na forma da lei, o ordenamento fixa um pressuposto à fruição do direito de ser votado, cuja eficácia está condicionada a ulterior disciplina legal. Meio a essa plêiade normativa – em que o *caput* do art. 14 impõe o sufrágio universal (preceptivamente e imediatamente), o parágrafo §3º impõe condições de elegibilidade (preceptivamente e imediatamente) e a norma supralegal (artigo 23, item 2 da CADH) veda a limitação ao exercício de direitos políticos por motivos de filiação partidária (imediatamente – c/c os §§ 1º e 2º do art. 5º da CF) – não se deduz qualquer antinomia entre o preceito convencional e o efeito negativo do §3º, inciso V, da CF, porquanto aquele apenas delimita a hipótese material passível de ser regulamentada na via ordinária.

Noutras palavras, o que a norma convencional faz dogmaticamente não é se sobrepor, em termos de validade, à norma constitucional de aplicabilidade mediata, mas delimitar o

⁴⁹⁴ FERNANDES, Bernardo Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. 8. ed. Salvador: Juspodivm, 2016. p. 105-106.

⁴⁹⁵ Art. 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional: I - resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional; [...] Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República: [...] VIII - celebrar tratados, convenções e atos internacionais, sujeitos a referendo do Congresso Nacional. BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Diário Oficial da União, 05 out. 1988, p. 1 (Publicação Original). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 20 maio 2021.

alcance hermenêutico do inciso V do §3º apenas para os candidatos postulados por partidos, paralisando os efeitos de normas ordinárias que imponham o preenchimento do requisito a todo e qualquer cidadão. Nessa senda, não é despidendo asseverar que normas limitadoras de direitos devem ser interpretadas de modo restritivo, inclusive no que tange ao seu campo de incidência⁴⁹⁶.

Ademais, outro evento legislativo ocorrido há mais de duas décadas robustece a tese sobre a incidência pessoal limitada da condição de elegibilidade da filiação partidária (não destinada a todos os brasileiros e brasileiras): trata-se da Emenda Constitucional n.º 18/1998, cuja interpretação dada pela jurisprudência do TSE e STF, há pelo menos doze eleições, ratifica a incidência individualizável das condições de elegibilidade previstas no §3º do art. 14.

Como é notório, a EC n.º 18/1998 acrescentou o §3º ao artigo 142 da CF, o qual em seu inciso V passou a prelecionar que “o militar, enquanto em serviço ativo, não pode estar filiado a partidos políticos”⁴⁹⁷. Com a inovação, emergiu uma antinomia do preceito com o §8º do artigo 14 da Carta, na medida em que este preleciona que os militares não conscritos são elegíveis⁴⁹⁸. Se uma solução hermenêutica minimizadora da capacidade eleitoral passiva concluiria que a norma mais recente, implicitamente, derogou a mais antiga, porquanto impediu os militares da possibilidade de preencher a condição de filiação, o TSE optou por privilegiar uma exegese de maximização da amplitude do sufrágio ao sedimentar, na Resolução n.º 19.509, que a elegibilidade dos militares subsiste mesmo sem filiação contemporânea⁴⁹⁹.

Nessa toada, o art. 14, §3º, V, da CF passou a ser compreendido como norma que impõe a filiação partidária não a todos os brasileiros, de forma genérica e inafastável, a qualquer tempo, mas como dispositivo com âmbito de incidência relativizável e cuja aplicação pode ser mitigada por razões especiais e em prestígio à *unidade constitucional*⁵⁰⁰. A propósito, o requisito do domicílio eleitoral na circunscrição (art. 14, §3º, inciso IV) também já foi mitigado em sua amplitude conceitual e, atualmente, para o seu preenchimento basta a existência de vínculo afetivo, político ou social com a localidade onde se pleiteia votar e ser votado.

⁴⁹⁶ Cf. MAXIMILIANO, Carlos. **Hermenêutica e aplicação do Direito**. 20. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2011.

⁴⁹⁷ BRASIL. **Emenda Constitucional nº 18, de 05 de fevereiro de 1998**. Dispõe sobre o regime constitucional dos militares. Diário Oficial da União, 06 fev. 1998, p. 1. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc18.htm. Acesso em: 20 maio 2021.

⁴⁹⁸ § 8º O militar alistável é elegível, atendidas as seguintes condições: I - se contar menos de dez anos de serviço, deverá afastar-se da atividade; II - se contar mais de dez anos de serviço, será agregado pela autoridade superior e, se eleito, passará automaticamente, no ato da diplomação, para a inatividade.

⁴⁹⁹ Cf. SALGADO, Eneida Desiree. Os Direitos Políticos e os Militares na Constituição de 1988. **Paraná Eleitoral**: Revista Brasileira de Direito Eleitoral e Ciência Política, v. 2, n. 3, 2013. p. 353. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/pe/article/view/42774>. Acesso em: 20 maio 2021. p. 353.

⁵⁰⁰ Cf. PIRES, Sérgio Fernando Senna; AMORIM, Miriam Campelo de Melo. **Elegibilidade e filiação partidária de Militares**. Brasília: Câmara dos Deputados; Consultoria Legislativa, 2006. 12 p.

Hermeneuticamente, a condição de elegibilidade foi flexibilizada em deferência a uma concepção menos “tutelar” das liberdades políticas dos indivíduos, em exaltação ao pleno exercício da cidadania e das liberdades civis com marcante diferença para as estreitas exigências do domicílio civil⁵⁰¹. Da mesma forma, a condição de elegibilidade de idade mínima para concorrer aos cargos de Presidente, Vice-Presidente, Senador, Governador, Vice-Governador, Deputados Federal, Estadual e Distrital, Prefeito e Vice-Prefeito (art. 14, §3º, inciso VI, alínea ‘a’, ‘b’, ‘c’) também já sofreu mitigação interpretativa para prestigiar a máxima amplitude do sufrágio, porquanto a Justiça Eleitoral deixou de exigir o implemento do requisito na data do pleito ou do registro da postulação⁵⁰².

2.4 É jurisdicionável em conformidade com a normatividade do direito ao sufrágio universal (art. 14, *caput*)

A divergência sobre a real existência de um direito fundamental à candidatura independente está relacionada a amplitude do direito de sufrágio no sistema democrático. Em Estados fundados sob a premissa de que todo poder emana do povo, com amplo consenso se admite o postulado de que os direitos políticos devem ser interpretados com máxima eficácia⁵⁰³. A rigor, alinhado à preocupação metodológica que lhe era peculiar, Kelsen afirmava que quanto maiores fossem as oportunidades de os cidadãos se converterem em dirigentes numa sociedade, mais próximo de um modelo democrático ela estaria⁵⁰⁴.

A constatação do jurista de Viena, todavia, não conduz à conclusão de que os ordenamentos democráticos devem rejeitar quaisquer limitações ao exercício de direitos políticos: com efeito, tal como faz a Constituição brasileira, numerosos sistemas normativos estabelecem condições de necessário preenchimento para o reconhecimento da capacidade eleitoral plena, entre elas, a nacionalidade, o alistamento eleitoral, a idade mínima, não estar

⁵⁰¹ Vide BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Recurso Especial Eleitoral 16397/AL**. Relator: Min. Jacy Garcia Vieira. Revista de Jurisprudência do TSE, v. 12, tomo 3, p. 153, 29 ago. 2000. Disponível em: <https://tse.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/120505385/recurso-especial-eleitoral-respe-16397-al/inteiro-teor-120505386>. Acesso em: 20 maio. 2021..

⁵⁰² Exceção subsiste em relação aos Vereadores.

⁵⁰³ ASTUDILLO, César. La postulación de candidaturas partidistas e independientes en América latina en el contexto de los Derechos de participación política. In: FREIDENBERG, Flavia; MUÑOZ-POGOSSIAN, Betilde. **Reformas a las Organizaciones de Partidos en América Latina (1978-2015)**. Lima (Peru): Escuela de Gobierno y Políticas Públicas de la Pontificia Universidad Católica de Perú, 2016, p. 79.

⁵⁰⁴ KELSEN, Hans. **Esencia y valor de la democracia**. Tradução de Rafael Luengo Tapia e Luis Lagaz y Lacambra. Cidade do México: Nacional, 1974. 155 p.

cumprindo sanção penal, entre outras⁵⁰⁵. Em abstrato, a dogmática constitucional entende serem legítimos esses condicionamentos se indispensáveis à organização e à garantia da probidade no processo eleitoral⁵⁰⁶, mas, ao mesmo tempo, reconhece que limitações injustificadas ao sufrágio universal indicam desprezo da ordem normativa ao conjunto de fundamentos do governo do povo, pelo povo e para o povo⁵⁰⁷.

No que diz respeito à exigência de filiação como condição de elegibilidade, é verossímil o entendimento esposado por Cesar Astudillo de que a imposição materializa discriminação arbitrária entre concidadãos⁵⁰⁸. Efetivamente, ao condicionarem o pleno gozo da capacidade eleitoral à anterior filiação partidária, certos ordenamentos criam espécies de cidadania de primeiro e segundo escalão; isto é, um direito público subjetivo que deveria ser autônomo e se traduzir em equânimes possibilidades jurídicas de participação torna-se acessório ao direito de associação e condicionado a deliberações ocorridas previamente no âmbito de instituições privadas⁵⁰⁹.

A exigência de filiação partidária, nesses termos, é jurisdicionalizável em face a uma possível violação ao princípio da igualdade, consistente no dever estatal de não estabelecer injustificáveis tratamentos discriminatórios entre os cidadãos⁵¹⁰. Juristas contrários ao modelo de *partidocracia* concordam com a premissa, mas se deparam com a objeção de que a decisão sobre o que é restrição justificável ao direito de sufrágio já foi tomada pelo constituinte originário, de forma positiva no que atine à legitimidade da obrigatoriedade de filiação. Todavia, a clareza da regra insculpida no inciso V do §3º do art. 14 da CF teria o condão de suprimir a imposição de que os dispositivos normativos da Carta devem ser interpretados em

⁵⁰⁵ Cf. ALVIM, Frederico Franco. A elegibilidade e seus impedimentos no direito comparado e nos pactos internacionais. In: FUX, Luiz; PEREIRA, Luiz Fernando; AGRA, Walker de Moura (Coords.). PECCININ, Luiz Eduardo (Org.). **Tratado de direito eleitoral**. Belo Horizonte: Fórum, 2018, v. 3, p. 35-69.

⁵⁰⁶ SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 41. ed. São Paulo: Malheiros, 2018. p. 344.

⁵⁰⁷ Entre outros, cf. MAIA, Clarissa. Reflexões sobre a elegibilidade e as suas consequências jurídicas. In: FUX, Luiz; PEREIRA, Luiz Fernando; AGRA, Walker de Moura (Coords.). PECCININ, Luiz Eduardo (Org.). **Tratado de direito eleitoral**. Belo Horizonte: Fórum, 201, v. 3. p. 89-109.

⁵⁰⁸ ASTUDILLO, César. La postulación de candidaturas partidistas e independientes en América latina en el contexto de los Derechos de participación política. In: FREIDENBERG, Flavia; MUÑOZ-POGOSSIAN, Betilde. **Reformas a las Organizaciones de Partidos en América Latina (1978-2015)**. Lima (Peru): Escuela de Gobierno y Políticas Públicas de la Pontificia Universidad Católica de Perú, 2016, p. 82.

⁵⁰⁹ ASTUDILLO, César. La postulación de candidaturas partidistas e independientes en América latina en el contexto de los Derechos de participación política. In: FREIDENBERG, Flavia; MUÑOZ-POGOSSIAN, Betilde. **Reformas a las Organizaciones de Partidos en América Latina (1978-2015)**. Lima (Peru): Escuela de Gobierno y Políticas Públicas de la Pontificia Universidad Católica de Perú, 2016, p. 82.

⁵¹⁰ Cf. ARAGÓN, Manuel. Derecho de sufragio: principio y función. In: NOHLEN, Dieter *et al.* (Orgs.). **Tratado de derecho electoral comparado de América Latina**. 2. ed. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica; Instituto Interamericano de Derechos Humanos; Universidad de Heidelberg; International IDEA; Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; Instituto Federal Electoral, 2007. p. 197.

consonância com o sistema aberto de direitos (art. 5, §2º) e em harmonia com outros direitos fundamentais explicitamente positivados na lei fundamental?

Por certo, a complexidade político-filosófica inerente à controvérsia – se os incluídos (partidos) têm legitimidade para afastar os não incluídos (avulsos) da deliberação originária sobre como se dará a forma de participação política no país – atesta que o juízo sobre a admissibilidade das candidaturas avulsas depende de atividade interpretativa complexa, não simplesmente solucionável por um juízo subsuntivo.

De fato, a exegese hoje predominante cria um contestável escalonamento entre cidadanias: não por intermédio de elemento de *discrímen* típico de uma relação jurídica de direito público – como ocorre quanto aos requisitos de elegibilidade de nacionalidade brasileira (inciso I), pleno exercício de direitos políticos (inciso II) ou alistamento eleitoral (inciso III), tampouco por fato natural como se dá em relação a exigência de idade mínima (inciso VI) ou por ato-fato advindo da exigência de domicílio eleitoral na circunscrição eleitoral (inciso IV, todos do §3º do art. 14 da CF) – mas por circunstância de natureza puramente volitivo-subjetiva, atinente ao desejo de filiação. Isto é, aqueles cujas idiosincrasias convergem à volição de filiação têm os seus direitos políticos ampliados, enquanto as individualidades avessas à participação político-partidária (a prevalecer a exegese dominante) têm completamente fulminada a sua capacidade eleitoral passiva.

A priori, denota-se um atentado ao direito de não ser privado de direitos por motivos de convicção filosófica ou política (Art. 5º, VIII) e à otimização do sufrágio universal, questões intangivelmente jurisdicionalizáveis no Estado Democrático de Direito. Noutro Norte, a admissão de candidaturas independentes aparenta privilegiar, consoante o postulado da *máxima efetividade constitucional*, os princípios da cidadania (art. 1º, II) do pluralismo político (art. 1º, V), da soberania popular (Art. 1º, § único), do sufrágio universal (art. 14, *caput*) além dos direitos fundamentais de liberdade de associação (Art. 5º, XVII), de não ser obrigado a se manter associado (Art. 5º, XX), de liberdade de labor (Art. 5º, XIII), assim como parece potencializar as liberdades de manifestação e difusão do pensamento (Art. 5º, IV)⁵¹¹.

A propósito, José Luiz de la Peza sustenta não ser teoricamente razoável excluir-se a possibilidade de candidaturas extrapartidárias serem apresentadas num sistema efetivamente democrático, pois, se os direitos de *ser votado* e de *se associar* são conquistas históricas indispensáveis, como afirmar que ambos são direitos fundamentais estando o gozo do primeiro

⁵¹¹ Sobre o princípio da máxima efetividade, confira-se: CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003, p. 1224; BRANCO, Paulo Gustavo; MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de Direito Constitucional**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 107.

condicionado ao do segundo⁵¹²? Em conformidade com o sistema de direitos fundamentais positivado na Constituição, ao Judiciário cabe formular uma resposta a essa contradição normativa, inclusive porque prevalece a concepção de que os partidos políticos brasileiros não são obrigados a aceitar pedidos de filiação⁵¹³.

Nessa conjuntura, o usufruto de um direito político, naturalmente público, fica condicionado a decisões proferidas no seio de associações privadas, hipótese conflituosa com a eficácia horizontal dos direitos fundamentais e com a natureza pública dos direitos políticos⁵¹⁴. Derradeiramente, a celeuma não afeta apenas direitos subjetivos de pretensos candidatos, mas atinge por ricochete o direito ao voto e à livre manifestação de um sem-número de eleitores, pois, embora as barreiras de entrada em partidos políticos sejam sobretudo nominais, o ordenamento não reconhece um direito potestativo de se filiar⁵¹⁵.

2.5 É jurisdicionável de acordo com o princípio da *kompetenz de kompetenz* aplicado ao âmbito de atuação da justiça constitucional⁵¹⁶

Cumprе confirmar, em termos teóricos, se a celeuma que envolve a possibilidade de se registrarem candidaturas avulsas – independentemente do endosso dos partidos – enquadra-se ou não como impasse pertencente ao domínio da justiça constitucional. Hodiernamente, por serem consideradas efetivamente como preceitos legais providos de eficácia normativa⁵¹⁷ e não simplesmente documentos políticos com valor nominal e simbólico⁵¹⁸, as Constituições necessitam de institutos e meios jurídicos capazes de garantir a sua primazia, função

⁵¹² DE LA PEZA, José Luis. Candidaturas independientes. In: NOHLEN, Dieter *et al.* (Orgs.). **Tratado de derecho electoral comparado de América Latina**. 2. ed. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica; Instituto Interamericano de Derechos Humanos; Universidad de Heidelberg; International IDEA; Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; Instituto Federal Electoral, 2007. p. 616.

⁵¹³ SANTANO, Ana Claudia. **Candidaturas Independientes**. Curitiba: Íthala, 2018, p. 58-60.

⁵¹⁴ Cf. SARMENTO, Daniel. **Direitos Fundamentais e Relações Privadas**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006. A título de exemplo, não há óbice para que um partido impeça a pretensão de ingresso em uma agremiação por um cidadão que seja contrário ao financiamento público de campanhas ou simpático a ideias pouco coerentes com o seu estatuto.

⁵¹⁵ Cf. SANTANO, Ana Cláudia. Do surgimento à Constitucionalização dos Partidos Políticos: Uma revisão histórica. **Resenha Eleitoral**, v. 20, n. 2, p. 9-32, ago./dez. 2016. Disponível em: <http://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/handle/bdtse/3738>. Acesso em: 20 maio 2021.

⁵¹⁶ Parte das ideias desenvolvidas no capítulo têm origem em: SACCHETTO, Thiago Coelho. **Jurisdição Constitucional Transparente: a função contramajoritária na TV Justiça**. 1. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2021.

⁵¹⁷ Sobre o tema, ver as emblemáticas obras: HESSE, Konrad. **A força normativa da Constituição**. Tradução de Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1991; e GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo. **La constitución como norma y el Tribunal Constitucional**. 3. ed. Madrid: Civitas, 1988.

⁵¹⁸ Cf. LOEWENSTEIN, Karl. **Teoría de La constitución**. Tradução de Alfredo Gallego Anabitarre. Barcelona: Ariel, 1986, p. 216 et seq. e NEVES, Marcelo. **A constitucionalização simbólica**. São Paulo: Martins Fontes, 2007.

desempenhada – entre outras entidades – pelos órgãos de Justiça constitucional⁵¹⁹. Diferenciando a jurisdição em sentido lato da jurisdição constitucional, a primeira pode ser conceituada como uma atividade estatal destinada à resolução de conflitos de múltiplas naturezas jurídicas, enquanto a segunda trata-se de ramo jurisdicional especializado em lidar com litígios de natureza jurídico-constitucional⁵²⁰.

A determinação das atividades pertencentes à jurisdição constitucional depende, em concreto, das normas de direito constitucional existentes em cada Estado. Por isso mesmo, a definição de um conceito unitário capaz de englobá-las se perde diante da pluralidade de sistemas nacionais⁵²¹. Uma vez reconhecida a premissa de que a Constituição é norma jurídica, há muito tempo se discute, sem consenso, qual poder estatal deve ser responsável por assegurar a sua supremacia e arbitrar os conflitos derivados de sua interpretação. Na maioria dos Estados, prevaleceu a tese a favor de que esse desiderato deve ser exercido pelo Poder Judiciário (em acepção lata) e não por órgãos políticos⁵²².

Ainda que reconhecido o seu triunfo majoritário, a doutrina não é pacífica a respeito de como essa função deve ser desempenhada. Deveras, o dissenso pode ser factualmente comprovado no Direito Comparado pela existência de diversos arranjos institucionais e sistemas de jurisdição constitucional⁵²³. Inclusive, prevalecem em alguns Estados concepções que rejeitam a legitimidade do exercício do controle de constitucionalidade das normas feito por órgãos jurisdicionais, ao entendimento de que a atividade de fiscalização de constitucionalidade provoca a transferência da soberania popular (de definir o conteúdo das normas e dos direitos constitucionais) do povo para instituições carentes de legitimidade política⁵²⁴.

A propósito, é antiga a celeuma que traz à tona as controvérsias democráticas materializadas na contraposição entre os sistemas de jurisdição constitucional e a vontade das

⁵¹⁹ Cf. SILVA, José Afonso da. Tribunais Constitucionais e Jurisdição Constitucional. **Revista Brasileira de Estudos Políticos**, n. 60/61, jan./jul. 1985, p. 495-496; e BONAVIDES, Paulo. Jurisdição Constitucional e Legitimidade: algumas observações sobre o Brasil. **Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional**, v. 7, 2003, p. 77-78.

⁵²⁰ Cf. REYES, Manuel Aragón. **Estudios de Derecho Constitucional**. 2. ed. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2009. p. 273 et seq.

⁵²¹ TAVARES, André Ramos. **Teoria da justiça constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2005. p. 154-155.

⁵²² O clássico debate entre Carl Schmitt e Hans Kelsen é um marco histórico e doutrinário sobre essa discussão. Para uma aprofundada leitura, Cf. LOMBARDI, Giorgio *et al.* **La polémica Schmitt/Kelsen sobre la justicia constitucional**: El defensor de la Constitución versus ¿Quién debe ser el defensor de la Constitución?. Madrid: Tecnos, 2020. 536 p., obra na qual se incluem os textos: LOMBARDI, Giorgio. Estudio Preliminar: La Querela Schmitt/Kelsen: Consideraciones sobre lo vivo e y lo muerto em la gran polémica sobre la Justicia Constitucional de Siglo XX; KELSEN, Hans. ¿Quien debe ser el defensor de la Constitución?, de 1931 e SCHMITT, Carl. El defensor de la Constitución, de 1931.

⁵²³ Cf. MIRANDA, Jorge. **Teoria do Estado e da Constituição**. Rio de Janeiro: Forense, 2003. p. 115.

⁵²⁴ WALDRON, Jeremy. The core of the case against judicial review. **Yale Law Journal**, n. 115, 2006, p. 1349.

maiorias consubstanciada em atos normativos. A rigor, renomados autores escreveram sobre as objeções que o paradigma da *judicial review* enfrenta quando é suscitado o problema: a quem cabe definir o conteúdo substancial das normas e direitos constitucionais – ao legislador ou aos órgãos de jurisdição⁵²⁵? Sobre a temática, a obra de Jeremy Waldron provocou grande impacto no pensamento doutrinário por defender, em linhas gerais, que as divergências e desacordos sobre o conteúdo dos direitos e normas em sociedades razoavelmente democráticas devem ser resolvidas (em regra) por meio de debates legislativos e não por deliberações de juízes⁵²⁶.

Nesse sentido, o filósofo afirma que a adoção de órgãos de justiça constitucional como última instância deliberativa para solucionar desacordos jurídico-constitucionais representaria, ao fim e ao cabo, a legitimação de aristocracias de sábios – supostamente mais preparados para resolverem os desacordos morais da sociedade sobre o conteúdo dos direitos e normas constitucionais que os cidadãos que a integram⁵²⁷.

O impasse revela que a forma de compreender a função e os limites do poder exercido pelas cortes constitucionais não é consensual. Entre as diversas concepções político-jurídicas sobre o tema, dois paradigmas apresentam maior aceitação: (i) o da justificativa do exercício da jurisdição constitucional como instrumento de defesa dos direitos fundamentais (substancial); e (ii) o da justificativa do exercício da jurisdição constitucional como instrumento de defesa do procedimento democrático (procedimental)⁵²⁸.

Em lacônico resumo, de acordo com a primeira concepção, argumenta-se que o papel exercido pela Justiça Constitucional não se contrapõe aos ditames da democracia, visto que vocacionado à sua proteção em uma perspectiva *substancial* – de defesa dos direitos fundamentais contra as maiorias legislativas⁵²⁹. Em outras palavras, justifica-se a atuação da Justiça Constitucional e o exercício da *judicial review* como prática necessária para garantir o próprio princípio democrático, que não pode ser entendido apenas como predominância da vontade da maioria, mas deve ser compreendido igualmente como imperativo de respeito à

⁵²⁵ Para uma leitura aprofundada sobre o tema, Cf. BICKEL, Alexander. **The last dangerous branch**. 2. ed. Indianapolis: Bobbs-Merrill Co, 1986; ELY, John Hart. **Democracy and Distrust: A theory of judicial review**. Cambridge: Harvard University Press, 1998; e TUSHNET, Mark. **Taking the Constitution away from the courts**. Princeton: Princeton University Press. 1999.

⁵²⁶ WALDRON, Jeremy. The core of the case against judicial review. **Yale Law Journal**, n. 115, 2006, p. 1406.

⁵²⁷ Cf. NOVAIS, Jorge Reis. **Direitos Fundamentais e Justiça Constitucional em Estado de Direito Democrático**. Coimbra: Coimbra Editora, 2012, p. 149-152 e as obras de referência de Jeremy Waldron: WALDRON, Jeremy. **Law and disagreement**. Oxford: Clarendon Press, 1999; WALDRON, Jeremy. The core of the case against judicial review. **Yale Law Journal**, n. 115, 2006, p. 1346-1406; e WALDRON, Jeremy. A Right-Based critique of Constitutional Rights. **Oxford Journal of Legal Studies**, v. 13, n. 1, 1993.

⁵²⁸ BINENBOJM, Gustavo. **A nova jurisdição constitucional**. Legitimidade democrática e instrumentos de realização. 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2010. 319 p.

⁵²⁹ As teorias de Ronald Dworkin e John Rawls – tendo em conta as suas diferenças – podem ser consideradas como as suas principais referências.

dignidade humana de cada indivíduo (da qual os direitos fundamentais são senão os desdobramentos)⁵³⁰. Nos termos dessa concepção, o princípio da separação dos poderes se aperfeiçoa com a necessária atuação da Justiça Constitucional enquanto órgão legitimado para refrear os impulsos das maiorias legislativas, garantindo-se a preservação dos direitos fundamentais numa esfera de intangibilidade estatal.

Noutra via, de acordo com o paradigma que justifica a atuação da Justiça Constitucional como instrumento de defesa do procedimento democrático, entende-se que a finalidade da jurisdição constitucional não seria a de garantir propriamente os direitos fundamentais relacionados a uma concepção substancial da Constituição, eis que para o exercício de tal função, inevitavelmente, seria necessário que os juízes constitucionais impelisses uma carga excessivamente subjetiva para definir o conteúdo desses direitos⁵³¹.

Em outro prisma, compreende-se que a missão da Justiça Constitucional seria a de garantir a lisura dos procedimentos por meio dos quais a democracia se realiza, permitindo assim que os canais de participação política sejam viabilizados e que os próprios representantes do povo definam e redefinam o conteúdo dos direitos⁵³². Genericamente, de acordo com as concepções procedimentais, a função desempenhada pela Justiça Constitucional em consonância com o princípio da separação dos poderes é a de permitir o livre desenvolvimento da vontade política. Essa vontade, em termos substanciais, pode ser limitada apenas pelo próprio pressuposto de sua realização: a impossibilidade de se cercear os direitos inerentes à participação e deliberação política⁵³³.

Fixadas, com brevidade, as principais diretrizes teóricas que justificam contemporaneamente a atuação da Justiça Constitucional, seria possível concluir que o enfrentamento do imbróglio das candidaturas independentes na arena judicial viola, como defendem alguns de seus opositores, o princípio da separação dos poderes e os limites positivados na Carta para a atuação do Supremo? Destaca-se, em meio à complexidade da celeuma, o fato de a norma tida como proibitiva das candidaturas avulsas ser produto de formulação originária do constituinte.

Em primeiro lugar, cumpre asseverar que, em conformidade com o princípio da *kompetenz de kompetenz*, a todo juiz compete, preliminarmente, apreciar a sua própria

⁵³⁰ BINENBOJM, Gustavo, *op. cit.* p. 74-93.

⁵³¹ Em que os desenvolvimentos teóricos formulados por Jürgen Habermas e John Hart Ely são considerados em sua primazia.

⁵³² BINENBOJM, Gustavo. **A nova jurisdição constitucional**. Legitimidade democrática e instrumentos de realização. 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2010. p. 93-120.

⁵³³ BINENBOJM, *ibidem*, p. 93-120.

competência para examinar um litígio. Na lição de Marinoni, Mitidiero e Arenhart, trata-se de decorrência inevitável da cláusula geral de jurisdição que confere aos magistrados o poder de verificar se houve a satisfação dos pressupostos processuais nas causas em que oficiam⁵³⁴. Dessa forma, não é tecnicamente adequado sustentar haver completa carência de jurisdição do Supremo, pois, mesmo na hipótese de se declarar incompetente, a Corte estaria a exercer legítima atribuição jurisdicional⁵³⁵.

Não obstante, a grande controvérsia que permeia o impasse acerca das candidaturas independentes diz respeito à competência para a apreciação do mérito litigioso, em que o deslinde da aplicação do princípio da *kompetenz de kompetenz* depende das premissas teóricas assumidas sobre a legitimidade de atuação da jurisdição constitucional⁵³⁶. Na lição de Galvão Teles, a competência da competência de um Tribunal Constitucional é inevitavelmente autorreferente⁵³⁷, o que não subtrai a imprescindibilidade de o seu atuar ser fundamentado em consonância com o Direito e embasado na atenção às capacidades institucionais dos poderes constituídos⁵³⁸.

A *priori*, rejeitando-se a tese sobre a existência de normas constitucionais inconstitucionais⁵³⁹ (ADI 815-DF)⁵⁴⁰, o inciso V do §3º do art. 14 da Carta não é sujeito a fiscalização jurisdicional numa relação de parâmetro e objeto com outros dispositivos constitucionais. Entrementes, em consonância com a função de proteção dos direitos fundamentais e/ou controle das regras da democracia representativa – afetas ao domínio material da justiça constitucional –, cabe ao Supremo Tribunal Federal exercer atividade jurisdicional com o intuito de precisar se o dispositivo em comento deve ser interpretado em exegese ampliativa ou restritiva de sua normatividade. *In casu*, tanto em uma perspectiva substancial quanto procedimental de justiça constitucional, não parecem faltar fundamentos

⁵³⁴ MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sérgio Cruz; MITIDIERO, Daniel. **Manual de Processo Civil**. 5 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2020. p. 25.

⁵³⁵ Segundo Daniel Amorim Assumpção Neves: “Prova maior de que o órgão jurisdicional, mesmo sem competência, tem jurisdição é a aplicação do princípio *Kompetenz Kompetenz*, que atribuiu ao órgão incompetente a competência para declarar sua própria incompetência. Caso a ausência de competência gerasse ausência de jurisdição, essa declaração de incompetência seria ato inexistente, o que naturalmente não ocorre”. NEVES, Daniel Amorim Assumpção. **Manual de Direito Processual Civil**. 10. ed. Salvador: Juspodivm, 2018, p. 218.

⁵³⁶ TELES, Miguel Galvão. A competência da competência do Tribunal Constitucional: Legitimidade e Legitimação da Justiça Constitucional. In: COLÓQUIO NO 10º ANIVERSÁRIO DO TRIBUNAL CONSTITUCIONAL, 10., 1993, Lisboa. **Anais [...]**. Lisboa: Tribunal Constitucional, 1995. p. 121-124.

⁵³⁷ TELES, *ibidem*, p. 123.

⁵³⁸ Cf. SARMENTO, Daniel; SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. **Direito Constitucional: teoria, história e métodos de trabalho**. Belo Horizonte: Fórum, 2012, p. 434-438.

⁵³⁹ BACHOF, Otto. **Normas Constitucionais Inconstitucionais?**. Tradução de José Manuel M. Cardoso da Costa. Coimbra, Almedina: 1994. 106 p.

⁵⁴⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Ação Direta de Inconstitucionalidade 815**. Número único 0002061-77.1992.0.01.0000. Relator: Min. Moreira Alves, 28 mar. 1996. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=1553954>. Acesso em: 10 maio 2021.

teóricos e normativos aptos a justificar uma intervenção hermeneuticamente restritiva do Supremo, que amplie o gozo das liberdades políticas do cidadão.

Entre eles, na primorosa síntese elaborada por Conrado Hübner Mendes⁵⁴¹, podem ser utilizados os argumentos: (i) da corte como garantidora do processo de formação da vontade democrática (John Hart Ely)⁵⁴²; (ii) da corte como defensora dos direitos das minorias em face a tirania da maioria (Aléxis de Tocqueville e Stuart Mill)⁵⁴³; (iii) da corte como protetora dos direitos fundamentais e do conteúdo de justiça da democracia (Ronald Dworkin)⁵⁴⁴; (iv) da corte como operacionalizadora do pré-comprometimento popular (Stephen Holmes e Samuel Freeman)⁵⁴⁵; (v) da corte como agente externo que julga com imparcialidade⁵⁴⁶; (vi) da corte como órgão de incrementação da racionalidade decisória (Jeremy Webber e Wil Waluchow)⁵⁴⁷;

⁵⁴¹ MENDES, Conrado Hübner. **Direitos fundamentais, separação de poderes e deliberação**. 2008. 224 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008. p. 63 Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde-05122008-162952/pt-br.php>. Acesso em: 20 maio 2021.

⁵⁴² “Essa margem de ação corretiva diz respeito à preservação da competição política.119 A corte está legitimada a intervir somente quando identifica ‘falhas no mercado político’. Tem, portanto, um papel ‘anti-truste’. Preocupa a esses autores que as vias de expressão e canalização de projetos coletivos estejam bloqueadas a certos grupos isolados, que as possibilidades de mobilização e mudança estejam trancadas. O conceito que deu corpo a esse receio é o de ‘minorias separadas e insulares’, presente numa decisão da Suprema Corte americana.121 Corresponde a grupos sistematicamente excluídos dos processos decisórios e desprovidos de qualquer voz”. MENDES, Conrado Hübner. **Direitos fundamentais, separação de poderes e deliberação**. 2008. 224 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008. p. 57. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde-05122008-162952/pt-br.php>. Acesso em: 20 maio 2021.

⁵⁴³ “Dito de maneira sintética, a democracia opera a partir da vontade da maioria desde que não reprima ou tire a minoria. Há, portanto, um limite à maioria, que concretamente vai depender de como se entenda ‘tirania’”. MENDES, *ibidem*, p. 60.

⁵⁴⁴ “Seu ponto de partida é reconstruir a concepção de democracia para mostrar que, na medida em que este é um regime moralmente desejável, não pode contentar-se só com procedimentos formalmente igualitários [...]. Para ele, como vimos, democracia é ‘um esquema procedimental incompleto’, que persegue o ideal de ‘igual consideração e respeito’. A realização desse ideal precede o procedimento majoritário. Em outras palavras, o procedimento não tem valor algum se, ao ser posto em marcha, não estiverem presentes as exigências daquele ideal. A dimensão quantitativa e estatística da democracia só goza de legitimidade, portanto, se não produzir decisões que desrespeitem suas próprias condições de legitimidade. Uma comunidade moral precisa existir para que a pura agregação de interesses, pela regra de maioria, possa demandar obediência. O método de mensuração da legitimidade é, portanto, consequencialista e instrumental.” MENDES, *ibidem*, p. 58-59.

⁵⁴⁵ “Autores que recorrem à idéia de pré-comprometimento geralmente se adaptam bem à defesa substantiva da revisão judicial, exposta acima.131 Identifico duas versões de pré-comprometimento. Uma se realiza efetivamente como episódio histórico, por meio do poder constituinte. Se ‘o povo’ aprovou a constituição, e esta adota a revisão judicial, significa que esse arranjo recebeu a chancela democrática. Outra procede por meio de uma especulação racional hipotética ao modo contratualista: imagina o conteúdo de uma constituição com a qual qualquer um concordaria se tivesse que escolher, no momento de fundação, os termos do contrato político que vincula a comunidade”. MENDES, *ibidem*, p. 61.

⁵⁴⁶ “Trata-se da aplicação do princípio da *nemo iudex in sua causa*. Se à maioria, nesse mesmo sentido, couber julgar quais são os limites da própria maioria, a desejada proteção das minorias não passaria de um embuste”. MENDES, *ibidem*, p. 63.

⁵⁴⁷ “Este argumento começa a lidar propriamente com capacidades institucionais. A corte, em virtude de sua posição institucional, teria condições singulares para tomar certos tipos de decisão. Não seria um órgão que se legitima pelo critério populista, mas por uma expertise. Essa expertise diz respeito à aplicação do direito ao caso concreto. Há uma divisão de trabalho jurídico entre os poderes. Cada um tem uma função típica que não deve ser misturada: criar regras, executá-las e adjudicar conflitos conforme essas regras. Melhor será a proteção dos direitos fundamentais quanto mais a decisão for sensível à particularidade do caso concreto. Mesmo que rejeitemos a idéia de uma interpretação judicial isenta de vontade, que seja uma mera aplicação neutra do direito, ponto de vista mais

(vii) da corte como instituição menos falível em questões de princípio (Frank Michelman e Owen Fiss)⁵⁴⁸; (viii) da corte como entidade com capacidade privilegiada para promover representação argumentativa (John Rawls e Robert Alexy)⁵⁴⁹; (ix) da corte como órgão composto por membros dotados de legitimidade democrática indireta⁵⁵⁰; e (x) da corte como instituição estatal cujas decisões podem ser rejeitadas por reação legislativa (Owen Fiss)⁵⁵¹.

2.6 É jurisdicionável porquanto é atribuição do Supremo Tribunal Federal aferir a ocorrência de alteração informal da lei fundamental⁵⁵²

obviamente implausível no terreno constitucional, o argumento não subestima a vantagem institucional da corte em relação ao legislador. Este é obrigado a produzir normas prospectivas, gerais e abstratas, que regula situações no atacado. Nem sempre terá facilidade para perceber as implicações de direitos fundamentais. Quando muito, é capaz apenas de especular sobre quais serão seus efeitos reais na sociedade. A corte, ao contrário, analisa a lei após essa ter sido processada por episódios reais. Mais do que isso, a corte é treinada numa metodologia decisória mais pertinente para lidar com as mínimas nuances morais de um caso de direitos fundamentais: decide caso a caso, de modo incremental, construindo uma jurisprudência rica em detalhes que a regra geral jamais poderá alcançar. Diferentemente do legislador, que olha somente para o futuro, a corte tem uma abordagem tanto retrospectiva quanto prospectiva (e modula os efeitos que a decisão presente terá em casos futuros). É uma metodologia que opera de baixo para cima (*bottom up*), dos casos concretos para generalizações modestas”. MENDES, *ibidem*, p. 65.

⁵⁴⁸ “O seu afastamento, ainda que relativo, das pressões da política eleitoral, e sua concentração exclusiva na dimensão de princípio, comparativamente aos inúmeros outros fatores que o legislador sopesa ao votar uma lei, confere ao juiz condições privilegiadas para decidir com isenção. Vale a pena ter uma instituição cuja função primária e exclusiva é decidir com base em princípio. A lógica eleitoral coloca direitos em risco e o ambiente parlamentar incentiva compromissos incompatíveis com a racionalidade dos direitos fundamentais. Separar o fórum em que predomina a utilidade do fórum em que predomina o princípio é uma sábia escolha institucional. O arranjo institucional, portanto, faz com que juízes tenham compromisso e prestem contas somente à razão pública. Disso emerge uma racionalidade judicial com a qual o legislador não pode competir, ou ao menos, não com muita frequência”. MENDES, Conrado Hübner. **Direitos fundamentais, separação de poderes e deliberação**. 2008. 224 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008. p. 67. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde-05122008-162952/pt-br.php>. Acesso em: 20 maio 2021.

⁵⁴⁹ “Se a legitimidade democrática não se limita à agregação de interesses individuais, mas deve abranger decisões dotadas de boas justificativas compartilhadas por todos, conforme propõem teorias da democracia deliberativa, instituições políticas devem ser capazes de dar conta dessa dupla demanda. Por essa razão, o parlamento eleito é representativo somente no primeiro aspecto da legitimidade. A corte é o candidato principal para cumprir a segunda demanda. Deve ser entendida como instituição representativa porque é mais sensível a razões, e não a desejos majoritários. Se, por um lado, não representa indivíduos particulares, por outro, participa de um processo altamente argumentativo onde as razões de todas as partes potencialmente interessadas são ouvidas. Indivíduos podem participar do processo decisório, às vezes de modo ainda mais intenso e influente, por fornecerem razões, não somente um voto”. MENDES, *ibidem*, p. 68-69.

⁵⁵⁰ “Por fim, de forma suplementar, este argumento mostra que juízes não estão completamente desconectados das instituições eleitas. Mesmo que, após nomeados, tenham estabilidade no cargo e, portanto, não se possa tirá-los de lá conforme uma avaliação retrospectiva de seu desempenho (como se faz na eleição), há um fio condutor de legitimação democrática”. MENDES, *ibidem*, p. 70.

⁵⁵¹ “Caso ‘o povo’ queira se manifestar, portanto, existirá sempre uma via ao seu alcance, seja ela por meio de emenda, seja pela refundação do regime. O poder constituinte originário, supostamente a mais genuína expressão do ‘povo’, desconfia do legislador ordinário e legitima a corte a praticar a revisão judicial enquanto estiver satisfeito com o desempenho da corte. Se não há reação do “povo constituinte” às posições da corte, significa que há um apoio tácito de fundo a elas”. MENDES, *ibidem*, p. 72.

⁵⁵² Cf. SACCHETTO, Thiago. As mutações constitucionais no contexto brasileiro de crise da representação democrática. **e-Pública**, v. 2, n. 1, p. 123-140, jan. 2015. Disponível em: <https://e-publica.pt/volumes/v2n1/pdf/Vol.2-N%20ba1-Art.07.pdf>. Acesso em: 04 jun. 2021

A expressão mutação constitucional (*verfassungswandlung*), desenvolvida em seus contornos iniciais pela doutrina juspublicista alemã, carrega uma ideia de imprecisão e instabilidade da Constituição em razão da associação com a semântica das ciências biológicas⁵⁵³. No Recurso Extraordinário n.º 1.238.853, os Recorrentes alegam ter ocorrido uma mutação constitucional no sistema jurídico-político brasileiro, cujo resultado permitiria a postulação de candidaturas independentes⁵⁵⁴. Aduzem que o fenômeno não se caracteriza “como mudança do texto constitucional, mas mudança dos paradigmas de interpretação de um dispositivo constitucional” por intermédio do qual os intérpretes se veriam autorizados a haurir novas conclusões sobre o alcance dos direitos políticos⁵⁵⁵. A partir de uma adequada compreensão dos conceitos de “liberdade individual”, “plenitude da cidadania” e “soberania do eleitor”, entendem que é de Direito o deferimento dos registros de candidatura avulsamente postulados⁵⁵⁶.

Em breve síntese, as mutações constitucionais podem ser definidas na teoria clássica como o resultado de um processo informal de modificação da Constituição por meio do qual, sem qualquer mudança no texto normativo, o sentido das normas se altera em razão de intercorrências fáticas ocorridas no seu âmbito de concretização^{557, 558}. O Supremo Tribunal Federal, sem rigor científico-dogmático, já utilizou a expressão para se referir a fenômenos ontologicamente distintos, como os de: (i) mudança interpretativa pura e simples sobre o significado de um dispositivo legal⁵⁵⁹; (ii) de alteração formal da Constituição por emenda

⁵⁵³ Cumpre pontuar que a doutrina nem sempre faz referência ao fenômeno com o nome de mutação constitucional. Para uma sucinta descrição de diferentes terminologias Cf. BULOS, Uadi Lammêgo. Alterações informais na Constituição. **Revista do advogado**, ano 23, n.73, 2003. p. 200.

⁵⁵⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário 1238853/RJ**. Relator: Min. Luís Roberto Barroso, 06 nov. 2020. p. 534. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5788240f>. Acesso em: 20 maio 2021.

⁵⁵⁵ BRASIL, *ibidem*, p. 534.

⁵⁵⁶ BRASIL, *ibidem*, p. 534.

⁵⁵⁷ Em sentido semelhante é a definição dada por Anna Cândida da Cunha Ferraz, para quem: “[...] a mutação constitucional altera o sentido, o significado e o alcance do texto constitucional sem violar-lhe a letra e o espírito. Essa a característica fundamental da noção de mutação constitucional que merece, por ora ser ressaltada. Trata-se, pois, de mudança constitucional que não contraria a Constituição, ou seja, que, indireta ou implicitamente, é acolhida pela Lei Maior”. FERRAZ, Anna Cândida da Cunha. **Processos Informais de Mudança da Constituição**: Mutações Constitucionais e Mutações Inconstitucionais. São Paulo: Max Limonad, 1986. p. 10.

⁵⁵⁸ “O estudo do poder constituinte de reforma instrui sobre o modo como o Texto Constitucional pode ser formalmente alterado. Ocorre que, por vezes, em virtude de uma evolução na situação de fato sobre a qual incide a norma, ou ainda por força de uma nova visão jurídica que passa a predominar na sociedade, a Constituição muda, sem que as suas palavras hajam sofrido modificação alguma. O texto é o mesmo, mas o sentido que lhe é atribuído é outro. Como a norma não se confunde com o texto, repara-se, aí, uma mudança da norma, mantido o texto. Quando isto ocorre no âmbito constitucional, fala-se em mutação constitucional”. MENDES, Gilmar; BRANCO, Paulo Gustavo. **Curso de Direito Constitucional**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 152.

⁵⁵⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Primeira Turma). **Acórdão no Agravo de Regimento em Recurso Extraordinário nº 450.504-5/MG**. Relator: Min. Carlos Ayres Britto, 21 nov. 2006. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=402680>. Acesso em: 20 maio 2021; BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Primeira Turma). **Acórdão na Questão de Ordem em Habeas Corpus nº**

constitucional⁵⁶⁰; e, na acepção consentânea⁵⁶¹ (ii) como prática hermenêutica que reconhece a atualização do significado da norma a partir de alterações ocorridas na realidade fática^{562, 563}.

Como ensina a doutrina, constatar a existência de uma mutação constitucional não redundará em legitimar a imprevisibilidade do Direito ou admitir a sua subserviência condescendente às mudanças fáticas. Como regramento jurídico do *dever ser*, o Direito não está subordinado ao domínio do *ser*; subordina-o, mas ao mesmo tempo dele não pode ser cindido⁵⁶⁴. Na celeuma das candidaturas avulsas, cabe ao Judiciário examinar a relação tridimensional entre norma, fato e valor e verificar as interdependências entre norma interpretada (significado) e texto normativo (significante).

No imbróglio, cumpre examinar se a persistência ou alteração de determinadas situações fáticas ocorridas desde a promulgação do art. 14, §3º, V, da CF, como: (i) o baixo índice de indivíduos filiados a partidos; (ii) o tacinho grau de credibilidade dessas instituições; (iii) a ocorrência constante de trocas de agremiações ou de desfiliações ao longo de mandatos; (iv) as revoluções tecnológicas nas comunicações; (v) o evoluir de novos precedentes judiciais e de dispositivos legais; e (vi) o anseio popular pela ampliação da capacidade eleitoral passiva; são aptos, ou não, a justificar o reconhecimento de uma alteração informal da Carta.

Na tradição jurídica, Paul Laband é reconhecido como um dos primeiros autores a identificar o instituto da mutação constitucional (*verfassungswandlung*) e a fazer uma distinção entre ele e a reforma constitucional (*verfassunganderung*)⁵⁶⁵. Como ensina Konrad Hesse, o

86.006-5/DF. Relator: Min. Carlos Ayres Britto, 29 ago. 2006. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=443460>. Acesso em: 20 maio 2021.

⁵⁶⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Decisão monocrática na Reclamação nº 7.336/SP.** Julgador: Min. Carlos Ayres Britto, 16 dez. 2008. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=6006852>. Acesso em: 20 maio 2021.

⁵⁶¹ Entre outros, Cf. PEDRA, Adriano Sant'ana. **Mutação constitucional:** interpretação evolutiva da Constituição na democracia constitucional. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2012, p. 106-111, que disserta com sólidos fundamentos sobre o fato de as mutações constitucionais não se confundirem com figuras tradicionais da dogmática constitucional, como a mudança de posicionamento hermenêutico de uma Corte advinda da alteração dos seus membros, ou de suas perspectivas interpretativas ou com a ideia de mudança formal da Constituição.

⁵⁶² BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Reclamação 4335/AC.** Número único 0002078-25.2006.0.01.0000. Relator: Min. Gilmar Mendes, 21 mar. 2014. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2381551>. Acesso em: 20 maio 2021; BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Segunda Turma). **Habeas Corpus nº 904505/MG.** Relator: Min. Celso De Mello, 23 set. 2008. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=573711>. Acesso em: 20 maio 2021.

⁵⁶³ Cf. BARATA, Rodrigo Sarmiento. **A mutação constitucional e o STF:** Sua utilização e algumas perspectivas. São Paulo: Sociedade Brasileira de Direito Público, 2009. p. 10-14, que em se identifica a utilização da Mutação Constitucional pelos Ministros do STF em 26 acórdãos diferentes, reconhecendo a inexistência de critério dogmáticos na Corte para aplicar o instituto; e PEDRON, Flávio Quinaud, **Mutação constitucional na crise do positivismo jurídico:** história e crítica do conceito no marco da teoria do direito como integridade. Belo Horizonte: Arraes, 2012, p. 52-56.

⁵⁶⁴ MORAIS, Carlos Blanco de. **Curso de Direito Constitucional.** 2. ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2012.

⁵⁶⁵ SÁNCHEZ URRUTIA, Ana Victoria. Mutación constitucional y fuerza normativa de la Constitución: Una aproximación al origen del concepto. **Revista Española de Derecho Constitucional**, ano 20, n. 58, jan./abr. 2000,

jurista alemão não se preocupou em teorizar sobre a legitimidade do fenômeno ou sobre as hipóteses em que seria cabível, tendo se limitado precipuamente a identificá-lo e compreendê-lo como típico instituto utilizado com o intuito de promover adequações entre realidade e norma⁵⁶⁶.

O desenvolvimento do seu conceito se deu posteriormente e principalmente com Georg Jellinek, responsável por fazer uma clássica diferenciação entre reforma e mutação a partir da adoção de um critério inovador, que analisava a existência ou não existência de aspectos de intencionalidade ou não intencionalidade contidos nas alterações operadas sobre a Constituição⁵⁶⁷. Para Jellinek, a reforma constitucional seria aquele processo de alteração da Carta realizado com a modificação do seu texto por meio de atos voluntários e intencionais, enquanto a mutação se daria por mudanças perpetradas pela força normativa dos fatos, promovidas sem consciência volitiva⁵⁶⁸. Ao analisar a força normativa dos fatos, o jurista fez importante estudo sobre a influência do político, do cultural e do social sobre o Direito, evidenciando que forças políticas reais, em certas situações, agem à revelia das limitações jurídicas, conformando-a com força autônoma⁵⁶⁹.

A rigor, a questão dos limites para o reconhecimento de uma mutação constitucional é justamente o que provoca grandes controvérsias sobre o instituto e justifica uma atuação parcimoniosa do Supremo no litígio envolvendo as candidaturas avulsas. Com efeito, a ausência de critérios hábeis a determinar-lhe o âmbito de possibilidades é terreno fértil para subjetivismos e arbítrio, o que impõe a adoção de percurso metodológico cauteloso e máximo respeito à legalidade⁵⁷⁰.

Em termos gerais, a principal justificativa utilizada pela doutrina para fundamentar o reconhecimento de mutação constitucional está atrelada à necessidade intertemporal de a

p. 108-110; e PEDRA, Adriano Sant'ana. **Mutação constitucional**: interpretação evolutiva da Constituição na democracia constitucional. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2012, p. 80, ao fazer referência ao livro *Le droit public de l'Empire allemand*, 1990, de Paul Laband.

⁵⁶⁶ Destaca-se o fato de que Laband não teria se proposto a fazer uma distinção entre Direito e Política, razão pela qual o seu discurso era limitado e não reconhecia a ideia de força normativa da constituição, conforme leciona HESSE, Konrad. **Escritos de derecho constitucional**: selección. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1983, p. 94-99, em referência à obra original de Paul Laband, *Das Staatsrecht des deutschen Reiches*, 1911.

⁵⁶⁷ PEDRON, Flávio Quinaud, **Mutação constitucional na crise do positivismo jurídico**: história e crítica do conceito no marco da teoria do direito como integridade. Belo Horizonte: Arraes, 2012, p. 93. PEDRA, Adriano Sant'ana, *op. cit.*, p. 81-86 e SÁNCHEZ URRUTIA, Ana Victoria, *op. cit.*, p. 110-113, em referência a JELLINEK, Georg. **Reforma y mutación de la Constitución**. Tradução de Christian Förter. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1991.

⁵⁶⁸ HESSE, Konrad, *op. cit.*, p. 91-92.

⁵⁶⁹ PEDRON, Flávio Quinaud, *op. cit.*, p. 96, citando JELLINEK, Georg, *op. cit.*

⁵⁷⁰ SARMENTO, Daniel. 21 Anos da Constituição de 1988: a Assembleia Constituinte de 1987/1988 e a Experiência Constitucional Brasileira sob a Carta de 1988. **Direito Público**. Porto Alegre, ano 7, n. 30, p. 07-41, nov./dez. 2009. Disponível em: <https://repositorio.idp.edu.br/123456789/667>. Acesso em: 20 maio 2021.

Constituição ser atualizada por interpretações evolutivas, hábeis a manter a sua força normativa e a evitar que o documento jurídico-político se engesse e destoe da realidade⁵⁷¹. Sustenta-se que a estabilidade da Constituição não se confunde com a sua imutabilidade⁵⁷²: nas célebres palavras de Eros Grau, não existe uma Constituição específica de 1988, mas “O que hoje realmente há, aqui e agora, é a Constituição do Brasil, tal como hoje, aqui e agora, ela é interpretada/aplicada”⁵⁷³.

Embora seja cediço que a via ordinária para a modificação do texto constitucional siga o processo legislativo, os defensores do fenômeno asseveram que os instrumentos formais a cargo do poder constituinte reformador devem coexistir em harmonia com os mecanismos informais⁵⁷⁴. Nesse ínterim, afirma-se que as interpretações evolutivas, das quais as mutações constitucionais são o próprio resultado, são necessárias para evitar a monodimensionalidade das emendas constitucionais, muitas das vezes não consentâneas com o latente sentimento constitucional^{575, 576}.

Dizer se uma suposta mutação envolvendo as candidaturas apartidárias é consentânea, ou não, com a tradição jurídico-brasileira, coerente ou incoerente com o sistema de direitos fundamentais, íntegra ou não em conformidade com a resposta normativa mais adequada à Constituição Cidadã é atribuição, entre outros, do Poder Judiciário. Mais precisamente do Supremo em última instância jurisdicional, desde que respeitados os constrangimentos epistemológicos que limitam a sua atividade interpretativa.

⁵⁷¹ Nesse sentido lecionam DÍAZ RICCI, Sergio. Introducción a las mutaciones constitucionales. **Revista Jurídica de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de Tucumán**, v. 3, n. 28, 1992, p. 108-111; e CANOSA USERA, Raul. Algunos aspectos problematicos en la interpretacion de la Constitucion española. **Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense**, n. 15, 1989, p. 275-276.

⁵⁷² “A modificação das Constituições é um fenómeno inelutável da vida jurídica, imposta pela tensão com a realidade constitucional e pela necessidade de efectividade que as tem de marcar”. MIRANDA, Jorge. **Manual de Direito Constitucional**. v. 2. 6. ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2007, p. 159.

⁵⁷³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Ação Direta de Inconstitucionalidade 3367/DF**. Relator: Min. Cezar Peluso, 13 abr. 2005. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=363371>. Acesso em: 20 maio 2021.

⁵⁷⁴ VEGA GARCÍA, Pedro de. **La reforma constitucional y la problemática del poder constituyente**. Madrid: Tecnos, 1999, p. 180-181.

⁵⁷⁵ FERRAZ, Anna Cândida da Cunha. **Processos Informais de Mudança da Constituição: Mutações Constitucionais e Mutações Inconstitucionais**. São Paulo: Max Limonad, 1986. p. 8.

⁵⁷⁶ Uma pesquisa no sítio eletrônico das Casas do Congresso permite aferir a existência de 3.651 Propostas de Emenda Constitucional formuladas na Câmara dos Deputados, além de outras 1.892 no Senado Federal, totalizando 5.543 PECs submetidas ao parlamento desde a promulgação da Constituição. Há quem entenda, sem irracionalidade, que os números indicam a inviabilidade empírica de os meios formais serem reconhecidos como única via procedimental apta a captar a vontade popular qualificada. Número auferido em pesquisa realizada no sítio eletrônico da Câmara dos Deputados e do Senado Federal no dia 11 dez. 2021, por meio das ferramentas “Projetos de Lei e Outras Proposições” e “Atividade Legislativa”, que fornecem o número de Propostas de Emenda Constitucional formuladas nessas casas, pesquisável em <http://www.camara.leg.br/sileg/default.asp> e <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias>.

Entre outros legitimados, ao Supremo Tribunal Federal cabe aferir a ocorrência de mutação constitucional e justificar a legitimidade ou não da tese suscitada no RE n.º 1.238.853. Assim, o reclame do impasse como questão de natureza exclusivamente sujeita a deliberação do Congresso vai de encontro a própria inércia parlamentar, que há décadas, coaduna com a exegese que mitiga a interpretação literal dos comandos atinentes às condições de elegibilidade, admitindo a sua releitura em prol de uma maior participação cidadã e da maximização do sufrágio universal.

CAPÍTULO III – ALTERAÇÃO INFORMAL DA CONSTITUIÇÃO CIDADÃ E INVESTIGAÇÃO HISTÓRICO-JURÍDICA DAS CANDIDATURAS APARTIDÁRIAS

O instituto das candidaturas sem partidos atravessa a história política brasileira desde os primeiros períodos coloniais até a posterior Declaração de Independência, desde as épocas imperiais até a Proclamação da República, de interregnos de estabilidade democrática a hiatos de governos autoritários. Divisível em três períodos: (1º) fase de aceitação e indiferença legislativa (1532 a 1932); (2º) fase de admissibilidade expressa (1932 a 1937); e (3º) fase de não-aceitação (1938 a 2021), a análise histórico-jurídica das candidaturas apartidárias serve ao propósito de explicitar as imbricações entre extensão do sufrágio e interesses oligárquicos, numa linha diacrônica que alumia as controvérsias afetas à interpretação do art. 14, §3º, V, da CF/88⁵⁷⁷.

Como bem salienta Pedron, a reflexão dialética sobre um instituto jurídico é essencial a sua adequada compreensão e teorização na contemporaneidade⁵⁷⁸. Mais do que uma simples sucessão de fatos, a investigação histórico-jurídica das candidaturas avulsas reconhece que os conceitos não são apreensíveis de forma metafísica, mas necessariamente apoiados numa realidade histórico-social⁵⁷⁹. Porquanto “existe uma relação visceral entre História e linguagem”⁵⁸⁰, expressões sociopolíticas acolhidas no texto de 88, como *soberania popular*, *elegibilidade*, *pluralismo político* e *sufrágio universal* não estão avessas a historicidade, dependendo de adequada contextualização para a fixação do seu conteúdo normativo.

1 A elegibilidade apartidária do período colonial à redemocratização (1532-1985)

Do século XVI ao início do século XIX, as estruturas administrativas de Portugal e de suas colônias eram reguladas pelas Ordenações do Reino, as quais não se ocuparam dos partidos ou de quaisquer outras entidades intermediadoras como condições ao gozo da capacidade

⁵⁷⁷ Sobre as investigações histórico-jurídicas, cf. GUSTIN, Miracy Barbosa de Sousa; DIAS, Maria Tereza Fonseca; NICÁCIO, Camila Silva. **(Re)pensando a pesquisa jurídica: Teoria e prática**. 5. ed. São Paulo: Almedina, 2020.

⁵⁷⁸ PEDRON, Flávio Quinaud. **Mutação constitucional na crise do positivismo jurídico: história e crítica do conceito no marco da teoria do direito como integridade**. Belo Horizonte: Arraes, 2012. p. 56.

⁵⁷⁹ KOSELLECK, Reinhart. *História y Hermenética*. In: KOSELLECK, Reinhart; GADAMER, Hans-Georg. **Historia y hermenética**. Tradução de Faustino Oncina. Barcelona: Paidós, 1997, p. 65-94

⁵⁸⁰ BENTIVOGLIO, Julio. A história conceitual de Reinhart Koselleck. **Dimensões**, 2010, v. 24, 2010, p. 115. Disponível em: <https://periodicos.ufes.br/index.php/dimensoes/article/view/2526>. Acesso em: 16 dez. 2021.

eleitoral passiva⁵⁸¹. Consoante a tradição lusitana de escolher os administradores de suas repartições locais, as primeiras eleições em *terrae brasilis* ocorrem na Vila de São Vicente, em 1532, sob a vigência das Ordenações Manuelinas (Título XLV) e sem qualquer participação dos partidos (ainda anacrônicos)⁵⁸².

A partir da consolidação das Ordenações Filipinas, em 1603, a metrópole mantém a sistemática de eleições indiretas para a ocupação dos cargos públicos locais; os procedimentos eleitorais continuam a ocorrer em âmbito estritamente “municipal”, e assim como durante as Ordenações Manuelinas, o *povo* e os chamados *homens bons* tinham o direito de votar⁵⁸³. Segundo Maia, avistava-se “na colônia um prolongamento do Estado português”, e não obstante o reconhecimento de capacidades políticas limitadas, não se permitia “que a administração local se alargasse por completo na esfera econômica, social e política”⁵⁸⁴.

À época, a capacidade eleitoral passiva era restrita aos intitulos *homens bons*, indivíduos do sexo masculino que tivessem mais de 25 anos, fossem católicos, proprietários de terra, casados ou emancipados, e não possuíssem impureza de sangue (miscigenação social), ainda não exigido o pertencimento a qualquer facção⁵⁸⁵. Essas condições de elegibilidade aristocráticas favoreciam “o mandonismo dos proprietários rurais, subjugando a liberdade de

⁵⁸¹ Cf. CAJADO, Ane Ferrari Ramos; DORNELLES, Thiago; PEREIRA, Amanda Camylla. **Eleições no Brasil: uma história de 500 anos**. Brasília: Tribunal Superior Eleitoral, 2014, p. 12; e NICOLAU, Jairo. Marconi. **Eleições no Brasil: do império aos dias atuais**. Rio de Janeiro: Zahar, 2012, p. 13.

⁵⁸² Cf. CAJADO; DORNELLES; PEREIRA, *ibidem*, p. 11; PORTO, Walter Costa. Nossa Legislação Eleitoral. In: JOBIM, Nelson; PORTO, Walter Costa (Orgs.). **Legislação eleitoral no Brasil: do século XVI a nossos dias**. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Biblioteca, 1996; e CÂMARA Municipal de São Vicente. São Vicente, 2017. **História da Câmara**. Disponível em: <https://www.camarasaovicente.sp.gov.br/copia-berco>. Acesso em: 20 maio 2021.

⁵⁸³ O primeiro conceito era amplo e o segundo grupo era composto por nobres de linhagem, senhores de engenho e membros da alta burocracia militar. CAJADO; DORNELLES; PEREIRA, *op. cit.*, p. 12. A respeito de divergências sobre a extensão do sufrágio à época, Manoel Rodrigues Ferreira assevera que ele era universal, eis que “não havia qualificação prévia de eleitores, e nem restrições ao seu exercício.” Ressalta que por um equívoco histórico perpetrado pelo sociólogo Oliveira Viana, o qual afirmou que “no tal “Brasil-Colônia” a massa do povo não votava”, perpetuou-se uma falsa compreensão da realidade da época, por desconhecimento da farta documentação a ela relacionada “que só começou a ser publicada em 1914”. FERREIRA, Manoel Rodrigues. **A evolução do sistema eleitoral brasileiro**. 2. ed. Brasília: Tribunal Superior Eleitoral, 2005, p. 30).

⁵⁸⁴ MAIA, Clarissa. Reflexões sobre a elegibilidade e as suas consequências jurídicas. In: FUX, Luiz; PEREIRA, Luiz Fernando; AGRA, Walker de Moura (Coords.). PECCININ, Luiz Eduardo (Org.). **Tratado de direito eleitoral**. v. 3. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 90.

⁵⁸⁵ Cf. NICOLAU, Jairo. Marconi. **Eleições no Brasil: do império aos dias atuais**. Rio de Janeiro: Zahar, 2012, p. 13. Organizados em procedimento indireto, os pleitos ocorriam em dois momentos. Numa primeira fase, *homens bons* e povo nomeavam seis cidadãos eleitores (necessariamente entre os primeiros) para, em um segundo momento, esses indicarem, de dois em dois, os nomes dos indivíduos considerados qualificados para assumirem os cargos eletivos locais. Para um melhor detalhamento, cf. CAJADO, Ane Ferrari Ramos; DORNELLES, Thiago; PEREIRA, Amanda Camylla. **Eleições no Brasil: uma história de 500 anos**. Brasília: Tribunal Superior Eleitoral, 2014, p. 11-14. Consoante Fernando Cunha, as câmaras municipais no Brasil-colônia foram marcadas pela diversidade administrativa em conformidade com os padrões costumeiros locais. Cf. CUNHA, Fernando. **Elites políticas municipais no Brasil Colônia: homens bons da Curitiba setecentista**. 2003. 123 f. Dissertação (Mestrado em História) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2003, p. 15. Disponível em: <https://hdl.handle.net/1884/24824>. Acesso em: 20 maio 2021.

todos aqueles que estavam sob o seu domínio”⁵⁸⁶. Isso dava um amplo grau de maleabilidade a Coroa para selecionar os candidatos que mais lhe agradasse e declarar indigno aqueles que não se mostrassem simpáticos aos desejos do Rei⁵⁸⁷.

Passadas dezenas de décadas, transcorridas algumas mudanças na legislação eleitoral e consolidadas certas oligarquias ao longo do território⁵⁸⁸, é somente em 1821, alguns anos após a transferência da família real para o Rio de Janeiro, que as primeiras eleições gerais irão ocorrer no Brasil – por influência da Revolução do Porto (1820)⁵⁸⁹. Ainda, nenhuma exigência de filiação a alguma entidade exsurge como pré-requisito de elegibilidade num Brasil monárquico, tendo sido adotado para o pleito um modelo de eleição indireta para a escolha dos representantes das Cortes de Lisboa⁵⁹⁰.

Em virtude de decreto assinado por Dom João VI no dia 7 de março de 1821, os eleitores convocados elegem 97 deputados e, da mesma forma que nas eleições anteriores de âmbito local, nenhuma referência é feita a partidos políticos ou a quaisquer outras entidades associativas como condição ao gozo do sufrágio passivo, a despeito de a maçonaria e das facções já serem uma realidade de poder paralelamente à Igreja⁵⁹¹. Um ano e pouco depois,

⁵⁸⁶ MAIA, Clarissa. Reflexões sobre a elegibilidade e as suas consequências jurídicas. In: FUX, Luiz; PEREIRA, Luiz Fernando; AGRA, Walker de Moura (Coords.). PECCININ, Luiz Eduardo (Org.). **Tratado de direito eleitoral**. v. 3. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 90.

⁵⁸⁷ Cf. BICALHO, Maria Fernanda. As Câmaras Municipais no Império Português: o exemplo do Rio de Janeiro. **Revista Brasileira de História**, São Paulo, v. 18, n. 36, p. 251-580, 1998. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-01881998000200011&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 16 dez. 2021.

⁵⁸⁸ Cf. VIEIRA, Reginaldo de Souza. **Partidos políticos brasileiros**: das origens ao princípio da autonomia político-partidária. 2002. 193 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2002. p. 68-69. Disponível em: <http://repositorio.ufsc.br/xmlui/handle/123456789/84007>. Acesso em: 20 maio 2021.

⁵⁸⁹ CAJADO, Ane Ferrari Ramos; DORNELLES, Thiago; PEREIRA, Amanda Camylla. **Eleições no Brasil**: uma história de 500 anos. Brasília: Tribunal Superior Eleitoral, 2014, p. 16. Historiadores informam que o surgimento da classe burguesa a partir do início do século XVII, tanto em Portugal como na colônia, aceleram conflitos sociais em razão do descontentamento com os privilégios políticos reservados exclusivamente à nobreza. Cf. FERREIRA, Manoel Rodrigues. **A evolução do sistema eleitoral brasileiro**. 2. ed. Brasília: Tribunal Superior Eleitoral, 2005, p. 42-43.

⁵⁹⁰ FERREIRA, *ibidem*, p. 51-52. Para um detalhamento didático do procedimento eleitoral, cf.: CAJADO, Ane Ferrari Ramos; DORNELLES, Thiago; PEREIRA, Amanda Camylla. **Eleições no Brasil**: uma história de 500 anos. Brasília: Tribunal Superior Eleitoral, 2014, p. 15.

⁵⁹¹ Segundo Afonso Arinos: “[...] é possível que identifiquemos grupos e até associações políticas antes da Independência e da Constituição. A luta pela predominância de certos interesses sociais sobre outros, dentro do organismo do Estado, é sempre uma luta política e de grupos políticos, qualquer que seja o regime instituído no mesmo Estado. Mas, no sentido técnico constitucional, não podemos chamar partidos a tais grupos, mas, apenas facções”. FRANCO, Afonso Arinos de Melo. **História e teoria dos partidos políticos no Brasil**. 3. ed. São Paulo: Alfa-Ômega, 1980, p. 25. Sobre o período histórico, Cf. SILVA NETO, Casimiro Pedro da. **A construção da democracia**: síntese histórica dos grandes momentos da Câmara dos Deputados, das assembleias nacionais constituintes e do Congresso Nacional. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2003; JOBIM, Nelson; PORTO, Walter Costa (Orgs.). **Legislação eleitoral no Brasil**: do século XVI a nossos dias. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Biblioteca, 1996, v. 1, p. 25-33; e COMISSOLI, Adriano. **Os “homens bons” e a Câmara de Porto Alegre (1767-1808)**. 193 f. Dissertação (Mestrado em História) – Universidade

após Dom Pedro I publicar um novo decreto em junho de 1822 para convocar o povo a escolher os representantes que elaborariam a Constituição Imperial, as restrições morais, etárias, de gênero e de classe social são mantidas para o usufruto da elegibilidade, sem que nenhuma condição associativista fosse instituída como pré-requisito ao gozo do direito de ser votado⁵⁹².

Consoante Vieira, a relação de dependência econômica e política com Portugal não favorecia a criação de partidos, não havendo conjuntura favorável na monarquia ao seu surgimento e à representação de demandas coloniais⁵⁹³. Com efeito, esse cenário restritivo ao sufrágio permanece durante todo o Império e transpassa supervenientes modificações legislativas, sem que qualquer exigência de filiação fosse estabelecida⁵⁹⁴. Transcorrida a independência em 1822 e editada a Constituição Imperial de 1824, a capacidade eleitoral passiva passa a estar condicionada à nacionalidade originária, a religião católica, à primariedade penal e, variavelmente, a renda anual média do indivíduo, excluindo-se uma significativa parcela da antiga nobreza da vida eleitoral nacional⁵⁹⁵. Dentre as diversas mudanças observadas, a extensão da capacidade passiva à classe burguesa ganha destaque na linha cronológica nacional, o que vem a implicar profundas modificações nas relações de poder vindouras.

Em seguida, a despeito do surgimento formal dos partidos em 1831 e de uma série de inovações eleitorais – realizadas pelo Decreto n.º 842/1855 (responsável por inaugurar o voto distrital); pelo Decreto 1.082/1860 (criador do dever de autoridades se desincompatibilizarem seis meses antes dos pleitos); pelo Decreto 2.675/1875 (encarregado de aumentar a

Federal Fluminense, Niterói, 2006. p. 80-115. Disponível em: https://ap.uff.br/riuff/bitstream/1/97/1/Dissert_COMISSOLI_Adriano.pdf. Acesso em: 16 dez. 2021.

⁵⁹² FERREIRA, Manoel Rodrigues. **A evolução do sistema eleitoral brasileiro**. 2. ed. Brasília: Tribunal Superior Eleitoral, 2005, p. 51-52 e p. 74-76 e NICOLAU, Jairo. Marconi. Eleições no Brasil: do império aos dias atuais. Rio de Janeiro: Zahar, 2012, p. 16.

⁵⁹³ VIEIRA, Reginaldo de Souza. **Partidos políticos brasileiros: das origens ao princípio da autonomia político-partidária**. 2002. 193 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2002. p. 67-69. Disponível em: <http://repositorio.ufsc.br/xmlui/handle/123456789/84007>. Acesso em: 20 maio 2021.

⁵⁹⁴ Para uma síntese das normas sobre o gozo do sufrágio, durante o império, e as modificações introduzidas à época na legislação, vide CAJADO, Ane Ferrari Ramos; DORNELLES, Thiago; PEREIRA, Amanda Camylla. **Eleições no Brasil: uma história de 500 anos**. Brasília: Tribunal Superior Eleitoral, 2016. p. 17-26.

⁵⁹⁵ FERREIRA, *op. cit.*, p. 46-47. Assim dispunham os artigos 94 e 95 da Constituição: “Art. 94. Podem ser Eleitores, e votar na eleição dos Deputados, Senadores, e Membros dos Conselhos de Provincia todos, os que podem votar na Assembléa Parochial. Exceptuam-se I. Os que não tiverem de renda liquida annual duzentos mil réis por bens de raiz, industria, commercio, ou emprego. II. Os Libertos. III. Os criminosos pronunciados em queréla, ou devassa. Art. 95. Todos os que podem ser Eleitores, abeis para serem nomeados Deputados. Exceptuam-se I. Os que não tiverem quatrocentos mil réis de renda liquida, na fórmula dos Arts. 92 e 94. II. Os Estrangeiros naturalizados. III. Os que não professarem a Religião do Estado.” BRASIL. **Constituição Política do Império do Brazil (de 25 de março de 1824)**. Constituição Política do Império do Brasil, elaborada por um Conselho de Estado e outorgada pelo Imperador D. Pedro I, em 25.03.1824. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm. Acesso em: 20 maio 2021.

representatividade das minorias, de excluir o voto em círculos e instituir o título de qualificação) e pelo Decreto 3.029/1881 (instituidor do voto direto e secreto, da proibição do votos por analfabetos e da concessão à magistratura do alistamento eleitoral) – as candidaturas eleitorais continuam a ser subscritas independentemente dessas agremiações, durante todo o Império⁵⁹⁶.

A propósito, até o advento do Código Eleitoral de 1932 os candidatos sequer precisavam ser registrados para concorrer⁵⁹⁷. Proclamada a República sob a influência do Exército e de grandes proprietários rurais, da Igreja Católica, do Partido Republicano e da classe média urbana, o Decreto n.º 06 de 19 de novembro de 1889 institui um modelo de sufrágio ativo nominalmente “universal” e, na sequência, a Carta de 1891 autoriza o voto para todos os brasileiros homens, alistados, e maiores de 21 anos, abolindo o critério censitário para o exercício das capacidades eleitorais ativa e passiva⁵⁹⁸. Mantém como condições de elegibilidade critérios etários, de alistamento, de gênero, gozo e período de posse no estado de cidadão (arts. 26 e 41), sem que o requisito de associação a partido viesse a ser estabelecido como condição para as candidaturas⁵⁹⁹.

Longe de sedimentar os princípios republicanos na cultura democrática, a República Velha acaba se notabilizando por um lapso de patrimonialismo, coronelismo, clientelismo e patriarcalismo, não consentâneo às expectativas institucionais na forma de governo instaurada⁶⁰⁰. Nas palavras de Paulo Bonavides, revela-se insuficiente e incompatível ao

⁵⁹⁶ CAJADO, Ane Ferrari Ramos; DORNELLES, Thiago; PEREIRA, Amanda Camylla. **Eleições no Brasil: uma história de 500 anos**. Brasília: Tribunal Superior Eleitoral, 2014, p. 22-24. Destaque-se que não há amplo consenso quanto à data de surgimento dos partidos políticos no Brasil, “estabelecendo alguns historiadores os anos de 1831, 1834, 1837 e até 1838” (VIEIRA, Reginaldo de Souza. **Partidos políticos brasileiros: das origens ao princípio da autonomia político-partidária**. 2002. 193 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2002. p. 71. Disponível em: <http://repositorio.ufsc.br/xmlui/handle/123456789/84007>. Acesso em: 20 maio 2021).

⁵⁹⁷ FERREIRA, Manoel Rodrigues. **A evolução do sistema eleitoral brasileiro**. 2. ed. Brasília: Tribunal Superior Eleitoral, 2005. p. 150.

⁵⁹⁸ É de se destacar que eram elegíveis ao cargo de Deputado do Congresso Nacional Constituinte apenas homens com mais de 7 anos de cidadania brasileira e, ao cargo de Senador, homens maiores de 35 anos com mais de 9 anos de cidadania, requisitos adicionados em razão da Grande Naturalização ocorrida em 1889 (FERREIRA, *ibidem*, p. 261).

⁵⁹⁹ “Art 26 - São condições de elegibilidade para o Congresso Nacional: 1 °) estar na posse dos direitos de cidadão brasileiro e ser alistado como eleitor; 2 °) para a Câmara, ter mais de quatro anos de cidadão brasileiro, e para o Senado mais de seis” e art. 41, §3º: “São condições essenciais, para ser eleito Presidente ou Vice-Presidente da República: 1º) ser brasileiro nato; 2º) estar no exercício dos direitos políticos; 3º) ser maior de 35 anos.” BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (de 24 de fevereiro de 1891)**. Nós, os representantes do povo brasileiro, reunidos em Congresso Constituinte, para organizar um regime livre e democrático, estabelecemos, decretamos e promulgamos a seguinte. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm. Acesso em: 16 dez. 2021. Sobre a variabilidade dos processos eleitorais no Municípios, Jairo Nicolau destaca que a autonomia dada aos Estados para deliberar sobre a matéria implicou diversos modelos eleitorais nas unidades municipais (NICOLAU, Jairo. **História do voto no Brasil: Descobrimos o Brasil**. Rio de Janeiro: Zahar, 2002).

⁶⁰⁰ Um retrato crítico da época consta em: LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

desenvolvimento nacional das organizações partidárias, dada a mentalidade antiagremiações e a predominância de interesses estaduais⁶⁰¹.

No espectro legislativo, a implementação do sistema presidencialista, a concessão ao Congresso Nacional da competência para legislar sobre o processo eleitoral dos cargos federais (atribuído igual poder aos Estados no âmbito local e regional) e a introdução do expurgável voto a descoberto destacam-se como inovações⁶⁰². Em prejuízo de uma melhor representatividade, os pleitos para todos os cargos eletivos são mantidos em sistemas majoritários, até 1930⁶⁰³.

Somente nas primeiras décadas do século XX a preocupação com a lisura e a representatividade das eleições toma corpo e vem a culminar em efetivas mudanças na legislação. Primeiramente, a Lei n.º 3.139, de 1916, entrega ao Poder Judiciário a exclusiva tarefa de preparar o alistamento eleitoral, sendo seguida pela Lei nº 21.076 de 1932 (CE) que cria e incumbe a função de organizar todo o processo democrático à Justiça Eleitoral⁶⁰⁴.

Com o advento do Código, o direito ao voto feminino é reconhecido, o caráter secreto do voto fixado definitivamente, o sistema representativo proporcional instituído e a regulação das eleições uniformizada em diversos aspectos, sem que qualquer restrição ao direito de sufrágio seja arrebatada por motivo de filiação⁶⁰⁵. De forma expressa, as candidaturas comunitárias ganham previsão no âmbito das eleições proporcionais desde que obtenham o apoio de ao menos 100 eleitores (art. 58, caput)⁶⁰⁶. Originariamente, a terminologia

⁶⁰¹ BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 2000. p. 493. Sobre o âmbito ainda bastante restrito do direito de sufrágio, Cajado, Dornelles e Pereira destacam que: “Em 1894, na primeira eleição para presidente da República, votaram 2,2% da população. Tudo indica que, apesar de a República ter abolido o critério censitário e adotado o voto direto, a participação popular continuou sendo muito baixa em virtude, principalmente, da proibição do voto do analfabeto e das mulheres.” CAJADO, Ane Ferrari Ramos; DORNELLES, Thiago; PEREIRA, Amanda Camylla. **Eleições no Brasil: uma história de 500 anos**. Brasília: Tribunal Superior Eleitoral, 2014. p. 27-28.

⁶⁰² CAJADO, Ane Ferrari Ramos; DORNELLES, Thiago; PEREIRA, Amanda Camylla. **Eleições no Brasil: uma história de 500 anos**. Brasília: Tribunal Superior Eleitoral, 2014. p. 28-34.

⁶⁰³ RABAT, Márcio Nuno. **As candidaturas avulsas e o sistema eleitoral e partidário**. Brasília: Câmara dos Deputados; Consultoria Legislativa, jan. 2014. p. 9-10.

⁶⁰⁴ CAJADO; DORNELLES; PEREIRA, *op. cit.*, p. 36-37.

⁶⁰⁵ Como alerta Walter Costa Porto: “Antecipada, no plano regional, no Estado do Rio Grande do Sul, pela lei n. 153, de 14 de julho de 1913, de Borges de Medeiros, a representação proporcional foi introduzida, nacionalmente, pelo Código Eleitoral de 1932”. PORTO, Walter Costa. **O voto no Brasil: da colônia à sexta República**. Rio de Janeiro: Topbooks, 2002. p. 222. Sobre as inovações trazidas pelo Código, cf. FAUSTO, Boris. **História do Brasil**. São Paulo: Universidade de São Paulo, 1995. p. 197-198.

⁶⁰⁶ “Art. 58. Processa-se a representação proporcional nos termos seguintes: 1º. É permitido a qualquer partido, aliança de partidos, ou grupo de cem eleitores, no mínimo, registrar, no Tribunal Regional, até cinco dias antes da eleição, a lista de seus candidatos, encimada por uma legenda. Parágrafo único. Considera-se avulso o candidato que não conste de lista registrada”. BRASIL. **Decreto n.º 21.076, de 24 de fevereiro de 1932**. Decreta o Código Eleitoral. Diário Oficial da União, Seção 1, 26 fev. 1932, p. 3385. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-21076-24-fevereiro-1932-507583-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 27 fev. 2020.

“candidaturas avulsas” é empregada para designar os pretendentes a cargos públicos postulados sem qualquer sustentação coletiva (art. 58, parágrafo único)⁶⁰⁷.

À época, tampouco é instituída qualquer exigência de filiação partidária como condição de elegibilidade do sistema que, em síntese, adotou um paradigma de colegitimidade comunitária, avulsa e também partidária para as subscrições nos pleitos proporcionais. Nas eleições majoritárias, embora o pertencimento a partido fosse comum, a participação no processo democrático não dependia de vínculo agremiativo ou apoio coletivo⁶⁰⁸: isto é, “as candidaturas eram legalmente independentes ou avulsas, ainda que algum concorrente se apresentasse como membro de um partido e/ou contasse com o apoio de vários deles”⁶⁰⁹.

Ato seguinte, sem alterar significativamente a dinâmica de colegitimidade subscritora do regime e após a promulgação da Constituição de 1934, a Lei n.º 48 de 1935 modificou o patamar de apoio comunitário, antes de 100 (cem) eleitores, para um parâmetro de 50 (cinquenta) votantes, no âmbito municipal, e de 200 (duzentos) sufragistas, nos pleitos estaduais e federais⁶¹⁰. A partir de então, o registro de candidaturas avulsas foi condicionado a obtenção de apoio popular, tal como era exigido para as candidaturas comunitárias nas eleições proporcionais, com a diferença de que essas se constituíam por pretensões uninominais e, aquelas, por postulações plúrimas⁶¹¹.

Mantida a legitimidade postulatória dos partidos nas pretensões proporcionais, o vínculo de filiação tampouco foi imposto como condição de elegibilidade do regime, fato que se revelou

⁶⁰⁷ “Art. 58. [...] Parágrafo único. Considera-se avulso o candidato que não conste de lista registrada”. BRASIL, *ibidem*.

⁶⁰⁸ Conforme Barreto, tanto o Código Eleitoral de 1932 quanto a Lei n.º 48 de 1935 foram “omissos quanto à possibilidade de candidatura independente para cargos majoritários”, disciplinando-a tão somente para postos “escolhidos por fórmula eleitoral proporcional. De toda maneira, “isto não significa dizer que não houvesse candidaturas independentes a cargos majoritários, mas simplesmente que tais normas não trataram do tema”. Como até 1932 não existia qualquer “exigência legal de filiação partidária e tampouco de registro oficial da candidatura”, admitiam-se candidaturas avulsas a todos os cargos eletivos – de Presidente, Governador, Prefeito e Senador, a Deputado e Vereador (denominações atualizadas à terminologia hodierna). BARRETO, Álvaro. Filiação partidária e elegibilidade: é possível avançarmos às candidaturas independentes?. In: FUX, Luiz; PEREIRA, Luiz Fernando; AGRA, Walker de Moura (Coords.). PECCININ, Luiz Eduardo (Org.). **Tratado de direito eleitoral**. Belo Horizonte: Fórum, 2018, v. 3, p. 198-220, p. 198-202.

⁶⁰⁹ Por essas regras, 214 deputados da Assembleia Nacional Constituinte de 1933-1934 foram eleitos, enquanto os 40 restantes foram sufragados pelo regime de representação classista estabelecido no Decreto nº 22.621 de 1933. BARRETO, *ibidem*, p. 201.

⁶¹⁰ Dispunha o art. 88 da Lei n.º 48, de 4 de maio de 1935: “Art. 88. Considerar-se-á avulso o candidato registrado uninominalmente, a requerimento de eleitores, nos termos do art. 84, e sem legenda”. O art. 84 da mesma lei determinava que: “Art. 84. Sómente poderão concorrer às eleições candidatos registrados por partidos ou alianças de partidos, ou mediante requerimento de eleitores: cinquenta, nas eleições municipais, e duzentos nas estaduais e federais”. BRASIL. **Lei n. 48, de 4 de maio de 1935**. Modifica o Código Eleitoral. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1930-1939/lei-48-4-maio-1935-398002-publicacaooriginal-1-pl.html>.

Acesso em: 27 fev. 2020.

⁶¹¹ Formadas por mais de um candidato, e, portanto, passíveis de agregação de votos na disputa pelo quociente eleitoral.

desimportante diante da instauração do estadonovismo em 10 de novembro de 1937. Com um Congresso Nacional fechado, nomeação de interventores nas unidades federativas e diversas violações a direitos fundamentais, nenhum pleito foi legitimamente realizado até 1945⁶¹².

Entre outros preceitos, a despótica Constituição de 1937 extinguiu a Justiça Eleitoral e determinou a abolição dos partidos⁶¹³. Após substancial levante em 1943 (Manifesto dos Mineiros) e insurgências posteriores, Vargas anunciou em fevereiro de 1945 a aprovação da Lei Constitucional n.º 9, estipulando o retorno das eleições federais e estaduais⁶¹⁴. Para tanto, expediu o Decreto-lei n.º 7.586/1945 que pôs fim às candidaturas apartidárias.

Formulado por uma comissão de notáveis designada por Agamenon Magalhães, o diploma almejou assegurar “tanto a honestidade quanto a rapidez do pleito”⁶¹⁵. *A priori*, autorizava as candidaturas apartidárias no anteprojeto visto que “a arregimentação partidária não deveria ser o resultado de imposição legal, mas o das preferências livremente manifestadas pelos eleitores”⁶¹⁶. Segundo a comissão, não seria competência da lei “obrigar o eleitorado a se filiar a partidos, mas estes é que devem conquistá-lo pelo seu programa e pela confiança que inspirem seus diretores”⁶¹⁷.

Todavia, em que pese a recomendação colegiada, a redação do Decreto foi unilateralmente modificada pelo Ministro Agamenon Magalhães sob o fundamento de que as candidaturas apartidárias provocariam dispersão de votos e pulverização da escolha eleitoral⁶¹⁸. Ainda que elogiadas por comentadores da época “por ter[em] servido como uma reação aos

⁶¹² CAJADO, Ane Ferrari Ramos; DORNELLES, Thiago; PEREIRA, Amanda Camylla. **Eleições no Brasil: uma história de 500 anos**. Brasília: Tribunal Superior Eleitoral, 2014. p. 36-39.

⁶¹³ CAJADO, Ane Ferrari Ramos; DORNELLES, Thiago; PEREIRA, Amanda Camylla. **Eleições no Brasil: uma história de 500 anos**. Brasília: Tribunal Superior Eleitoral, 2014. p. 39.

⁶¹⁴ PORTO, Walter Costa. **O voto no Brasil: da colônia à sexta República**. Rio de Janeiro: Topbooks, 2002. p. 222. Sobre as inovações trazidas pelo Código, Para um exame das insurgências no período Cf. FAUSTO, Boris. **História do Brasil**. São Paulo: Universidade de São Paulo, 1995. p. 382-384.

⁶¹⁵ Cf. entrevista de 2 de março de 1945 em ANDRADE, Almir de. **Democracia social e econômica: Cultura política e o pensamento autoritário**. Brasília: Biblioteca do pensamento político Brasileiro, Câmara dos Deputados, 1983. p. 667 et. seq.

⁶¹⁶ PORTO, *op. cit.*, p. 222. Sobre as inovações trazidas pelo Código, Cf. FAUSTO, Boris. **História do Brasil**. São Paulo: Universidade de São Paulo, 1995. p. 281.

⁶¹⁷ CASTRO, Augusto Olímpio Gomes de. **A Lei eleitoral comentada: (Decreto-lei n. 7.586, de 28 de maio de 1945)**. Rio de Janeiro: Tip. B. de Souza, 1945, p. 40. Integrou a Comissão o Ministro José Linhares, o Desembargador Antônio Carlos Lafayette de Andrada, o Professor Hahnemann Guimarães e José de Miranda Valverde, conforme relata PORTO, *op. cit.*, p. 280.

⁶¹⁸ PORTO, Walter Costa. **O voto no Brasil: da colônia à sexta República**. Rio de Janeiro: Topbooks, 2002, p. 281-282.

cambalachos políticos” e por se constituírem em “homenagem à realidade do voto”⁶¹⁹, o instituto não resistiu aos últimos desejos do governo autoritário⁶²⁰.

De toda forma, o Decreto-lei n.º 7.586/45 não se notabilizou somente pela supressão do instituto, desde incrustado 1534 na cultura política local⁶²¹. Influenciado interna e externamente pelo combate ao totalitarismo, ele reestabeleceu a Justiça Eleitoral e ratificou grande parte das escolhas institucionais progressistas feitas pelo legislador de 30⁶²². Mormente, diferenciou-se do diploma eleitoral anterior pelo elevado grau de importância que conferiu aos partidos políticos, entre outras inovações, ao introduzir a obrigatoriedade de registro perante o TSE e o critério de abrangência nacional como condições indispensáveis a sua formalização⁶²³.

Em seguida, a Carta de 1946 endossou diretriz similar ao conferir status constitucional aos partidos e ao fixar a pluralidade partidária como alicerce do regime democrático. Isso, em momento em que a ideologia *partidocrata* ganhava adeptos no mundo e o país perseguia a superação de políticas regionalistas⁶²⁴. Nessa marcha, a obrigatoriedade do voto foi estabelecida, o eleitorado ampliado e – no ápice da captura do processo democrático pelas agremiações partidárias – fixado na legislação que: “Sòmente podem concorrer às eleições candidatos registrados por partidos ou alianças de partidos” (art. 39 do Decreto-lei n.º 7.586/45)⁶²⁵.

⁶¹⁹ CASTRO, Augusto Olímpio Gomes de. **A Lei eleitoral comentada:** (Decreto-lei n. 7.586, de 28 de maio de 1945). Rio de Janeiro: Tip. Batista de Souza, 1945, p. 40.

⁶²⁰ Por essas ironias da história, sobreviveu às objeções republicanas levantadas por Assis Brasil entre 1930-1932, mas não à investida tirana de um governo sem legitimidade democrática. Segundo Eric Nogueira: “A tentativa de Assis Brasil era a de, não somente trazer a representação proporcional, mas também fortalecer os partidos. Nesse sentido, as discussões sobre a possibilidade de candidaturas avulsas tiveram importantes repercussões dentro daquele contexto, antes mesmo de discutirem o tipo de modelo proporcional que iriam adotar, e num momento em que a ideia de fortalecimento partidário ganhava grande destaque”. NOGUEIRA, Eric. Reforma política no Brasil desde 1932: a lista aberta, gênese e persistência. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CIÊNCIA POLÍTICA, 10., 2016, Belo Horizonte. **Anais eletrônicos [...]**. Rio de Janeiro: ABCP, 2016. p. 9.

⁶²¹ Embora as candidaturas apartidárias representassem uma tradição secular, não se pode ignorar que o eleitorado no Brasil ainda representava uma parcela muito pequena da população. “Na última eleição da Primeira República, o eleitorado correspondia a 5,6 % da população brasileira.” CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil: O longo caminho**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007, p. 40.

⁶²² Para uma explanação sobre as inovações trazidas pelo Decreto, cf. FAUSTO, Boris. **História do Brasil**. São Paulo: Universidade de São Paulo, 1995. p. 280.

⁶²³ NICOLAU, Jairo. Marconi. **Eleições no Brasil: do império aos dias atuais**. Rio de Janeiro: Zahar, 2012. p. 88-89.

⁶²⁴ MAZOTTI, Marcelo; FAGUNDES, Tatiana Penharrubia. Reforma Política: Análise das Propostas de Emenda Constitucional que tratam da candidatura avulsa. In: CAGGIANO, Monica Herman (Org.). **Reforma política: um mito inacabado**. Barueri: Manole, 2017, p. 374. Consagrando uma tímida, porém essencial limitação à autonomia partidária, a Constituição de 1946 dispõe em seu Art. 141, § 13º que: “É vedada a organização, o registro ou o funcionamento de qualquer partido político ou associação, cujo programa ou ação contrarie o regime democrático, baseado na pluralidade dos Partidos e na garantia dos direitos fundamentais do homem”. BRASIL. **Constituição (1946)**. Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 18 de setembro de 1946. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm. Acesso em: 27 fev. 2021.

⁶²⁵ BRASIL. **Decreto-lei 7.586 de 28 de maio de 1945**. Regula, em todo o país, o alistamento eleitoral e as eleições a que se refere o art. 4º da Lei Constitucional nº 9, de 28 de fevereiro de 1945. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/lei7586.htm. Acesso em: 27 fev. 2021.

Ao contrário do que um exame precipitado dos fatos sugere, a monopolização da capacidade eleitoral passiva pelos partidos não se tratou de uma manobra genuinamente destinada à melhoria da representatividade democrática ou da governabilidade política. No escólio de Maria do Carmo Campello, diversas inovações trazidas pelo Decreto-lei n.º 7.586/45, na realidade, tiveram por mote o desejo estadonovista de dar continuidade à sua hegemonia nas instituições de poder⁶²⁶; o que Prado Kelly nomeou como tentativa de “retardar uma evolução instintiva das coisas”⁶²⁷.

A propósito, a despeito de reconhecer a inflexão pela nacionalização dos partidos como medida necessária, Campello destaca que a sua implantação “num processo eleitoral controlado pela máquina getulista e com os partidos políticos em processo de estruturação inicial” teve contornos oportunistas e arbitrários⁶²⁸. Nesse sentido, leciona que a obrigatoriedade de caráter nacional se afigurou à oposição como um estratagema getulista voltado a dificultar-lhes o empreendimento, pois, ao tempo em que o partido governista dispunha de articulações nacionais através das interventorias, “as demais agremiações eram em geral restritas a um ou dois estados”⁶²⁹.

Do mesmo modo, o breve lapso temporal, de aproximadamente seis meses, dado pela Lei Agamenon para a formação dos partidos nacionais – e respectivo recolhimento de assinaturas de 10.000 (dez mil) eleitores distribuídos em ao menos 5 (cinco) Estados – impeliu as agremiações oposicionistas ao problema do “amorfismo ideológico e programático”, porquanto para adaptar-se à lei eleitoral viram-se obrigadas a associarem-se a outras agremiações, desesperadamente⁶³⁰. Sem ilusões, a supressão das seculares candidaturas apartidárias no direito brasileiro ocorre, não como diriam as teses *partidocratas*, pela inafastável necessidade de os anseios populares serem representados por instituições estáveis,

⁶²⁶ SOUZA, Maria do Carmo C. Campello de. **Estado e partidos políticos no Brasil (1930 a 1964)**. 3. ed. São Paulo: Alfa-Omega, 1993. p.113-114.

⁶²⁷ SERÁ candidato à presidência, ainda que o não seja o Sr. Getulio Vargas. **O Globo** (Edição vespertina), Rio de Janeiro, 27 fev. 1945. Geral. Disponível em <https://acervo.oglobo.globo.com/busca/?tipoConteudo=artigo&pagina=3&ordenacaoData=dataAscendente&allwords=prado+kelly&anyword=&noword=&exactword=&decadaSelecionada=1940>. Acesso em: 18 dez. 2021.

⁶²⁸ SOUZA, *op. cit.*, p. 114-115.

⁶²⁹ SOUZA, *op. cit.*, p. 115.

⁶³⁰ SOUZA, Maria do Carmo C. Campello de. **Estado e partidos políticos no Brasil (1930 a 1964)**. 3. ed. São Paulo: Alfa-Ômega, 1993, p. 115. No depoimento de Virgílio de Mello Franco sobre os percalços enfrentados pela UDN para atender às exigências legais: “Foram as próprias circunstâncias que nos impuseram o método impróprio de considerar a estruturação partidária, não segundo o seu objetivo final, mas de acordo apenas com o fim imediato, em tarefas improvisas *au jour le jour*, ao sabor das flutuações do governo. [...] Para dar uma idéia das dificuldades de articulação política com que lutamos, basta dizer que só em fins de outubro vieram a organizar-se definitivamente diretórios, como os de Minas, São Paulo, Rio Grande do Sul, Bahia e Estado do Rio de Janeiro”. FRANCO, Virgílio Alvim de Mello. **A Campanha da UDN 1944-1945**. Rio de Janeiro: Zélio Valverde, 1946, p. 32 e 56.

mas como resultado da política maquiavélica de Getúlio, que ao sabor das circunstâncias, aproveitara-se das condições históricas para favorecer o seu projeto de poder.

À luz do dia, e sob vestes democráticas, impõe um golpe de misericórdia à autonomia individual do direito fundamental de ser voltado não por autêntica crença no arranjo *partidocrático*; mas pela conveniência circunstancial, que favorecia o sucesso das agremiações a ele aliadas: (i) no caso do PSD, “a existência de um esquema de sustentação em todo o país”; (ii) e do PTB, a possibilidade de “alistamento *ex-officio*” somada à mobilização do operariado concretizada pelo já aparelhado Ministério do Trabalho⁶³¹. Com efeito, dados da época demonstram que na qualidade de recurso “tipicamente clientelístico e urbano”, habitualmente utilizado no âmbito do funcionalismo público e dos sindicatos, o alistamento *ex-officio* serviu a cooptação do eleitorado pela máquina getulista, correspondendo ao percentual de 23% de toda a votação nacional em 1945⁶³².

O ultraje a representação democrática foi ainda mais significativo sob o pálio do Decreto-lei n.º 7.586/45, cujo artigo 48 – convenientemente concebido pelo Ministro Agamenon – concedeu todos os lugares não preenchidos pelo sistema proporcional ao partido que obtivesse a maior votação na eleição⁶³³. O contestável mecanismo de divisão sobras, na visão de Afonso Arinos, “visava consolidar a posição dos remanescentes da ditadura na Constituinte”⁶³⁴, o que na severa crítica de Virgílio de Mello Franco “serviu cem por cento aos interesses da quadrilha que se apossara do país em 1937”⁶³⁵, tendo Getúlio se eleito em dois Estados para Senador, e em sete, para Deputado Federal⁶³⁶.

⁶³¹ SOUZA, Maria do Carmo C. Campello de. **Estado e partidos políticos no Brasil (1930 a 1964)**. 3. ed. São Paulo: Alfa-Ômega, 1993, p. 115. Deveras, o pequeno entusiasmo de Getúlio com as democracias partidárias é dedutível a partir da ausência de esforços para proibir as candidaturas avulsas, tanto em 1932 quanto em 1935 e, também, pela não adoção de um regime de partido único durante o Estado Novo, a despeito da autocratização do poder.

⁶³² Correspondendo ao montante de votos de “nada menos que 54% no Distrito Federal, 33% em São Paulo, 31% no Estado do Rio, 21% no Rio Grande do Sul, 21% em Pernambuco, 17% na Bahia e 15% em Minas Gerais”. SOUZA, *ibidem*, p. 121.

⁶³³ Art. 48. Os lugares não preenchidos com a aplicação do quociente eleitoral e dos quocientes partidários são atribuídos ao partido que tiver alcançado maior número de votos, respeitada a ordem de votação nominal de seus candidatos. BRASIL. **Decreto-lei 7.586 de 28 de maio de 1945**. Regula, em todo o país, o alistamento eleitoral e as eleições a que se refere o art. 4º da Lei Constitucional nº 9, de 28 de fevereiro de 1945. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/del7586.htm. Acesso em: 14 dez. 2021.

⁶³⁴ FRANCO, Afonso Arinos de Mello. **Escalada**. Rio de Janeiro: José Olympio, 1965, p. 23.

⁶³⁵ FRANCO, Virgílio Alvim de Mello. **A Campanha da UDN 1944-1945**. Rio de Janeiro: Zélio Valverde, 1946, p. 27-28.

⁶³⁶ Em conformidade com a lei arquitetada pelo Ministro da Justiça Agamenon Magalhães, ao concorrer para Deputado Federal, em 9 Estados, Vargas obtém: 116.712 votos no DF; 119.055 em SP; 11.291 no Rio Grande do Sul (onde foi eleito Senador com 461.913 votos); 32.012 votos em MG; 10.032 na BA; 20.745 no RJ e 8.648 no PA (Cf. SOUZA, Maria do Carmo C. Campello de. **Estado e partidos políticos no Brasil (1930 a 1964)**. 3. ed. São Paulo: Alfa-Ômega, 1993, p. 119).

Com esse conjunto de medidas e sob o engodo teórico de que a boa representação apenas se desenvolveria pela intermediação partidária, Vargas e Agamenon aproveitam-se da onda republicana para acoplar ao regime democrático o que restou da máquina estadonovista. Nesse contexto, a vedação às candidaturas apartidárias afigura-se como uma das formas pela qual “se impedia que alguém contornasse a exigência de filiação a partido nacional e pudesse furar o cerco daquela elite política”, não desejosa de repartir o poder⁶³⁷.

O modelo se perpetua nos Códigos Eleitorais de 1950 (art. 47)⁶³⁸ e de 1965 (art. 2º)⁶³⁹, numa acrítica perenização do preceito ditatorialmente outorgado, não obstante a implementação de avanços para a melhoria da representatividade⁶⁴⁰. Deveras, o poder dessas elites se mantém num pluripartidarismo condensado em três siglas de âmbito nacional até o golpe militar de 1964 (PSD, PTB e UDN), a partir de quando, com a edição do ato institucional 2 e do ato complementar 4 de 1965, as siglas são levadas à ilegalidade, o bipartidarismo forçado é instituído e a idoneidade das eleições – apenas realizadas para cargos do Legislativo – deixa de ser minimamente satisfatória⁶⁴¹.

2 O imbróglio das pretensões comunitário-eleitorais pra Constituinte, na ANC e na Constituição (1985-2022)

Historicamente presentes na tradição eleitoral desde o tempo em que os partidos e o sistema de partidos sequer existiam, as candidaturas independentes recordam-nos que a elegibilidade dos candidatos comunitários no Brasil é muito anterior à implementação do Estado partidocrata. Muito embora o sufrágio tenha recebido contornos bastantes restritos no alvorecer das primeiras experiências eleitorais tupiniquins, marcadas pelo alijamento de significativa parcela da população das possibilidades democráticas, o direito de ser candidato,

⁶³⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Agravo em Recurso Extraordinário 1.054.490/RJ**. Relator: Min. Luís Roberto Barroso. Brasília, 09 mar. 2018. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5510100>. Acesso em: 02 set. 2019.

⁶³⁸ “Art. 47. Somente podem concorrer às eleições candidatos registrados por partidos ou alianças de partidos.” BRASIL. **Lei nº. 1.164, de 24 de julho de 1950**. Institui o Código Eleitoral. Diário Oficial, 26 jul. 1950, p. 10987. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/L1164.htm. Acesso em: 20 maio 2021.

⁶³⁹ “Art. 2º Todo poder emana do povo e será exercido em seu nome, por mandatários escolhidos, direta e secretamente, dentre candidatos indicados por partidos políticos nacionais, ressalvada a eleição indireta nos casos previstos na Constituição e leis específicas.” BRASIL. **Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965**. Institui o Código Eleitoral. Diário Eleitoral da União, 19 jul. 1965, p. 6746. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/14737.htm. Acesso em: 20 maio 2021.

⁶⁴⁰ A propósito, em 1950 o iníquo sistema de repartição de sobras da Lei Agamenon é alterado (Vide NICOLAU, Jairo Marconi. **Eleições no Brasil**: do império aos dias atuais. Rio de Janeiro: Zahar, 2012, p. 99).

⁶⁴¹ Cf. AMARAL, Roberto. Apontamentos para a reforma política: a democracia representativa está morta; viva a democracia participativa. **Revista de informação legislativa**, v. 38, n. 151, p. 29-65, jul./set. 2001. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/699>. Acesso em: 20 maio 2021.

e por conseguinte, de atuar na formação da vontade estatal é reconhecido desde 1532, no âmbito local do regime monárquico, e desde 1821 é expandido a dimensão nacional.

Como se viu, é somente à beira da ruína do Estado Novo, em 1945, que o direito fundamental de ser candidato perde sua autonomia dogmática para se fundir, por imposição infraconstitucional, à obrigatoriedade de filiação partidária. Não por um genuíno debate de ideias e consequente vitória da tese desfavorável a admissão do instrumento cívico, tal como tentara Assis Brasil em 1932 e 1935; mas pelo arroubo autoritário do Ministro da Justiça Agamenon Magalhães que, desconsiderando a recomendação colegiada da Comissão de elaboração do Código Eleitoral, impôs o monopólio de postulações com o propósito manifesto de perpetuar o *getulismo* na estrutura governamental. Guardadas as diferenças contextuais, um conveniente acordo entre a classe política também marca o processo de composição da ANC de 1987-1988 por mandatários exclusivamente partidários e, por consequência, a originária opção constituinte por implementar um modelo de legitimidade postulatória restrito a essas organizações.

2.1 A aspiração independente no período de transição democrática

Desgastados os alicerces que mantinham a égide do regime ditatorial, o processo de transição para o regime democrático no Brasil depara-se, logo de partida, com acaloradas discussões sobre o modo e a maneira que a nova constituinte deveria ser instituída. De um lado, os setores mais progressistas da sociedade, formados por parte do MDB, por entidades representativas em sentido amplo e pela ala mais à esquerda da oposição aspiravam a convocação de uma assembleia exclusiva (formada apenas para elaborar a nova Constituição), enquanto as forças mais conservadoras, compostas por remanescentes da Arena, pelo *establishment* governamental e pela ala mais à direita, defendiam a atribuição temporária de poderes constituintes ao Congresso (assembleia congressual)⁶⁴².

Além da discórdia sobre o modo de se atribuírem poderes constituintes aos representantes do povo, o impasse político abrangia o imbróglio sobre a maneira como esses integrantes poderiam ser alçados ao posto. Para os defensores da Constituinte exclusiva, as candidaturas avulsas deveriam ser admitidas eis que recrudesceriam a legitimidade popular da assembleia e demarcariam uma autêntica ruptura com o passado autoritário. Noutra perspectiva,

⁶⁴² Cf. MEDEIROS, Danilo Buscatto. **Organizando maiorias, agregando preferências**: a Assembleia Nacional Constituinte de 1987-88. 113 f. 2013. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013. p. 25. Disponível em: <https://teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde-10052013-125220/pt-br.php>. Acesso em: 20 maio 2021.

simpatizantes da Constituinte congressual se opunham a candidaturas apartidárias sob o argumento de que o instituto fragilizaria a representação democrática ao expô-la a maior influência do poder econômico⁶⁴³.

Tal como ocorrera no polêmico resultado de rejeição da EC Dante Oliveira (que propôs eleições diretas para a Presidência da República, já em 1985), as forças progressistas também restaram vencidas no impasse quando – em meio a movimentos em favor das candidaturas independentes e da Constituinte exclusiva – José Sarney submete ao Congresso proposta de emenda para lhe atribuir poderes constituintes e, pouco tempo depois, nomeia Afonso Arinos de Mello Franco – franco opositor dessas iniciativas – à presidência da Comissão Provisória de Estudos Constitucionais encarregada de redigir o anteprojeto constitucional⁶⁴⁴.

A medida é tomada em 28 de junho de 1985, sob fortes críticas conjunturais, formais e materiais por arrebatar, ainda sem um mínimo de consenso, as discussões sobre a conveniência de se admitir candidaturas avulsas e a constituinte exclusiva⁶⁴⁵; por haver sido convocada pelo chefe do Executivo sem a precedente queda da ordem institucional antiga⁶⁴⁶; e por cancelar a presença na Constituinte de Senadores eleitos sem qualquer participação popular em 1982⁶⁴⁷. Para Emir Sader, um reflexo “da falta de uma política democrática de massas”, evidente desde a derrota parlamentar da “Emenda das Diretas Já”⁶⁴⁸.

⁶⁴³ MEDEIROS, Danilo Buscatto. **Organizando maiorias, agregando preferências**: a Assembleia Nacional Constituinte de 1987-88. 113 f. 2013. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013. p. 25 *et seq.* Disponível em: <https://teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde-10052013-125220/pt-br.php>. Acesso em: 20 maio 2021.

⁶⁴⁴ Mobilizações integradas por organizações extraparlamentares e suprapartidárias, de todo o país, a variar entre Plenários, Comitês e Movimentos Pró-Participação Popular na Constituinte conduziam iniciativas em favor de uma Assembleia exclusiva, assim como intensificavam-se “estudos, propostas e discussões sobre o processo constituinte que se anunciava, a exemplo de dois anteprojetos elaborados pelo Professor Fábio Konder Comparato, em abril de 1985”. CARDOSO, Rodrigo Mendes. **A participação popular na Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988**. 2016. 227 f. Tese (Doutorado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2016. p. 34 Disponível em: <https://www.maxwell.vrac.puc-rio.br/colecao.php?strSecao=resultado&nrSeq=32497@1>. Acesso em: 16 dez. 2021.

⁶⁴⁵ Exemplificativamente, destaque-se a petição pública do Movimento Nacional Pró-Constituinte, de abril de 1985, que “pleiteava, entre outras coisas, uma Constituinte exclusiva, a escolha de uma data independente para a eleição de seus membros e a admissão de candidaturas avulsas”. MEDEIROS, *op. cit.*, p. 26.

⁶⁴⁶ Cf. FAORO, Raymundo. Constituinte entre aspas. In: FALCÃO, Joaquim; FRANCO, Paulo Augusto (Orgs.). **A república em transição**: Poder e direito no cotidiano da democratização brasileira (1982 a 1988). Rio de Janeiro: Record, 2018, p. 142-148; e FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **O poder constituinte**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 1999. p. 37.

⁶⁴⁷ Entre outros, vide BONAVIDES, Paulo. Congresso e a constituinte. **Jornal do Brasil**, Rio de Janeiro, p. 9, 19 ago. 1985; e SALGADO, Eneida Desiree. **Tijolo por tijolo em um desenho (quase) lógico**: vinte anos de construção do projeto democrático brasileiro. 2005. 245 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2005. p. 64-121. Disponível em: <https://hdl.handle.net/1884/1841>. Acesso em: 15 dez. 2021.

⁶⁴⁸ SADER, Emir. Constituinte, democracia e poder. In: SADER, Emir (Org.). **Constituinte e Democracia no Brasil Hoje**. 3. ed. São Paulo: Brasiliense, 1985. p. 141.

Todavia, ao tempo em que a manobra do Planalto representou uma vitória importante dos conservadores em favor de uma constituinte congressional, completamente despida de candidatos avulsos, o impasse ainda não estava plenamente solucionado.

Como reação ao estratagema, movimentos sociais favoráveis ao modelo antagônico organizaram o envio de aproximadamente 70 (setenta) mil telegramas e cartas ao Deputado Federal Flávio Bierrenbach, relator da Comissão Mista responsável pelo parecer sobre a proposta presidencial⁶⁴⁹. Paralelamente, multiplicaram-se manifestações contrárias ao arranjo constituinte imposto pelo Executivo, à exemplo da “Carta dos Brasileiros ao Presidente da República e ao Congresso Nacional”, elaborada por Goffredo Teles Júnior; a campanha em favor da constituinte exclusiva, liderada por Dom Paulo Evaristo Arns, Cardeal-Arcebispo de São Paulo⁶⁵⁰; aquilatando-se a difusão de posicionamentos favoráveis à revogação prévia do *entulho legislativo autoritário* como pressuposto da constituinte, entre muitos, defendida por Dalmo de Abreu Dallari, João Baptista Herkenhoff e Seabra Fagundes⁶⁵¹.

Em 15 de outubro de 1985, meio aos incandescentes antagonismos entre as forças políticas em embate, Flávio Bierrenbach apresenta substitutivo à convocação constituinte enviada pelo Executivo e propõe a realização de plebiscito para que o povo se manifeste: “se a nova Constituição deveria ser elaborada pelo Congresso Nacional ou por uma assembleia exclusiva; e se os senadores eleitos em 1982 poderiam ou não participar da Constituinte”⁶⁵². Em justificativa, alega que a relevância da questão é tamanha que não lhe parece que “a ninguém seja lícito tentar dirimi-la, sem ouvir a fonte originária de todo o poder: o povo”⁶⁵³, e como reação, experimenta a destituição do cargo, com posterior rejeição da proposta participativa⁶⁵⁴.

⁶⁴⁹ BRANDÃO, Lucas Coelho. **Os Movimentos Sociais e a Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988:** entre a política institucional e a participação popular. 2011. Dissertação (Mestrado) – Departamento de Sociologia/Programa de Pós-Graduação em Sociologia, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011, p. 54.

⁶⁵⁰ Vide CARDOSO, Rodrigo Mendes. **A participação popular na Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988.** 2016. 227 f. Tese (Doutorado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2016. p. 34. Disponível em: <https://www.maxwell.vrac.puc-rio.br/colecao.php?strSecao=resultado&nrSeq=32497@1>. Acesso em: 16 dez. 2021.

⁶⁵¹ Cf. DALLARI, Dalmo de Abreu. *Constituição para o Brasil Novo*. In: SADER, Emir (Org.). **Constituinte e Democracia no Brasil Hoje**. 2. ed. São Paulo: Editora Brasiliense, 1985. p. 116; HERKENHOFF, João Baptista. **Como participar da Constituinte**. 6. ed. Petrópolis: Vozes, 1986. p. 53-64; FAGUNDES, Miguel Seabra. *Convocação: Iniciativa*. In: CONGRESSO NACIONAL DE ADVOGADOS PRÓ-CONSTITUINTE, 1, 1983, São Paulo. **Anais [...]**. Rio de Janeiro: Folha Carioca Editora, 1983. p. 55-57.

⁶⁵² SARMENTO, Daniel; SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. **Direito Constitucional: teoria, história e métodos de trabalho**. Belo Horizonte: Fórum, 2012, p. 158.

⁶⁵³ BIERRENBACH, Flavio. **Quem tem medo da Constituinte**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986, p. 104.

⁶⁵⁴ No depoimento de José Gomes da Silva, ao se recusar a aderir à cartilha do Planalto, Bierrenbach foi: “Apeado da importante função e substituído por criatura mais dócil” deixando livre o campo “para a atuação das duas forças conservadoras já nomeadas: o poder do Executivo imperial e a maciez exigida pela transição consentida”. SILVA, José Gomes da. **Buraco negro: a reforma agrária na constituinte de 1987-88**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989, p. 29.

Ato seguinte, contando com remanescentes da ditadura e com pouco apreço às reivindicações dos movimentos sociais, a maioria do parlamento aprova a EC 26 em vinte e sete de novembro de 1985 e, na altura, prevê a instauração do Congresso Constituinte para 1º de fevereiro de 1987⁶⁵⁵. Embora não despida de um mínimo de legitimidade formal, a medida impõe-se com significativo déficit deliberativo e descaso aos substanciais argumentos apresentados pela admissão de mandatários apartidários no órgão⁶⁵⁶.

Na crítica de Eneida Salgado, parafraseando Raymundo Faoro, essa movimentação ocorre como estratégia “do governo e dos conservadores para evitar que a Constituinte funcione como reconquista da democracia pela soberania popular”⁶⁵⁷. Afirma que “Ao invés da Constituinte soberana e originária, propõe-se Constituinte em termos, sem ruptura e sem radicalismos” – em sua essência – uma reforma travestida de constituinte “incapaz de atacar a essência do autoritarismo, pois atua dentro do quadro vigente e é induzida pela situação já constituída”⁶⁵⁸.

Para Dalmo de Abreu Dallari, a Assembleia Constituinte composta com os próximos deputados e senadores eleitos configuraria absurdo lógico “pois os futuros constituintes é que deverão decidir se haverá deputados e senadores e, se existirem, que requisitos deverão ser exigidos para sua eleição”⁶⁵⁹. No seu escólio, “Obrigar os constituintes a resguardar os mandatos já concedidos implica uma limitação considerável ao poder constituinte, que só é autêntico se for livre”⁶⁶⁰. Assevera, portanto, que a Assembleia exclusiva estaria menos

⁶⁵⁵ Foi aprovada com base no substitutivo do Deputado Valmor Giavarina (PMDB). CARDOSO, Rodrigo Mendes. **A participação popular na Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988**. 2016. 227 f. Tese (Doutorado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2016. p. 35. Disponível em: <https://www.maxwell.vrac.puc-rio.br/colecao.php?strSecao=resultado&nrSeq=32497@1>. Acesso em: 16 dez. 2021.

⁶⁵⁶ Vide DALLARI, Dalmo de Abreu. Constituição para o Brasil Novo. In: SADER, Emir (Org.). **Constituinte e Democracia no Brasil Hoje**. 2. ed. São Paulo: Editora Brasiliense, 1985. p. 119-121; CAMARÇO, Francisco Moreira. Assembléia Nacional Constituinte: Competência e Funcionamento. In: II CONGRESSO NACIONAL DE ADVOGADOS PRÓ-CONSTITUINTE, 2., 1985, Brasília. **Anais [...]**. Rio de Janeiro: Folha Carioca Editora, 1985; GRAU, Eros Roberto. **A Constituinte e a Constituição que teremos**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1985. p. 23-27; e MORAES, Antonio Ermírio. Entrevista a José Nêumanne Pinto. In: CORREA, Villas-Bôas (Coord.), p. 29-34. **O país que nós queremos**: Constituinte: roteiro do futuro. Rio de Janeiro: Salamandra, 1985. p. 29-30.

⁶⁵⁷ SALGADO, Eneida Desiree. **Tijolo por tijolo em um desenho (quase) lógico**: vinte anos de construção do projeto democrático brasileiro. 2005. 245 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2005. p. 86. Disponível em: <https://hdl.handle.net/1884/1841>. Acesso em: 15 dez. 2021.

⁶⁵⁸ SALGADO, Eneida Desiree. **Tijolo por tijolo em um desenho (quase) lógico**: vinte anos de construção do projeto democrático brasileiro. 2005. 245 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2005. p. 86. Disponível em: <https://hdl.handle.net/1884/1841>. Acesso em: 15 dez. 2021. Cf. FAORO, Raymundo. Constituinte: a verdade e o sofisma. In: SADER, Emir (Org.). **Constituinte e Democracia no Brasil Hoje**. 2. ed. São Paulo: Editora Brasiliense, 1985. p. 11-13.

⁶⁵⁹ DALLARI, Dalmo de Abreu. Constituição para o Brasil Novo. In: SADER, Emir (Org.). **Constituinte e Democracia no Brasil Hoje**. 2. ed. São Paulo: Editora Brasiliense, 1985. p. 114.

⁶⁶⁰ DALLARI, Dalmo de Abreu. Constituição para o Brasil Novo. In: SADER, Emir (Org.). **Constituinte e Democracia no Brasil Hoje**. 2. ed. São Paulo: Editora Brasiliense, 1985. p. 114.

suscetível a influência do poder econômico, pois com mandatos curtos e pré-determinados, reduz-se ou se impossibilita a “troca do voto por favores pessoais no futuro”⁶⁶¹.

Na posição oposta, Miguel Reale acusava as propostas de constituinte exclusiva e de candidaturas avulsas como “predomínio da irracionalidade sobre o senso comum” cujo desequilíbrio vicejava “até mesmo em entidades, como a Ordem dos Advogados”⁶⁶². Semelhante visão era compartilhada por Afonso Arinos, para quem “Só os partidos poderão assegurar a participação das maiorias étnicas e sociais no processo. Quem ficar com a ilusão de auto-representatividade – por pressão social, se engana”⁶⁶³ (...) visto que as candidaturas avulsas são “o contrário da democracia representativa”⁶⁶⁴.

Na escalada do embate entre progressistas e conservadores, Florestan Fernandes assevera que “a tese da Assembléia Nacional Constituinte exclusiva foi posta de lado por clara e escandalosa interferência militar”⁶⁶⁵, havendo interesses não republicanos em parcela do parlamento pela “transição lenta, gradual e segura”, por ser capaz de provocar a “desmobilização do povo na construção da democracia”⁶⁶⁶. A propósito, no II Congresso Nacional de Advogados Pró-Constituinte, Maurício Corrêa questionava a capacidade de o modelo congressual devolver respeito e credibilidade à classe política⁶⁶⁷. O que nas palavras de Antônio Alves Prado Filho representou “um casuísmo e golpe contra a vontade da nação”,

⁶⁶¹ DALLARI, *ibidem*, p. 119, trazido em pertinente síntese por SALGADO, Eneida Desiree. **Tijolo por tijolo em um desenho (quase) lógico**: vinte anos de construção do projeto democrático brasileiro. 2005. 245 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2005. p. 86. Disponível em: <https://hdl.handle.net/1884/1841>. Acesso em: 15 dez. 2021.

⁶⁶² REALE, Miguel. **De Tancredo a Collor**. São Paulo: Siciliano, 1992. p. 36. Nas suas palavras: “Pensar numa eleição amorfa e dispersa, no fundo mediante candidatos avulsos brotados de interesses pessoais contingentes, é esquecer que a *representatividade política* pressupõe certa densidade e concentração de valores da opinião pública, devido a fatores demográficos assim como a opções teóricas programáticas. Desse modo, quando se tem em vista elaborar uma Constituição, isto é, um ordenamento legal básico, correspondente por natureza a uma unidade sistemática de princípios e de normas, quer-se partir, paradoxalmente, do indefinido, do descaracterizado e do amorfo, sem prévia enunciação dos objetivos visados pelos pretensos ‘intérpretes puros’ da causa democrática...” REALE, p. 37.

⁶⁶³ FRANCO, Afonso Arinos de Mello. Nunca houve momento mais propício na História do Brasil: Entrevista a Hudson Carvalho. In: CORREA, Villas-Bôas (Coord.), p. 17-21. **O país que nós queremos**: Constituinte: roteiro do futuro. Rio de Janeiro: Salamandra, 1985. p. 18.

⁶⁶⁴ FRANCO, *ibidem*, p. 20.

⁶⁶⁵ FERNANDES, Florestan. **Que tipo de República?** São Paulo: Editora Brasiliense, 1986. p. 33.

⁶⁶⁶ FERNANDES, Florestan. **Que tipo de República?** São Paulo: Editora Brasiliense, 1986. p.45. Cf. SALGADO, Eneida Desiree. **Tijolo por tijolo em um desenho (quase) lógico**: vinte anos de construção do projeto democrático brasileiro. 2005. 245 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2005. p. 89. Disponível em: <https://hdl.handle.net/1884/1841>. Acesso em: 15 dez. 2021.

⁶⁶⁷ CORRÊA, Maurício. II CONGRESSO NACIONAL DE ADVOGADOS PRÓ-CONSTITUINTE, 2, 1985, Brasília. **Anais [...]**. Rio de Janeiro: Folha Carioca Editora, 1985. p. 33-34. Cf. SALGADO, Eneida Desiree. **Tijolo por tijolo em um desenho (quase) lógico**: vinte anos de construção do projeto democrático brasileiro. 2005. 245 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2005. p. 86. Disponível em: <https://hdl.handle.net/1884/1841>. Acesso em: 15 dez. 2021, p. 90.

acobertado por irregularidades, corrupções e fisiologismos⁶⁶⁸. Essa fórmula não exclusiva, na visão de Tércio Sampaio Ferraz Junior, acabaria por vincular a Constituição vindoura aos eventos de 64⁶⁶⁹. Contudo, em que pesem as críticas mais ardorosas, se é verdade:

- (i) que a manifestação da soberania popular não necessita do recurso à revolução violenta para exteriorizar-se e pode eclodir, também, em contextos pacíficos de transição⁶⁷⁰;
- (ii) que o funcionamento da Constituinte democrática, na vigência da Constituição de 1967, deu-se por conveniências pragmáticas a fim de se evitar desordem e vácuo constitucional⁶⁷¹;
- (iii) que a Emenda n.º 26/85 serviu apenas de veículo formal para a convocação da ANC, mas não de fundamento de validade material da ordem vindoura⁶⁷²; e
- (iv) que a Carta de 88 deve ser celebrada na qualidade de instrumento democrático-humanista, paradigmática na busca pela construção de uma sociedade livre, justa, e solidária⁶⁷³; não é plausível afirmar que a escolha pela consolidação do regime oligopolista-partidário na constituinte de 87-88 tenha sido opção consentânea à proteção das liberdades fundamentais e arrimada no devido processo legislativo substancial.

⁶⁶⁸ Segundo o Advogado: “Acobertadas as irregularidades e corrupções, satisfeitos os fisiologistas, trama-se mais um casuísmo e golpe contra a vontade da nação. Quer um grupo, ao qual lhe falta legitimidade, porque originário de um ordenamento viciado, sem o consenso da sociedade brasileira, travestir o próximo Congresso Nacional em Constituinte, atribuindo-lhe poderes para fazer emendões à atual Constituição, que foi outorgada por três militares, também, de origem espúria concessora de sua fragilidade. [...] Não enxergam, ou fingem não ver, o povo que, perplexo diante da falácia retórica, de conteúdo vazio e que nada resolve, está a pedir um basta a esta mistificação, exigindo a convocação de uma Assembléia Nacional Constituinte específica, desvinculada do Congresso Nacional, com liberdade e soberania, sem ingerência de qualquer dos poderes constituídos, com representação de toda a sociedade, tendo o voto de cada eleitor o mesmo peso em todo País, para elaborar a autêntica Carta Magna desejada por todos nós” PRADO FILHO, Antônio Alves. Manifestação. In: II CONGRESSO NACIONAL DE ADVOGADOS PRÓ-CONSTITUINTE, 2, 1985, Brasília. **Anais [...]** Rio de Janeiro: Folha Carioca Editora, 1985. p. 39-40.

⁶⁶⁹ “Daí a já mencionada polêmica entre se eleger um Congresso com poderes constituintes (poder constituinte derivado) ou uma assembléia com plenos poderes, sem limitações (poder constituinte originário). Polêmica com repercussões práticas, pois a primeira hipótese vinculará a futura Constituição à Revolução de 64, enquanto a segunda rompe com ela definitivamente.” FERRAZ JUNIOR, Tércio Sampaio. **Constituinte: Assembléia, Processo, Poder**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1985. p. 31.

⁶⁷⁰ SARMENTO, Daniel; SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. **Direito Constitucional: teoria, história e métodos de trabalho**. Belo Horizonte: Fórum, 2012, p. 159; SAMPAIO, José Adércio Leite. Teoria e prática do poder constituinte: como legitimar ou desconstruir 1988: 15 anos depois. In: SAMPAIO, José Adércio Leite (Coord.). **Quinze anos de Constituição**. Belo Horizonte: Del Rey, 2004, p. 22-32.

⁶⁷¹ SALGADO, Eneida Desiree. **Tijolo por tijolo em um desenho (quase) lógico: vinte anos de construção do projeto democrático brasileiro**. 2005. 245 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2005. p. 86. Disponível em: <https://hdl.handle.net/1884/1841>. Acesso em: 15 dez. 2021, p. 97.

⁶⁷² SILVA, José Afonso da. **Poder constituinte e poder popular: Estudos sobre a Constituição**. São Paulo: Malheiros, 2000. p. 78-81.

⁶⁷³ SARMENTO, Daniel; SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. **Direito Constitucional: teoria, história e métodos de trabalho**. Belo Horizonte: Fórum, 2012, p. 155.

Arbitrariamente e ao sabor do establishment governamental, ao tempo em que as forças dominantes desfaziam o legado ditatorial ao aprovar, entre outras medidas, a EC n.º 25/85⁶⁷⁴, não se ocuparam em superar os resquícios autoritários deixados na legislação eleitoral pela ditadura estadonovista, naquilo que era pouco conveniente aos interesses dos membros e lideranças partidárias.

Unilateralmente proibidas em 1945 pelo Decreto-Lei n.º 7.586, as candidaturas comunitárias não receberam atenção dos legisladores de 1950 e de 1965 que preferiram, pela conveniência das conjunturas, não pautar o debate sobre a (i)legítima supressão do instituto de participação cívica. Todavia, esperava-se sob os ventos da terceira onda democrática que a legislação eleitoral de transição fosse acomodada, minimamente, à vontade social participativa, entre outros fenômenos, revelada nos movimentos das *Diretas Já* (1983-1984), no *Plenário de São Paulo Pró-Participação Popular na Constituinte* (1985-1988) e no *Movimento Nacional pela Constituinte* (1985-1988)⁶⁷⁵.

Contudo, o que a história evidenciou foi a costura de um outro acordo fisiológico e silencioso no Congresso, favorável a manter a estrutura restritiva inaugurada pelo estadonovismo, sem consulta ao povo ou a realização de amplos debates. No bojo dos eventos da aprovação da Constituinte em formato congressual, um parlamento de remanescentes da autocracia militar, composto por políticos exclusivamente vinculados a partidos, impõe a filiação partidária como condição de elegibilidade ao pleito de 86 – não pelo resultado de abundantes discussões, em que os argumentos contrários são levados a sério e refutados com préstimo cognitivo – mas como produto do *autointeresse* e da omissão ao aprovar, em 18 de junho de 1986, a Lei n.º 7.493⁶⁷⁶.

2.2 O anseio avulso no lapso de elaboração da Lei Fundamental

⁶⁷⁴ Responsável por reestabelecer a liberdade para a criação de partidos político. BRASIL. **Emenda Constitucional n.º 25, de 15 de maio de 1985**. Altera dispositivos da Constituição Federal e estabelece outras normas constitucionais de caráter transitório. Diário Oficial de 16 maio 1985, p. 7313. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc_anterior1988/emc25-85.htm. Acesso em: 20 maio 2021.

⁶⁷⁵ Sobre os movimentos, confira-se: WHITAKER, Francisco, *et al.* **Cidadão constituinte**: a saga das emendas populares. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.

⁶⁷⁶ Cujos art. 5º c/c o art. 10, I, o art. 12, III e o art. 13, II manteve o modelo de subscrição de candidaturas exclusivamente partidárias para a eleição do Congresso que assumiria poderes constituintes em 87-88. Disponível em: BRASIL. **Lei n.º 7.493, de 17 de junho de 1986**. Estabelece normas para a realização de eleições em 1986 e dá outras providências. Diário Oficial, 18 jun. 1986. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1980-1988/17493.htm. Acesso em: 20 maio 2021.

É despicienda profunda submersão na *literatura institucionalista* para se compreender que a rejeição do instituto das candidaturas apartidárias precedeu, em meses, ao momento constituinte de 87-88⁶⁷⁷. Por um lado, se é real que a elaboração da Constituição foi marcada pela pluralidade ideológica e pela contraposição de interesses divergentes⁶⁷⁸, esse cenário não se perfectibilizou quanto a um dos mais importantes pressupostos que se antepunha à criação da lei fundante: que cidadãos estarão autorizadas a compor a ANC?

Embora algumas vozes tenham suscitado, ainda em 1985, a problemática do *autointeresse*, o parlamento não demonstrou efetiva consideração às objeções interpostas ao modelo que, por meio da Lei n.º 7.493 de 1986, entregou a decisão sobre a admissão de candidaturas apartidárias na CF/88 à deliberação de uma Assembleia formada, exclusivamente, por mandatários partidários⁶⁷⁹.

A propósito, na Comissão Mista criada para apreciar a proposta convocatória do Executivo, ainda em 1985, Maria Vitória Benevides questionava a legitimidade do oligopólio partidário para cartelizar a representação democrática, especialmente no período fundante de uma Assembleia Nacional Constituinte⁶⁸⁰.

Desde à época filiada a partido político, a Professora explanava a percepção de que o instituto cívico serviria ao “aprimoramento da representação”, contrapondo-se tese de que o fortalecimento partidário somente poderia ser alcançado por candidaturas exclusivas dessas legendas. Em suas palavras: “concordo com a necessidade do fortalecimento dos partidos políticos, mas acredito que ao lado deles deve-se pensar, também, no fortalecimento e na legitimidade dos movimentos sociais populares, especificamente do movimento sindical”⁶⁸¹.

⁶⁷⁷ Para Adriano Pillati: “A perspectiva institucionalista, como se sabe, assenta-se nas premissas de que é possível encontrar explicações endógenas para os processos decisórios que ocorrem em cenários institucionais (no seio de organizações e conforme procedimentos predeterminados por regras) e de que os partícipes de tais processos são “razoavelmente racionais”, comportam-se “estrategicamente” e se distinguem, dentre outros atributos, por suas “preferências” e “capacidades”. Deste modo, a perspectiva institucionalista orienta-se para a pesquisa dos condicionamentos organizacionais e procedimentais das dinâmicas decisórias, seus possíveis efeitos sobre a formulação e a implementação das estratégias desses atores, e sobre os resultados do próprio processo.” PILATTI, Adriano. A perspectiva institucionalista e a análise da dinâmica das decisões legislativas. **Direito, Estado e Sociedade**, v. 9, n. 29, p. 28-48, p. jul./dez. 2006. Disposição em: <https://revistades.jur.puc-rio.br/index.php/revistades/article/view/286>. Acesso em: 20 maio 2021.

⁶⁷⁸ Entre outros, Cf. PILATTI, Adriano. **A Constituinte de 1987-1988**: progressistas, conservadores, ordem econômica e regras do jogo. 4. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020, p. 64-76.

⁶⁷⁹ Para um resumo dos debates da época, Cf. MEDEIROS, Danilo Buscatto. A engenharia institucional do processo constituinte brasileiro. In: III FÓRUM BRASILEIRO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA, 3., 2013, Curitiba. **Anais [...]**. Curitiba, Universidade Federal do Paraná, 2013, p. 1-43.

⁶⁸⁰ BRASIL. **Diário do Congresso Nacional**, ano XL, n. 162, 30 nov. 1985, p. 2642. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/diarios/ver/15494?sequencia=1>. Acesso em: 16 dez. 2021.

⁶⁸¹ BRASIL. **Diário do Congresso Nacional**, ano XL, n. 162, 30 nov. 1985, p. 2643. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/diarios/ver/15494?sequencia=1>. Acesso em: 16 dez. 2021.

No mesmo sentido e sob a presidência de Jair Meneguelli, a CUT anunciava que a experiência de Constituintes pretéritas (convocadas em 1822, 1889, 1933 e 1945) demonstrava a imposição de regras procedimentais pelos poderes dominantes com o intuito de controlar os rumos das deliberações⁶⁸². Consequentemente, o aprendizado histórico demonstrava que a classe trabalhadora deve atuar não simplesmente para votar e eleger os membros da Constituinte, mas também para “interferir, de forma significativa” na elaboração da nova Carta, de modo que a eleição de candidatos “sem passar por dentro dos partidos políticos” era imperativa para se assegurar o controle público sobre gastos de campanha e outros propósitos de aperfeiçoamento da democracia⁶⁸³.

Dentre as poucas objeções à época suscitadas com preocupação argumentativa, o Deputado Alberto Goldman se insurgia contra as candidaturas comunitárias ao entendimento de que a transição democrática brasileira era uma “transição transada, não uma transição de ruptura”⁶⁸⁴. Em razão da conjuntura política marcada por um quadro partidário instituído pela ditadura, asseverara ser necessária prudência em face ao “poder nascido do regime anterior, que foi derrotado, mas que não foi excluído”, à exemplo do que anunciava o revés obtido na campanha das *Diretas Já*⁶⁸⁵. Nesse contexto, como quem deliberava sobre a constituinte com armas militares apontadas pra si, afirmava que se está “muito mais hoje num papel de ampliar esses limites que estão estabelecidos” que rompê-los, a curto prazo⁶⁸⁶, no que emendava em contradição às candidaturas avulsas, ser impossível a compatibilização de eleições proporcionais com postulações apartidárias, pois “Não dá para fazer um processo misto. Ou ele é proporcional ou ele é majoritário; se ele é avulso, tem que ser majoritário”⁶⁸⁷.

Ignorando a possibilidade de as postulações comunitárias serem reunidas em listas e acomodadas ao sistema proporcional, erro em que também incorrera o Deputado João Gilberto e que Raymundo Faoro não soube imputar solução⁶⁸⁸, Goldman adicionalmente invocava a tese de que as candidaturas avulsas seriam mais suscetíveis à influência do poder econômico que as

⁶⁸² BRASIL. **Diário do Congresso Nacional**, ano XL, n. 163, 03 dez. 1985, p. 2683. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/diarios/ver/15494?sequencia=1>. Acesso em: 16 dez. 2021.

⁶⁸³ BRASIL, *ibidem*, p. 2683.

⁶⁸⁴ BRASIL, *op. cit.*, p. 2642.

⁶⁸⁵ BRASIL. **Diário do Congresso Nacional**, ano XL, n. 162, 30 nov. 1985, p. 2642. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/diarios/ver/15494?sequencia=1>. Acesso em: 16 dez. 2021.

⁶⁸⁶ BRASIL, *ibidem*, p. 2642.

⁶⁸⁷ BRASIL, *ibidem*, p. 2643.

⁶⁸⁸ Indagado pelo Deputado João Gilberto quanto à possibilidade de as candidaturas apartidárias serem compatibilizadas ao sistema proporcional – porquanto o parlamentar se mostrava favorável à presença do instituto na Constituinte, mas preocupado com o caráter representativo do órgão – Faoro respondeu, relutante, que tampouco tinha uma resposta para a questão de distribuição de sobras “*De modo que participo também dessa dúvida*”. BRASIL. **Diário do Congresso Nacional**, ano XL, n. 163, 03 dez. 1985, p. 2670. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/diarios/ver/15494?sequencia=1>. Acesso em: 16 dez. 2021.

de origem partidária⁶⁸⁹. Sem evidências consistentes, a formulação fora imediatamente rebatida por Benevides, para quem “os candidatos endinheirados são cobiçados pelos partidos políticos também”, sendo fartos os exemplos de influência do poder econômico sobre a democracia partidocrata⁶⁹⁰. Em convergência com a Professora, Dom Luciano Mendes de Almeida sustentava posição progressista ao destacar que a discussão das candidaturas apartidárias extrapolava a inevitável influência do poder econômico sobre o político, e passava pela busca por “formas de complementação” para que se possa fugir “da vinculação que hoje há entre o partido e o poder econômico”⁶⁹¹. Não por outro motivo, fazia-se essencial “abrir um pouco os canais e perguntar ao povo o que [é que] ele quer”⁶⁹².

Na ocasião, o Senador Alcides Saldanha se questionava sobre como os candidatos autônomos poderiam ser indicados ao pleito, porquanto um filtro para concorrer às cadeiras da Assembleia constituinte era indispensável sob o viés pragmático⁶⁹³. Infelizmente, não encontrou resposta na explanação de um Raymundo Faoro vacilante, sem saber que o antídoto já havia sido formulado, há meses, pelo Governador Franco Montoro e pelo Deputado João Gilberto, que percebiam a possibilidade de equacionar o problema a partir da exigência de um apoio mínimo de assinaturas às subscrições populares⁶⁹⁴.

A confundir a admissão das candidaturas apartidárias na Constituinte com uma imprescindível adesão ao sistema majoritário, Pimenta da Veiga, líder à época do PMDB na Câmara, endossava a ideia “porque seria a maneira de se corrigir a diferença provocada pela eleição proporcional”⁶⁹⁵, cujas regras em vigor penalizavam os Estados mais populosos⁶⁹⁶. Contudo, após se reunir com o Conselho Político do Governo em 13 de agosto de 1985, que era liderado por Ulysses Guimarães, o parlamentar mudou quase instantaneamente de entendimento e passou a defender, com pouca coerência, a posição “de que todos os candidatos em 86 devem ter inscrição partidária”⁶⁹⁷.

⁶⁸⁹ BRASIL. **Diário do Congresso Nacional**, ano XL, n. 162, 30 nov. 1985, p. 2643. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/diarios/ver/15494?sequencia=1>. Acesso em: 16 dez. 2021..

⁶⁹⁰ BRASIL, *ibidem*, p. 2643.

⁶⁹¹ BRASIL. **Diário do Congresso Nacional**, ano XL, n. 163, 03 dez. 1985, p. 2668. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/diarios/ver/15494?sequencia=1>. Acesso em: 16 dez. 2021.

⁶⁹² BRASIL, *ibidem*, p. 2668.

⁶⁹³ BRASIL. **Diário do Congresso Nacional**, ano XL, n. 163, 03 dez. 1985, p. 2671. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/diarios/ver/15494?sequencia=1>. Acesso em: 16 dez. 2021.

⁶⁹⁴ Cf. FREITAS, Carlos Ibere de. Montoro defende candidaturas avulsas. **Gazeta Mercantil**, São Paulo, 09 ago. 1985. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/109323>. Acesso em: 16 dez. 2021.

⁶⁹⁵ FREITAS, *ibidem*.

⁶⁹⁶ HAGE, Fábio Augusto Santana. Candidaturas avulsas na reforma política. In: SILVA, Rafael Silveira e; MENEGUIN, Fernando B. (Orgs.). **Resgate da reforma política: diversidade e pluralismo no legislativo**. Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2015. p. 324.

⁶⁹⁷ Cf. CONSELHO político não aceita candidaturas avulsas em 86. **Jornal de Brasília**, n. 3871, 14 ago. 1985. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/109388>. Acesso em: 16 dez. 2021.

Já ali, a celeuma converte-se num jogo de cartas marcadas, e nem mesmo a fragilidade das objeções ao instituto é capaz de mudar-lhe a sorte. Imposta a exigência de filiação partidária para a eleição dos constituintes, por obra da Lei n.º 7.493/86, nem toda a força das organizações suprapartidárias ou as divergências de fundo existentes entre os legisladores da ANC seriam aptas a alterar a redação final do art. 14, §3º, V, da CF/88, fruto do corporativismo político que anos antes se instaurara e condicionara a composição do órgão.

Lapidada desde a sua primeira consolidação para estabelecer um regime de postulações monopolizado por partidos, a Carta de 88 foi a primeira da história institucional brasileira a sobrelevar a filiação partidária como condição constitucional de elegibilidade. A propósito, a proposta do que viria constituir o art. 14, §3º, V, da CF/88 foi engendrada na ANC no âmbito da *Subcomissão do Sistema eleitoral e Partidos Políticos* e, principalmente, da *Subcomissão dos Direitos Políticos, dos Direitos Coletivos e Garantias*, com posterior e questionável intervenção feita pela *Comissão da Soberania e dos Direitos e Garantias do Homem e da Mulher*. Reunido o primeiro órgão em trinta de abril de 1987, as palavras do constituinte Maurício Campos sobre ser essencial “maximizar as oportunidades de ingresso do cidadão na vida pública, através de um amplo quadro partidário e, até, de candidaturas avulsas” não ganharam eco⁶⁹⁸. Ao fim, tampouco vingou a proposta submetida por Lysâneas Maciel (PDT), Relator da *Subcomissão dos Direitos Políticos, dos Direitos Coletivos e Garantias*, que logo ao apresentar em 14 de maio de 1987 o anteprojeto “Dos Direitos Políticos, sugeria fixar na Carta que “os não filiados a partidos” possam concorrer aos pleitos a partir do apoio de um “número mínimo de eleitores”⁶⁹⁹.

A despeito de propor a filiação como condição genérica de elegibilidade, o anteprojeto de Lysâneas eximia os não afiliados da obrigação desde que obtivessem um apoio eleitoral mínimo por parte dos votantes⁷⁰⁰. Segundo o relator: “Não somos, ainda, um País com tradição de partidos políticos estabilizados. Isto aparentemente [os] enfraquecerá, mas nessa fase

⁶⁹⁸ BRASIL. **Diário da Assembleia Nacional Constituinte (Suplemento)**. Subcomissão do sistema eleitoral e partidos políticos. Brasília, 20 jul. 1987, p. 19. Disponível em: <https://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/sup99anc20jul1987.pdf#page=18>. Acesso em: 16 dez. 2021.

⁶⁹⁹ BRASIL. **Diário da Assembleia Nacional Constituinte (Suplemento)**. Subcomissão dos Direitos Políticos, dos Direitos Coletivos e Garantias. Brasília, 08 jul. 1987, p. 30. Disponível em: [sup90anc08jul1987.pdf \(camara.gov.br\)](https://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/sup90anc08jul1987.pdf). Acesso em: 16 dez. 2021.

⁷⁰⁰ Assim era redigido o anteprojeto: “Art. 12 - Além de outras, previstas nesta Constituição, são condições de elegibilidade: I- o domicílio eleitoral na circunscrição, pelo prazo de um ano; II- para filiados a partidos políticos: a) a filiação pelo prazo que a lei complementar o exigir; b) a escolha em convenção partidária, para cada pleito; III- para os não filiados a partidos políticos, apoio por número mínimo de eleitores, na forma fixada por lei complementar. BRASIL. **Diário da Assembleia Nacional Constituinte (Suplemento)**. Subcomissão dos Direitos Políticos, dos Direitos Coletivos e Garantias. Brasília, 08 jul. 1987, p. 29-30. Disponível em: [sup90anc08jul1987.pdf \(camara.gov.br\)](https://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/sup90anc08jul1987.pdf) e [sup90anc08jul1987.pdf \(camara.gov.br\)](https://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/sup90anc08jul1987.pdf). Acesso em: 16 dez. 2021.

entendemos que a candidatura avulsa deva ser deferida, quando um número enorme de cidadãos por ela se manifestar”⁷⁰¹. Colegiadamente admitida pela Subcomissão, a proposição de Lysâneas que era adversário de Ulysses Guimarães foi unilateralmente suprimida na *Comissão da Soberania e dos Direitos e Garantias do Homem e da Mulher*, após o Relator José Paulo Bisol aprovar a emenda de Oswaldo Lima Filho (antigo membro da AIB e chefe do DOPS no Estado Novo⁷⁰²) no cúmulo da incoerência, tendo em vista que na mesma ocasião, no dia 01 de junho de 1987, esse mesmo Relator viria a dizer que a candidatura é “um direito condicionado à elegibilidade”, haja ou não filiação⁷⁰³.

À margem de qualquer deliberação argumentativa, a previsão das candidaturas apartidárias que havia passado na *Subcomissão dos Direitos Políticos, dos Direitos Coletivos e Garantias* é simplesmente suprimida no anteprojeto da *Comissão da Soberania e dos Direitos e Garantias do Homem e da Mulher* (de 1º de junho de 87), mais uma vez, por influência decisiva de personalidade vinculada ao Estado Novo. Em seguida, a inserção da exigência de filiação partidária recebe lacônica menção na Comissão da Organização Eleitoral, Partidária e Garantias das Instituições pelo Relator Prisco Viana, em 08 de junho de 1987,⁷⁰⁴ e, após o episódio, mesmo em face de duas tentativas do constituinte Sérgio Britto em levar a discussão à Comissão de Sistematização e ao Plenário – mediante as propostas de emenda 1P19774-1 (de 13/08/87) e ES33653-3 (de 05/09/1987) – o pleito foi monocraticamente rejeitado sob a lacônica justificativa de que “A filiação partidária deve ser mantida, tendo em vista o fortalecimento dos partidos políticos”⁷⁰⁵. Na síntese de Salgado, em alusão a Ruy Marini,

⁷⁰¹ BRASIL. **Diário da Assembleia Nacional Constituinte (Suplemento)**. Subcomissão dos Direitos Políticos, dos Direitos Coletivos e Garantias. Brasília, 08 jul. 1987, p. 30. Disponível em: [sup90anc08jul1987.pdf \(camara.gov.br\)](http://sup90anc08jul1987.pdf(camara.gov.br)). Acesso em: 16 dez. 2021.

⁷⁰² A proposta de Emenda ao anteprojeto do Relator na Comissão previu: “Além de outras, previstas nesta Constituição, são condições de elegibilidade: I - a filiação a partido político, pelo prazo que a lei complementar exigir, salvo nas eleições para Presidente e Vice-Presidente da República”. SENADO FEDERAL. Bases Históricas. **Bases da Assembleia Nacional Constituinte 1987-1988**. Brasília. Disponível em: <https://www6g.senado.gov.br/apem/data/data/EMEN-E/7816.html>. Acesso em: 21 dez. 2021.

⁷⁰³ Nas palavras do Relator José Paulo Bisol “Sr. Presidente, Srs. Constituintes, em primeiro lugar acredito que, no que concerne aos direitos coletivos, salvo infeliz apreciação minha, o capítulo é exaustivo. É no capítulo dos direitos políticos que está faltando um direito fundamental: o referente à criação dos partidos políticos. A este respeito tenho aqui um texto de sugestão que vou ler. Antes desejo dizer que estabelecemos uma certa ordem, de modo a usar o mesmo estilo, o mesmo cuidado classificatório em todos os capítulos, para dar unidade formal aos conteúdos. Então, nos direitos políticos vamos citando primeiro o voto, depois a elegibilidade. Vamos acrescentar a candidatura, que não foi colocada aí. Considero a candidatura um direito condicionado à elegibilidade, à filiação partidária ou não, e assim por diante”. A redação final dada ao dispositivo na Comissão Temática pode ser acessada em: SENADO FEDERAL. Bases Históricas. **Bases da Assembleia Nacional Constituinte 1987-1988**. Brasília. Disponível em: <https://www6g.senado.gov.br/apem/data/data/EMEN-E/7816.html>. Acesso em: 16 dez. 2021.

⁷⁰⁴ BRASIL. **Diário da Assembleia Nacional Constituinte (Suplemento)**. Comissão da Organização Eleitoral, Partidária e Garantias das Instituições. Brasília, 02 jul. 1987, p. 80. Disponível em: <https://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/sup87anc02jul1987.pdf#page=79>. Acesso em: 16 dez. 2021.

⁷⁰⁵ Teor e justificativa de rejeição disponíveis em: <https://www6g.senado.gov.br/apem/data/data/EMEN-M/50121.html> e <https://www6g.senado.gov.br/apem/data/data/EMEN-O/64348.html>. Acesso em: 16 dez. 2021.

“sempre o Estado acima da sociedade civil, moldando-a e não sendo produto dela”⁷⁰⁶, de modo que a condição de elegibilidade do art. 14, §3º, V foi imposta quase sem qualquer debate na ANC, impondo-se os interesses das hegemonias partidocratas de forma discreta⁷⁰⁷.

2.3 A pretensão comunitária em propostas de emenda constitucional

Desde a promulgação da Carta, doze tentativas foram empreendidas pelas minorias parlamentares com o intuito de levar a discussão ao Plenário das Casas do Congresso. Sem exceções, as investidas continuaram a ser engavetadas pelas majorias, ora por inércia, ora pela declarada pretensão de aguardar pela implementação de um termo de indeterminada configuração: o fortalecimento partidário.

2.3.1 PEC n.º 01/2004

A primeira PEC apresentada ao Congresso Nacional para inserir expressamente as candidaturas apartidárias na Constituição de 88 foi a proposição n.º 01/2004, submetida no dia 19 de janeiro de 2004 pelo à época Senador Mozarildo Cavalcanti. A proposição sugeriu a alteração do inciso V, §3º do art. 14 da CF para que a exigência de filiação partidária continue somente para candidatos a “vereador, deputado estadual, deputado distrital e deputado federal” por considerar “prudente limitar um experimento desse porte [somente] a algumas das eleições previstas em nosso ordenamento”⁷⁰⁸.

⁷⁰⁶ SALGADO, Eneida Desiree. **Tijolo por tijolo em um desenho (quase) lógico**: vinte anos de construção do projeto democrático brasileiro. 2005. 245 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2005. p. 83. Disponível em: <https://hdl.handle.net/1884/1841>. Acesso em: 15 dez. 2021. Nas palavras de Ruy Marini, a admissão das candidaturas avulsas “são tanto quanto mais necessárias porquanto os partidos não puderam, tradicionalmente, corresponder à realidade do espectro político e ideológico; isso se deve às restrições impostas à organização partidária, mas também, especificadamente, ao fato de vivermos mais de duas décadas sob um regime ditatorial e contrarrevolucionário que desorganizou e deformou esse espectro, na forma que começara a assumir no início dos anos 60. Durante esse período, a participação cívica dos cidadãos viu-se restringida, numa ampla medida, à militância em organizações e movimentos sociais, que não se representam adequadamente nos partidos criados artificialmente depois de 1979 ou simplesmente não têm com eles afinidade. É indispensável, pois, dar-lhes os meios para representar-se diretamente, sem a mediação dos partidos, sobretudo porque aí estão, muitas vezes, os cidadãos mais conscientes e os militantes mais aguerridos. A formação de partidos políticos representativos da sociedade brasileira é ainda uma etapa a ser vivida e depende da afirmação e consolidação da prática democrática”. MARINI, Ruy Mauro. Possibilidades e limites da Assembléia Constituinte. In: SADER, Emir (Org.). **Constituinte e Democracia no Brasil Hoje**. 2. ed. São Paulo: Editora Brasiliense, 1985. p. 22-23.

⁷⁰⁷ Não é de se olvidar que Lysâneas Maciel havia sido derrotado por Ulysses quando da disputa pela presidência da ANC, e que a posição do último era claramente contrária à implementação do instituto.

⁷⁰⁸ “Art. 1º O inciso V, do § 3º, do art. 14 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação: (...) V – a filiação partidária, para os candidatos a vereador, deputado estadual, deputado distrital e deputado federal”. BRASIL. **Proposta de Emenda à Constituição nº 1, de 2004**. Dá nova redação ao art. 14, § 3º, inciso V da Constituição Federal, para permitir a apresentação de candidatos sem filiação partidária às eleições majoritárias.

Asseverou que tanto a representação política quanto os partidos “enfrentam uma situação de crise, manifesta nos percentuais elevados e crescentes de não comparecimento às eleições, de votos brancos e de votos nulos⁷⁰⁹”. Considerando esses indicadores, a “abertura de novos canais para a manifestação da vontade dos eleitores” serve como instrumento para o fortalecimento do sistema representativo, pois “despidos do monopólio, [os partidos] serão obrigados a aumentar a eficiência de sua atuação para lograr o apoio e a adesão dos eleitores”⁷¹⁰.

Segundo a proposta, o instituto aprimora a democracia “na medida em que acolhe votantes que anteriormente abstinham-se do voto, por não se encontrarem representados nos partidos existentes, nem motivados para enfrentar o ônus da criação de novos”, ampliando o leque de escolhas eleitorais e garantindo “um instrumento de controle adicional sobre as agremiações existentes”⁷¹¹. Submetida à Comissão de Constituição e Justiça, a proposição foi rejeitada com fulcro no parecer emitido sob a relatoria do Senador Demóstenes Torres.

Na opinião do órgão, a Constituição abre espaço para a combinação entre democracia representativa e democracia direta, mas “o funcionamento regular das instituições representativas ocorre mediante a indispensável participação dos partidos”⁷¹². De acordo com o Relator, essa realidade constitucional decorre “naturalmente da tradição histórica brasileira”, de modo que no país “os partidos ainda não alcançaram a condição de representatividade e a estabilidade” conquistada noutros Estados⁷¹³.

Derradeiramente, o parlamentar asseverou que a realidade pátria contraindiciaria a aprovação de propostas capazes de debilitá-los, cabendo ao povo e aos políticos, “trabalhar pelo fortalecimento dos partidos e, talvez, esperar alguns lustros até que, mediante o exercício democrático cotidiano, a democracia brasileira alcance um patamar mais elevado”⁷¹⁴, aí

Diário do Senado Federal, Brasília, 20 jan. 2004. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/diarios/ver/683?sequencia=503>. Acesso em: 21 dez. 2021.

⁷⁰⁹ BRASIL, *ibidem*.

⁷¹⁰ BRASIL, *ibidem*.

⁷¹¹ BRASIL. **Proposta de Emenda à Constituição nº 1, de 2004**. Dá nova redação ao art. 14, § 3º, inciso V da Constituição Federal, para permitir a apresentação de candidatos sem filiação partidária às eleições majoritárias. Diário do Senado Federal, Brasília, 20 jan. 2004. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/diarios/ver/683?sequencia=503>. Acesso em: 21 dez. 2021.

⁷¹² TORRES, Demóstenes. **Parecer nº 290, de 2009**: Da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, sobre a Proposta de Emenda à Constituição nº 1, de 2004, tendo como 1º signatário o Senador Mozarildo Cavalcanti que dá nova redação ao inciso V do § 3º do art. 14 da Constituição Federal para permitir a apresentação de candidatos sem filiação partidária às eleições majoritárias. Brasília: Senado Federal, 2009. 6 p. Parecer. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=3807830&ts=1559258262792&disposition=inline>. Acesso em: 21 dez. 2021.

⁷¹³ TORRES, *ibidem*.

⁷¹⁴ TORRES, Demóstenes. **Parecer nº 290, de 2009**: Da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, sobre a Proposta de Emenda à Constituição nº 1, de 2004, tendo como 1º signatário o Senador Mozarildo Cavalcanti que dá nova redação ao inciso V do § 3º do art. 14 da Constituição Federal para permitir a apresentação de candidatos sem filiação partidária às eleições majoritárias. Brasília: Senado Federal, 2009. 6 p. Parecer. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=3807830&ts=1559258262792&disposition=inline>.

ressurgindo o argumento da espera pelo fortalecimento dos partidos como contestável justificativa para a manutenção do oligopólio.

2.3.2 PEC n.º 56/2005

Quase dois anos depois, a segunda proposta de emenda à constituição versando sobre as candidaturas avulsas foi apresentada em 19/10/2005 pelo à época Senador Cristovam Buarque. Em seu texto, propôs entre outras alterações a modificação do inciso V do § 3º do art. 14 da CF para inserir o apoio mínimo de eleitores como condição de elegibilidade alternativa à filiação partidária⁷¹⁵. Apresentou como justificativa o objetivo de “permitir que lideranças não vinculadas aos partidos políticos possam entrar na vida pública”⁷¹⁶.

Protocolada com o intuito de debater uma ampla reforma política capaz de “reduzir, ou, se possível, eliminar os problemas do atual modelo político-eleitoral por nós praticado”, a PEC n.º 56/2005 reuniu uma série de propostas visando “o aperfeiçoamento da representação política e da moralidade administrativa.”⁷¹⁷. Em razão do seu amplo objeto, não dedicou aprofundadas considerações a sobre a conveniência e validade de se adotarem candidaturas independentes, e antes da emissão de qualquer parecer pela CCJ, foi arquivada com o encerramento da 53ª Legislatura (art. 332 do RI), inaugurada a estratégia de inércia legislativa para evitar o aprofundamento dos debates⁷¹⁸.

2.3.3 PEC n.º 21/2006

Seis meses depois, uma terceira tentativa de reinserir as candidaturas avulsas no ordenamento pátrio é protocolada pelo Senador Paulo Paim, em 05 de maio de 2006. Assim como a sua anterior, a PEC n.º 21/2006 propôs a modificação do inciso V do § 3º do art. 14 da

Acesso em: 21 dez. 2021. Proferido o parecer terminativo pela rejeição da proposta e não tendo sido apresentado recurso para o Plenário, a PEC foi arquivada no dia 01 jun. 2009. Tramitação disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/materias-bicamerais/-/ver/pec-1-2004-sf>. Acesso em: 21 dez. 2021.

⁷¹⁵ BRASIL. **Proposta de Emenda à Constituição nº 56, de 2005**. Altera a Constituição Federal para dispor sobre o sistema eleitoral. Diário do Senado Federal, Brasília, 19 out. 2005. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=4353153&ts=1594034590669&disposition=inline>.

Acesso em: 21 dez. 2021.

⁷¹⁶ BRASIL, *ibidem*.

⁷¹⁷ BRASIL, *ibidem*.

⁷¹⁸ Tramitação disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/materias-bicamerais/-/ver/pec-56-2005-sf>. Acesso em: 16 dez. 2021.

CF para inserir o apoio mínimo de eleitores como condição de elegibilidade alternativa à filiação partidária⁷¹⁹.

Sustentou que o mundo ocidental vivencia uma crise das instituições políticas representativas no início do século XXI, com a particularidade de que no Brasil o sistema democrático entra em desequilíbrio “sem nunca ter se estabelecido de uma maneira plena”⁷²⁰. Em reforço à conveniência da proposta, asseverou que “poucos países necessitam tanto da participação política, por um lado, e, por outro, a cercam de tantas restrições legais e burocráticas”, vindo o modelo oligárquico a impedir a renovação democrática e a agravar a crise ética e política em marcha⁷²¹. Sob o fundamento de que o mecanismo aproxima “a sociedade política e a sociedade civil” e reforça a “legitimidade das instituições”, concluiu que o anseio por governabilidade não deve ser buscado a todo custo – em prejuízo de uma representação participativa e de qualidade⁷²².

Encaminhada à CCJ, a proposta foi rejeitada com fulcro em parecer emitido pelo Senador Marco Maciel. À época, ao reconhecer e discorrer sobre a crise política, o Senador sustentou que a “situação pode ser solucionada não pela aceitação da candidatura avulsa, mas por um movimento de fortalecimento dos partidos, de estímulo à maior participação dos cidadãos na vida pública”⁷²³. Em reforço, argumentou que a CF consagrou um sistema político centrado na atuação dessas agremiações, garantindo-lhes ampla autonomia e instituindo a filiação partidária como instrumento orientador da disciplina e do controle parlamentar. Sinteticamente, refutou a alegação de que a exigência de filiação impediria a eclosão de candidaturas populares “porque os partidos, dotados de autonomia pela Constituição Federal, podem acolher candidaturas de representantes dos mais variados movimentos sociais”⁷²⁴.

⁷¹⁹ BRASIL. **Proposta de Emenda à Constituição nº 21 de 2006**. Dá nova redação ao inciso V do § 3º do art. 14 da Constituição, para dispor sobre a candidatura de pessoas não filiadas a partidos políticos. Diário do Senado Federal, Brasília, 05 maio 2006. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=3050343&ts=1567529369817&disposition=inline>. Acesso em: 21 dez. 2021.

⁷²⁰ BRASIL, *ibidem*.

⁷²¹ BRASIL. **Proposta de Emenda à Constituição nº 21 de 2006**. Dá nova redação ao inciso V do § 3º do art. 14 da Constituição, para dispor sobre a candidatura de pessoas não filiadas a partidos políticos. Diário do Senado Federal, Brasília, 05 maio 2006. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=3050343&ts=1567529369817&disposition=inline>. Acesso em: 21 dez. 2021.

⁷²² BRASIL, *ibidem*.

⁷²³ MACIEL, Marco. **Parecer [s. n.] de 2009**. Da Comissão De Constituição, Justiça e Cidadania, sobre a Proposta de Emenda à Constituição nº 21, de 2006, que dá nova redação ao inciso V do § 3º do art. 14 da Constituição, para dispor sobre a candidatura de pessoas não filiadas a partidos políticos. Brasília: Senado Federal, 2009. 5 p. Parecer. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=4351488&ts=1567529369962&disposition=inline>. Acesso em: 21 dez. 2021.

⁷²⁴ BRASIL. **Proposta de Emenda à Constituição nº 56, de 2005**. Altera a Constituição Federal para dispor sobre o sistema eleitoral. Diário do Senado Federal, Brasília, 19 out. 2005. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=4353153&ts=1594034590669&disposition=inline>. Acesso em: 21 dez. 2021.

Em seguida, destacou que as candidaturas avulsas enfraquecem os partidos políticos ao intensificarem os problemas de governabilidade, já existentes, pois a construção de uma base de apoio torna-se mais dificultosa e são incentivados acordos individualistas⁷²⁵. Conclusivamente, pontuou que a “fraqueza partidária também dificulta, para o eleitor, a identificação de lideranças e programas que contenham certo grau de coerência e permanência”, situação que infirma a legitimidade da atividade político-partidária⁷²⁶.

Ato subsequente, uma proposta de emenda ao texto original da PEC foi submetida pelo Senador Antonio Carlos Valadares, em 18/06/2009, propondo a admissão das candidaturas independentes apenas nas eleições para cargos do Poder Legislativo⁷²⁷. Cingiu-se a afirmar que as “candidaturas avulsas estimulariam maior participação do cidadão na política, gerando uma ‘escola de virtudes cívicas’, que seria importante na consolidação da cultura política e da própria democracia”⁷²⁸. Sem explicar porque o mecanismo seria mais adequado apenas nas eleições para o Legislativo, limitou-se a sustentar ser necessário evitar que a inovação “seja permitida também às eleições para Presidente da República, Governador de Estado e Prefeito Municipal”, tendo sido rejeitada pela CCJ pelos mesmos fundamentos⁷²⁹ e arquivada em seguida⁷³⁰.

2.3.4 PEC n.º 71/2007

A quarta proposição de inserção das candidaturas avulsas submetida ao Congresso foi a primeira formulada na Câmara dos Deputados. Apresentada em 29/05/2007 pelo Deputado Marcio Junqueira, foi devolvida logo no exame de sua admissibilidade por não conter o número

⁷²⁵ BRASIL, *ibidem*.

⁷²⁶ BRASIL. **Proposta de Emenda à Constituição n.º 56, de 2005**. Altera a Constituição Federal para dispor sobre o sistema eleitoral. Diário do Senado Federal, Brasília, 19 out. 2005. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=4353153&ts=1594034590669&disposition=inline>. Acesso em: 21 dez. 2021.

⁷²⁷ BRASIL. **Proposta de Emenda à Constituição n.º 21 de 2006**. Dá nova redação ao inciso V do § 3º do art. 14 da Constituição, para dispor sobre a candidatura de pessoas não filiadas a partidos políticos. Diário do Senado Federal, Brasília, 05 maio 2006. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=3050343&ts=1567529369817&disposition=inline>. Acesso em: 21 dez. 2021.

⁷²⁸ BRASIL, *ibidem*.

⁷²⁹ MACIEL, Marco. **Adendo ao Parecer [s. n.] de 2009**. Da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, sobre a Emenda do Senador Antonio Carlos Valadares oferecida à Proposta de Emenda à Constituição n.º 21, de 2006, cujo primeiro signatário é o Senado Paulo Paim, e que dá nova redação ao inciso V do § 3º do art. 14 da Constituição, para dispor sobre a candidatura de pessoas não filiadas a partidos políticos. Brasília: Senado Federal, 2009. 5 p. Adendo ao Parecer. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=4351497&ts=1567529370021&disposition=inline>. Acesso em: 21 dez. 2021.

⁷³⁰ Tramitação disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/materias-bicamerais/-/ver/pec-21-2006-sf>. Acesso em: 21 dez. 2021.

mínimo de assinaturas indicado no inciso I do art. 60 da CF c/c o inciso I do art. 201 do RICD⁷³¹. De forma similar a proposições pretéritas, pretendia inserir o apoio de número mínimo de eleitores como condição alternativa de elegibilidade à filiação partidária, justificada pelo intuito de permitir “que lideranças não vinculadas aos partidos políticos possam entrar na vida pública”⁷³².

2.3.5 PEC n.º 229/2008

A quinta proposição foi protocolada em 21/02/2008, por autoria do Deputado Leo Alcântara. Em síntese, repetiu a moção de alterar o inciso V do §3º do art. 14 da CF para inserir o apoio mínimo de eleitores como opção à exigência de filiação partidária⁷³³. Na justificativa, asseverou que a condição é fundamentada na ideia de que “os partidos são interlocutores indispensáveis na relação entre representantes e representados”, capazes de traduzir as aspirações do eleitorado de forma organizada⁷³⁴. Todavia, afirmou que essa obrigatoriedade “está assentada sobre a presunção de que os partidos são organizados em *torno* de ideologias e programas bem definidos e conhecidos pelo eleitorado”, o que não encontra correspondência fática⁷³⁵.

A propósito, afirmou que o Brasil é um país por deveras complexo, com significativas diferenças culturais, econômicas e sociais, e a pretensão de uniformidade política aspirada por partidos políticos nacionais é desafiada cotidianamente pela complexidade histórica e pela

⁷³¹ BRASIL. **Proposta de Emenda à Constituição n.º 71, de 2007**. Tramitação disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=353315>. Acesso em: 21 maio 2021.

⁷³² BRASIL. **Proposta de Emenda à Constituição n.º 71, de 2007**. Dá nova redação aos artigos 14, 17, 28, 37, 45, 46, 49, 56 e 82 da Constituição Federal, institui o voto facultativo, altera a data da posse do Governador de Estado e do Presidente da República, institui o sistema distrital misto nas eleições proporcionais, dispõe sobre a remuneração de Deputados Federais e Senadores, a contratação de parentes de autoridades da administração pública, institui a candidatura avulsa, veda a reeleição do Presidente da República, Governador de Estado e do Distrito Federal e Prefeitos, estabelece regras sobre renúncia de mandato e reeleição de Senadores, Deputados Federais, Estaduais e Distritais e Vereadores, reduz o número de Senadores e estabelece regras para o reajuste do subsídio de Deputados Federais e Senadores. Brasília, Senado Federal, 29 maio 2007. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=464516&filename=PEC+71/2007.

Acesso em: 21 maio 2021.

⁷³³ BRASIL. **Proposta de Emenda à Constituição n.º 229, de 2008**. Altera o inciso V do § 3º do art. 14 da Constituição Federal para permitir a candidatura de pessoas sem filiação partidária, mediante apoio de um número mínimo de eleitores. Brasília, Senado Federal, 21 fev. 2008. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=539380&filename=PEC+229/2008.

Acesso em: 21 maio 2021.

⁷³⁴ BRASIL, *ibidem*.

⁷³⁵ BRASIL. **Proposta de Emenda à Constituição n.º 229, de 2008**. Altera o inciso V do § 3º do art. 14 da Constituição Federal para permitir a candidatura de pessoas sem filiação partidária, mediante apoio de um número mínimo de eleitores. Brasília, Senado Federal, 21 fev. 2008. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=539380&filename=PEC+229/2008.

Acesso em: 21 maio 2021.

heterogeneidade do seu povo⁷³⁶. A rigor, pontuou que o sistema político pátrio preza pela liberdade e autenticidade da representação democrática de modo que a “ficção de mandatos estritamente partidários” tem produzido excessiva migração e infidelidade⁷³⁷. Nesse sentido, aduziu que apesar de perseguir um legítimo objetivo de fortalecimento identitário das agremiações, esse modelo nacional-oligopolizado deixa “vários políticos à beira da clandestinidade, mesmo que tenham forte base social”⁷³⁸.

Em reforço às críticas, assinalou que o sistema acaba por forçar “os partidos a aceitar pessoas que não necessariamente seguem os princípios partidários, mas trazem votos para a legenda”, o que enfraquece a coesão ideológica ao invés de fortalecê-la⁷³⁹. Citando países que admitem o instituto cívico, refutou a tese de que ele infirma as identidades programáticas das agremiações, pois na maioria deles os partidos políticos são ideologicamente mais bem definidos do que no Brasil⁷⁴⁰. Derradeiramente, afirmou ser necessário “reconhecer as relações espontâneas e legítimas entre representantes e representados” o que contribui para o “estabelecimento de partidos realmente organizados em torno de programas”⁷⁴¹.

Em 03/07/2008, a proposição recebeu o primeiro parecer favorável na CCJ⁷⁴². Ato seguinte, em 17/09/2009 o Deputado Lincoln Portela apresentou emenda à proposta original para excluir a exigência de filiação partidária em qualquer pleito. Em contrapartida, propôs o acréscimo de um novo parágrafo ao Art. 14 da CF para condicionar a eleição de representantes no sistema proporcional ao atingimento do quociente eleitoral da circunscrição⁷⁴³, o que recebeu parecer favorável na CCJ⁷⁴⁴.

⁷³⁶ BRASIL, *ibidem*.

⁷³⁷ BRASIL, *ibidem*.

⁷³⁸ BRASIL, *ibidem*.

⁷³⁹ BRASIL, *ibidem*.

⁷⁴⁰ BRASIL, *ibidem*.

⁷⁴¹ BRASIL, *ibidem*.

⁷⁴² Parecer favorável sob relatoria do Deputado Geraldo Pudim (PR/RJ). PUDIM, Geraldo. **Parecer [s. n.], de 2008**. Da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania sobre a Proposta de Emenda à Constituição nº 229, de 2008. Altera o inciso V do § 3º do art. 14 da Constituição Federal para permitir a candidatura de pessoas sem filiação partidária, mediante apoio de um número mínimo de eleitores. Brasília, Senado Federal, 03 jul. 2008. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=0250C85787EDD8B36E8FEC6DB6DDEF01.proposicoesWebExterno1?codteor=583131&filename=Tramitacao-PEC+229/2008. Acesso em: 21 maio 2021.

⁷⁴³ § 4º Cidadãos não filiados a partido político poderão se candidatar a cargos eletivos, observando-se que, no caso de eleições proporcionais, só serão considerados eleitos se contarem com número de votos equivalente no mínimo ao quociente eleitoral da respectiva circunscrição. BRASIL. **Proposta de Emenda à Constituição nº 229, de 2008**. Altera o inciso V do § 3º do art. 14 da Constituição Federal para permitir a candidatura de pessoas sem filiação partidária, mediante apoio de um número mínimo de eleitores. Brasília, Senado Federal, 21 fev. 2008. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=539380&filename=PEC+229/2008.

⁷⁴⁴ Parecer favorável sob relatoria do Deputado Geraldo Pudim (PR/RJ). PUDIM, Geraldo. **Parecer [s. n.], de 2008**. Da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania sobre a Proposta de Emenda à Constituição nº 229, de 2008. Altera o inciso V do § 3º do art. 14 da Constituição Federal para permitir a candidatura de pessoas sem

Com o encerramento da legislatura, ambas as proposições foram arquivadas e posteriormente desarquivadas, momento em que, já sob a relatoria do então Deputado Rodrigo Pacheco, receberam parecer de rejeição em 18/12/2018⁷⁴⁵. Na ocasião, afirmou-se que a PEC ofende o princípio constitucional da representação política “que se faz necessariamente por meio dos partidos políticos”⁷⁴⁶. Sem maiores explanações, sustentou que “para que o voto atualize a soberania popular, deve ele se revestir de eficácia política, representando a vontade do eleitor” e, por conseguinte “repercutir positivamente na formação dos Poderes e órgãos do Estado, sob pena de se tornar ineficaz”⁷⁴⁷. Em seguida, de forma confusa, asseverou que a proposta “vulnera os princípios fundamentais do exercício dos direitos da cidadania” pois prevê “um mecanismo de garantia de representação no Poder Legislativo específico”⁷⁴⁸.

Arquivada em 31/01/2019 com o fim da legislatura, a PEC n.º 229/08 voltou a tramitar em 19/02/2019 e recebeu novos pareceres positivos, dessa vez pelo Relator Luiz Philippe de Orleans, em 08/08/2019, 30/10/2019 e 27/08/2021⁷⁴⁹.

2.3.6 PEC n.º 407/2009

A sexta medida, de autoria do Deputado Federal Lincoln Portela foi apresentada em 17/09/2009 e posteriormente apensada à PEC n.º 229/2008⁷⁵⁰. Propôs o acréscimo de um novo § 4º ao art. 14 da Constituição, autorizando a candidatura de cidadãos não filiados “observando-

filiação partidária, mediante apoio de um número mínimo de eleitores. Brasília, Senado Federal, 03 jul. 2008. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=0250C85787EDD8B36E8FEC6DB6DDEF01.proposicoesWebExterno1?codteor=583131&filename=Tramitacao-PEC+229/2008. Acesso em: 21 maio 2021.

⁷⁴⁵ BRASIL, *op. cit.*

⁷⁴⁶ BRASIL, *op. cit.*

⁷⁴⁷ BRASIL, *op. cit.*

⁷⁴⁸ BRASIL, *op. cit.*

⁷⁴⁹ Em que se limitou a atestar o atendimento aos requisitos formais, materiais e circunstanciais. BRAGANÇA, Luiz Philippe de Orleans e. **Parecer [s. n.], de 2018**. Da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania sobre a Proposta de Emenda à Constituição nº 229, de 2008. Apensadas PEC nº 407/2009; PEC nº 350/2017 e PEC nº 378/2017. Altera o inciso V do § 3º do art. 14 da Constituição Federal para permitir a candidatura de pessoas sem filiação partidária, mediante apoio de um número mínimo de eleitores. Brasília, Senado Federal, 08 ago. 2019. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=0250C85787EDD8B36E8FEC6DB6DDEF01.proposicoesWebExterno1?codteor=1786752&filename=Tramitacao-PEC+229/2008. Acesso em: 21 maio 2021.

⁷⁵⁰ BRASIL. **Proposta de Emenda à Constituição nº 407, de 2009**. Acrescenta novo parágrafo ao art. 14 e revoga o inciso V do § 3º do mesmo artigo da Constituição Federal, dispondo sobre a possibilidade de candidatura a cargo eletivo sem filiação partidária. Senado Federal, Brasília, 17 set. 2009. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=0250C85787EDD8B36E8FEC6DB6DDEF01.proposicoesWebExterno1?codteor=692506&filename=Tramitacao-PEC+229/200. Acesso em: 21 maio 2021.

se que, no caso de eleições proporcionais, só serão considerados eleitos se contarem com número de votos equivalente no mínimo ao quociente eleitoral da respectiva circunscrição”⁷⁵¹.

Segundo a proposição, é justo que se reconheça legitimidade a indivíduos que alcancem sozinhos o quociente eleitoral em eleições proporcionais e a candidatos que vençam os pleitos majoritários sem ter “a máquina, o trabalho e os recursos humanos e financeiros de partidos políticos”, pois devem ser reconhecidos como pessoas identificadas com os anseios populares⁷⁵². Por conseguinte, a exclusão da condição de elegibilidade de filiação a partido é justificada como forma de oxigenar a atividade política “que sairá do ambiente restrito dos quadros partidários para se estender por todo o tecido social”⁷⁵³.

Na ocasião, asseverou que a medida é salutar para atrair novas lideranças e novos modelos de representação dos interesses do eleitorado nacional, permitindo a eleição autônoma de cidadãos “pelo prestígio pessoal que têm junto à população”⁷⁵⁴. Posteriormente, em estratégia legislativa omissiva, a proposta foi três vezes arquivada, não obstante a insistência pelo seu desarquivamento e apreciação, tendo, por último, recebido parecer positivo na CCJ na lavra do Deputado Relator Luiz Philippe de Orleans e Bragança⁷⁵⁵.

2.3.7 PEC n.º 41/2011

Por ironia do destino, a sétima PEC apresentada para inserir expressamente as candidaturas comunitárias na Constituição foi protocolada, em 19/05/2011, pelo à época Senador José Sarney⁷⁵⁶. Preconizou a alteração do inciso V do §3º do art. 14 da CF para excepcionar a exigência de filiação partidária nos pleitos municipais aos cargos de Prefeito e Vereador, autorizando, na forma da lei, a candidatura com o apoio de ao menos meio por cento do eleitorado da circunscrição⁷⁵⁷.

A proposta discorreu sobre a crise de representação política vivenciada no mundo e elencou como indicadores dessa agrura o significativo absenteísmo eleitoral e a redução do percentual de cidadãos filiados⁷⁵⁸. Na ocasião, afirmou que a conjuntura nacional e

⁷⁵¹ BRASIL, *ibidem*.

⁷⁵² BRASIL, *ibidem*.

⁷⁵³ BRASIL, *ibidem*.

⁷⁵⁴ BRASIL, *ibidem*.

⁷⁵⁵ BRASIL, *ibidem*.

⁷⁵⁶ BRASIL. **Proposta de Emenda à Constituição n.º 41, de 2011**. Altera o art. 14 da Constituição Federal para dispensar da exigência de filiação partidária os candidatos nas eleições municipais. Brasília, Senado Federal, 19 maio 2011. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=4585513&ts=1559240579247&disposition=inline>. Acesso em: 21 maio 2021.

⁷⁵⁷ BRASIL, *ibidem*.

⁷⁵⁸ BRASIL, *ibidem*.

internacional coloca em xeque a importância dos partidos políticos enquanto instituições essenciais para a intermediação representativa, mas que não é possível “prescindir por completo dos partidos” ou “substituí-los por relações diretas com os eleitores por meio da internet”⁷⁵⁹. Nesse ínterim, sustentou ser necessário “revigorar os partidos e, ao mesmo tempo, permitir a expressão eleitoral de forças que não se sentem representadas no atual sistema”, de modo que as candidaturas independentes são adequadas à intermediação de interesses locais alternativos às opções partidárias⁷⁶⁰.

No dia 01/06/2011, a Comissão de Constituição e Justiça aprovou parecer apresentado sob a relatoria do Senador Demóstenes Torres rejeitando a proposição⁷⁶¹. No mérito, pronunciou que a medida “vai em sentido contrário” ao objetivo almejado no processo de reforma política, consistente no fortalecimento dos partidos políticos⁷⁶². Como argumento, foi defendido que a permissão de candidaturas avulsas favorece “inadequadas e perniciosas tendências personalistas que não contribuem para o fortalecimento das nossas instituições políticas, mas, antes, atuam para desacreditá-las e fragilizá-las”⁷⁶³.

Segundo o relator, elas “estimulam a ilusão de soluções aventureiras e, muitas vezes, autoritárias” o que contribuiria para o enfraquecimento de discussões programáticas em detrimento de interesses pessoais⁷⁶⁴. Adicionalmente, destacou que o instituto atingiria também a fidelidade partidária de maneira negativa, antevendo que “os postulantes derrotados nos debates internos dos partidos seriam estimulados a deixar as suas agremiações partidárias para concorrerem como candidatos avulsos”⁷⁶⁵.

Apesar de compartilhar da preocupação sobre a necessidade de se estimular a participação popular no processo político, sustentou que os “efeitos colaterais” da medida não recomendam a sua adoção, tendo sido usado no Congresso, mais uma vez, o argumento da

⁷⁵⁹ BRASIL, *ibidem*.

⁷⁶⁰ BRASIL, *ibidem*.

⁷⁶¹ Tramitação disponível em: BRASIL, *ibidem*.

⁷⁶² TORRES, Demóstenes. **Parecer nº [s. n.], de 2011**. Da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, sobre a Proposta de Emenda à Constituição nº 41, de 2011, primeiro signatário Senador José Sarney, que altera o art. 14 da Constituição Federal para dispensar da exigência de filiação partidária os candidatos nas eleições municipais. Senado Federal, Brasília, 01 jun. 2011. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=4585531&ts=1559240579369&disposition=inline>. Acesso em: 21 maio 2021.

⁷⁶³ TORRES, *ibidem*.

⁷⁶⁴ BRASIL, *op. cit.*

⁷⁶⁵ BRASIL. **Proposta de Emenda à Constituição nº 7, de 2012**. Altera o inciso V do § 3º do art. 14 da Constituição, para permitir a candidatura desvinculada de filiação partidária. Brasília, Senado Federal, 28 dez. 2012. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=4596422&ts=1553265356982&disposition=inline>. Acesso em: 21 maio 2021.

necessária (e indefinida) espera pelo fortalecimento das agremiações políticas como justificativa para a não admissão do instituto⁷⁶⁶.

2.3.8 PEC n.º 07/2012

A oitava proposição de emenda à Constituição sobre o tema foi de autoria, também, do à época Senador Cristovam Buarque⁷⁶⁷. Responsável pela propositura da PEC n.º 56/2005, cujo mérito não chegou a ser avaliado, o parlamentar ofereceu uma alternativa de redação ao inciso V do §3º do art. 14 da CF, propondo um modelo de colegitimidade ativa para a subscrição de candidaturas eleitorais⁷⁶⁸.

Ao preconizar a incorporação de candidaturas apartidárias subscritas por um número mínimo de eleitores, sustentou que a medida homenageia o princípio da soberania popular na medida em que propugna “o exercício do poder político diretamente pelo povo ou por intermédio de seus representantes – não necessariamente dos partidos”⁷⁶⁹. Afirmou que a adequação do instituto ao sistema eleitoral pode ser feita com acomodações pontuais nas normas infraconstitucionais, concluindo que a alteração “permitirá o aprimoramento da representação política e a aproximação entre mandantes e seus mandatários”⁷⁷⁰.

Ato seguinte, a proposta recebeu parecer negativo na CCJ pela lavra do Senador Relator Humberto Costa (em 20/06/2013)⁷⁷¹. A par de reconhecer a inexistência de óbices à aprovação da matéria sob o ponto de vista da constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa – o parlamentar asseverou, no mérito, que a proposição era inoportuna e controversa⁷⁷². A propósito, reconheceu como equivocada a assunção da premissa fática de que os partidos políticos teriam se tornado obsoletos nas democracias atuais, pois a tese de que eles seriam “incapazes de aglutinar a diversidade das posições políticas que as sociedades contemporâneas produzem” não encontraria apoio nos fatos⁷⁷³.

⁷⁶⁶ BRASIL, *ibidem*.

⁷⁶⁷ BRASIL, *ibidem*.

⁷⁶⁸ BRASIL, *ibidem*.

⁷⁶⁹ BRASIL. **Proposta de Emenda à Constituição nº 7, de 2012**. Altera o inciso V do § 3º do art. 14 da Constituição, para permitir a candidatura desvinculada de filiação partidária. Brasília, Senado Federal, 28 dez. 2012. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=4596422&ts=1553265356982&disposition=inline>. Acesso em: 21 maio 2021.

⁷⁷⁰ BRASIL, *ibidem*.

⁷⁷¹ COSTA, Humberto. **Parecer [s. n.], de 2013**. Da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania sobre a Proposta de Emenda à Constituição nº 7, de 2012, primeiro signatário Senador Cristovam Buarque, que altera o inciso V do § 3º do art. 14 da Constituição, para permitir a candidatura desvinculada de filiação partidária. Brasília, 20 jun. 2013. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=4596431&ts=1553265357060&disposition=inline>. Acesso em: 21 maio 2021.

⁷⁷² COSTA, *ibidem*.

⁷⁷³ COSTA, *ibidem*.

Na sua concepção, não é desejável e nem possível ocorrer a transposição dos interesses particulares dos cidadãos “sem a mediação universalizante dos partidos”, já que inexistem precedentes conhecidos desse tipo de modelo alternativo⁷⁷⁴. Ao final, concluiu que o problema do sistema eleitoral brasileiro não é a manutenção artificial de partidos já caducos, mas sim a existência de um modelo que produz partidos fracos, e por conseguinte, impede-os de cumprirem “a contento o papel que deles se espera”⁷⁷⁵. A partir da tese que se tornou um chavão, asseverou que “uma reforma política regeneradora deve passar pelo fortalecimento dos partidos e não pelo incremento de sua vulnerabilidade”⁷⁷⁶, tendo inaugurado o falacioso argumento de que inexistiriam precedentes na política internacional de modelos com candidaturas independentes⁷⁷⁷.

2.3.9 PEC n.º 06/2015

A nona proposição submetida ao Congresso Nacional em favor das candidaturas comunitárias foi apresentada pelo Senador Reguffe em 05/02/2015⁷⁷⁸. Preconizou a supressão do inciso V do §3º do art. 14 da CF e o acréscimo do art. 17-A cujo teor passaria a dispor que: “A filiação a partido político é direito de todo cidadão brasileiro, vedada a exigência de filiação partidária como condição de elegibilidade ou requisito de qualquer espécie para o *pleno* exercício dos direitos políticos”⁷⁷⁹. Adicionalmente, sugeriu a fixação do apoio e assinatura de 1% dos eleitores da circunscrição como condição para a postulação das candidaturas comunitárias, tendo asseverado que a exigência de filiação é um impedimento para que as “pessoas exerçam plenamente a sua cidadania por meio do direito de ser votado”⁷⁸⁰.

⁷⁷⁴ COSTA, *ibidem*.

⁷⁷⁵ COSTA, *ibidem*.

⁷⁷⁶ COSTA, Humberto. **Parecer [s. n.], de 2013**. Da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania sobre a Proposta de Emenda à Constituição nº 7, de 2012, primeiro signatário Senador Cristovam Buarque, que altera o inciso V do § 3º do art. 14 da Constituição, para permitir a candidatura desvinculada de filiação partidária. Brasília, 20 jun. 2013. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=4596431&ts=1553265357060&disposition=inline>. Acesso em: 21 maio 2021.

⁷⁷⁷ COSTA, *ibidem*.

⁷⁷⁸ BRASIL. **Proposta de Emenda à Constituição nº 06 de 2015**. Suprime e acrescenta dispositivos à Constituição Federal, possibilitando o lançamento de candidaturas avulsas, independentemente de filiação partidária. Diário do Senado Federal, Brasília, 05 fev. 2015. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/119631>. Acesso em: 16 dez. 2021.

⁷⁷⁹ BRASIL. **Proposta de Emenda à Constituição nº 06 de 2015**. Suprime e acrescenta dispositivos à Constituição Federal, possibilitando o lançamento de candidaturas avulsas, independentemente de filiação partidária. Diário do Senado Federal, Brasília, 05 fev. 2015. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/119631>. Acesso em: 16 dez. 2021.

⁷⁸⁰ BRASIL, *ibidem*.

Tal como noutras proposições anteriores, destacou o cenário de crise política e asseverou que “a política causa repulsa” da maneira como ela hoje se apresenta⁷⁸¹. Derradeiramente, acentuou que a reforma política não passa pelo fortalecimento das máquinas partidárias (nem sempre a serviço do bem comum), mas percorre o caminho de “respeito e valorização do eleitor”, razão porque institutos que aperfeiçoam a plenitude da democracia e reduzem “a influência dos partidos políticos no mandato parlamentar” devem ser defendidos⁷⁸², tendo, desde então, amargado a omissão legislativa e a ausência de designação de relator para a sua apreciação⁷⁸³.

2.3.10 PEC n.º 16/2015

Em seguida, a décima proposta de emenda sobre o tema foi protocolada em 03/03/2015, por autoria do Senador Paulo Paim. Tratou-se de uma cópia fiel à PEC n.º 21/2006 (também de sua autoria) que havia sido rejeitada anteriormente na Comissão de Constituição e Justiça. Tanto a proposta de alteração normativa quanto a justificação foram idênticas, repetindo a fórmula de promover a alteração do inciso V do §3º do art. 14 da CF para inserir o apoio mínimo de eleitores como condição de elegibilidade alternativa à filiação partidária⁷⁸⁴.

Dessa vez, após ser encaminhada para a CCJ, recebeu parecer positivo em 17/08/2016 sob a relatoria do Senador Sérgio Petecão. Foi destacado que a medida atende aos requisitos formais, materiais e circunstanciais estabelecidos na CF em seu art. 60, e no mérito, o órgão de parecer se mostrou favorável à proposição por representar “a mais autêntica aplicação do princípio da soberania popular na regra eleitoral brasileira”⁷⁸⁵.

Consoante o princípio, foi asseverado que o poder político é exercido diretamente pelo povo, ou por meio de seus representantes, estejam eles organizados ou não em estruturas partidárias⁷⁸⁶. De maneira convergente com a percepção do autor da proposta, foi afirmado que

⁷⁸¹ BRASIL, *ibidem*.

⁷⁸² BRASIL, *ibidem*.

⁷⁸³ BRASIL, *ibidem*.

⁷⁸⁴ BRASIL. **Proposta de Emenda à Constituição n.º 16 de 2015**. Dá nova redação ao inciso V do §3º do art. 14 da Constituição para dispor sobre a candidatura de pessoas não filiadas a partidos políticos. Diário do Senado Federal, Brasília, 04 mar. 2015. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=3891005&ts=1630430880545>. Acesso em: 21 maio 2021.

⁷⁸⁵ PETECÃO, Sergio. **Parecer [s. n.], de 2006**. Da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania sobre a Proposta de Emenda à Constituição n.º 16, de 2015, do Senador Paulo Paim e outros, que dá nova redação ao inciso V do § 3º do art. 14 da Constituição, para dispor sobre a candidatura de pessoas não filiadas a partidos políticos. Brasília, Senado Federal, 17 ago. 2016. Disponível em <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=3891014&ts=1567519499971&disposition=inline>. Acesso em: 21 maio 2021.

⁷⁸⁶ PETECÃO, *ibidem*.

o Brasil e o mundo vivenciam uma época histórica de crise política em que a credibilidade do sistema representativo é cotidianamente defrontada pelos cidadãos⁷⁸⁷.

Nesse contexto, o fim do monopólio “teria o efeito de ampliar o leque de candidaturas à disposição do eleitor”, medida que aumentaria a “qualidade e a liberdade da representação política no País”⁷⁸⁸. Afinal, momentos de crise abrem oportunidades “de mudanças e alterações qualitativas no statu quo”, de forma que se a atual conjuntura for devidamente enfrentada, soluções capazes de reforçar a legitimidade e “representatividade dos Poderes Legislativo e Executivo” podem ser encontradas⁷⁸⁹. Em que pese o parecer positivo, a proposta nunca foi submetida a apreciação colegiada⁷⁹⁰.

2.3.11 PEC n.º 350/2017

Dois anos após a propositura da PEC n.º 16/2015, em 13 de julho de 2017 o Deputado João Derly submeteu o décimo primeiro projeto para admissão das candidaturas independentes no Brasil. Dentre todas as outras propostas de emenda, essa foi a que propôs o maior número de modificações no texto constitucional, não se limitando a alterar o art. 14, §3º, V⁷⁹¹.

Além de inserir a condição de elegibilidade de apoio eleitoral mínimo de 0,5% dos eleitores, para candidatos ao executivo, e 0,2% eleitores para candidatos ao legislativo nas respectivas circunscrições, a PEC propôs a inserção de dois novos parágrafos ao preceito, regulamentando aspectos que as demais propostas deixavam para normas infraconstitucionais⁷⁹². Na novel redação, sugeriu que o apoio mínimo do eleitorado às candidaturas apartidárias fosse coletado no lapso máximo de 8 meses e apresentado à Justiça

⁷⁸⁷ PETECÃO, *ibidem*.

⁷⁸⁸ PETECÃO, *ibidem*.

⁷⁸⁹ PETECÃO, *ibidem*.

⁷⁹⁰ BRASIL. **Proposta de Emenda à Constituição n.º 16, de 2015**. Tramitação disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/materias-bicamerais/-/ver/pec-16-2015-sf>. Acesso em: 21 maio 2021.

⁷⁹¹ BRASIL. **Proposta de Emenda à Constituição n.º 350, de 2017**. Altera os art. 14 e 77, e cria o art. 17-A, todos da Constituição Federal, para permitir a apresentação de candidaturas a cargo eletivo independentemente de filiação partidária, desde que haja o apoio mínimo de eleitores na circunscrição, e para possibilitar a associação de candidatos independentes em listas cívicas, nas eleições proporcionais. Brasília, Senado Federal, 13 jul. 2017. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1579429&filename=PEC+350/2017. Acesso em: 21 maio 2021.

⁷⁹² BRASIL. **Proposta de Emenda à Constituição n.º 350, de 2017**. Altera os art. 14 e 77, e cria o art. 17-A, todos da Constituição Federal, para permitir a apresentação de candidaturas a cargo eletivo independentemente de filiação partidária, desde que haja o apoio mínimo de eleitores na circunscrição, e para possibilitar a associação de candidatos independentes em listas cívicas, nas eleições proporcionais. Brasília, Senado Federal, 13 jul. 2017. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1579429&filename=PEC+350/2017. Acesso em: 21 maio 2021.

Eleitoral até 30 dias antes de ser iniciado o período das convenções partidárias, incumbindo ao órgão a função de verificar os documentos apresentados no registro para as providências de direito cabíveis⁷⁹³.

De forma inovadora, para fins de cálculo do quociente eleitoral previu a possibilidade de os candidatos comunitários a cargos disputados pelo sistema proporcional se postularem mediante listas, observando-se o número máximo de integrantes fixados para os partidos e garantindo-se a participação no horário eleitoral gratuito e acesso aos recursos públicos financeiros, nos termos da lei⁷⁹⁴. Aduziu que a “experiência internacional demonstra que um regime de partidos pode coexistir em harmonia com as candidaturas cidadãs”, de modo que apenas 9% dos países no mundo não admitem as candidaturas independentes em nenhum de seus pleitos⁷⁹⁵.

Criticou o fato de o Brasil estar alinhado à diminuta minoria que rejeita a abertura do sistema à participação popular, pois a candidatura avulsa “favorece a renovação da classe política” e “a participação de integrantes dos movimentos sociais e das minorias no processo eleitoral”⁷⁹⁶. Ademais, ressaltou que o apoio eleitoral mínimo cumpre a relevante função de impedir que candidaturas sem respaldo social acessem os recursos públicos disponibilizados às campanhas e, que ao propor “a substituição de um sistema de base partidária por outro”, se almeja “democratizar o acesso aos cargos eletivos no País”, sendo dever do Congresso “repensar os pilares do sistema eleitoral” e promover a representação em sintonia com a “multiplicidade de interesses e vozes que integram a complexa sociedade brasileira”⁷⁹⁷.

Assim como boa parte das demais, essa proposta também amarga a omissão legislativa quanto a sua deliberação, tendo recebido parecer positivo na CCJ pelo então Deputado Relator Luiz Philippe de Orleans e Bragança, sem posteriores movimentações⁷⁹⁸.

2.3.12 PEC n.º 378/2017

A décima segunda e última proposta de emenda à constituição que objetivou a reinserção das candidaturas apartidárias no sistema político brasileiro foi apresentada pela Deputada Renata Abreu. Submetida à Câmara dos Deputados em 09/11/2017, seguiu a fórmula

⁷⁹³ BRASIL, *ibidem*.

⁷⁹⁴ BRASIL, *ibidem*.

⁷⁹⁵ BRASIL, *ibidem*.

⁷⁹⁶ BRASIL, *ibidem*.

⁷⁹⁷ BRASIL, *ibidem*.

⁷⁹⁸ BRASIL. **Proposta de Emenda à Constituição nº 350, de 2017**. Tramitação disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/materias-bicameras/-/ver/pec-350-2017-cd>. Acesso em: 21 maio 2021. Acesso em: 21 maio 2021.

de alterar o art. 14, §3º, inciso V, da CR para inserir a condição de elegibilidade para apartidários relativa ao apoio de ao menos 0,1% do eleitorado na circunscrição⁷⁹⁹.

Previu que o pré-requisito deve ser comprovado no momento do registro da candidatura, e como justificativa, sustentou que “as eleições representam o ápice do exercício da soberania popular”, sendo coerente que “a ampla abrangência verificada no direito ao voto” seja estendida ao direito de ser votado⁸⁰⁰. Manifestou que a autorização das candidaturas independentes “contribuiria para reforçar o envolvimento do cidadão com as questões políticas e administrativas de sua comunidade”, não havendo razão plausível para a manutenção do óbice ao pleno exercício da capacidade eleitoral passiva⁸⁰¹. Apensada à PEC n.º 229/2008, a proposta recebeu parecer positivo na CCJ em 30/10/2019, ficando no aguardo de providências congressuais⁸⁰².

2.4. O pleito apartidário em litígios jurisdicionais

Em face às obstruções ao *devido processo legislativo substantivo* levadas a cabo pelo establishment político – desde 1944 mais preocupado em conservar um arranjo eleitoral fisiologicamente partidário do que alcançar uma ordenação consentânea à universalidade do sufrágio e às liberdades públicas cidadãs – a pretensão comunitária deixa nas últimas décadas de se ater ao campo das disputas exclusivamente políticas para adentrar ao prado dos embates hermenêuticos.

Através do Recurso Extraordinário n.º 1.238.853 e de alguns Mandados de Injunção, passa a ser defendido que a celeuma sobre a admissibilidade das candidaturas comunitárias não é questão restrita à deliberação das elites políticas brasileiras, que desde o fim do Estado Novo, e por meio de partidos, tem entrincheirado o âmbito de abrangência da capacidade eleitoral. Sem prejuízo do respeito ao devido processo legislativo, tem se destacado a imprescindibilidade de a corte constitucional atuar: (i) como órgão garantidor da formação da vontade democrática; (ii) como instituição protetora dos direitos fundamentais; e (iii) como órgão incrementador da

⁷⁹⁹ BRASIL. **Proposta de Emenda à Constituição n.º 378, de 2017**. Altera o art. 14 da Constituição Federal, para permitir a apresentação de candidaturas a cargo eletivo independentemente de filiação partidária, desde que haja o apoio de, no mínimo, um por cento dos eleitores da respectiva circunscrição eleitoral. Brasília, Senado Federal, 09 nov. 2019. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1620711&filename=PEC+378/2017. Acesso em: 21 maio 2021.

⁸⁰⁰ BRASIL, *ibidem*.

⁸⁰¹ BRASIL, *ibidem*.

⁸⁰² BRASIL. **Proposta de Emenda à Constituição n.º 378, de 2017**. Tramitação disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/materias-bicamerais/-/ver/pec-350-2017-cd>>. Acesso em: 21 maio 2021.

razão decisória; pois a sua imparcialidade em face ao *paradoxo do autointeresse dos partidos no estabelecimento de um oligopólio postulatório* torna-lhe entidade menos interessada na delimitação hermenêutica da amplitude do art. 14, §3º, V, da CF.

2.4.1 A questão do alcance normativo do art. 14, §3º, V, da CF no Recurso Extraordinário n.º 1.238.853 com Repercussão Geral reconhecida⁸⁰³

Após os recorrentes Rodrigo Sobrosa Mezzomo e Rodrigo Rocha Barbosa tentarem se candidatar para disputar as eleições municipais aos cargos de Prefeito e Vice-Prefeito do Município do Rio de Janeiro, em 2016, e terem os respectivos registros de candidatura indeferidos pelas instâncias ordinárias sob o fundamento de que a filiação partidária trata-se de condição de elegibilidade inafastável do sistema – interpuseram recurso extraordinário para o STF aduzindo que a proibição viola múltiplos dispositivos da CF⁸⁰⁴.

Entre eles: o art. 1º, inciso II (cidadania como fundamento da República); o art. 1º, inciso III (dignidade da pessoa humana); o art. 1º, inciso V (pluralismo político); o art. 4º, inciso II (prevalência dos direitos humanos nas relações internacionais); o art. 5º, inciso XX (ninguém poderá ser compelido a associar-se ou a permanecer associado) e os §§ 1º e 2º desse último preceito (aplicação imediata e a cláusula de abertura dos direitos fundamentais)⁸⁰⁵.

Aditivamente, suscitaram: (i) que o Art. 14, § 3º, V, da Lei Maior trata-se de norma limitadora de direito político fundamental, e por essa razão, deve ser interpretado restritivamente; (ii) que a vedação às candidaturas independentes afronta o Art. 25 do Pacto Internacional sobre Direitos Civil e Políticos, o art. 21 da Declaração Universal de Direitos do Homem e o art. 27 da Convenção de Viena; (iv) que a Carta Cidadã não proibiu as candidaturas avulsas em nenhuma de suas normas e; (v) que a Convenção Americana de Direitos Humanos proíbe o estabelecimento de condição de elegibilidade não fundamentada em “motivo de idade,

⁸⁰³ Não se examinará os aspectos processuais atinentes ao recurso no que diz respeito à prejudicialidade do conhecimento do Agravo em Recurso Extraordinário. A tese restou vencida em Plenário. Para uma visão crítica a respeito do tema, cf. GRESTA, Roberta Maia; SALGADO, Eneida Desiree. Candidaturas Avulsas: pode o STF examinar um requerimento de candidatura de 2016?. **Justificando**, 11 out. 2017. Disponível em: <http://www.justificando.com/2017/10/11/candidaturas-avulsas-pode-o-stf-examinar-um-requerimento-de-candidatura-de-2016/>. Acesso em: 03 mar. 2020. Os controversos aspectos processuais atinentes à lide também foram cuidadosamente examinador no Parecer da Procuradoria Geral da República, disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=312881136&ext=.pdf>. Acesso em: 03 mar. 2020.

⁸⁰⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário com Agravo 1.054.490/RJ**. Relator: Min. Luís Roberto Barroso. Brasília, 09 mar. 2018. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5510100>. Acesso em: 21 maio 2021.

⁸⁰⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário com Agravo 1.054.490/RJ**. Relator: Min. Luís Roberto Barroso. Brasília, 09 mar. 2018. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5510100>. Acesso em: 21 maio 2021.

nacionalidade, residência, idioma, instrução, capacidade civil ou mental, ou condenação, por juiz competente, em processo penal”⁸⁰⁶.

Em parecer ofertado em 02 de outubro de 2017, a Procuradoria Geral da República fez considerações processuais e materiais sobre o litígio. No aspecto material, aduziu que a solução da celeuma exige atividade interpretativa complexa, pois não depende de simples aplicação dos precedentes acerca do status hierárquico dos tratados de direitos humanos fixados no RHC 79.785, no RE 349.703 e no RE 466.343⁸⁰⁷. A propósito, o *custus iuris* pontuou que a solução do impasse envolve o exame crítico da jurisprudência do STF, pois a CADH foi promulgada sob a vigência do art. 5, §2º, da CF, ainda em sua amplitude originária⁸⁰⁸.

Por conseguinte, ao retomar a discussão acerca do status hierárquico dos tratados de direitos humanos, o parquet aduziu que a tese do caráter supralegal fundou-se em três premissas equivocadas: (i) a da necessidade de negar o status constitucional como forma de evitar a generalização da insegurança jurídica; (ii) a da insuficiência do §2º do art. 5º para dar estatura constitucional aos tratados incorporados antes da EC n.º 45/2004; e (iii) a da natureza jurídica meramente interpretativa do superveniente preceito contido no §3º do art. 5º da CF⁸⁰⁹.

Conclusivamente, a PGR asseverou que a incorporação da norma internacional proibitiva da limitação ao direito de ser votado por motivo de filiação partidária é harmônica com o art. 60, §4º, ii, visto que a Constituição apenas instituiu o “voto direto, secreto, universal e periódico” como a salvo de mudanças⁸¹⁰. Destarte, porquanto o art. 23 da CADH pertence ao bloco de constitucionalidade, o preceito derogou cronologicamente a exigência de filiação partidária para subscrição de candidatura eleitoral, na medida em que “ao terem aprovado o Pacto de São José”, os partidos políticos abriram mão “da função de organizações intermédias exclusivas entre governantes e governados”⁸¹¹.

2.4.2 A invocação de omissão legislativa nos Mandados de Injunção n.º 7003, 6938, 6977, 6900 e 6880

⁸⁰⁶ BRASIL, *ibidem*.

⁸⁰⁷ FERREIRA, Odím Brandão; DODGE, Raquel Elias Ferreira. **Parecer da Procuradoria-Geral da República no Recurso Extraordinário com Agravo 1.054.490-RJ**. 22790 - OBF - PGR. Brasília: Procuradoria-Geral da República, 2017. Parecer. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/dl/parecer-mp-avulsa.pdf>. Acesso em: 19 maio 2021.

⁸⁰⁸ FERREIRA; DODGE, *ibidem*, p. 25.

⁸⁰⁹ FERREIRA; DODGE, *ibidem*, p. 23-42.

⁸¹⁰ FERREIRA, Odím Brandão; DODGE, Raquel Elias Ferreira. **Parecer da Procuradoria-Geral da República no Recurso Extraordinário com Agravo 1.054.490-RJ**. 22790 - OBF - PGR. Brasília: Procuradoria-Geral da República, 2017. Parecer. p. 50. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/dl/parecer-mp-avulsa.pdf>. Acesso em: 19 maio 2021.

⁸¹¹ FERREIRA; DODGE, *ibidem*, p. 50-51.

No Agravo Regimental no Mandado de Injunção 7003-DF, o Plenário do STF rejeitou a pretensão do impetrante de impor a regulamentação das candidaturas avulsas em eleições majoritárias do Congresso Nacional. Segundo a Corte, o mandado de injunção “não se presta a resolver controvérsias baseadas em normas em vigor, mas tão somente a possibilitar o exercício de um direito expressamente assegurado pela Constituição, cuja efetivação depende da edição da norma regulamentadora competente”⁸¹². Em cotejo a causa de pedir, o STF asseverou que “As candidaturas avulsas em eleições majoritárias não encontram na Carta Magna obrigação jurídico-constitucional de regulamentação, revelando-se inócua a inércia legislativa”⁸¹³.

A propósito, citou que no julgamento da Questão de Ordem no ARE 1.054.490 o Tribunal estipulou que “o tema das candidaturas avulsas envolve controvérsia interpretativa acerca do ‘significado e o alcance da exigência de filiação partidária, prevista no art. 14, § 3º, da Constituição’ e que apesar da necessidade de interpretá-lo “à luz: (i) do status supralegal do Pacto de São José da Costa Rica, (ii) do princípio republicano, (iii) do direito à cidadania (CF/88, art. 1º, II), (iv) da dignidade da pessoa humana (CF/88, art. 1º, III) e (v) da liberdade de associação (CF/88, art. 5º, XX)”⁸¹⁴, o fato não implica um necessário reconhecimento de omissão legislativa na regulamentação da matéria⁸¹⁵.

Na mesma linha, similar orientação foi monocraticamente adotada no MI 6977-DF, ocasião em que o Ministro Celso de Mello negou cognoscibilidade ao remédio injuncional. Na hipótese, o impetrante postulava o reconhecimento do seu “direito à candidatura independente e avulsa, sem filiação partidária” para concorrer ao cargo de Deputado Federal⁸¹⁶.

Ao examinar a pretensão, o Relator destacou não haver “situação de lacuna técnica reclamada pela norma inscrita no art. 5º, LXXI, da Carta Política”, um pressuposto

⁸¹² BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Mandado de Injunção 7003/DF**. Número único: 0077044-79.2018.1.00.0000. Relator: Min. Luiz Fux. Brasília, 20 set. 2019. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5530671>. Acesso em: 21 maio 2021.

⁸¹³ BRASIL, *ibidem*.

⁸¹⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário com Agravo 1.054.490/RJ**. Relator: Min. Luís Roberto Barroso. Brasília, 09 mar. 2018. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5510100>. Acesso em: 21 maio 2021. Na ocasião, a corte rejeitou o pedido para reconhecimento da ausência de recepção do artigo 2º do Código Eleitoral por impropriedade da via injuncional. Que não se presta a análise “de eventual inconstitucionalidade que infirme a validade de ato normativo em vigor” e “da compatibilidade de ato normativo pré-constitucional com a Constituição superveniente”. BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Mandado de Injunção 7003/DF**. Número único: 0077044-79.2018.1.00.0000. Relator: Min. Luiz Fux. Brasília, 20 set. 2019. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5530671>. Acesso em: 21 maio 2021.

⁸¹⁵ Esse entendimento foi referendado no Agravo Regimental no MI 6938-DF. BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Mandado de Injunção 6938/DF**. Número único: 0072404-33.2018.1.00.0000. Relatora: Min. Rosa Weber. Brasília, 24 out. 2020. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5478624>. Acesso em: 21 maio 2021.

⁸¹⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Injunção 6977/DF**. Número único: 0075042-39.2018.1.00.0000. Relator: Min. Celso de Mello. Brasília, 05 out. 2018. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5510100>. Acesso em: 21 maio 2021.

indispensável “ao adequado exercício desse remédio de índole constitucional”⁸¹⁷. Nesse sentido, salientou ser imprescindível para a concessão da ordem pleiteada que fosse estabelecida uma correlação “entre a imposição constitucional de legislar, de um lado, e o consequente reconhecimento do direito público subjetivo à legislação, de outro”⁸¹⁸. Em cotejo aos fundamentos da causa de pedir, asseverou não haver sido demonstrada “a existência de qualquer preceito consubstanciador de determinação constitucional para editar a pretendida norma regulamentadora” relativa ao direito às candidaturas avulsas⁸¹⁹. Inclusive, porque “o princípio de vinculação das candidaturas aos partidos políticos”, previsto no art. 14, §3º, V, da CF, teria sido reforçado por ocasião da aprovação da Lei n.º 13.488/17, quando o § 14 teria sido acrescentado ao art. 11 da Lei nº 9.504/1997”, determinando ser “vedado o registro de candidatura avulsa, ainda que o requerente tenha filiação partidária”⁸²⁰.

No MI 6900, semelhante trilhar foi seguido pelo Ministro Relator Ricardo Lewandowski que, em síntese, negou seguimento ao remédio injuncional cujo teor alegava a existência de uma omissão regulatória na fruição do direito de ser candidato apartidário ao cargo de Presidente da República⁸²¹. Na ocasião, o magistrado asseverou que a concessão do *mandamus* depende da existência de um direito constitucional relacionado a liberdades fundamentais, à nacionalidade, à soberania ou à cidadania e de uma omissão legislativa que lhe prejudique a fruição⁸²². Em concreto, uma vez que a filiação partidária está expressamente prevista como condição de elegibilidade na Constituição, o Ministro afirmou que o preenchimento do requisito constitui pressuposto de adequação da postulação ao regime jurídico do processo eleitoral, não havendo omissão reconhecível no caso⁸²³.

Por distinta fundamentação, foi o que também concluiu a Ministra Rosa Weber ao negar seguimento ao MI 6880-DF⁸²⁴. Em síntese, asseverou que suposta omissão regulatória sobre eventual direito assegurado em norma infraconstitucional, mais precisamente, no art. 23 do Pacto de São José da Costa Rica, não autoriza a utilização do writ injuncional, visto que o

⁸¹⁷ BRASIL, *ibidem*.

⁸¹⁸ BRASIL, *ibidem*.

⁸¹⁹ BRASIL, *ibidem*.

⁸²⁰ BRASIL, *ibidem*.

⁸²¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Injunção 6900/PR**. Número único: 0069348-89.2018.1.00.0000 Relator: Min. Ricardo Lewandowski. Brasília, 26 jun. 2018. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5440573>. Acesso em: 21 maio 2021

⁸²² BRASIL, *ibidem*.

⁸²³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Injunção 6900/PR**. Número único: 0069348-89.2018.1.00.0000 Relator: Min. Ricardo Lewandowski. Brasília, 26 jun. 2018. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5440573>. Acesso em: 21 maio 2021

⁸²⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Injunção 6880/DF**. Número único: 0067141-20.2018.1.00.0000. Relatora: Min. Rosa Weber. Brasília, 13 abr. 2018. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5369343>. Acesso em: 21 maio 2021.

instrumento se presta a colmatação de lacunas legislativas que inviabilizem o gozo de liberdades de estatura constitucional⁸²⁵. A título argumentativo, asseverou que ainda que ao Pacto de São José fosse reconhecida estatura constitucional, a impetração do MI revelar-se-ia inidônea, posto que o parâmetro impugnado é norma de eficácia condicionada e o *writ* não se revela adequado a solucionar conflito aparente de normas⁸²⁶.

3 A hipótese de alteração informal da Carta e o mandado de universalização do sufrágio

Uma digressão do conceito jurídico-político de candidaturas apartidárias no Brasil revela que as postulações unipessoais a cargos públicos eletivos surgem na colônia como um costume jurídico local arraigado à tradição lusitana (1532)⁸²⁷; estendem-se ao âmbito nacional com a eleição para os representantes das Cortes de Lisboa (1821); mantêm-se como preceito jurídico diante o surgimento dos partidos (1831); e são reconhecidas como direito subjetivo dos cidadãos pelo ordenamento (1932), até defrontarem a supressão e a perda de sua autonomia dogmática no estadonovismo (1944).

Em linhas contemporâneas, a pretensão comunitária é solenemente ignorada nos debates parlamentares da ANC de 87-88, período em que o inciso V do §3º do art. 14 é positivado à margem de *um devido processo legislativo minimamente substancial*⁸²⁸. Promulgada, a lei fundamental não menciona explicitamente as candidaturas avulsas, cingindo-se a estabelecer – além de uma suposta condição de elegibilidade genérica de filiação – que o registro por partido é indispensável somente nas eleições para os cargos de Presidente da República (art. 77, §2º⁸²⁹), Governador (art. 28 c/c art. 77⁸³⁰) e Prefeito em Municípios com

⁸²⁵ BRASIL, *ibidem*.

⁸²⁶ BRASIL, *ibidem*.

⁸²⁷ Sobre a historicidade dos conceitos, cf. KOSELLECK, Reinhart. **Crítica e crise: uma contribuição à patogênese do mundo burguês**. Tradução de Luciana Castelo-Branco. Rio de Janeiro: EDUERJ, Contraponto, 1999.

⁸²⁸ Sobre o devido processo legislativo, cf. OLIVEIRA, Marcelo Andrade Cattoni de. **Devido processo legislativo: uma justificação democrática do controle jurisdicional de constitucionalidade das leis e do processo legislativo**. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

⁸²⁹ “Art. 77. A eleição do Presidente e do Vice-Presidente da República realizar-se-á, simultaneamente, no primeiro domingo de outubro, em primeiro turno, e no último domingo de outubro, em segundo turno, se houver, do ano anterior ao do término do mandato presidencial vigente. [...] § 2º Será considerado eleito Presidente o candidato que, registrado por partido político, obtiver a maioria absoluta de votos, não computados os em branco e os nulos”. BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Diário Oficial da União, 05 out. 1988, p. 1 (Publicação Original). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 20 maio 2021.

⁸³⁰ “Art. 28. A eleição do Governador e do Vice-Governador de Estado, para mandato de quatro anos, realizar-se-á no primeiro domingo de outubro, em primeiro turno, e no último domingo de outubro, em segundo turno, se houver, do ano anterior ao do término do mandato de seus antecessores, e a posse ocorrerá em primeiro de janeiro do ano subsequente, observado, quanto ao mais, o disposto no art. 77”. BRASIL, *ibidem*.

mais de 200 mil eleitores (art. 29, II c/c art. 77⁸³¹), nada dispondo quanto à registrabilidade – exclusivamente por partidos – de parlamentares e demais Prefeitos como condição indispensável à eletividade.

Para alguns, a estipulação seria desnecessária em face da adoção do sistema proporcional nos pleitos de Deputados e Vereadores (art. 45), visto que essas autoridades se elegem pelo quociente eleitoral partidário, todavia, a teorização é insuficiente a responder por que o constituinte não exigiu o registro por partido para concorrer aos cargos de Senador e de Prefeito em “pequenos municípios”, ditando um paralelismo coerente com a condição existente para os Prefeitos de “grandes municípios” (com mais de 200 mil eleitores), para os Governadores e para o Presidente da República.

Destarte, apesar de inexistir previsão constitucional proibindo as candidaturas avulsas, doutrina e tribunais convencionaram interpretar o art. 14, §3º, V, da CF como uma condição de elegibilidade aplicável a todos os cidadãos e a todos os cargos da República (Exegese *A infra*), sem defrontar a contradição entre essa opção interpretativa e o silêncio da Carta na matéria registral de parlamentares (em todos os cargos e âmbitos federativos) e de Prefeitos em “pequenos municípios”. É ver:

Quadro 1 – Exegese A quanto a permissibilidade de candidaturas apartidárias na CF/88

Exegese	Filiação Partidária (art. 14, §3º, V)	Registro da postulação (art. 77, §2º, art. 28 e art. 29, II)	Incoerência normativa
A	É condição de elegibilidade imposta a todos os cidadãos para disputarem as eleições a quaisquer cargos da República	O registro da candidatura precisa ser feito por partido político nas postulações a quaisquer cargos eletivos.	Ignora que o constituinte exigiu o registro da postulação por partido somente nos cargos de Presidente da República, Governador e Prefeito

⁸³¹ “Art. 29. O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos: [...] II - eleição do Prefeito e do Vice-Prefeito realizada no primeiro domingo de outubro do ano anterior ao término do mandato dos que devam suceder, aplicadas as regras do art. 77, no caso de Municípios com mais de duzentos mil eleitores”. BRASIL, *ibidem*.

			de grandes municípios; Ademais, suprime a possibilidade de cidadãos não afiliados concorrerem aos pleitos, em prejuízo da máxima eficácia do sufrágio universal (art. 14, <i>caput</i> c/c o art. 5º, §§ 1º e 2º).

Fonte: Elaborado pelo autor, 2021.

Se é verdade que a registrabilidade nada mais é do que a aferição pela Justiça Eleitoral do preenchimento das condições de elegibilidade pelo candidato – de modo a transportá-la de um plano potencial a um plano concreto⁸³² –, uma teoria interpretativa que objetive assegurar a coerência entre os preceitos constitucionais deve compatibilizar as dicções sobre elegibilidade e registrabilidade, entre si e com os princípios e direitos fundamentais da Carta Cidadã.

Nesse escopo, uma Exegese B que considere a filiação como condição genérica de elegibilidade e o registro de candidaturas via partidos como um requisito adstrito às postulações feitas aos cargos de Presidente, Governador e de Prefeito em grandes municípios, igualmente se revela insatisfatória, na medida em que abre possibilidades para que filiados preteridos pelos partidos se postulem independentemente dessas agremiações e porquanto fulmina as possibilidades de apartidários registrarem-se autonomamente:

Quadro 2 – Exegese B quanto a permissibilidade de candidaturas apartidárias na CF/88

Exegese	Filiação Partidária (art. 14, §3º, V)	Registro da postulação (art. 77, §2º, art. 28 e art. 29, II)	Incoerência normativa
B	É condição de elegibilidade imposta a todos os cidadãos	O registro da candidatura somente precisa ser feito por partido político nas	Dá margem a pretensão de registro por filiados preteridos

⁸³² NIESS, Pedro Henrique Távora. **Direitos políticos**: elegibilidade, inelegibilidade e ações eleitorais. São Paulo: Edipro, 2007. p. 27.

	para disputarem quaisquer cargos da República	postulações aos cargos de Presidente da República; Governador e Prefeito em municípios com mais de 200 mil eleitores.	em convenção nas pré-candidaturas aos cargos de Deputado, Senador e Prefeitos em Municípios com até 200 mil eleitores; Ademais, suprime a possibilidade de cidadãos não afiliados concorrerem autonomamente nos pleitos, em prejuízo da máxima eficácia do sufrágio universal (art. 14, <i>caput</i> c/c o art. 5º, §§ 1º e 2º).

Fonte: Elaborado pelo autor, 2021.

Uma exegese C que considere a filiação partidária como condição de elegibilidade adstrita aos candidatos postulados via partidos e reconheça o registro das candidaturas como potestade exclusiva das agremiações é igualmente incoerente, porquanto suprime a capacidade de registro autônomo dos apartidários a despeito de lhes dispensar do requisito de filiação.

Isto é, ao tempo em que o âmbito de abrangência pessoal do art. 14, §3º, V seria flexibilizado nessa orientação, haveria uma supressão da capacidade autônoma de registro dos apartidários aos cargos de Prefeito de “pequenos municípios” e de parlamentares em qualquer âmbito, o que se daria em prejuízo das liberdades públicas cidadãos e da literalidade da Carta:

Quadro 3 – Exegese C quanto a permissibilidade de candidaturas apartidárias na CF/88

Exegese	Filiação Partidária (art. 14, §3º, V)	Registro da postulação (art. 77, §2º, art. 28 e art. 29, II)	Incoerência normativa
C	É condição de elegibilidade imposta somente aos	O registro da candidatura precisa ser feito por partido	Ignora que o constituinte exigiu o

	candidatos que serão registrados por partidos	político nas postulações feitas a quaisquer cargos eletivos.	registro da postulação por partido somente nos cargos de Presidente da República, Governador e Prefeito em “grandes municípios”; Ademais, suprime a possibilidade de cidadãos não afiliados se registrarem nos pleitos, em prejuízo da máxima eficácia do sufrágio universal e dos direitos fundamentais (art. 14, <i>caput</i> c/c o art. 5º, §§ 1º e 2º).

Fonte: Elaborado pelo autor, 2021.

Noutro passo, a única interpretação que se revela consentânea a evitar incoerências e antinomias entre o art. 14, §3º, V e os arts. 77, §2º, art. 28 e art. 29, todos da CF/88, e se mostra cônsona à principiologia e aos direitos fundamentais da Carta é a que compreende que a exigência de filiação é condição de elegibilidade adstrita aos candidatos postulados por partidos.

Para obterem os subsídios eleitorais concedidos a essas entidades, eles devem estar afiliados às agremiações por um período mínimo de tempo, não havendo prejuízo para que cidadãos não afiliados registrem-se autonomamente nos pleitos a Vereador, Deputado, Senador e Prefeito de “pequenos municípios”, na forma da lei:

Quadro 4 – Exegese D quanto a permissibilidade de candidaturas apartidárias na CF/88

Exegese	Filiação Partidária (art. 14, §3º, V)	Registro da postulação (art. 77, §2º, art. 28 e art. 29, II)	Incoerência normativa
D	É condição de elegibilidade imposta somente aos candidatos que serão registrados por partidos	O registro da candidatura somente precisa ser feito por partido político nas postulações partidárias aos cargos de Presidente da República, Governador e Prefeito em municípios com mais de 200 mil eleitores	Não há.

Fonte: Elaborado pelo autor, 2021.

Nesse escólio, os artigos 77, §2º, 28 e 29, II são sistematicamente interpretados e combinados ao art. 14, §3º, V para se extrair a conclusão de que as candidaturas aos pleitos de Presidente da República, Governador e Prefeito, em grandes municípios, apenas podem ser pleiteadas por cidadãos afiliados e registrados pelo respectivo partido, ao passo em que é assinalagmaticamente autorizada, nos demais cargos, a postulação e registro autônomo de não afiliados – na forma da lei.

A exegese contorna uma inaceitável seletividade interpretativa que desconsidera a inexistência de previsão constitucional para que o registro de postulações aos parlamentos e para as chefias do Executivo, em pequenas municipalidades, ocorram mediante a intermediação de partidos. Todavia, doutrina e órgãos oficiais têm simplesmente ignorado a dicção desses preceitos para interpretarem, numa literalidade assistemática, que a filiação partidária é condição de elegibilidade imposta a todos os cidadãos postulantes a quaisquer cargos da República⁸³³.

⁸³³ A regulamentação infraconstitucional da filiação partidária encontra-se nos artigos 19 e 22 da Lei n.º 9.096/95 (Lei Orgânica dos Partidos Políticos) e na Resolução n.º 23.117 do TSE, possuindo também delineação jurisprudencial na Súmula n.º 20 do Tribunal Superior Eleitoral. Para uma crítica ao debate hermenêutico dicotômico entre interpretativistas e não-interpretativista, cfr. FERNANDES, Bernardo Gonçalves. A Teoria da interpretação judicial para além do interpretativismo e do não-interpretativismo. In: XXI CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI, 21., 2012, Uberlândia. **Anais do XXI Encontro Nacional do Conpedi**: Tema Sistema Jurídico e Direitos Fundamentais Individuais e Coletivos. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2012. p. 10564-10582. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/publicacao/?evento=37>. Acesso em: 20 maio 2021.

De maneira desconectada à unidade da Carta e aos princípios da universalidade do sufrágio, do pluralismo político, da cidadania e da liberdade de consciência, tem sido asseverado que a filiação é ontologicamente indispensável à fruição do direito de ser votado, como se existisse um vínculo inseparável entre esses institutos jurídicos. Assim, a concepção de que a filiação a partido (art. 14, §3º, V) é condição universal de elegibilidade tem prevalecido desde 1988, a despeito de a Corte já admitir que as hipóteses de elegibilidade constitucionais podem ser mitigadas a destinatários determinados, e à revelia de a exigência ser a única – entre as seis condições do §3º – que impõe a limitação à capacidade eleitoral passiva por fato/ato-fato despido de razão jurídica de direito público ou relacionado à capacidade de exercício de liberdades cidadãs.

Ademais, relevantíssimos acontecimentos posteriores à promulgação da Constituição de 1988 justificam a revisitação da exegese originária, em reconhecimento da ocorrência de alteração informal da Carta e identificação da interpretação “D” como a mais consentânea à universalização do sufrágio e à principiologia constitucional⁸³⁴. O primeiro desses eventos ocorre já em 1992, com a internalização do Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos e com adoção da Convenção Americana de Direitos Humanos pela República Federativa do Brasil, cujos textos proíbem, respectivamente, a negativa ao direito de ser eleito por motivo de opinião política (art. 25 c/c art. 2º) e a restrição ao direito de ser votado por motivo não relacionado a “idade, nacionalidade, residência, idioma, instrução, capacidade civil ou mental, ou condenação, por juiz competente, em processo penal” (art. 23.2).

O segundo evento sucede em 1994 com a edição da Resolução TSE n.º 14.371, cujo texto reconheceu a relatividade das condições de elegibilidade impostas na CF e mitigou a idade fixada nos incisos II, III e VI, alínea *d*, para admitir o seu cumprimento em data ulterior ao registro⁸³⁵. O terceiro dá-se em 1994 com o processo de desenvolvimento da Terceira Revolução Industrial (ou revolução digital), principiada no Brasil com a chegada da internet comercial e levada a novos patamares, a partir de 2000, com o crescimento das combinações entre tecnologias físicas e virtuais e recrudescimento da capacidade computacional⁸³⁶.

⁸³⁴ Utilizar-se-á como contributo ao desenvolvimento teórico do instituto da alteração informal da constituição as pesquisas previamente desenvolvidas em: SACCHETTO, Thiago. As mutações constitucionais no contexto brasileiro de crise da representação democrática. **e-Pública**, v. 2, n. 1, p. 123-140, jan. 2015. Disponível em: <https://e-publica.pt/volumes/v2n1/pdf/Vol.2-N%2%ba1-Art.07.pdf>. Acesso em: 04 jun. 2021.

⁸³⁵ Cf. ARAS, Augusto. **As candidaturas avulsas à luz da Carta de 88**. Brasília: Edição do autor, 2018. p. 16-17.

⁸³⁶ Sobre as novas tecnologias de informação e comunicação (NTIC), cf. MONTEIRO, Maurício Gentil. **O papel das novas tecnologias de informação e comunicação na superação dos obstáculos à concretização da democracia participativa no Brasil**. 2018. 162 f. Tese (Direito Político e Econômico) – Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo. Disponível em: <http://tede.mackenzie.br/jspui/handle/tede/3749>. Acesso em: 16 dez. 2021.

O quarto acontecimento sobrevém em 1996, quando a jurisprudência do TSE se firma no sentido de que o *domicílio eleitoral* se constitui por simples vínculo comunitário (social, econômico ou político) e, assim, perpetra nova relativização ao conteúdo de uma condição eletiva, o que foi amplamente aceito pelos atores políticos e jurídicos do país⁸³⁷. O quinto, em 1998 se perfaz com a aprovação da Emenda Constitucional n.º 18 e a consequente mitigação da orientação até então predominante de que as condições de elegibilidade do §3º do art. 14 são universais, porquanto os cidadãos militares foram dispensados da exigência de filiação partidária por período prévio ao registro da candidatura⁸³⁸.

O sexto episódio sucede em 2011 com a aprovação da Carta Democrática Interamericana (*soft law*) e o endosso nacional às disposições que prelecionam ser necessário fortalecer organizações políticas para além dos partidos, fomentando-se e promovendo-se diversas formas de participação cidadã⁸³⁹. O sétimo deriva da insurgência social de 2013 em que as manifestações populares favoráveis ao acolhimento de bandeiras apartidárias revelaram um *sentimento constitucional* há décadas represado e materializado em taxas de abstenção eleitoral crescentes e de descredibilidade dos corpos intermediários junto à população⁸⁴⁰.

Em oitavo, a aprovação da Lei 13.488/17 definitivamente altera a amplitude normativa do art. 14, §3º, V, a partir do momento em que o Congresso implicitamente admite não estar vedado na Carta a postulação avulsa de candidatos afiliados e em que ocorre um movimento político-jurídico de retirada da alcunha “partido” da designação de diversas agremiações⁸⁴¹.

Se é notório que o constituinte privilegiou o sistema de monopolização agremiativa ao tempo da promulgação da Constituição Cidadã de 1988 (Art. 14, §3º, V) – nada obstante as controvérsias interpretativas que derivam da sua conjugação com os arts. 77, §2º, 28 e 29, II – a necessidade de fortalecimento dos partidos era tida como medida imprescindível à superação

⁸³⁷ Cf. ARAS, *op. cit.*, 24 p. A propósito, Aras menciona os seguintes precedentes: BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Recurso Especial nº 13270**. Relator: Min. José Eduardo Rangel de Alckmin, 28 set. 1996; BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Agravo nº 2.196**. Relator: Min. Edson Vidigal, 15 jun. 2000; BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Agravo nº 2.306**. Relator: Min. Waldemar Zveiter, 17 ago. 2000; BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Recurso Especial nº 16.397**. Relator: Min. Garcia Vieira, 29 ago. 2000.

⁸³⁸ Em seguida, em continuidade ao evento, o TSE aprova a Resolução n.º 19.509/96, cujo texto admitiu a filiação dos militares a partidos em momento posterior à desincompatibilização e homologação de sua candidatura.

⁸³⁹ Artigos 5 e 6 da Carta Democrática. Cf. OEA. **Carta Democrática Interamericana**. Québec, 11 set. 2001. Disponível em: http://www.oas.org/OASpage/port/Documents/Democractic_Charter.htm. Acesso em: 16 dez. 2021.

⁸⁴⁰ Sobre esses fatos, cf. MARTINS, Carlos Eduardo. A “Primavera” brasileira: que flores florescerão?. **Lutas Sociais**, v. 17, n. 31, p. 140-152, 2013.

⁸⁴¹ Cf. PRADO JÚNIOR, Tarcis; WITZKI, Fabio Luiz. Vamos poder (de novo) acreditar? Uma análise comunicacional da nova reconfiguração de partidos e agremiações político-ideológicas brasileira. **Revista Eptic**, v. 22, n. 1, p. 60-77, 2020. Disponível em: <https://seer.ufs.br/index.php/epitic/article/view/13040>. Acesso em: 16 dez. 2021.

do autoritarismo e à estabilização democrática no processo de “transição transada”⁸⁴². Passadas quase quatro décadas desde a redemocratização, embora não mais subsistam boa parte das razões que justificaram a restrição excepcional à universalidade do sufrágio, o sistema postulatório monopolizado continua a ser interpretado como o mais consentâneo à principiologia e às liberdades fundamentais da Carta, à margem do pleno gozo de liberdades políticas essenciais ao cidadão.

Deveras, se é admissível especular que a experiência e a historicidade brasileira, assim como as da América Latina em geral, admitem a instituição de regimes oligopolizados como remédio paliativo para períodos de excessiva fragilidade democrática, o transcurso do tempo e a própria indeterminabilidade do fim “de fortalecer os partidos” geram um dever gradual de abertura do sistema à participação cidadã ampliada – a não ser que consistentes razões justifiquem a perpetuação do fechamento político à sociedade civil.

Em outras palavras, o arranjo de monopólio partidário foi instituído no Brasil não para viger de forma prolongada e indeterminada, mas como meio supostamente necessário a impelir a democracia, e os partidos, ao fortalecimento – evitando-se eventuais externalidades no recrudescimento da fragmentação política, do personalismo político e da influência do poder econômico que poderiam advir com a simultânea admissão de candidaturas apartidárias.

Todavia, como restrição-função, o arranjo atentatório à liberdade de candidatura apenas deve permanecer caso se mantenha idôneo a alcançar os fins a que se destina e desde que o implemento dessa condição seja algo possível. Isto é, se a definição conceitual e empírica do que é “o *fortalecimento dos partidos*” transborda os limites epistêmicos do Direito, é dos detratores das candidaturas comunitárias o ônus de demonstrar como o modelo fechado impele à democracia a um ganho de qualidade, não o contrário.

3.1 A mutação das candidaturas comunitárias na dogmática jurídica tradicional

Uma simples imersão no contexto político social brasileiro ou o acompanhamento de notícias jornalísticas permitem aferir que, desde as últimas décadas, vive-se no Brasil um cenário de distanciamento, cada vez mais intenso, da classe política em relação à sociedade

⁸⁴² Nas palavras de Ana Cláudia Santano: a “pronta opção pela consolidação dos partidos” tratou-se de “uma consequência natural em países onde eles foram duramente perseguidos pelos regimes militares, deixando claro o reconhecimento de sua importância para a volta da normalidade democrática”. SANTANO, Ana Cláudia. **Candidaturas Independentes**. Curitiba: Íthala, 2018, p. 52.

civil⁸⁴³. Os episódios ocorridos em 2013, academicamente designados de “primavera brasileira”, foram o resultado da eclosão de um sentimento de completa insatisfação com a corrupção, a gestão inadvertida de verbas públicas e o descaso das autoridades políticas com os anseios populares⁸⁴⁴.

Atualmente, diversos fatores são reconhecidamente apontados pela doutrina como causas e consequências do fenômeno denominado de crise da representação democrática, entre eles: (i) a falta de fidelidade à ideologia eleitoral; (ii) o jogo de interesses pessoais dos mandatários; (iii) a predominância dos partidos como instituição imprescindível ao funcionamento das instituições políticas; (iv) a corrupção; (v) a inacessibilidade factual de comunicação com os representantes do legislativo; e (vi) a excessiva influência dos setores econômicos na eleição de representantes políticos⁸⁴⁵.

A propósito, Pereira destaca que os tradicionais instrumentos de democracia indireta (baseados na trilogia delegação, representação e controle político) têm demonstrado considerável incapacidade estrutural para corresponder aos anseios sociais em um Estado complexo⁸⁴⁶. Diante do cenário de déficit democrático na estrutura do Estado⁸⁴⁷, algumas formulações teóricas têm procurado romper com as premissas de legalidade e mitigar a ideia de que a lei (constitucional ou infraconstitucional) seja a expressão da vontade geral, por considerar que ela está a serviço de interesses particulares em diversas situações⁸⁴⁸. Nessa conjuntura de incredulidade, inércia e incapacidade do Legislativo e Executivo em provocar efetivas mudanças, a expansão dos poderes das cortes constitucionais tem sido constatada em

⁸⁴³ Cf. SOUZA NETO, Cláudio Pereira. **Democracia em crise no Brasil**: valores constitucionais, antagonismo político e dinâmica institucional. São Paulo: Contracorrente, 2020. 460 p.

⁸⁴⁴ Para uma sintética visão sobre os acontecimentos de 2013, cf. ALVES, Pedro Henrique B. Reynaldo. A primavera brasileira e a volta dos estudantes pernambucanos às ruas. **Consulex Revista jurídica**, v. 17, n. 396, p. 30-31, jul. 2013.

⁸⁴⁵ A propósito, confira-se: PEREIRA, Rodolfo Viana. **Direito Constitucional Democrático**: Controle e Participação como Elementos Fundantes e Garantidores da Constitucionalidade. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010; e RAMOS, Elival da Silva. **Ativismo Judicial**: parâmetros dogmáticos. São Paulo: Saraiva, 2010.

⁸⁴⁶ PEREIRA, Rodolfo Viana. *Direito Constitucional Democrático*: Controle e Participação como Elementos Fundantes e Garantidores da Constitucionalidade. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Iuris, 2010, p. 120.

⁸⁴⁷ Exhaustivamente mencionado por: MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Déficit democrático do Estado brasileiro legislativo e administrativo. In: FREITAS, Daniela Bandeira de; VALLE, Vanice Regina Lúrio do (Coords.). **Direito Administrativo e democracia econômica**. Belo Horizonte: Fórum, 2012 e também reportado por OTERO, Paulo. **Instituições Políticas e Constitucionais**. Coimbra: Almedina, 2009. v. 1 e SILVA, Virgílio Afonso da. **Direito Constitucional Brasileiro**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2021, p. 630-632 e 635-636.

⁸⁴⁸ Cf. SANTORO, Emílio. **Estado de direito e interpretação**: por uma concepção jusrealista e antiformalista do estado de direito. Tradução de Maria Carmela Juan Buonfiglio e Giuseppe Tosi. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005, p. 111-121.

diversos Estados como resposta indireta para a crise dos poderes políticos⁸⁴⁹, mas é pertinentemente temida devido à possibilidade de sua intensificação desmesurada culminar em descabidas violações ao princípio da separação dos poderes e, derradeiramente, à própria democracia^{850, 851}.

Em contexto, conceituadas as mutações constitucionais como o resultado de processos interpretativos de atualização do significado das normas constitucionais, sem mudanças no texto legal e a partir de alterações ocorridas na realidade fática⁸⁵², desenvolver os contornos jurídicos do fenômeno é essencial para evitar a sua utilização banalizada e desconectada do Estado de Direito⁸⁵³. A propósito, consideradas as formulações de seus antecessores, atribui-se ao chinês Hsü Dau-Lin o mérito de sistematizar juridicamente o instituto a partir dos contributos dados por Laband, Jellinek, Heller e Smend⁸⁵⁴. Com ele, o fenômeno passa a ser percebido como uma intercorrência moderna – nitidamente associada à adoção de constituições rígidas e formais – faltando-lhe problematizar as dificuldades atinentes à legitimidade para o seu reconhecimento⁸⁵⁵.

Na mesma linha, Karl Loewenstein compreendia a mutação constitucional sob uma ótica de naturalidade, relacionando-a à necessidade de preservação do *sentimento constitucional*, enquanto “processo de acomodação do direito constitucional” cuja função é manter viva a Constituição⁸⁵⁶, ao tempo em que Konrad Hesse afirmava ser ela um mecanismo

⁸⁴⁹ Cf. HIRSCHL, Ran. **Towards juristocracy: the origins and consequences of the new constitutionalism**. Cambridge: Harvard University Press, 2004; TATE, C. Neal; VALLINDER, Torbjorn. **The global expansion of judicial power: the judicialization of politics**. New York: NYU Press, 1995.

⁸⁵⁰ Sobre os riscos do excesso de interpenetração da normatividade do Direito constitucional em outras searas independentes do direito, ver: SARMENTO, Daniel, A ubiquidade constitucional: os dois lados da moeda. In: SARMENTO, Daniel. **Livres e iguais: estudos de direito constitucional**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.

⁸⁵¹ Já há décadas, a paradigmática obra de Lambert apontava para os consideráveis perigos que a concentração imoderada de poderes nos juízes ocasionava para o funcionamento da democracia e para a separação dos poderes. LAMBERT, Edouard, **Le gouvernement des juges et la lutte contre la législation sociale aux États-Unis: l'expérience américaine du contrôle judiciaire de la constitutionnalité des lois**. Paris: Marcel Giard, 1921.

⁸⁵² Cf. FERRAZ, Anna Cândida da Cunha. **Processos Informais de Mudança da Constituição: Mutações Constitucionais e Mutações Inconstitucionais**. São Paulo: Max Limonad, 1986.

⁸⁵³ Entre outros, cf. MENDES, Gilmar Ferreira; MORAIS, Carlos Blanco (Orgs.). **Mutações constitucionais**. São Paulo: Saraiva, 2016.

⁸⁵⁴ Para um melhor detalhamento das concepções e conceitos de mutação constitucional adotados por Hermann Heller e Rudolf Smend, ver PEDRA, Adriano Sant’ana. **Mutação constitucional: interpretação evolutiva da Constituição na democracia constitucional**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2012, p. 86-93; e as obras a que faz referência: HELLER, Hermann. **Teoria do Estado**. Tradução Lycurgo Gomes da Motta. São Paulo: Mestre Jou, 1968; e SMEND, Rudolf. **Constitución y derecho constitucional**. Tradução de José Maria Beneyto Pérez. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1985.

⁸⁵⁵ Conforme leciona PEDRA, Adriano Sant’ana. **Mutação constitucional: interpretação evolutiva da Constituição na democracia constitucional**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2012, p. 93-99, citando DAU-LIN, Hsü. **Mutación de la constitución**. Tradução Pablo Lucas Verdú e Christian Förster. Bilbao: Instituto Vasco de Administración Pública, 1998. 183 p.

⁸⁵⁶ PEDRON, Flávio Quinaud, **Mutação constitucional na crise do positivismo jurídico: história e crítica do conceito no marco da teoria do direito como integridade**. Belo Horizonte: Arraes, 2012, p. 120-126 com base em

de preservação da força normativa da Constituição mediante uma ordem concreta de valores, mas pontuava ser imprescindível estabelecerem-se limites ao reconhecimento do instituto, visto que é “inadmissível uma interpretação diferente dos enunciados constitucionais em franca contradição com o seu texto”⁸⁵⁷.

No caso da condição de elegibilidade estabelecida no art. 14, 3º, inciso V, da CF, constata-se em linha prefaciais que a aferição de uma mutação constitucional não contraria diretamente o texto positivado na Carta, afinal, não foi expressamente estabelecido pelo constituinte que as condições de elegibilidade se aplicam indistintamente a todos os brasileiros. Como já adiantado, a partir da inclusão do inciso V do §3º ao art. 142 da CF, as Cortes Superiores fixaram o entendimento de que os militares são elegíveis e podem se registrar candidatos sem prévia filiação a partido, o que passa a ocorrer em momento superveniente, quando da homologação de sua desincompatibilização.

Se é verdade que até a EC n.º 18/1998 não era razoável presumir-se um âmbito de aplicação não universal ao preceito, com a sua aprovação a situação muda de contorno e o requisito de filiação deixa de ter aplicabilidade genérica, ainda que em viés excepcional (§3º do art. 142 c/c o artigo 14, §3º, V). Destarte, a interpretação de que as condições de elegibilidade são necessariamente universais deixa de existir e, nesse momento, recebe acolhida do Congresso, o qual já havia aderido à promulgação da CADH; já havia anuído com às mitigações amplitudiniais ao domicílio eleitoral e admitido a relativização das idades exigidas para alistamento e registro de candidaturas (art. 14, §3º, II, III, IV e VI).

Na dispensa dos militares do requisito, o tratamento excepcional é justificado pelas Cortes e doutrina para não ser violado o direito à candidatura de indivíduos cuja própria Constituição vedou a possibilidade de afiliação simultaneamente ao exercício da atividade castrense (art. 143, §3º, V)⁸⁵⁸. No entanto, os Tribunais acabam não percebendo que por um imperativo de isonomia e equidade, a exegese de prestígio à máxima amplitude da capacidade eleitoral de militares deveria ser aplicada – também – a cidadãos cujas convicções pessoais os impedem de se arremeterem a um modelo partidocrata (art. 5º, VIII), ou cujas opções pessoais os conduzem ao usufruto do direito de não ser compelido a associar-se (art. 5º, XX), desdobrando-se em um legítimo anseio de candidatarem-se sem vínculos agremiativos.

LOEWENSTEIN, Karl. **Teoría de la Constitución**. 2. ed. Tradução de Alfredo Gallego Anabitarte. Barcelona: Ariel, 1976.

⁸⁵⁷ HESSE, Konrad. **Escritos de derecho constitucional**: selección. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1983, p. 105-112; e PEDRON, Flávio Quinaud, **Mutação constitucional na crise do positivismo jurídico**: história e crítica do conceito no marco da teoria do direito como integridade. Belo Horizonte: Arraes, 2012, p. 132.

⁸⁵⁸ Cf. BORN, Rogério Carlos. **Direito eleitoral militar**. 2. ed. Curitiba: Juruá, 2014. p. 46-55.

É dizer, se a Constituição reconhece como legítima a vontade do indivíduo em tornar-se militar, porquanto desdobramento dos seus direitos de personalidade e da liberdade de labor, e, por conseguinte, tutela esses direitos sem impor a perda da capacidade eleitoral passiva como irrazoável consectário legal, não há fundamento isonômico ou de equidade capaz de justificar o porquê de o autônomo exercício das liberdades fundamentais de consciência (art. 5, VIII) e de não ser compelido a associar-se (art. 5º, XX) deveria implicar a perda do direito de ser votado.

O que o inciso VIII do art. 5º da CF estabelece é que: “ninguém será privado de direitos por motivo de crença religiosa ou de convicção filosófica ou política, salvo se as invocar para eximir-se de obrigação legal a todos imposta e recusar-se a cumprir prestação alternativa, fixada em lei”⁸⁵⁹. Deveras, o Estado brasileiro não se desincumbiu de positivar uma obrigação alternativa (ou condição de elegibilidade alternativa) a ser preenchida por aqueles cuja convicção política vai de encontro a organização em caracteres partidários.

A partir do momento em que o §3º do art. 14 deixou de ser uma imposição universal de elegibilidade dos cidadãos brasileiros, viola a igualdade permitir a elegibilidade de militares pelo cumprimento da obrigação de “afastar-se da atividade” ou de ser agregado (art. 14, §8º) e não conferir qualquer obrigação alternativa a apartidários em regular exercício das liberdades de consciência, e de associação – por exemplo, a partir da exigência de recolhimento de assinaturas de apoio a fim de comprovarem que as respectivas pretensões eleitorais têm respaldo coletivo.

De fato, não bastasse a derrogação por Emenda do sentido originário que se reputava ao alcance do §3º do art. 14 como norma instituidora de condições de elegibilidade universais e inflexíveis, a intercorrência de uma revolução digital, ainda em curso, impacta sobremaneira a forma de participação da sociedade civil no debate público, cada vez mais horizontal e direto. Efetivamente, a arcaica concepção do século XVIII dos partidos como lócus centrais e monopolizadores da agregação dos indivíduos em grupos de interesse perde força numa nova conjuntura tecnológica em que um número significativo de pessoas passa a dispor de instrumentos para conectividade e deliberação em tempo real⁸⁶⁰.

⁸⁵⁹ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Diário Oficial da União, 05 out. 1988, p. 1 (Publicação Original). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaoconsolidado.htm. Acesso em: 20 maio 2021.

⁸⁶⁰ Cf. MONTEIRO, Maurício Gentil. **O papel das novas tecnologias de informação e comunicação na superação dos obstáculos à concretização da democracia participativa no Brasil**. 2018. 162 f. Tese (Direito Político e Econômico) – Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo. Disponível em: <http://tede.mackenzie.br/jspui/handle/tede/3749>. Acesso em: 16 dez. 2021.

Nesse contexto, a gênese ideológica e conjuntural que amparava uma compreensão estrita dos agentes considerados mobilizadores dos interesses públicos defronta novos espaços que colocam em xeque a tese do filtro partidário como mecanismo exclusivamente apto a decantação das clivagens políticas, e que, por longo tempo, justificou a primazia de regimes de subscrição oligopolizados⁸⁶¹.

Paralelamente, a concepção normativa de 86-88 que, na base do silêncio e da omissão endossou acriticamente a positivação de um modelo de postulações partidárias decidido por representantes dos partidos deixou de ganhar guarida nas posteriores decisões político-institucionais do Brasil no âmbito internacional: em um primeiro momento, a partir da internalização da PIDCP e da orientação contrária a qualquer forma de discriminação do cidadão por motivo de opinião política ou de outra natureza (julho de 1992)⁸⁶²; num segundo lapso, a partir da adesão do país à CADH e o consequente rechaço a limitações à capacidade eleitoral passiva por motivo de filiação política (novembro de 1992)⁸⁶³; num último instante, com a adesão da República à Carta Democrática Interamericana da OEA e o abono à concepção de uma *democracia com partidos*, materializada no objetivo de fortalecimento dessas “e de outras organizações políticas” (2001)⁸⁶⁴.

Contraditoriamente, o giro paradigmático no posicionamento internacional em favor de uma política não conformada a um viés associativo partidário manter-se-ia de encontro a exegese interna, que ainda perpetuaria a concepção monoassociativa por pelo menos mais duas décadas e, estrategicamente, afastaria da deliberação plenária das Casas do Congresso Nacional

⁸⁶¹ Sobre uma “relação íntima entre a natureza específica dos factos tecnológicos e a elevada probabilidade de produção de mutações constitucionais”, vide CASTRO, Raquel Alexandra Brízida. *Novas Tecnologias, Ciberespaço e Mutações Constitucionais: Da Perda da Inocência Algorítmica à Relevância Jurídico-constitucional dos Factos e Normas Tecnológica*. In: MIRANDA, Jorge (Org.). **Sobre os 40 Anos da Constituição**. Lisboa: ICJP/AAFDL, 2017, p. 114-165.

⁸⁶² Art. 25 c/c artigo 2º de ONU. **Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos**. 23 mar. 1976. Disponível em: <http://www.gddc.pt/direitos-humanos/textos-internacionais-dh/tidhuniversais/CADH-dudh-direitos-civis.html>. Acesso em: 05 maio 2021.

⁸⁶³ “Art. 23. 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.” OEA. **Convenção Americana Sobre Direitos Humanos**. São José (Costa Rica), 22 nov. 1969. Disponível em: https://www.CADH.oas.org/basicos/portugues/c.convencao_americana.htm. Acesso em: 05 maio 2021.

⁸⁶⁴ “Artigo 5 - O fortalecimento dos partidos e de outras organizações políticas é prioritário para a democracia. Dispensar-se-á atenção especial à problemática derivada dos altos custos das campanhas eleitorais e ao estabelecimento de um regime equilibrado e transparente de financiamento de suas atividades. Artigo 6 - A participação dos cidadãos nas decisões relativas a seu próprio desenvolvimento é um direito e uma responsabilidade. É também uma condição necessária para o exercício pleno e efetivo da democracia. Promover e fomentar diversas formas de participação fortalece a democracia.” OEA. **Carta Democrática Interamericana**. Lima (Peru), 11 set. 2001. Disponível em: http://www.oas.org/OASpage/port/Documents/Democractic_Charter.htm. Acesso em: 05 mai. 2021.

as doze tentativas de alterar formalmente a Constituição sob o renitente argumento de espera pelo fortalecimento das agremiações.

Em que pesem os persistentes índices de abstenção nas eleições da República e o gradual aumento dos índices de descredibilidade dos partidos desde a redemocratização, a Carta Cidadã continuaria a ser interpretada como lei que restringe a capacidade eleitoral passiva, em tese, de mais de 89% do eleitorado⁸⁶⁵.

Em uma concepção clássica do fenômeno da mutação constitucional, poder-se-ia dizer que os acontecimentos políticos de 2013, pela força dos fatos, alteraram a normatividade da Lei Fundamental para mitigar o já tão desgastado monopólio de postulações, desde o seu nascedouro vinculado a autoritarismos, alargando a universalidade do sufrágio a uma acepção jurídica consentânea aos direitos fundamentais e à principiologia da Constituição.

Passados mais de trinta anos desde a promulgação da Carta e do acolhimento de uma exegese contrária a máxima universalização do sufrágio (Quadro 1 – *supra*), a tese da mutação constitucional do art. 14, §3º, V não se revela despropositada numa realidade constitucional em que: (i) os índices de cidadãos brasileiros filiados a partidos políticos continua a oscilar em patamares baixos em relação à totalidade do eleitorado; (ii) em que 75% dos brasileiros ainda reconhece a democracia como a melhor forma de governo; e (iii) e em que os índices de confiança nessas instituições têm despencado nas últimas décadas⁸⁶⁶.

Em 2021, conjuntura em que: (i) dezenas de ferramentas tecnológicas aproximam representantes e representados; e (ii) em que as possibilidades comunicativas entre grupos e indivíduos aumentam consideravelmente nas sociedades plurais, pondo em dúvida o dogma da imprescindibilidade da intermediação partidária⁸⁶⁷, não parece ser um disparate a tese da mutação do monopólio postulatório numa realidade em que quase 1/3 das agremiações existentes deixam intencionalmente de se autodenominar como partidos, mas não abrem mão dos privilégios que a natureza partidária lhes confere⁸⁶⁸.

⁸⁶⁵ Conforme os dados do TSE de julho de 2020, num universo de 150.519.635 eleitores no país, apenas 16.498.727 são filiados a partidos políticos (o correspondente a 10,96117% do eleitorado), considerando-se os filiados numa perspectiva “formal”, visto que numa perspectiva “material” o número seria ainda menor. Número total do eleitorado disponível em: <https://www.tse.jus.br/eleitor/estatisticas-de-eleitorado/evolucao-do-eleitorado>; número total de eleitores filiados a partidos disponível em: <https://www.tse.jus.br/eleitor/estatisticas-de-eleitorado/filiados>. Acesso em: 16 dez. 2021.

⁸⁶⁶ Cf. DATAFOLHA. **Democracia e Ditadura**. São Paulo, 23 e 24 jun. 2020. Disponível em: <http://media.folha.uol.com.br/datafolha/2020/06/29/ae4ce42b1f209589158cb991d1123b8cdd.pdf>. Acesso em: 16 dez. 2021; e DATAFOLHA. **Pesquisa Nacional**. Grau de confiança nos partidos políticos. 13 a 15 set. 2021. Disponível em: <http://media.folha.uol.com.br/datafolha/2021/09/24/avali24968insti94782congress8472.pdf>. Acesso em: 16 dez. 2021.

⁸⁶⁷ COELHO, Teixeira. **Partido, cultura, futuro**. São Paulo: Iluminuras, 2018.

⁸⁶⁸ Cf. MONTEIRO, Maurício Gentil. **O papel das novas tecnologias de informação e comunicação na superação dos obstáculos à concretização da democracia participativa no Brasil**. 2018. 162 f. Tese (Direito

Para além de voluntarismos interpretativos, o próprio legislador infraconstitucional, sem intenção, ratifica a ocorrência de mutação constitucional do art. 14, §3º da CF quando aprova a Lei n.º 13.488, em 2017, e insere o §14º ao art. 11 da Lei das Eleições. Se desde 1992 já era razoável defender que o monopólio de postulações não se coadunava com diversos princípios e direitos fundamentais da Carta (art. 1º, incisos I, II, III, V e parágrafo único; art. 5º, incisos IV, VIII, XII, XVII e XX; art. 14 *caput* e arts. 77, §2º c/c os artigos 28 e 29, II) e que não se perfilava ao PIDCP (art. 25 c/c artigo 2º) ou à CADH (art. 23.2), a tese da mutação torna-se ainda mais robusta com a inovação infraconstitucional – e, com ela, a imperatividade de se reconhecer a condição de filiação como preceito de incidência restrita a candidatos postulados via partidos.

Deveras, a partir da promulgação da Lei n.º 13.488/17; mais especificamente, da inclusão do §14º ao art. 11 da Lei das Eleições, o Congresso Nacional confirma a tese ao entender ser necessário vedar, pela via infraconstitucional, “o registro de candidatura avulsa, ainda que o requerente tenha filiação partidária”⁸⁶⁹. Nesse ato legislativo, assume implicitamente que a proibição a postulações independentes de filiação não estava prevista na Carta de maneira ampla (*verba cum effectu sunt accipienda*) e, conseqüentemente, afasta a legitimidade interpretativa da exegese “A”, desde 1988 endossada acriticamente pelos Tribunais:

Quadro 5 – Exegese A quanto à permissibilidade de candidaturas apartidárias na CF/88 e a sua relação diacrônica com o novel §14 do art. 11 da Lei nº 9.504/97

Exegese	Filiação Partidária (art. 14, §3º, V)	Registro da postulação (art. 77, §2º, art. 28 e art. 29, II)	Vedação a candidaturas avulsas pela Lei 9.504/97	Incoerência normativa entre o art. 14, §3º, V, da CF e o novel §14 do art. 11 da Lei 9.504/97

Político e Econômico) – Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo. Disponível em: <http://tede.mackenzie.br/jspui/handle/tede/3749>. Acesso em: 16 dez. 2021; e PRADO JÚNIOR, Tarcis; WITZKI, Fábio Luiz. Vamos poder (de novo) acreditar? Uma análise comunicacional da nova reconfiguração de partidos e agremiações político-ideológicas brasileira. **Revista Eptic**, v. 22, n. 1, p. 60-77, 2020. Disponível em: <https://seer.ufs.br/index.php/epic/article/view/13040>. Acesso em: 16 dez. 2021.

⁸⁶⁹ BRASIL. **Lei nº 13.488, de 06 de outubro de 2017**. Altera as Leis nº 9.504, de 30 de setembro de 1997 (Lei das Eleições), 9.096, de 19 de setembro de 1995, e 4.737, de 15 de julho de 1965 (Código Eleitoral), e revoga dispositivos da Lei nº 13.165, de 29 de setembro de 2015 (Minirreforma Eleitoral de 2015), com o fim de promover reforma no ordenamento político-eleitoral. Diário Oficial da União, 06 out. 2017, p. 1, Edição extra. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13488.htm. Acesso em: 04 jun. 2021.

A	É condição de elegibilidade imposta a todos os cidadãos para disputarem as eleições a quaisquer cargos da República	O registro da candidatura precisa ser feito por partido político nas postulações a quaisquer cargos eletivos.	§ 14. É vedado o registro de candidatura avulsa, ainda que o requerente tenha filiação partidária. (Incluído pela Lei nº 13.488, de 2017)	Não havendo dispositivos inúteis no ordenamento, não é coerente reconhecer que, desde a sua promulgação, o art. 14, §3º, V, da CF vedava a postulação independente de cidadãos afiliados a partidos políticos

Fonte: Elaborado pelo autor, 2021.

Poder-se-ia asseverar que a inovação legal materializa a adoção da Exegese B, *supra*, como a mais consentânea ao ordenamento constitucional, mas inelutavelmente a tese sucumbe perante a deontologia de liberdades e princípios fundamentais da Carta (universalidade do sufrágio, direito de ser votado, liberdade de associação e liberdade de consciência), reafirmados em compromissos internacionais e reforçados por um *sentimento constitucional* (concretizado em dados estatísticos) em favor da democracia com partidos:

Quadro 6 – Exegese B quanto a permissibilidade de candidaturas apartidárias na CF/88 e a sua relação diacrônica com o novel §14 do art. 11 da Lei nº 9.504/97

Exegese	Filiação Partidária (art. 14, §3º, V)	Registro da postulação (art. 77, §2º, art. 28 e art. 29, II)	Vedação a candidaturas avulsas pela Lei 9.504/97	Incoerência normativa entre o art. 14, §3º, V, da CF e o novel §14º

				do art. 11 da Lei 9.504/97
B	É condição de elegibilidade imposta a todos os cidadãos para disputarem quaisquer cargos da República	O registro da candidatura somente precisa ser feito por partido político nas postulações aos cargos de Presidente da República; Governador e Prefeito em municípios com mais de 200 mil eleitores	§ 14. É vedado o registro de candidatura avulsa, ainda que o requerente tenha filiação partidária. (Incluído pela Lei nº 13.488, de 2017)	Admitir-se-ia a completa supressão de postulações apartidárias, feita pela por via infraconstitucional e em sentido contrário aos preceitos constitucionais que positivam o mandando de universalização do sufrágio e a máxima amplitude das liberdades fundamentais

Fonte: Elaborado pelo autor, 2021.

Se é verdade que a Exegese B se mostra compatível à inovação de 2017⁸⁷⁰, a partir de quando o legislador infraconstitucional teria adicionado nova proibição para a postulação apartidária, agora abrangendo Vereadores, Deputados e Prefeitos de “pequenos municípios”, a orientação é de duvidosa constitucionalidade na medida em que autorizaria norma ordinária a restringir direitos fundamentais constitucionais.

É também incoerente, já que desde 1988 essas postulações independentes (para Vereador, Deputado e Prefeito de “pequenos municípios”) são consideradas ilegais, não havendo como reputar válido o novel §14º do art. 11 da Lei nº 9.504/97 se for considerado

⁸⁷⁰ SANTANO, Ana Claudia. **Candidaturas Independentes**. Curitiba: Íthala, 2018, p. 57-58.

um preceito instituidor de proibição inédita, já que a contrário *sensu*, fixaria uma hipótese *sui generis* de inelegibilidade por via ordinária – em afronta ao art. 14, §9º, da CF⁸⁷¹.

Em outra perspectiva, a exegese que melhor justifica a tautologia constitucional e infraconstitucional quanto à imprescindibilidade de filiação e também registro partidário é o reconhecimento de que mesmo o candidato afiliado não pode concorrer sem o endosso da agremiação aos pleitos de Presidente, Governador e Prefeito em “grandes municípios”, mas sim o pode fazer nos pleitos a Vereador, Deputado, Senador e Prefeito de “pequenos municípios” – consumada a mutação constitucional em favor da Exegese D:

Quadro 7 – Exegese D quanto a permissibilidade de candidaturas apartidárias na CF/88 e a sua relação diacrônica com o novel §14 do art. 11 da Lei nº 9.504/97

Exegese	Filiação Partidária (art. 14, §3º, V)	Registro da postulação (art. 77, §2º, art. 28 e art. 29, II)	Vedação a candidaturas avulsas pela Lei 9.504/97	Incoerência normativa entre o art. 14, §3º, V, da CF e o novel §14º do art. 11 da Lei 9.504/97
D	É condição de elegibilidade imposta somente aos candidatos que serão registrados por partidos	O registro da candidatura somente precisa ser feito por partido político nas postulações partidárias aos cargos de Presidente da República; Governador e Prefeito em municípios com	§ 14. É vedado o registro de candidatura avulsa, ainda que o requerente tenha filiação partidária. (Incluído pela Lei nº 13.488, de 2017)	Não há quando o dispositivo é interpretado, conforme à constituição, no sentido de que os filiados a partidos políticos apenas podem ser postulados candidatos por intermédio da

⁸⁷¹ A Constituição demanda a edição de lei complementar para a criação de novas hipóteses de inelegibilidade (art. 14, § 9º).

		mais de 200 mil eleitores		indicação por essas associações.

Fonte: Elaborado pelo autor, 2021.

3.2 A interpretação evolutiva das candidaturas comunitárias na teoria tridimensional do direito

Ao consagrar o objetivo de transição democrática pela via partidária, a norma de 1988 do art. 14, §3º, V, da CF está sujeita a alterações de sentido com a decorrência do tempo. Já em sua famosa Teoria Tridimensional, Miguel Reale defendia como necessário superar perspectivas epistemológicas que separadamente analisem fato, valor e norma “como se se tratasse[m] de gomos ou fatias de uma realidade decomponível” – conquanto assume ser logicamente inadmissível, em Direito – que os seus elementos essenciais sejam considerados de forma não concomitante^{872, 873}. Arrematava que nenhuma norma jurídica exaure por completo o seu processo jurígeno, porquanto ela estará sempre a enfrentar novas exigências fáticas e axiológicas, de tempos em tempos, vindo a concluir que a norma possui uma perpétua elasticidade entre o complexo fático-axiológico da época de sua criação e um complexo fático-axiológico a se desenvolver no decorrer do seu processo histórico⁸⁷⁴.

Apontando as múltiplas possibilidades por meio das quais uma Constituição pode ser modificada, já há décadas Jorge Miranda reconhece que essas mudanças podem ser expressas ou tácitas, quando eventos constitucionais são realizados diretamente para alterar o seu texto ou afetam o seu âmbito de normatividade indiretamente⁸⁷⁵.

⁸⁷² REALE, Miguel. **Filosofia do Direito**. 19. ed. São Paulo: Saraiva, 1999, p. 513.

⁸⁷³ Com efeito, Reale faz uma análise histórica da realidade jurídica e destaca que os significados do Direito se delineiam nas experiências históricas por meio da conjunção dos seus três elementos fundamentais (REALE, *ibidem*, p. 497-510). Para uma perspectiva das fontes que inspiraram a elaboração da Teoria Tridimensional do Direito, cf. REALE, Miguel. Linha Evolutiva da Teoria Tridimensional do Direito. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo**, v. 88, p. 301-312, 1993. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/view/67224>. Acesso em: 16 dez. 2021.

⁸⁷⁴ REALE, Miguel. **Filosofia do Direito**. 19. ed. São Paulo: Saraiva, 1999, p. 564. Ver também REALE, Miguel. **O Direito como experiência**. São Paulo: Saraiva. 1968, especificamente os capítulos III, VII e VIII. Tratamos do tema em SACCHETTO, Thiago. As mutações constitucionais no contexto brasileiro de crise da representação democrática. **e-Pública**, v. 2, n. 1, jan. 2015. p. 131-134. Disponível em: <https://e-publica.pt/volumes/v2n1/pdf/Vol.2-N%c2%ba1-Art.07.pdf>. Acesso em: 04 jun. 2021.

⁸⁷⁵ MIRANDA, Jorge. **Manual de Direito Constitucional**: volume 2. 6. ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2007, p. 161.

É incontestável que o complexo fático-axiológico de 1988, do ressurgimento do pluripartidarismo, da redemocratização, das muitas cartas nos Correios e das poucas linhas telefônicas, é completamente distinto do contexto fático-axiológico de 2022, de decepção com promessas democráticas e de um mundo ainda mais globalizado e digital, onde a (in)admissibilidade das candidaturas apartidárias precisa ser interpretada às luzes contemporâneas do que é o pluralismo político, a cidadania, a soberania popular e a universalidade de sufrágio.

Com lastro na Teoria Tridimensional do Direito de Miguel Reale, constata-se que o processo informal de mudança da Constituição, aqui designado como *interpretação evolutiva* da lei fundamental, apenas pode ser entendido se superada uma perspectiva jurídica formalista baseada na compreensão da norma como objeto estanque do fenômeno jurídico. A propósito, sem fazer referência direta às alterações informais dos textos legislativos, Reale enfatizava ser possível que as palavras contidas nas normas sofram “um processo de erosão ou, ao contrário, de enriquecimento, em virtude da interferência de fatores diversos” obtidos da realidade⁸⁷⁶. A rigor, ao reconhecer a integração inseparável entre os elementos tridimensionais, enfatizava a “situação de maior destaque que a ‘norma’ efetivamente apresenta no processo de juridicidade”, conquanto seja o elemento que melhor distinga o caráter imperativo do Direito e lhe garanta segurança⁸⁷⁷. Nesse sentido, defendia que ela agrega os dois outros elementos, projetando-os para o futuro dentro de um “esquema genérico de conduta possível”⁸⁷⁸.

Destarte, as deduções prefaciais da Teoria Tridimensional apresentam-se como uma alternativa a compreensão das mutações constitucionais no contexto das alterações informais da lei, conquanto não se assenta em terminologia sugestiva de instabilidade e/ou imprevisibilidade do Direito, ou num manancial teórico que aquiesça com a predominância pura e simples da *força normativa dos fatos* sobre as prescrições legais⁸⁷⁹. Ao tempo em que admite ser a segurança jurídica um valor fundamental dos ordenamentos, a Teoria Tridimensional reconhece serem os textos normativos parcelas inacabadas do Direito cujo preenchimento depende de um espaço fático-axiológico a ser diacronicamente concretizado⁸⁸⁰.

Ao examinar-se o fenômeno da alteração informal da Constituição pelas lentes da Teoria Tridimensional do Direito, em especial, a que enfatiza o caráter de indissociabilidade entre

⁸⁷⁶ REALE, Miguel. **Filosofia do Direito**. 19. ed. São Paulo: Saraiva, 1999. p. 566-567.

⁸⁷⁷ REALE, Miguel. **Filosofia do Direito**. 19. ed. São Paulo: Saraiva, 1999. p. 571.

⁸⁷⁸ REALE, *ibidem*, p. 574.

⁸⁷⁹ LASSALLE, Ferdinand. **O que é uma Constituição?** São Paulo: Pillares, 2014.

⁸⁸⁰ É com base nessa premissa, também desenvolvida por diversos outros autores, que os Tribunais fundamentam o seu papel de atualizador do sentido das normas.

norma, fato e valor, conclui-se que uma eventual erosão do âmbito de abrangência da restrição ao direito de ser votado (art. 14, §3º, V) não deve ser compreendida como uma primazia, pura e simples, da força normativa dos fatos sobre os elementos normativos da Carta, pois, em última análise, o Direito e a Constituição perderiam a sua autonomia em detrimento do poder ilimitado dos intérpretes para captarem supostas vontades imanentes da facticidade⁸⁸¹.

No que tange especificadamente à questão da admissão das candidaturas apartidárias pela Constituição, antes de significar a primazia de fatos (sociais, políticos, tecnológicos ou jurídicos) sobre uma norma que veda postulações comunitárias, o acolhimento das candidaturas comunitárias representa um processo diacrônico de integração entre fato, norma e valor no interior de um esquema constitucional que admite textualmente a implementação do instituto (art. 14, §3º, V c/c art. 77, §2º e arts 28 e 29, II)⁸⁸². Num recorte histórico, as mudanças no complexo fático-axiológico ocorridas desde 1988, perante as quais as disposições normativas podem ser compreendidas, foram substancialmente alteradas em matéria de elegibilidade e condições para a sua fruição.

A propósito, para além de simples modificações no elemento normativo da tridimensionalidade jurídica, a incorporação do PIDCP, da CADH e da Carta Democrática Interamericana são fatos jurídicos cuja admissão pelo Executivo e Congresso influenciam a própria interpretação do direito posto, independentemente de derrogações formais feitas à legislação anterior⁸⁸³. Como já se asseverou, o primeiro desses tratados incorporou dimensões axiológicas ao ordenamento nacional para proibir quaisquer formas de discriminação por motivo de opinião política, ou de restrições infundadas, aos direitos “de participar da condução dos assuntos públicos, diretamente ou por meio de representantes”, e “de votar e de ser eleito em eleições periódicas” “que garantam a manifestação da vontade dos eleitores”⁸⁸⁴.

Legislador, doutrina ou Tribunais não têm assumido o ônus argumentativo de justificar porque a perpetuação de restrição a livre manifestação da vontade de eleitores deve subsistir

⁸⁸¹ HESSE, Konrad. **Escritos de derecho constitucional**: selección. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1983, p. 86-112. Em uma perspectiva contrária, BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2011, p. 186-188.

⁸⁸² “Para nós, a norma, ao contrário, não pode ser compreendida devidamente fora do processo incessante de adequação da realidade às exigências ideais ou de atualização de fins éticos no domínio das relações de convivência, devendo-se ter presente que ela não tem a virtude de superar, absorvendo-os em si e eliminando-os, os elementos que lhe dão ser.” REALE, Miguel. **Filosofia do Direito**. 19. ed. São Paulo: Saraiva, 1999, p. 574.

⁸⁸³ Isto é, mesmo que essas normas tenham hierarquia inferior à Constituição e não tenham status normativo para lhe derogar, o seu conteúdo afeta substancialmente a forma de interpretar o direito constitucional, já que não se alija de fatos e valores presentes na realidade fenomenológica da vida em sociedade.

⁸⁸⁴ ONU. **Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos**. 23 mar. 1976. Disponível em: <http://www.gddc.pt/direitos-humanos/textos-internacionais-dh/tidhuniversais/CADH-dudh-direitos-civis.html>. Acesso em: 05 maio 2021.

em todos os âmbitos federativos, e indistintamente, para todos os cargos da República, na interpretação que se tem feito das dicções constitucionais sobre elegibilidade (art. 14, §3º, V c/c art. 77, §2º e arts 28 e 29, II). Na mesma baila, independentemente de elucubrações sobre o seu status hierárquico, a adesão pelo Estado brasileiro à CADH revela também a adesão a uma axiologia convencional que reputa ilegítima a perpetração de restrições a direitos políticos por motivo de filiação partidária, evento que é norma, mas também valor e fato na tridimensionalidade jurídica dos fenômenos.

O mesmo ocorre com a Carta Democrática Interamericana, pois a despeito de ser considerada *soft law*, e por isso mesmo, ser uma fonte fraca do Direito, a adesão ao documento é fenômeno tridimensional que impacta na atividade de interpretação constitucional, apontando para uma orientação estatal de fomento à *democracia com partidos*⁸⁸⁵. Outrossim, o complexo fático-axiológico que amparou uma interpretação originariamente extensiva da exigência de filiação partidária como condição de elegibilidade aplicável a todo cidadão modificou-se consideravelmente desde a promulgação da Carta.

Na dimensão predominantemente factual, pelos múltiplos impactos que a revolução tecnológica provocou na capacidade de agregação das massas e da concretização da comunicação⁸⁸⁶. No aspecto fático-axiológico – com o revigoramento de práticas cidadãs participativas à medida que a vivência democrática se afastou do autoritarismo⁸⁸⁷. Nesse contexto de ressignificação da cidadania, do pluralismo político, da soberania popular, e das liberdades fundamentais de associação, de consciência e de expressão – que por longo período foram aviltadas na ditadura – o Direito assumiu que as condições de elegibilidade são relativizáveis em amplitude e conteúdo, eis que finalisticamente orientadas à *máxima eficácia* do sufrágio universal⁸⁸⁸.

A par desse giro predominantemente fático-axiológico, o próprio Congresso Nacional, com convergência jurisprudencial do Tribunal Superior Eleitoral e do Supremo Tribunal

⁸⁸⁵ Afinal, o Estado brasileiro não pode, sob pena de comportamento contraditório e desleal, defender uma diretriz de preponderância dos direitos humanos no âmbito internacional, e outra nos seus rincões.

⁸⁸⁶ Cf. MONTEIRO, Maurício Gentil. **O papel das novas tecnologias de informação e comunicação na superação dos obstáculos à concretização da democracia participativa no Brasil**. 2018. 162 f. Tese (Direito Político e Econômico) – Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo. Disponível em: <http://tede.mackenzie.br/jspui/handle/tede/3749>. Acesso em: 16 dez. 2021.

⁸⁸⁷ Para além de uma cidadania passiva, a cidadania passou a ser percebida como comportamento ativo desde o início da década de 80 (Cf. GOHN, Maria da Glória. **Participação e democracia no Brasil**: da década de 1960 aos impactos pós-junho de 2013. Petrópolis: Vozes, 2019, p. 74-107).

⁸⁸⁸ Vide GUEDES, Néviton. Universalidade do Sufrágio. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes *et al.* **Comentários à Constituição do Brasil**. 2. ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2018, p. 1322-1324; e POLETTI, Ronaldo Rebello Britto. O sufrágio universal. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, a. 17, n. 68, p. 79-136, out./dez. 1980, p. 131-133.

Federal, concretizou alteração formal da Constituição em 1998 para implementar exceção a exigência universal de prévia filiação dos candidatos, excluindo os militares da obrigação, porquanto unificou a aferição de elegibilidade e de registrabilidade num único lapso temporal homogêneo. Além de um aceno normativo-axiológico à implementação da democracia *com partidos*, a ressignificação do inciso V do § 3º do art. 14 c/c ao novel inciso V do §8º do art. 142, ambos da CF, ocorreu concomitantemente à sedimentação do costume constitucional *praeter legem* de que a desfiliação póstuma dos mandatários eleitos por partidos não é sancionável com a perda do mandato, orientação seguida desde 1989⁸⁸⁹ e apenas alterada no ano de 2007^{890, 891} com parcial restauração jurisprudencial para os pleitos majoritários em 2015⁸⁹².

Nesse cenário, a proibição a doações empresariais a campanhas é judicialmente fixada em 17 de setembro de 2015 (ADI n.º 4.650/DF⁸⁹³), ratificada pelos poderes representativos, em 18 de novembro do mesmo ano⁸⁹⁴, com destaque para o fato de que o sistema proporcional com lista aberta é inercialmente perpetuado, desde 1945, no ordenamento eleitoral. Isso, a despeito de a proibição às candidaturas comunitárias ser justificada – desde a sua instauração no Estado Novo e também nos debates anteriores à constituinte – pela necessidade de supostamente proteger o sistema político da fragmentação, do personalismo e da abertura a influência do poder econômico, o que poderia ser melhor alcançado com o fechamento das listas.

Em 2016, diferentemente do complexo fático axiológico existente em 1988 logo após a promulgação da Carta, o direito depara-se tridimensionalmente com (i) aumento de abstenções

⁸⁸⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Mandado de segurança n.º 20927**. Relator: Min. Moreira Alves. 11 out. 1989. Diário da Justiça, 15 abr. 1994. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur76084/false>. Acesso em: 04 jun. 2021.

⁸⁹⁰ BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Consulta n. 1.398/DF**. Relator: Min. Francisco Cesar Asfor Rocha. Disponível em: <https://www.stj.jus.br/publicacaoainstitucional/index.php/mstjtse/article/download/635/596>. Acesso em: 19 dez. 2021; e Resolução do TSE 22.526/2007, de 27 de março de 2007, posteriormente confirmada na Resolução do TSE 22.580, de 30 de agosto de 2007 e densificada na Resolução do TSE 22.610, de 25 de outubro de 2007.

⁸⁹¹ Cf. CLÈVE, Clèmerson Merlin; CLÈVE, Ana Carolina de Camargo. A evolução da fidelidade partidária na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. In: KEPPEL, Luiz Fernando Tomasi; SALGADO, Eneida Desiree (Orgs.). **Direito eleitoral contemporâneo: 70 anos da redemocratização pós-ditadura Vargas e da reinstalação da Justiça Eleitoral**. Curitiba: Tribunal Regional Eleitoral do Paraná, 2016. p. 15-29.

⁸⁹² A exegese de que a desfiliação póstuma em mandatos majoritários não implica a perda do cargo foi confirmada na legislação pela EC n.º 111/2021⁸⁹². Cf. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 5081**. Número único 9996753-92.2013.1.00.0000. Relator: Min. Roberto Barroso. 27 maio 2015. Diário da Justiça Eletrônico, 19 ago. 2015. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4513055>. Acesso em: 04 jun. 2021.

⁸⁹³ Cf. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 4650**. Número único: 9953901-24.2011.1.00.0000. Relator: Min. Luiz Fux. Diário da Justiça Eletrônico, 24 fev. 2016. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4136819>. Acesso em: 04 jun. 2021.

⁸⁹⁴ Veto ao art. 24-B do projeto de lei n.º 5.735-F que autorizava doações empresariais feitas diretamente aos partidos políticos, ao invés de candidatos. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=580148>. Acesso em: 04 jun. 2021.

eleitorais; (ii) recrudescimento da descredibilidade dos partidos; (iii) incremento das ferramentas comunicacionais; (iv) relativização das condições de elegibilidade; (v) amadurecimento de práticas democráticas; (vi) incorporação de novéis direitos humanos-políticos; e (vii) vedação normativa às doações empresariais para campanhas; além da permanência, desde a promulgação da Carta, do sistema proporcional de lista aberta e do costume constitucional de que a titularidade dos mandatos majoritários é pessoal, em divergência direta com a ideia propagada de que a exegese pró-oligopólio justificar-se-ia pelo esforço do ordenamento em “despersonalizar” os mandados.

Tudo isso, numa conjuntura textual-constitucional em que o registro via partidos não é considerado imprescindível às disputas de Vereador, Deputado, Senador e Prefeito em “pequenos municípios” (art. 14, §3º, V c/c art. 77, §2º e arts 28 e 29, II) e em que os direitos fundamentais de liberdade de associação, de consciência e de liberdade de labor são imediatamente aplicáveis contra o arbítrio do Estado (art. 5, §1º, da CF). Deveras, não bastassem esses acontecimentos em sentido amplo a justificarem a interpretação evolutiva da Carta em prestígio à universalidade do sufrágio, estando assaz alterado o complexo fático-axiológico-normativo de 1988, a aprovação da Lei n.º 13.488/17 – antecedida pela *primavera brasileira* de 2013 – culmina em processo inequívoco de reconhecimento da inexistência de proibição constitucional às postulações apartidárias em todos os pleitos eleitorais.

Com efeito, ao inserir no âmbito ordinário uma vedação a postulações apartidárias, o legislador reconhece – implícita e normativamente – não estar previamente defeso na Carta “o registro de candidatura avulsa, ainda que o requerente tenha filiação partidária”⁸⁹⁵. Doravante, esse fato normativo é seguido por um reconhecimento institucional de que a organização associativa em partidos tem perdido bastante legitimidade e apoio popular nas últimas décadas, porquanto um terço, aproximadamente, dessas pessoas jurídicas suprime a designação “partido” de suas nomenclaturas, o que se apresenta faticamente como uma confissão da ilegitimidade, ou inconveniência, da interpretação pró-monopólio das dicções do art. 14, §3º, V c/c o art. 77, §2º e arts 28 e 29, II.

Como mencionado em audiência pública, desde meados da última década dezenas de agremiações brasileiras têm retirado a palavra “partido” de suas denominações, à exemplo do Partido Trabalhista Nacional (PTN), que mudou de nome mudou para “Podemos”; do Partido

⁸⁹⁵ BRASIL. **Lei nº 13.488, de 06 de outubro de 2017**. Altera as Leis n.º 9.504, de 30 de setembro de 1997 (Lei das Eleições), 9.096, de 19 de setembro de 1995, e 4.737, de 15 de julho de 1965 (Código Eleitoral), e revoga dispositivos da Lei nº 13.165, de 29 de setembro de 2015 (Minirreforma Eleitoral de 2015), com o fim de promover reforma no ordenamento político-eleitoral. Diário Oficial da União, 06 out. 2017, p. 1, Edição extra. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13488.htm. Acesso em: 04 jun. 2021.

Trabalhista do Brasil (PTdoB) que mudou de nome para “Avante”; do Partido Social Democrata Cristão (PSDC), que mudou de nome para Democracia Cristã; do Partido da Frente Liberal (PFL), que mudou de nome para “Democratas”; do Partido Ecológico Nacional, que mudou de nome para “Patriota”; do Partido Republicano Brasileiro (PRB), que mudou de nome para “Republicanos”; do Partido Popular Socialista (PPS), que mudou de nome para “Cidadania”; do Partidos Progressista (PP), que mudou de nome para “Progressistas” e talvez, no mais significativo exemplo de abandono, do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), que voltou a se denominar simplesmente “Movimento Democrático Brasileiro”⁸⁹⁶.

Isso, paralelamente ao movimento partidário mais recente, como se observa com a REDE, com o Solidariedade, com o Novo e uma pretensa Aliança Brasil, que têm sido criados sem a designação associativa que justamente lhes confere o monopólio de postulação: ser um partido. Deveras, o endógeno movimento institucional ocorre, como essas próprias agremiações admitem, devido à percepção de que a maior parte dos cidadãos brasileiros não se identifica com os partidos políticos⁸⁹⁷.

Contraditoriamente, embora boa parte deles reconheça a realidade social marcada pela crise da *partidocracia*, inclusive abandonando a designação “Partido”, quase todos negam a possibilidade de as candidaturas avulsas serem reconhecidas como direito individual dos cidadãos. Entendida como fenômeno hermenêutico de atualização da normatividade constitucional a partir da conjunção entre fatos, valores e normas, a alteração informal da Constituição mediante interpretação evolutiva das condições de elegibilidade torna-se imperativa após as alterações fático-axiológicas que ocorreram posteriormente à fixação da Exegese A⁸⁹⁸, nos idos de 1988.

⁸⁹⁶ Embora em 1979 tenha se tornado obrigatória a presença do “P” no nome das agremiações, desde 1995 com a Lei dos Partidos Políticos a exigência deixou de ser compulsória. Entretanto, apenas mais recentemente esse movimento tem ocorrido.

⁸⁹⁷ Em entrevista dada a Revista Veja, o ex-deputado Roberto Freire, fundador e líder do Cidadania, afirmou que o conceito de Partidos está com os dias contados. “O mundo exige outra forma de organização. Os partidos vão deixar de existir”, falou o líder partidário. “A comunicação direta com o eleitor é uma nova realidade. Hoje é só pelas redes. Ninguém espera mais uma articulação partidária por células em sindicatos de base.” PARTIDOS políticos querem mudar de nome para atrair confiança do eleitor. **Veja**, São Paulo, 05 maio 2019. Brasil. Disponível em: <https://veja.abril.com.br/brasil/partidos-politicos-querem-mudar-de-nome-para-atrair-confianca-do-eleitor/>. Acesso em: 19 dez. 2021. A Presidente do Podemos, antigo PTN, quando indaga sobre a mudança afirmou que: “A maior parte dos brasileiros não se identifica com partido nenhum. E queremos superar esse debate de direita-esquerda. Queremos ser um movimento e escolhemos ‘Podemos’ porque foi a palavra que mais aparecia nas nossas pesquisas, por representar um empoderamento. A ideia é distanciar da crise política e mostrar uma reaproximação com a sociedade”. MODZELESKI, Alessandra; CALGARO, Fernanda. Diante de crise política, partidos mudam de nome para atrair eleitores em 2018. **G1**, Brasília, 12 ago. 2017. Política. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/diante-de-crise-politica-partidos-mudam-de-nome-para-atrair-eleitores-em-2018.ghtml>. Acesso em: 19 dez. 2021. Na mesma toada, o a época Presidente do Avante, (antigo PTdoB) em entrevista concedida ao G1 disse que “o novo nome é uma tentativa de ‘humanizar a política’ e atrair quadros com uma preocupação de falar mais diretamente com a população.” Cf. MODZELESKI; CALGARO, *ibidem*.

⁸⁹⁸ Vide Quadro 5 na p. 193.

Inclusive, essa parece ser a vontade do eleitorado, apesar de ainda faltarem dados estatísticos conclusivos, pois se uma suposta vontade das massas não é formalmente apta a derogar o edifício positivado das leis cuja institucionalização deve ser precedida do devido processo legislativo, uma depreensível pretensão popular por mais abertura do sistema político, competição e pluralidade organizacional, não pode passar à margem das considerações exegéticas dos intérpretes oficiais. De fato, desde a publicação da Sociedade Aberta dos Intérpretes da Constituição, a doutrina juspublicista tem enfatizado que as interpretações realizadas pelos intérpretes não oficiais da Constituição têm destacada relevância para a interpretação levada a cabo pelos “exegetas oficiais”⁸⁹⁹.

A propósito, Häberle faz considerações interessantes sobre o fato de que a interpretação da Constituição realizada por grupos políticos, cidadãos, associações e outros componentes da sociedade repercute substancialmente na apreensão do significado das normas constitucionais⁹⁰⁰. Por conseguinte, a interpretação jurídica não se revela como procedimento de descoberta de uma verdade pronta e acabada contida no texto normativo, mas sim como procedimento de construção do significado da norma a partir de sua interação com elementos valorativos e factuais⁹⁰¹.

Destarte, nas sociedades democráticas e pluralistas, os intérpretes da Constituição são múltiplos, eis que: “quem vive a norma acaba por interpretá-la ou pelo menos co-interpretá-la”⁹⁰². Contextualizando as premissas da teoria da sociedade aberta dos intérpretes da Constituição para o fenômeno das alterações informais da constituição, Adriano Sant’Ana Pedra assevera que a modificação informal do texto legal “deve ser legitimamente aceita pela comunidade, tanto a jurídica quanto a não-jurídica.” para adquirir legitimidade⁹⁰³. Daí porque se dizer que na democracia participativa, o juiz deve assumir uma postura hermenêutica aberta aos diversos fatos, valores e normas capazes de contribuir para o processo de aferição da

⁸⁹⁹ Cf. FERRAZ, Anna Cândida da Cunha. Aspectos da projeção da democracia participativa na atuação do Supremo Tribunal Federal. **Revista de Direito Público**, n. 5, p. 37-38, jan./jun. 2011; e COELHO, Inocêncio Mártires. As ideias de Peter Häberle e a abertura da interpretação constitucional no Direito Brasileiro. **Revista de Informação Legislativa**, ano 35, n. 137, p. 157-164, jan./mar. 1998.

⁹⁰⁰ “Todo aquele que vive no contexto regulado por uma norma e que vive com este contexto é, indireta ou, até mesmo diretamente, um intérprete dessa norma. O destinatário da norma é participante ativo, muito mais ativo do que se pode supor tradicionalmente do processo hermenêutico.” HÄBERLE, Peter. **Hermenêutica constitucional: a sociedade aberta dos intérpretes da constituição: contribuição para a interpretação pluralista e "procedimental" da constituição**. Tradução de Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2002, p. 15.

⁹⁰¹ REALE, Miguel. **Filosofia do Direito**. 19. ed. São Paulo: Saraiva, 1999.

⁹⁰² HÄBERLE, Peter. **Hermenêutica constitucional: a sociedade aberta dos intérpretes da constituição: contribuição para a interpretação pluralista e "procedimental" da constituição**. Tradução de Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2002, p. 13.

⁹⁰³ PEDRA, Adriano Sant’ana. **Mutação constitucional: interpretação evolutiva da Constituição na democracia constitucional**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2012, p. 205.

identidade jurídico-política de uma comunidade, para então reconhecer, ou não, a existência de uma alteração informal ou de uma interpretação evolutiva⁹⁰⁴.

Nas palavras de Paulo Bonavides: “O juiz da democracia participativa não será, como no passado, ao alvorecer da legalidade representativa, o juiz ‘boca da lei’, da imagem de Montesquieu”⁹⁰⁵. Pelo contrário, o juiz da democracia participativa, embora não possa transgredir os limites de sua função jurisdicional sob pena de violar o princípio da separação dos poderes, ao buscar integrar o significado de normas constitucionais abertas tem o dever hermenêutico de manter diálogo com as percepções sociais sobre os significados do Direito e da Constituição, sobretudo, quando ampliativas das liberdades fundamentais e positivadas com déficit no respeito ao (devido) processo legislativo substantivo⁹⁰⁶.

3.3 A *emersão* das candidaturas comunitárias na teoria do direito como integridade

Numa perspectiva secular, desde a Constituição Imperial de 1824 até a edição da Lei Agamenon, em 1945, não é correto enunciar a existência de uma tradição oligopolista-partidária para a submissão de candidaturas no Brasil, visto que as postulações avulsas e comunitárias foram plenamente admitidas no período. No regime democrático, a concepção restritiva de sufrágio passivo durou de 1945 até 1964 e se manteve em 1988 com a aprovação do artigo 14, §3º, V, da CF, mas, desde então, têm se tornado cada vez menos sustentáveis as premissas que parcamente justificaram tamanha limitação à universalidade do sufrágio.

Embora o aprimoramento do sistema democrático não perpassasse pela criminalização da política, é latente e aferível em dados – como a alta abstinência em eleições e o aumento de votos nulos/em branco nas últimas eleições – a demanda por alternativas hábeis a transformar o sistema político-partidário, tanto em movimentos exógenos (como a primavera brasileira e a proliferação de movimentos suprapartidários) quanto endógenos (à exemplo do abandono maciço da designação “partidos” e da admissão das federações partidárias⁹⁰⁷).

⁹⁰⁴ ALMEIDA FILHO, Agassiz. **Introdução ao direito constitucional**. Rio de Janeiro: Forense, 2008, p. 181.

⁹⁰⁵ BONAVIDES, Paulo. **Teoria constitucional da democracia participativa**. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 22.

⁹⁰⁶ Cf. SACCHETTO, Thiago. As mutações constitucionais no contexto brasileiro de crise da representação democrática. **e-Pública**, v. 2, n. 1, p. 123-140, jan. 2015. Disponível em: <https://e-publica.pt/volumes/v2n1/pdf/Vol.2-N%C2%BA1-Art.07.pdf>. Acesso em: 04 jun. 2021.

⁹⁰⁷ BRASIL. **Lei nº 14.208, de 28 de setembro de 2021**. Altera a Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995 (Lei dos Partidos Políticos), e a Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997 (Lei das Eleições), para instituir as federações de partidos políticos. Diário Oficial da União, 29 set. 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2019-2022/2021/lei/l14208.htm. Acesso em: 29 dez. 2021.

O manejo do Recurso Extraordinário n.º 1.238.853/RJ, a impetração de alguns mandados de injunção e a reiterada proposição de emendas constitucionais no Congresso são sinais de uma evidente e consolidada indisposição cidadã com o sistema de postulações oligopolizado, aparentemente inábil a solucionar as suas próprias contradições internas⁹⁰⁸. Apesar de o modelo ter sido positivado, em sua origem, à margem de um processo legislativo substantivo, por deferência a uma opção constituinte – não muito clara, tendo em conta a contradição entre o art. 14, §3º, V e os arts. 77, §2º, 28 e 29, II, todos da CF – a Carta foi interpretada, em suas primeiras luzes, como consagradora de um modelo de *estado de partidos*.

Todavia, passadas três décadas desde a sua promulgação, a deferência a uma suposta opção pela *democracia de partidos*, justificada pela capacidade exclusiva de canalização dos interesses populares e de estabilização do sistema democrático por essas entidades, tem perdido fôlego diante da necessidade, inafastável, de o Direito ser interpretado em favor da ampliação das liberdades e da igualdade entre os indivíduos⁹⁰⁹. Nos termos da *teoria do direito como integridade*, aos juízes incumbe perquirir, na atividade jurisdicional, quais foram e quais são os princípios – morais e jurídicos – que orientam a vida de uma determinada sociedade para, em conformidade com a melhor e mais coerente interpretação da rede de princípios, aplicá-los a situações concretas⁹¹⁰.

Dos debates antecedentes à constituinte, emana que a opção legislativa pela assembleia congressual sem a participação de candidatos avulsos foi justificada, desde o início, pela necessidade excepcional de se realizar uma transição pacífica do regime autoritário para o regime democrático (transição transada)⁹¹¹. Já no fim do Estado Novo, constata-se que a exigência de filiação ocorreu como consequência do anseio getulista em perpetuar as suas forças no poder, porquanto as máquinas partidárias nacionais estavam quase todas elas sob a influência de seus mandonismos⁹¹².

Posteriormente, nos debates constituintes, assim como nas manifestações das comissões do congresso sobre algumas das propostas de emenda à Constituição, o escopo de fortalecimento dos partidos continuou a ser enunciado como razão justificadora para a

⁹⁰⁸ A despeito da ampla rejeição popular e do momento de crise econômica, o Congresso Nacional aprovou em 2021 o maior fundo eleitoral da história para as eleições de 2022.

⁹⁰⁹ Cf. PRECIADO RODRIGUEZ, Teresa Magnolia. La razón pública de las candidaturas independientes en Jalisco. **Revista de Investigações Constitucionais**, v. 4, p. 101-118, 2019, p. 103-108. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/rinc/article/view/54371/33438>. Acesso em: 29 dez. 2021.

⁹¹⁰ Vide DWORKIN, Ronald. **O Império do Direito**. Tradução de Jefferson Luiz Camargo. São Paulo: Martins Fontes, 1999.

⁹¹¹ BRASIL. **Diário do Congresso Nacional**, ano XL, n. 162, 30 nov. 1985, p. 2642. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/diarios/ver/15494?sequencia=1>. Acesso em: 29 dez. 2021.

⁹¹² SOUZA, Maria do Carmo C. Campello de. **Estado e partidos políticos no Brasil (1930 a 1964)**. 3. ed. São Paulo: Alfa-Omega, 1993. p. 114-119.

perpetuação do regime oligopolista, apesar do transcurso de, aproximadamente, trinta anos entre esses eventos⁹¹³. Décadas depois, em 2019, a justificativa de perenização do regime oligopolista como utensílio de fortalecimento dos partidos continua a subsistir no discurso institucional dos representantes dos partidos, renitentemente e, sem um prazo para a sua implementação, como demonstram boa parte das manifestações feitas em audiência pública⁹¹⁴.

Por outro lado, no exame histórico da tradição das práticas políticas tupiniquins, verifica-se que a admissibilidade de postulações independentes surge como uma consequência natural das tradições lusitanas e do comunitarismo local. Num Brasil ainda Monárquico, Manoel Rodrigues Ferreira destaca que o direito de voto e de ser votado não foi outorgado nem conquistado à força no Brasil-colônia em 1532, mas localmente reconhecido, sem grandes dificuldades, para um âmbito limitado de pessoas no alvorecer das práticas Republicanas⁹¹⁵.

Em sequência, de 1532 até a Constituição Imperial de 1824, e do incipiente surgimento dos partidos, em 1831, até o primeiro Código Eleitoral de 1932, o princípio da liberdade postulatória foi mantido como consectário implícito do pertencimento a determinados estamentos sociais (nobiliárquico, latifundiário ou burguês) até ser consagrado como regra expressa no primeiro Código Eleitoral da República, quando então o ordenamento autorizou – explicitamente – a postulação de candidaturas avulsas (subscritas sem qualquer apoio popular) e de candidaturas comunitárias (subscritas com o apoio de ao menos 100 eleitores), no sistema proporcional, pelos indivíduos que satisfizessem as condições da época⁹¹⁶.

Ao mesmo tempo e implicitamente, o Código de 1932 manteve a permissão de postulações apartidárias nos pleitos majoritários como consequência natural da tradição tupiniquim e do dever de respeito às liberdades individuais decorrentes do *status ativo e negativo* ostentado pelos cidadãos. Apesar de à época a concepção de sufrágio ser bastante restritiva, a liberdade postulatória dos apartidários foi perpetuada na prática política brasileira, desde 1532 até 1945, quando então o estadonovismo a fulminou. Na *teoria do direito como integridade*, considerando que a argumentação jurídica tem por fundamento a melhor

⁹¹³ Vide Capítulo III, tópico 2, *supra*.

⁹¹⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Transcrição de Audiência Pública do Recurso Extraordinário 1238853/RJ**. Relator: Min. Luís Roberto Barroso, 09 dez. 2019. Audiência Pública sobre Viabilidade das Campanhas Avulsas. p. 42-130. Disponível em: http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/audienciasPublicas/anexo/Audiencia_Publica_Viabilidade_Candidaturas_Avulsas_RE_1238853.pdf. Acesso em: 20 out. 2021.

⁹¹⁵ FERREIRA, Manoel Rodrigues. **A evolução do sistema eleitoral brasileiro**. 2. ed. Brasília: Tribunal Superior Eleitoral, 2005. p. 18.

⁹¹⁶ BRASIL. **Decreto n.º 21.076, de 24 de fevereiro de 1932**. Decreta o Código Eleitoral. Diário Oficial da União, Seção 1, 26 fev. 1932, p. 3385. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-21076-24-fevereiro-1932-507583-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 14 maio 2021.

interpretação das práticas sociais existentes, a partir das quais o legislador e judiciário devem edificar e interpretar as leis com coerência moral⁹¹⁷, é relevante reconhecer que a “proibição das candidaturas avulsas” surge na historicidade do direito pátrio como artifício estadonovista voltado a dificultar a elegibilidade de candidatos opositores, paralelamente ao artilho de nacionalização dos partidos, concretizados pela Lei Agamenon⁹¹⁸.

É nessa contestável tradição histórico-republicana, primeiro marcada pela decisão de um governo autocrático (1937-1945) sucedido por um período populista (1946-1964); segundo perpetuada pela ditadura militar e pelos seus governos ilegítimos (1964-1985); terceiro decidida por um congresso democrático, mas *institucionalmente comprometido – pelo autointeresse – contra o anseio apartidário*, que a condição de elegibilidade do art. 14, §3º, V deve ser interpretada; décadas após a controvertível aprovação da Lei n.º 7.493/1986 e trinta e três anos depois do deficiente processo legislativo que inseriu o dispositivo na CF/88.

Conforme a *teoria do direito como integridade*, os juizes devem buscar a melhor resposta para solucionar os litígios a eles submetidos com base em argumentos de princípio extraídos de uma prática hermenêutica construtivista⁹¹⁹. Nesse sentido, a exegese que restringe o alcance pessoal do art. 14, §3º, V, CF, exclusivamente aos candidatos registrados por partidos (Exegese D)⁹²⁰ não se mostra contrária aos argumentos de política endossados pela Constituição, visto que as liberdades políticas e os direitos fundamentais dos cidadãos devem ser levados a sério no Estado Democrático de Direito porquanto representam *trunfos* contra o arbítrio⁹²¹.

Tanto é assim que a Constituição Cidadã positivou o mais extenso rol de direitos fundamentais da tradição brasileira, exaltando o compromisso com a tutela das liberdades de consciência, de expressão, de associação, de labor, no momento de institucionalização da integridade como virtude político-jurídica da *comunidade de princípios*. Nas palavras de Dworkin: “Se as pessoas aceitam que são governadas não por regras explícitas, estabelecidas por decisões políticas tomadas no passado, mas por quaisquer outras regras que decorrem dos princípios que essas decisões pressupõem”, consequentemente “o conjunto de normas públicas

⁹¹⁷ DWORKIN, Ronald. **O Império do Direito**. Tradução de Jefferson Luiz Camargo. São Paulo: Martins Fontes, 1999.

⁹¹⁸ SOUZA, Maria do Carmo C. Campello de. **Estado e partidos políticos no Brasil (1930 a 1964)**. 3. ed. São Paulo: Alfa-Omega, 1993. p. 114-119. No mesmo sentido, cf. LOGAN, Pierre. Candidatura avulsa vs. Partidos políticos: Uma breve reflexão sobre a ditadura partidária no Brasil. **Jusbrasil**, 2018. Disponível em: <https://pierrelogan.jusbrasil.com.br/artigos/598281603/candidatura-avulsa-vs-partidos-politicos>. Acesso em: 20 out. 2021.

⁹¹⁹ Cf. DWORKIN, Ronald. **Levando os direitos a sério**. Tradução de Nelson Boeira. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

⁹²⁰ Vide Quadro 7 na p. 195-196.

⁹²¹ DWORKIN, *op. cit.*

reconhecidas pode expandir-se e contrair-se organicamente, à medida que as pessoas se tornem mais sofisticadas em perceber e explorar aquilo que esses princípios exigem sob novas circunstâncias”⁹²².

Em relação à exigência de filiação partidária como condição de elegibilidade da Carta Cidadã, é evidente que o requisito não se trata de um pressuposto ontológico para o gozo da capacidade eleitoral passiva, mas de uma criação dogmática cujo conteúdo limita o sufrágio universal sob um propósito de, supostamente, concretizar finalidades públicas⁹²³. Todavia, na tradição jurídica brasileira não há clareza quanto a finalidade pública que essa restrição concretiza, havendo, no mais, uma oscilação de fundamentos genéricos que variam entre argumentos de “evitação da influência do poder econômico”, de “incompatibilidade com o sistema proporcional”, de “evitação do aumento da fragmentação do sistema” ou de “busca pelo fortalecimento dos partidos” – em prejuízo de uma interpretação secular que, por décadas, privilegiou o amplo gozo das capacidades eleitorais dos apartidários, mesmo que em concepções de sufrágio bastante cerceadas.

Decerto, o reconhecimento da emersão das candidaturas comunitárias na *teoria do direito como integridade* não se trata de orientação que subtrai do poder constituinte originário a prerrogativa de instituir as decisões fundantes do Estado Democrático de Direito, inclusive quanto ao gozo de direitos políticos, mas de uma possibilidade hermenêutica para o intérprete extrair a teoria política que melhor justifica as práticas de sua comunidade democrática⁹²⁴; sem descuido para com a legalidade e com princípios que embasam as decisões legislativas originárias e posteriores.

A tese de admissão das candidaturas apartidárias no direito brasileiro, ao menos nas eleições para Vereador, Deputado, Senador e Prefeito em Municípios com até 200 mil eleitores, não afronta a legalidade constitucional, porquanto a interpretação sistemática dos arts. 14, §3º, V e arts. 77, §2º, 28 e 29, II, em comunhão com os princípios da cidadania (art. 1º, II), do pluralismo político (art. 1º, V), da soberania popular (Art. 1º, § único), do sufrágio universal (art. 14, *caput*) além dos direitos fundamentais de liberdade de associação (Art. 5º, XVII), de não ser obrigado a se manter associado (Art. 5º, XX), da liberdade de labor (Art. 5º, XIII) e da

⁹²² DWORKIN, Ronald. **O Império do Direito**. Tradução de Jefferson Luiz Camargo. São Paulo: Martins Fontes, 1999. p. 229.

⁹²³ TERNZI, Gabriel Vieira; FREITAS, Renato Alexandre da Silva; KAZMIERCZAK, Luiz Fernando. Filiação Partidária como Condição de Elegibilidade e Fator de Exclusão Social. **Revista Argumenta**, n. 34, p. 285-321, 2021, p. 302-308. Disponível em: <http://seer.uenp.edu.br/index.php/argumenta/article/view/1774>. Acesso em: 29 dez. 2021.

⁹²⁴ PEDRON, Flávio Quinaud, **Mutação constitucional na crise do positivismo jurídico: história e crítica do conceito no marco da teoria do direito como integridade**. Belo Horizonte: Arraes, 2012, p. 162-187.

liberdade de expressão (Art. 5º, IV) autoriza a extração de uma norma de permissibilidade (ou de não vedação) das candidaturas comunitárias.

Em sua Crítica Hermenêutica do Direito, Lênio Streck destaca que a diferença ontológica entre texto e norma não significa uma cisão estrutural entre ambos, isto é, o texto não subsiste como conceito em abstrato: não há texto sem um contexto em que ele é interpretado, entretanto, não é o intérprete “livre para atribuir qualquer sentido ao texto”, visto que “ele sempre estará inserido em uma determinada tradição, que sobre ele exerce constrangimento”⁹²⁵. Concebido o Direito como um conceito interpretativo, ao exegeta incumbe encontrar as respostas corretas dadas pelo ordenamento a partir da melhor interpretação possível dos seus elementos (princípios, regras, precedentes, etc.) sem abandonar um grau de objetividade que, na teoria dworkiniana, é depreensível dos conceitos de *moralidade política*, *responsabilidade política do julgador* e *interpretação jurídica como romance em cadeia*⁹²⁶.

A propósito, da metáfora dworkiniana do *juiz Hércules*, aplicável ao imbróglio das candidaturas comunitárias, é dedutível que o julgador deve filtrar as decisões da *história institucional* para desenvolver uma teoria dos erros institucionais em matéria de colegitimidade postulatória⁹²⁷, a partir da qual deve avaliar se a exegese de restrição do sufrágio (Exegese A)⁹²⁸ se mantém, ou não, como a mais equânime no Direito pátrio⁹²⁹. Nesse trilhar, o princípio do “fortalecimento partidário” que, no passado, justificou a decisão constituinte em favor do regime postulatório oligopolizado, não mais se revela coerente ou idôneo a subsidiar a exegese de exceção à universalização do sufrágio, visto que o próprio legislador o abandonou, em 2021, ao instituir a possibilidade de criação de federações partidárias com a Lei nº 14.208, de 2021 (art. 11-A da Lei 9.096/96) – na contramão do discurso oficial de que a restrição às postulações independentes justificar-se-ia como externalidade indispensável ao fortalecimento dos partidos⁹³⁰.

⁹²⁵ STRECK, Lênio Luiz. **Dicionário de Hermenêutica**. 2. ed. Belo Horizonte: Letramento, 2020, p. 73.

⁹²⁶ STRECK, *ibidem*, p. 43-44.

⁹²⁷ DWORKIN, Ronald. **Levando os direitos a sério**. Tradução de Nelson Boeira. São Paulo: Martins Fontes, 2002. p. 186; e PEDRON, Flávio Quinaud. **Mutação constitucional na crise do positivismo jurídico: história e crítica do conceito no marco da teoria do direito como integridade**. Belo Horizonte: Arraes, 2012. p. 181-182.

⁹²⁸ Vide Quadro 5 na p. 193.

⁹²⁹ DWORKIN, Ronald. **Levando os direitos a sério**. Tradução de Nelson Boeira. São Paulo: Martins Fontes, 2002, p. 189 a 191.

⁹³⁰ Relembre-se que a Comissão de Sistematização e o Plenário da ANC rejeitaram a apreciação das propostas de emenda 1P19774-1 (de 13 ago. 1987) e ES33653-3 (de 05 set. 1987), apresentadas pelo constituinte, sob o argumento de que “A filiação partidária deve ser mantida, tendo em vista o fortalecimento dos partidos políticos”. BRASIL. **Diário da Assembleia Nacional Constituinte (Suplemento)**. Comissão da Organização Eleitoral, Partidária e Garantias das Instituições. Brasília, 02 jul. 1987, p. 80. Disponível em: <https://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/sup87anc02jul1987.pdf#page=79>. Acesso em: 16 dez. 2021.

Como bem pontua Pedron alicerçado em Dworkin⁹³¹, caso Hércules possa demonstrar que um princípio jurídico apto a justificar no passado uma decisão legislativa não mais a justifica no presente – o que se dá com a tese da proibição das candidaturas avulsas para fortalecimento dos partidos – “então o argumento de equanimidade se mostra enfraquecido”⁹³², abrindo margem para a interpretação construtiva do Direto. Ademais, se o Juiz “mostrar, através de um argumento de moralidade política” que um princípio é ou tornou-se injusto, tal como ocorre no definhamento das capacidades eleitorais dos apartidários por incidência do princípio do fortalecimento partidário, “o argumento de equanimidade” que sustentava o princípio torna-se inválido⁹³³.

Em concreto, o princípio da vedação às candidaturas comunitárias como *conditio sine qua non* do fortalecimento partidário não resiste a um teste de equanimidade nem encontra acolhida no empirismo do direito comparado, de modo que por imperativo de coerência com as recentes decisões legislativas (aprovação da lei 14.208/2021 e manutenção das listas abertas no sistema proporcional) foi despido de sua *força gravitacional*. Lado outro, o renitente argumento de moralidade política acerca da necessidade de “evitação da influência do poder econômico” para justificar a proibição de candidaturas apartidárias é, além de inverossímil, contrafático na medida em que os partidos nunca se mostraram imunes a essa influência⁹³⁴.

Com efeito, a criação de cidadanias de primeiro e segundo grau entre os cidadãos filiados e não filiados decorrente da exegese dominante do art. 14, §3º, V, CF⁹³⁵, por não ser justificável por *princípios de moralidade política* coerentes, não deve se perpetuar como orientação dominante nos tribunais pátrios, porquanto se revela contrária a tradição republicana que prevaleceu, na dimensão territorial local, por aproximadamente 413 anos em favor da capacidade postulatória dos apartidários (de 1534 a 1945).

Na historicidade da liberdade postulatória no país, essa tradição apenas foi fulminada sob as últimas medidas de um governo autocrático, tendo sido depois concretamente afastada da Carta Cidadã sob premissas de legitimidade factual dubitáveis. Valendo-se do léxico correspondente à *teoria do direito como integridade*, cumpre asseverar que a utilização de argumentos utilitaristas para justificar malefícios a posições jurídicas individuais é absolutamente rejeitada por Dworkin, que não compactua com o uso de *diretrizes políticas*

⁹³¹ DWORKIN, *op. cit.*, p. 191.

⁹³² PEDRON, Flávio Quinaud, **Mutação constitucional na crise do positivismo jurídico: história e crítica do conceito no marco da teoria do direito como integridade**. Belo Horizonte: Arraes, 2012, p. 183.

⁹³³ PEDRON, *ibidem*, p. 183.

⁹³⁴ O que sequer é almejado pelo direito (desde que a influência do poder econômico não transborde os parâmetros de normalidade e legitimidade das eleições).

⁹³⁵ Vide Quadro 7 da p. 195-196.

(v.g.: o objetivo de fortalecimento dos partidos ou a redução da fragmentação do sistema político) como fundamento para a aniquilação e/ou sobreposição de direitos fundamentais⁹³⁶.

A propósito, o filósofo norte-americano utiliza da metáfora dos *direitos como trunfos*⁹³⁷ (rememore-se a liberdade de consciência, a liberdade associação e os direitos de votar e ser votado) como “posições jurídicas individuais assentes no direito moral a igual consideração e respeito, que o Estado deve reconhecer a cada indivíduos” enquanto “*trunfos* contra preferências externas”, notadamente “contra pretensões estatais em impor ao indivíduo restrições de sua livre autodeterminação” – a exemplo da imposição de filiação como condição ao gozo de direitos políticos fundamentais – “em nome de concepções de vida alheias e que, por razões utilitárias ou por beneficiarem de um apoio maioritário, o Estado considere como merecedoras de superior consideração”⁹³⁸.

Ignorando que a perpetuação das exegeses de restrição às capacidades eleitorais ativa e passiva deve ocorrer em caracteres de excepcionalidade, seja por motivos históricos (atinentes às razões elencadas para justificar o modelo de oligopólio na Carta) ou por causas dogmáticas (a exemplo do princípio expresso da universalização do sufrágio – art. 14, *caput*), constata-se que as vozes defensoras da perenização do regime oligopolista tem se apegado a um cânone interpretativo *literal* do art. 14, §3º, V, da CF, para sustentar, à revelia do que preceituam:

- (i) art. 77, §2º, art. 28 e art. 29, II, (silêncio eloquente quanto à imposição simultânea de registro e filiação por partidos nos cargos de Vereador, Deputado, Senador e Prefeito de “pequenos” municípios);
- (ii) art. 1º, II, V e art. 1º, parágrafo único (fundamentos da República);
- (iii) art. 5º, IV, XIII, XVII e XX e art. 5º, §1º e 2º (direitos fundamentais);
- (iv) art. 10; art. 29, XII; art. 31, §3º; art. 103, IX; art. 194, parágrafo único e inciso VII; art. 198, III; art. 204, II; art. 206, VI e art. 216, §1º (consagração da democracia participativa correpresentativa);
- (v) art. 21, §1º, da DUDH; art. 5 e 6 da Carta Democrática Interamericana; art. 25 do PIDCP; art. 23, 2, da CADH (direitos humanos das liberdades políticas);

⁹³⁶ Cf. GUEST, Stephen. **Ronald Dworkin**. Tradução de Luís Carlos Borges. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010, p. 64-67.

⁹³⁷ DWORKIN, Ronald. **Levando os direitos a sério**. Tradução de Nelson Boeira. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

⁹³⁸ NOVAIS, Jorge Reis. **Direitos Fundamentais e Justiça Constitucional em Estado de Direito Democrático**. Coimbra: Coimbra Editora, 2012, p. 37: “Neste sentido se fala em direitos como *trunfos* que “entrincheiram” os bens de liberdade de autonomia individual contra decisões políticas – decisões que seriam aceitáveis num contexto que não envolvesse direitos fundamentais –, mesmo quando elas se pretendam justificar em nome da obtenção do bem da comunidade”. NOVAIS, p. 37-38.

que as candidaturas apartidárias são vedadas no sistema constitucional, ignorando que na historicidade institucional da *terrae brasilis*, nunca, em 521 anos desde o descobrimento, qualquer norma de direito, lusitana ou brasileira, proibiu as postulações comunitárias no ordenamento, ao contrário do que ocorreu com as candidaturas avulsas somente em 2017.

Nessa conjuntura, há uma falsa premissa, construída desde 1945, de que a imposição de condição de elegibilidade de filiação partidária redundaria, independentemente das demais normas do sistema, numa necessária proibição às candidaturas comunitárias, em contrariedade ao princípio da máxima eficácia da universalização do sufrágio. Na prática, a condição de elegibilidade do art. 14, §3º, V, da CF, até pode redundar em condição do sistema eleitoral para a repartição de recursos escassos entre os competidores, com privilégio para distribuição desses recursos aos candidatos apartidários em virtude da posição ainda predominante que essas agremiações ocupam na intermediação da vontade popular. Todavia, não se trata de uma condição de elegibilidade axiologicamente justificável, no paradigma da Carta Cidadã e conforme a melhor interpretação das práticas políticas brasileiras, ao contrário das demais previstas no art. 14, §3º, da CF, cujas razões de direito não se atrelam a matéria privatista.

Aditivamente, a justificar a admissão das candidaturas comunitárias como a melhor prática interpretativa do ordenamento constitucional, é de se destacar que a competitividade regular, livre e justa entre os diferentes atores do processo eleitoral é elencada pela Ciência Política como um elemento integrador do conceito material de democracia⁹³⁹ e reconhecida como consectário normativo do princípio democrático⁹⁴⁰. Intuitivamente, candidaturas comunitárias inclinam-se a majorar o grau de disputa nos procedimentos eleitorais na medida em que aumentam as opções ideológicas e representativas num setor monopolizado, ainda que admitidas sem quaisquer subsídios eleitorais. Numa abordagem matemática, a ampliação dos legitimados aptos a lançarem candidatos na disputa eleitoral intensifica a competitividade entre os *players*, e consequentemente, tende a afetar positivamente a qualidade das contendidas.

Em perspectivas políticas e econômicas, significativo consenso teórico subsiste no sentido de que estruturas concorrenciais conduzem os respectivos mercados a melhores resultados. Ao fomentar o aprimoramento dos serviços, das propostas e dos produtos dos contendores, os modelos concorrenciais propendem a socializar os benefícios advindos da

⁹³⁹ Cf. ALTMAN, David; PÉREZ-LIÑÁN, Aníbal. Assessing the quality of democracy: Freedom, competitiveness and participation in eighteen Latin American countries. **Democratization**, v. 9, n. 2, p. 85-100, 2002; e DAHL, Robert. **Poliarquia: Participação e Oposição**. São Paulo: Edusp, 2015.

⁹⁴⁰ Cf. CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003, p. 287-330.

disputa⁹⁴¹. Ao abrir o mercado eleitoral a cidadãos não filiados, as candidaturas independentes têm potencial normativo para ampliar a oferta de candidatos no jogo democrático, e, conseqüentemente, de aproximar, mais, o sistema eleitoral de condições competitivas estruturalmente ótimas, ainda que com uma capacidade ínfima nos âmbitos nacional e estadual.

No escólio de José Luís de La Peza, considerar os partidos políticos como os únicos atores da competição eleitoral é predeterminar, em grande medida, os resultados dos pleitos⁹⁴². Ao afastar outros *players* da contenda, o sistema de monopólio assegura a exteriorização de um número determinado de posicionamentos políticos e, com isso, afronta a essência pluralística que caracteriza a democracia⁹⁴³. Também em posicionamento crítico, Rodrigo Mezzomo aduz que os partidos políticos, enquanto entidades de natureza privada, “não podem ser reputados detentores monopolísticos do acesso à vida pública”, visto que na prática isso acarreta numa “odiosa privatização” da política “e dos destinos da Nação”⁹⁴⁴.

A estrutura de monopólios, além de desfavorecer a competição, acabaria por resultar na imposição de um modo monolítico para se fazer política, concentrando nessas estruturas associativas toda a complexidade da diversidade social, em prejuízo de uma hermenêutica que prestigie o gozo de liberdades políticas fundamentais e da igualdade no acesso a direitos.

Nessa conjuntura concorrencial, não como um remédio apto a solucionar todas as dificuldades do sistema representativo, mas com uma pretensão muito mais singela, as candidaturas comunitárias despontam como um mecanismo a mais, tendente a aperfeiçoar a competitividade no ordenamento. Com a sua implementação, ainda que não se garantam aos independentes as mesmas condições de acesso a recursos financeiros e aos meios de comunicação dadas aos candidatos partidários, o instrumento amplia as possibilidades de acesso à arena eleitoral. Normativamente, alarga as possibilidades competitivas entre possíveis candidatos, criando condições potencialmente favoráveis a produzirem melhores resultados concorrenciais, sobretudo no âmbito local.

Como é cediço, a Constituição Federal estabelece no artigo 14, §9º serem objetivos do processo eleitoral preservar a “normalidade e legitimidade das eleições contra a influência do

⁹⁴¹ Cf. KUPFER, David. Padrões de concorrência e competitividade: Texto para discussão 265. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPEC, 20., 1992, Campos do Jordão. **Anais [...]**. Campos do Jordão: ANPEC, 1992. p. 355-372.

⁹⁴² DE LA PEZA, José Luís. Candidaturas independientes. In: NOHLEN, Dieter *et al.* (Orgs.). **Tratado de derecho electoral comparado de América Latina**. 2. ed. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica, 2007. p. 616.

⁹⁴³ DE LA PEZA, *ibidem*, p. 616-618.

⁹⁴⁴ MEZZOMO, Rodrigo Sobrosa; BARBOSA, Rodrigo Rocha. **Pedido de registro de candidatura desvinculada de partidos políticos (Candidatura Independente)**. Rio de Janeiro: Recurso Especial Eleitoral nº 1655-68.2016.6.19.0176, 2016. 65 p. Petição inicial. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/processos/156379713/processo-n-16556820166190176-do-tribunal-superior-eleitoral>. Acesso em: 16 dez. 2021.

poder econômico” ou contra o abuso de poder, assim como proteger a probidade administrativa e a moralidade do mandato⁹⁴⁵. Contudo, contrasta com as finalidades perseguidas na Carta a permanência em um modelo eleitoral de candidaturas monopolizadas, justamente porque oligopólios (ou cartéis) propendem a atentar contra barreiras normativas no intuito de assegurarem o *status quo* privilegiado que ocupam.

Deveras, Robert Klitgaard atesta que práticas corruptivas são fenômenos diuturnos da vida social porque existem incentivos para a sua realização⁹⁴⁶. Empiricamente, arranjos organizacionais monopolizados são apontados pela literatura especializada como estruturas fomentadoras da improdutividade e da improbidade em suas áreas de atuação⁹⁴⁷.

Em sua reconhecida obra, Moisei Ostrogorski conclui que a “atuação dos partidos se rege pela constante preocupação em criar mecanismos que permitam, a todo o custo, manter o poder”. Ao assumirem o comportamento *de máquina*, criam uma sofisticada engenharia de caça ao voto em que abunda “a manipulação do eleitorado, corrupção e jogos de influência”. Moldados “em função das alterações do ambiente externo e não por iniciativa” própria, os partidos se organizariam para “tirarem proveito” dos mercados políticos em formação, tal como os cartéis e oligopólios atuam para manter os seus privilégios⁹⁴⁸.

A criação de estruturas alternativas para a representação dos interesses da sociedade, já no início do século passado, era defendida pelo autor russo como solução dedicada a assegurar “maior autonomia moral e política” aos cidadãos⁹⁴⁹. A propósito, são pertinentes as considerações de Manuel Martins no sentido de que a procura por outros mecanismos de intermediação política entre eleitos e eleitores “não se trata de retirar mérito aos partidos, mas sim de questionar” a sua exclusividade competitiva para exercerem a representação política nas eleições. Na perspectiva concorrencial, o alargamento da legitimidade postulatória com as candidaturas comunitárias concede ao cidadão a oportunidade de manifestar, nas urnas, se

⁹⁴⁵ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Diário Oficial da União, 05 out. 1988, p. 1 (Publicação Original). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 20 maio 2021.

⁹⁴⁶ KLITGAARD, Robert. **A Corrupção sob controle**. Tradução de Octavio Alves Filho. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1994. p. 85.

⁹⁴⁷ ROSE-ACKERMAN, Susan. Corruption and government: causes, consequences, and reform. In: ROSE-ACKERMAN, Susan *et al.* **Bad governance and corruption**. London: Palgrave Macmillan, 2019; e KLITGAARD, Robert. **A Corrupção sob controle**. Tradução de Octavio Alves Filho. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1994.

⁹⁴⁸ MARTINS, Manuel Meirinho. **As Eleições Autárquicas e o Poder dos Cidadãos**. Lisboa: Ed. Vega, 1997, p. 33-34; e OSTROGORSKI, Moisei J. **Democracy and the organization of political parties**. Tradução de Frederick Clarke. New York, Haskell House Publishers, 1970. 2 v.

⁹⁴⁹ MARTINS, *ibidem*, p. 33; e OSTROGORSKI, Moisei J. **Democracy and the organization of political parties**. New York: Macmillan Company, 1902. v. 1. p. 666.

entende que os partidos têm sido exitosos, ou não, em “preencher a totalidade das funções que a doutrina e a teoria lhes atribuem”⁹⁵⁰.

Em que pese o excessivo número de agremiações políticas no Brasil, pesquisas e estatísticas corroboram a ideia de que o multipartidarismo nacional não tem conquistado os corações da população⁹⁵¹. Não se trata de fenómeno exclusivamente tupiniquim, com a diferença de que aos cidadãos estrangeiros, na quase totalidade dos países em que a democracia partidária dá sinais de crise, são asseguradas alternativas para o exercício do sufrágio. Dessa forma, endogenamente a liberdade política é tutelada não apenas pela competição entre diferentes opções partidárias, mas pela autorização de subscrição das candidaturas por intermédio de organizações com distintas naturezas jurídicas.

Empiricamente, a corroborar a possibilidade de se implementarem modelos mais competitivos de acesso à arena eleitoral, destacam-se países de tradição romano-germânica, como Portugal, que confere legitimidade postulatória aos chamados *Grupos de Cidadãos Eleitores*; Itália às *Listas Cívicas (Liste Civiche)*; Guatemala aos *comités cívicos electorales*, entre outras dezenas de exemplos⁹⁵².

Restringir aos partidos políticos o exercício da função formal-representativa é negar à democracia a sua essência plural, não apenas em termos ideológicos, mas associativos e competitivos. A política, formal ou informal, não se restringe a arranjos organizacionais pré-definidos em figuras dogmáticamente instituídas. Demanda, da mesma forma, estruturas e organizações concebidas de modo mais espontâneo⁹⁵³. Na lição teórica de Moisei Ostrogorski, forças políticas de caráter temporário possuem a aptidão de se constituírem com maior homogeneidade em razão dos seus objetivos específicos. Livres de estruturas burocráticas, se veem menos atadas – para sobreviverem em ambiente competitivos – à busca do poder, pelo poder⁹⁵⁴.

⁹⁵⁰ MARTINS, *ibidem*, p. 31.

⁹⁵¹ DATAFOLHA. **Pesquisa Nacional**. Grau de confiança nos partidos políticos. 13 a 15 set. 2021. Disponível em: <http://media.folha.uol.com.br/datafolha/2021/09/24/avali24968insti94782congress8472.pdf>. Acesso em: 16 dez. 2021.

⁹⁵² Cf. REISER, Marion; HOLTSMANN, Everhard (Eds.). **Farewell to the Party Model?: Independent Local Lists in East and West European Countries**. Wiesbaden: Vs Verlag Fur Sozialwissenschaften, 2008 e FREIDENBERG, Flavia. **Cuando la ciudadanía toma las riendas: desafíos de las candidaturas independientes**. Ciudad de México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2017.

⁹⁵³ MARTINS, Manuel Meirinho. **As Eleições Autárquicas e o Poder dos Cidadãos**. Lisboa: Ed. Vega, 1997, p. 33-36; e OSTROGORSKI, Moisei J. **Democracy and the organization of political parties**. New York: Macmillan Company, 1902. v. 1. p. 666.

⁹⁵⁴ MARTINS, *ibidem*, p. 35-36.

A competitividade, para Morlino, além de uma qualidade, “por si só”, do regime democrático, trata-se de um “motor” ao desenvolvimento de outras de suas dimensões⁹⁵⁵. Maiores níveis de competitividade entre os diferentes atores do processo político geram incentivos à melhor eficiência e comunicabilidade entre os *inputs* e *outputs* do sistema. Ademais, melhores condições competitivas impactam positivamente na *accountability* vertical e horizontal do regime, porquanto intensifica a sua capacidade de reação aos *players* desleais⁹⁵⁶.

Nas mesmas condições, é certo que a competitividade pelos cargos públicos é menor num sistema de monopólios, quando comparado a um sistema aberto⁹⁵⁷ – ainda mais na ausência de normas e de uma tradição política que prestigie a realização de prévias e convenções partidárias verdadeiramente deliberativas, à exemplo do que ocorre no Brasil. A despeito das controvérsias sobre maior ou menor controle estatal na regulamentação da democracia interna dos partidos, as candidaturas comunitárias, normativa e empiricamente, afloram como opções a indivíduos que não se adaptam a um modelo de competição pautado, sobretudo, na conquista de arrimo intrapartidário em prejuízo do apoio do eleitorado.

Na esteira do que foi destacado pelo Ex-Ministro do TSE, Henrique Neves, a própria presunção de que partidos tenham legitimidade para nomearem com exclusividade os candidatos que disputarão as eleições, em nome da coletividade, assenta-se em critérios representativos/competitivos artificiais⁹⁵⁸. Diferentemente do que ocorre noutros países, como a República Dominicana, no Brasil os partidos políticos são submetidos a um único teste de sufragação popular quando de sua constituição. Reunida a quantidade de assinaturas necessárias ao registro no TSE, adquirem o direito de lançar candidaturas, por décadas, ou séculos, sem que para tanto esteja comprovado um mínimo percentual de adesão popular às suas plataformas políticas, ao tempo de cada pleito⁹⁵⁹. Deveras, a presunção *ad eternum* de endosso popular às candidaturas partidárias sustenta-se em premissas lógicas e competitivas de um grau de formalidade assustador.

⁹⁵⁵ MORLINO, Leonardo. Qualidades da democracia: como analisá-las. **Sociedade e cultura**, v. 18, n. 2, p. 177-194, 2015, p. 185.

⁹⁵⁶ MORLINO, *ibidem*, p. 180-185.

⁹⁵⁷ DIAMOND, Larry; MORLINO, Leonardo. The quality of democracy: An overview. **Journal of democracy**, v. 15, n. 4, p. 20-31, 2004.

⁹⁵⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Transcrição de Audiência Pública do Recurso Extraordinário 1238853/RJ**. Relator: Min. Luís Roberto Barroso, 09 dez. 2019. Audiência Pública sobre Viabilidade das Campanhas Avulsas. p. 245-247. Disponível em: http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/audienciasPublicas/anexo/Audiencia_Publica_Viabilidade_Candidaturas_Avulsas_RE_1238853.pdf. Acesso em: 20 out. 2021.

⁹⁵⁹ BRASIL, *ibidem*, p. 245-247.

Adicionalmente, a participação do povo nos assuntos públicos, compreendida como a “intervenção” ativa “dos cidadãos na vida política”⁹⁶⁰, é apontada por ampla literatura como um elemento essencial do regime democrático⁹⁶¹. Concebida como o “envolvimento ativo e voluntário dos cidadãos no processo de decisão pública”, a participação é direito consagrado na DUDH cujo conteúdo fomenta e reflete a autonomia política da pessoa humana⁹⁶².

Segundo Diamond e Morlino, toda democracia deve conceder direitos formais de participação política aos cidadãos adultos, mas uma boa democracia deve assegurar que eles sejam capazes de usar esses direitos para influenciarem os processos públicos decisórios⁹⁶³. A propósito, asseveram ser quantitativamente maior a qualidade da democracia em sociedades com altos índices de engajamento cidadão, esses constatados não apenas no momento do voto, como igualmente durante a vida diuturna dos partidos políticos, das organizações da sociedade civil, do debate público e no monitoramento de assuntos de interesse coletivo⁹⁶⁴.

Consoante parcela da doutrina, as candidaturas comunitárias são instrumentos hábeis a aumentar o interesse e a participação da população nos assuntos públicos⁹⁶⁵. Em conjunturas sociais marcadas por significativa descrença nos partidos, o instrumento é defendido como um mecanismo teoricamente apto a aproximar a sociedade civil das estruturas de poder e a fomentar a crença popular sobre a capacidade transformativa da política⁹⁶⁶.

Segundo Beatriz Llanos, situadas em um ponto intermediário entre a democracia representativa e a democracia direta, as candidaturas independentes abrem novos espaços de participação e representação não disponibilizados pelos partidos políticos⁹⁶⁷. Com potencial ainda não esquadrihado na era da comunicação, as candidaturas avulsas são defendidas pela Professora como “válvulas de oxigenação do sistema político” que, em médio prazo, têm a

⁹⁶⁰ MARTINS, Manuel Meirinho. **Participação política e democracia: o caso português 1976-2000**. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, 2004, p. 137.

⁹⁶¹ MORLINO, Leonardo. **Democracias y democratizaciones**. Madrid: CIS, 2009, p. 2-24.

⁹⁶² LISI, Marco; MARCHI, Riccardo; EVANS, Ana Maria. Participação política e qualidade da democracia. In: PINTO, António Costa; SOUSA, Luís de; MAGALHÃES, Pedro (Orgs.). **A Qualidade da Democracia em Portugal: a Visão dos Cidadãos**. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais, 2013. p. 51.

⁹⁶³ DIAMOND, Larry; MORLINO, Leonardo. The quality of democracy: An overview. **Journal of democracy**, v. 15, n. 4, p. 20-31, 2004.

⁹⁶⁴ DIAMOND, MORLINO, *ibidem*.

⁹⁶⁵ COSTAR, Brian; CURTIN, Jennifer. **Rebels with a cause: Independents in Australian Politics**. Sydney: University of New South Wales, 2004.

⁹⁶⁶ NAKAMURA, Luis Antonio Corona; VELAZCO, Genaro Hernández. Las candidaturas independientes en México. **Revista de Investigaciones Constitucionais**, v. 2, n. 2, p. 117-135, 2015.

⁹⁶⁷ LLANOS, Beatriz. Candidaturas: Candidaturas independientes. In: INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS. **Diccionario Electoral**. 3. ed. San José, Ciudad de México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2017. Costa Rica/México, 2017. p. 110-113.

capacidade de ressignificar o sentido de representação política mediante a criação de instrumentos participativos e a concessão de maior importância às decisões cidadãs⁹⁶⁸.

Quanto ao fenômeno, José Luiz de La Peza destaca que a difusão de mecanismos de integração política, não reduzidos à atuação exclusiva dos partidos políticos, ganha amplitude, contemporaneamente, na segunda metade do século XX. A partir do debate acadêmico italiano, a concepção de que a esfera pública não pode se limitar à identificação com processos decisórios institucionais é consolidada no Estado Democrático, e daí irrompe a percepção de que ela deve se expandir para grupos não institucionalizados da sociedade civil⁹⁶⁹.

Num contexto em que o respaldo da democracia decresce em boa parte dos países da América Latina; e em que os partidos políticos se destacam como instituições recordistas no menoscabo popular; o Professor contextualiza as candidaturas independentes como alternativas teóricas aptas a influenciar a formação da vontade estatal⁹⁷⁰, garantindo maior engajamento participativo. Quanto à importância da participação para a mensuração da qualidade de um regime democrático, Altman e Pérez-Liñán destacam-na como elemento imprescindível, entre outros aspectos, a tornar os governos mais responsivos ao povo⁹⁷¹.

A propósito, Levine e Molina enfatizam a participação como componente de aperfeiçoamento da representação formal, que responde a incentivos em contextos marcados pela atuação de grupos e movimentos independentes⁹⁷². Lado outro, Dahl ressalta o liame diretamente proporcional da dimensão com o grau de democratização de sistema⁹⁷³, ao passo que, na via oposta, altos índices de votos nulos, aumento de abstenções e crescente rejeição às

⁹⁶⁸ LLANOS, Beatriz. Candidaturas: Candidaturas independientes. In: INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS. **Diccionario Electoral**. 3. ed. San José, Ciudad de México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2017. Costa Rica/México, 2017. p. 110.

⁹⁶⁹ DE LA PEZA, José Luis. Candidaturas independientes. In: NOHLEN, Dieter *et al.* (Orgs.). **Tratado de derecho electoral comparado de América Latina**. 2. ed. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica; Instituto Interamericano de Derechos Humanos; Universidad de Heidelberg; International IDEA; Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; Instituto Federal Electoral, 2007. p. 613. Sobre o debate no direito italiano desde as décadas passadas, entre todos, vide: CAPOZZI, Eugenio. **Partitocrazia. Il 'regime' italiano e i suoi critici**. Napoli: Guida Editori, 2009.

⁹⁷⁰ DE LA PEZA, José Luis. Candidaturas independientes. In: NOHLEN, Dieter *et al.* (Orgs.). **Tratado de derecho electoral comparado de América Latina**. 2. ed. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica; Instituto Interamericano de Derechos Humanos; Universidad de Heidelberg; International IDEA; Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; Instituto Federal Electoral, 2007. p. 615.

⁹⁷¹ ALTMAN, David; PÉREZ-LIÑÁN, Aníbal. Assessing the quality of democracy: Freedom, competitiveness and participation in eighteen Latin American countries. **Democratization**, v. 9, n. 2, 2002. p. 88.

⁹⁷² LEVINE, Daniel H.; MOLINA, José Enrique. La calidad de la democracia en América Latina: una visión comparada. **América Latina Hoy**, n. 45, 2007, p. 25-26. Disponível em: <https://revistas.usal.es/index.php/1130-2887/article/view/2427>. Acesso em: 29 dez. 2021.

⁹⁷³ DAHL, Robert. **Poliarquia: Participação e Oposição**. São Paulo: Edusp, 2015.

agregações políticas são reconhecidos na literatura como indicadores de enfraquecimento participativo, e por conseguinte, de piora na qualidade do próprio regime democrático⁹⁷⁴.

Em pioneiro estudo empírico realizado na Índia, onde o voto é facultativo, Kapoor e Margesan demonstram que a ampliação da oferta de candidaturas independentes no país foi responsável por aumentar a participação eleitoral em mais de 6 pontos percentuais⁹⁷⁵. Segundo os autores, os independentes induzem alguns eleitores a votar ao invés de ficar em casa, de modo que os resultados obtidos na pesquisa corroboram a tese de que a oferta, ou a maior oferta, de candidaturas independentes impacta positivamente no índice de participação nas urnas, e por consequência, no engajamento democrático dos cidadãos⁹⁷⁶. Contudo, em sentido oposto, Lagunes López e Arellanes Jiménez fornecem dados comparativos que demonstram redução da participação eleitoral no México, entre as eleições de 2012 e de 2015, logo após as candidaturas independentes serem implementadas no país⁹⁷⁷.

Até então, os estudos empíricos sobre os impactos da implementação das avulsas nos índices de participação nas atividades políticas são incipientes. Por via de consequência, as pesquisas existentes não possibilitam, ainda, o firmamento de conclusões peremptórias acerca de uma provável relação de proporcionalidade numérica entre as grandezas. Entrementes, é preciso considerar que a correlação entre participação popular e qualidade democrática não se mensura, juridicamente, apenas pela intensidade matemática de participação nos pleitos eleitorais. Normativamente, se equaciona em conformidade com os direitos, instrumentos e oportunidades oferecidas aos cidadãos para participarem da vida política⁹⁷⁸.

Na perspectiva do Direito, não parece haver dissenso de que um sistema de apresentação de candidaturas monopolizado por partidos faculta menos oportunidades de engajamento cívico comparado a outro que amplie a legitimação postulatória. Intuitivamente, a não imposição de

⁹⁷⁴ MONTIEL VILLEGAS, Alfredo. **La regulación y implementación de las candidaturas independientes en la legislación electoral federal mexicana para el proceso electoral de 2015**. 2016. 152 f. Tese (Licenciatura en Ciencia Política y Administración Pública) – Universidad Nacional Autónoma de México, Ciudad de México, 2016.

⁹⁷⁵ KAPOOR, Sacha; MAGESAN, Arvind. Independent Candidates and Political Representation in India. **American Political Science Review**, v. 112, n. 3, p. 678-697, 2018. Disponível em: <https://www.cambridge.org/core/journals/american-political-science-review/article/abs/independent-candidates-and-political-representation-in-india/C9B1F4661FE5204D4C26309E79B66692>. Acesso em: 16 dez. 2021.

⁹⁷⁶ Embora, em contrapartida, tenham impactos negativos sobre a formação de coalizões de governo. KAPOOR; MAGESAN, *ibidem*, p. 692-693.

⁹⁷⁷ LAGUNES LÓPEZ, Oscar Nicasio; ARELLANES JIMÉNEZ, Paulino Ernesto. Las candidaturas independientes en las elecciones de 2015 en México: Límites legales, éxitos electorales y participación ciudadana. **Tla-melaua - Revista de Ciencias Sociales**, v. 10, n. 40, p. 60-86, 2016.

⁹⁷⁸ Cf. PRECIADO RODRIGUEZ, Teresa Magnolia. La razón pública de las candidaturas independientes en Jalisco. **Revista de Investigações Constitucionais**, v. 4, p. 101-118, 2019, p. 103-108. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/rinc/article/view/54371/33438>. Acesso em: 29 dez. 2021.

intermediários facilita o acesso à competição eleitoral e abre novas possibilidades para o desenvolvimento espontâneo de grupos de interesses.

Em cenários de tamanha descrença com as agremiações partidárias, o mecanismo tem potencial para promover novas redes de conexão na sociedade civil, sobretudo em âmbito local⁹⁷⁹. No que denomina uma “conjuntura particular de transição paradigmática” caracterizada “pela crise do Estado-Nação” e pela notabilização das insuficiências e “impasses do processo democrático clássico”, Wolkmer sustenta como inevitável e necessária a reordenação do espaço público por um processo de descentralização democrática⁹⁸⁰.

Nessa conjuntura, a insurgência de novos atores sociais como agentes de transformação e “recuperação da esfera comunitária” é vista como imperativa a “retomada da democracia participativa e ao fortalecimento da representação “liberal-individualista”⁹⁸¹. Nos dizeres de Vázquez Valadez, as candidaturas independentes materializam o exercício da participação democrática mediante a via eleitoral⁹⁸². Antes mesmo de iniciada a etapa de registro de candidaturas, oportunizam o despontar de lideranças políticas numa possibilidade perene de acesso ao poder.

No entorno delas, a pluralidade, o engajamento participativo e o exercício deliberativo transpõem os estritos limites da militância partidária em múltiplas possibilidades de envolvimento e modos de ação. Incorrem as candidaturas avulsas na proclamação da participação política dentro do sistema eleitoral⁹⁸³, mas não se limitam a ele, por ampliarem possibilidades ativas e passivas de comportamento político.

É oportuno lembrar que, na democracia, a participação cidadã é fenômeno não adstrito ao momento do voto. Ainda em 1957, Robert Lane desmembrava-a, também, em: (i) contribuições financeiras a partidos ou candidatos; (ii) contatos pessoais com eleitos; (iii) envio de cartas; (iv) pertença a organizações políticas; (v) consumo de informação política; e (vi) discussão de assuntos políticos⁹⁸⁴. Birch adiciona: (vii) angariação de votos; (viii) intervenção

⁹⁷⁹ Cf. AGUIRRE SALA, Jorge Francisco. Necesidad y condiciones de la democracia líquida: los primeros pasos en México. **Culturales**, v. 4, n. 2, p. 135-161, 2016.

⁹⁸⁰ WOLKMER, Antonio Carlos. Do paradigma político da representação à democracia participativa. **Seqüência: estudos jurídicos e políticos**, v. 22, n. 42, p. 83-98, 2001, p. 83. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/view/15395>. Acesso em: 29 dez. 2021.

⁹⁸¹ WOLKMER, *ibidem*, p. 83-84.

⁹⁸² VÁZQUEZ VALADEZ, Manuel Antonio. **Candidaturas independientes**: Un fenómeno de participación política en el sistema de representación del estado mexicano. 2012. 101 f. Tese (Licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública) – Universidad Nacional Autónoma de México, Ciudad de México, 2012. p. 28-32.

⁹⁸³ VÁZQUEZ VALADEZ, *ibidem*, p. 32-34.

⁹⁸⁴ LANE, Robert Edwards. **Political life**: Why and how people get involved in politics. Glencoe: Free Press, 1959. p. 45-62.

política; (ix) desobediência civil; (x) envolvimento social⁹⁸⁵. Milbrath soma: (xi) protesto; (xii) atividades comunitárias; (xiii) colaboração em atividades eleitorais; e (xiv) atividades de comunicação⁹⁸⁶.

Ao abrirem portas no mercado eleitoral a agentes que não se identificam, ou não se sentem incentivados a concorrerem ou votarem por partidos, as candidaturas comunitárias facultam possibilidades participativas a maior parte da população brasileira, que não é simpática aos partidos, em diferentes interfaces da vida democrática. Inclusive, superadas as divergências entre progressistas e conservadores nos debates constituintes, cumpre enfatizar que o legislador optou por consagrar um paradigma de democracia conciliatório entre os modelos representativo e participativo, no Brasil⁹⁸⁷. Consoante José Afonso da Silva, a Constituição Federal de 1988 “combina representação e participação direta”, conforme se depreende do art. 1º, parágrafo único, e de outros de seus preceitos⁹⁸⁸.

Para além de um arranjo centrado simplesmente numa concepção de democracia *agregativa*, Bernardo Gonçalves sublinha o fato de o sistema constitucional prestigiar uma maior participação cidadã na tomada de decisões públicas⁹⁸⁹, compreendendo-se por participação não apenas o usufruto de mecanismos de atuação política direto (como o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular), mas a fruição plena de liberdades subjetivas e comunicacionais, de forma que os destinatários das normas possam verdadeiramente se transformar nos seus autores⁹⁹⁰.

Nas palavras de Marcelo Novelino, “a democracia participativa impõe uma ativa e responsável *participação* do povo na vida política do Estado, afastando-se a indiferença

⁹⁸⁵ BIRCH, Anthony H. **The Concepts and theories of modern democracy**. Londres: Routledge, 1993. p. 81 *et seq.*

⁹⁸⁶ MILBRATH, Lester W.; GOEL, Madan Lal. **Political participation**: How and why do people get involved in politics?. 2. ed. New York: University Press of Americana, 1976. Cf. MARTINS, Manuel Meirinho. **Participação política e democracia**: o caso português 1976-2000. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, 2004. p. 261-273.

⁹⁸⁷ SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. **Curso de Direito Constitucional**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2017. p. 350-355.

⁹⁸⁸ SILVA José Afonso da. **Direito Constitucional Positivo**. 37. ed. São Paulo: Malheiros, 2014. p. 139. É no regime de democracia representativa que se desenvolvem a cidadania e as questões da representatividade, que tende a fortalecer-se no regime de democracia participativa. A Constituição combina representação e participação direta, tendendo, pois, para a democracia participativa. E o que, desde o parágrafo único do art. 1º, já está configurado, quando, aí, se diz que todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos (democracia representativa), ou diretamente (democracia participativa). Consagram-se, nesse dispositivo, os princípios fundamentais da ordem democrática adotada. Outros preceitos, que veremos, oferecem os desdobramentos para seu funcionamento.

⁹⁸⁹ FERNANDES, Bernardo Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. 8. ed. Salvador: Juspodivm, 2016. p. 772-773.

⁹⁹⁰ CRUZ, Álvaro Ricardo de Souza. Poder constituinte e patriotismo constitucional. In: GALUPPO, Marcelo Campos (Org.). **O Brasil que queremos**: reflexões sobre o Estado Democrático de Direito. Belo Horizonte: PUC Minas, p. 47-103, 2006. p. 67 *et seq.*

social”⁹⁹¹. Formal e materialmente, as candidaturas independentes prestigiam a maximização e a pluralização do plexo de possibilidades participativas, pois implicam, nos dizeres de Vázquez Valadez, a concretização de “uma opção a mais ao cidadão liberal na sua capacidade de decisão”⁹⁹² em resposta ao quadro de descrença no sistema político.

Segundo Campilongo, quanto mais “a formulação atual de representação política (sistema eleitoral e partidário) está em crise” e demanda aprimoramentos, mais se faz imprescindível e urgente a modificação do quadro institucional por meio de arranjos “suplementares de organização dos agentes coletivos”⁹⁹³. É o que Wolkmer denomina como a “criação de novas instituições políticas que integrem novos sujeitos emergentes e que universalizem a estratégia da cidadania participativa”, seguindo “uma racionalidade diversa das estruturas formais e burocratizadas”⁹⁹⁴.

⁹⁹¹ NOVELINO, Marcelo. **Manual de Direito Constitucional**. 22. ed. São Paulo: Forense, 2016. p. 55.

⁹⁹² VÁZQUEZ VALADEZ, Manuel Antonio. **Candidaturas independientes**: Un fenómeno de participación política en el sistema de representación del estado mexicano. 2012. 101 f. Tese (Licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública) – Universidad Nacional Autónoma de México, Ciudad de México, 2012. p. 32.

⁹⁹³ CAMPILONGO, Celso F. **Representação política e ordem jurídica**: os dilemas da democracia liberal. São Paulo: USP, 1987. p. 96-97.

⁹⁹⁴ WOLKMER, Antonio Carlos. Do paradigma político da representação à democracia participativa. **Seqüência: estudos jurídicos e políticos**, v. 22, n. 42, p. 83-98, 2001, p. 83. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/view/15395>. Acesso em: 29 dez. 2021.

CAPÍTULO IV – COADUNABILIDADE ESTRUTURAL DAS CANDIDATURAS COMUNITÁRIAS AO ORDENAMENTO CONSTITUCIONAL-ELEITORAL

Na trilha do que a Corte IDH decidiu em *Yatama vs. Nicarágua* (2005) e voltou a sedimentar em *Lopes Mendoza vs. Venezuela* (2011), o Capítulo I da investigação sustenta que a proibição a postulações independentes contraria o direito convencional se não for demonstrado pelos Estados-partes que a medida é adequada, necessária e proporcional a consecução de fins legítimos. Em abstrato, a restrição à universalidade do sufrágio vai de encontro ao princípio *pro homine*, ao Comentário Geral n.º 25 do Comitê de Direitos Humanos da ONU e à normativa interamericana (CADH) e global (PIDCP) sobre direitos políticos.

Ato contínuo, o Capítulo II da investigação refuta a tese de que a admissão de candidaturas apartidárias seja questão meramente político-legislativa no direito brasileiro. A par de o instituto ser inserível via emenda constitucional, demonstrou-se que o impasse envolve fundamentos jurisdicionalizáveis, como: (i) a controvérsia sobre o grau hierárquico da Convenção Americana de Direitos Humanos; (ii) a aplicabilidade limitada da imposição normativa de filiação partidária; (iii) o conteúdo e o âmbito de incidência flexível das condições de elegibilidade; (iv) a contraposição entre a exegese restritiva e a de máxima eficácia dos direitos fundamentais; (v) o dever desobstrutivo da jurisdição constitucional sobre arranjos politicamente excludentes; e (vi) a tese da mutação constitucional do art. 14, §3º, V, da CF.

Na sequência, à medida que o Capítulo III desenvolve a historicidade do sufrágio passivo no Brasil e suscita a ocorrência de alteração informal da Constituição, relega, para momento posterior, a análise de compatibilidade do instituto à sistematicidade constitucional. É verdade que a amplitude do sufrágio universal foi delimitada, desde as primeiras experiências coloniais, por condicionantes sociopolíticas excludentes; mas o fato de a Carta Cidadã se apresentar, paradigmaticamente, como documento de ruptura com um período de exceção democrática não isenta o intérprete de aferir a conciliabilidade das pretensões apartidárias com o texto constitucional e o paradigma representativo.

Efetivamente, a irrupção de um direito a postulações apartidárias apenas pode ser legitimamente reconhecida na hipótese de a lei fundamental não impor óbice normativo ao acolhimento dessas pretensões. Doravante, este Capítulo IV vocaciona-se a examinar a coadunabilidade do instituto à unidade constitucional e ao ordenamento em geral, de forma a

extrapolar o simplório juízo de subsunção entre admissibilidade de candidaturas comunitárias e o teor do art. 14, §3º, inciso V, da CF.

1 Candidaturas independentes e imbricações estruturantes

A afirmação de Cortés Olivo de que as candidaturas independentes são mero apêndice do sistema eleitoral democrático é clarificadora, mas incompleta⁹⁹⁵. Com efeito, o instituto é apenas mais um elemento, entre diversos componentes, que constituem e caracterizam um sistema eleitoral. Não obstante, mais do que mero apêndice da organicidade dessas estruturas, trata-se de garantia indispensável à legitimidade do sistema partidário.

A propósito, é consensual que o exame e a compreensão dos arranjos eleitorais são cruciais para o estudo de qualquer instrumento político-eleitoral⁹⁹⁶. Essenciais para a valoração qualitativa das estruturas políticas, os sistemas eleitorais são peças centrais do direito eleitoral que influenciam o funcionamento, a governabilidade e a consolidação da democracia, determinando as chances de êxito das candidaturas em correlação às estruturas sociais, à geografia eleitoral e às atitudes dos competidores e do eleitorado⁹⁹⁷.

Na medida em que a Lei Maior consagra o sistema majoritário por maioria absoluta para o 1º turno nas eleições aos cargos de titular e vice para Presidente (Art. 77, §2º), Governador (Art. 32, §2º) e Prefeito nas cidades com mais de 200 mil eleitores (Art. 29, II); institui o sistema majoritário relativo para eventuais 2º turnos e disputas aos cargos de Senador (Art. 46) e de Prefeito em Municípios com até 200 mil eleitores; e adota o sistema proporcional nas disputas para Deputado Federal (Art. 45), Deputado Estadual (27, §1º), Deputado Distrital (Art. 32, §3º) e Vereador; cumpre verificar a coadunabilidade das candidaturas comunitárias às estruturas orgânicas do arranjo eleitoral-constitucional.

⁹⁹⁵ CORTÉS OLIVO, David. **Las candidaturas independientes y el proceso de democratización en México**: Estudio comparado de tres municipios quintanarroenses. Ciudad de México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2019, p. 53.

⁹⁹⁶ Cf. SARTORI, Giovanni. **Ingeniería constitucional comparada**: Una investigación de estructuras, incentivos y resultados. 2. ed. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica, 2003.

⁹⁹⁷ NOHLEN, Dieter, *et al.* (Org.). **Tratado de derecho electoral comparado de América Latina**. 2. ed. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica; Instituto Interamericano de Derechos Humanos; Universidad de Heidelberg, International IDEA, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Instituto Federal Electoral, 2007. p. 294; e DELGADILLO. Juan Mario Solis; LOPEZ; Adan Giovanni Laguna. **Las candidaturas independientes en Mexico**: una nueva vía para el reciclaje político. Ciudad de México: IEEM, Centro de Formación y Documentación Electoral, 2017, p. 31-37.

1.1 Convergência com os aspectos funcionais, institucionais e socioculturais dos Poderes representativos

A separação e a interdependência entre os órgãos de soberania, consoante Canotilho, é “princípio estrutural da organização do poder político” decomponível em três níveis⁹⁹⁸: (i) o *funcional*, em que se identificam “as funções político-constitucionais básicas” de legiferação, execução e jurisdição; (ii) o *institucional*, atinente à estruturação dos órgãos constitucionais em entidades autônomas (Parlamento, Governo e Tribunais); e (iii) o *sociocultural*, afeto à articulação dos “poderes do Estado com as estruturas sociais” (associações de classe, partidos políticos e grupos de interesse em geral)⁹⁹⁹.

Na prática, a experiência internacional atesta não haver incompatibilidade entre a eleição de candidatos apartidários com o desempenho *funcional* de atribuições legislativas, fiscalizatórias, governativas e/ou executivo-administrativas. Deveras, o exercício de mandato na condição de representante desfilado é bastante comum, originária ou supervenientemente, de modo que, no Brasil, inclusive, não há impedimento jurídico para que os eleitos majoritariamente sigam nos cargos após se desfilarem de seus partidos – independentemente de motivação¹⁰⁰⁰ –, o mesmo ocorrendo com parlamentares eleitos proporcionalmente, desde que a desfiliação transcorra por motivo justo.

Globalmente, as eleições e o desempenho de Emmanuel Macron, na França, e de Marcelo Rebelo, em Portugal, entre outros casos^{1001, 1002}, demonstram que chefes do Executivo

⁹⁹⁸ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003, p. 555-556.

⁹⁹⁹ CANOTILHO, *ibidem*, p. 556.

¹⁰⁰⁰ Cf. SALGADO, Eneida Desiree. **Princípios constitucionais eleitorais**. Belo Horizonte: Fórum, 2010. p. 54; p. 70.

¹⁰⁰¹ O primeiro foi eleito como candidato independente, o segundo abandonou os vínculos que possuía logo após a eleição. Portugal e França têm sistemas políticos com características particulares. Vários outros exemplos são encontrados na experiência, como: Bill Walker e Angus King, respectivamente eleitos Governador no Alaska e Senador, por Maine, nos EUA, cf. CRAVO, Alice. Países como EUA, França e Chile preveem candidatos sem partidos nas eleições. **O Globo**, [s. l.], 10 dez. 2019. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/brasil/paises-como-eua-franca-chile-preveem-candidatos-sem-partidos-nas-eleicoes-1-24128305>. Acesso em: 16 jun. 2021.

¹⁰⁰² Nos Estados Unidos, Bill Walker representa contemporâneo episódio de Governador eleito apartidariamente no Estado do Alaska. No México, Raúl de Luna Tovar e Jaime Rodríguez Calderón simbolizam casos de apartidários eleitos, respectivamente, nos cargos de Prefeito (em General Enrique Estrada) e Governador (em Nuevo León). Outras centenas de exemplos são encontrados no Poder Executivo. “Em maio de 2016 o candidato independente Alexander van der Bellen venceu a eleição presidencial austríaca. Pela primeira vez na história da Áustria, desde o fim da Segunda Guerra, ficaram de fora do segundo turno os tradicionais partidos Social Democrata (SPO), de centro-esquerda, e o do Povo (OVP), conservador. No mesmo sentido, o professor Gudni Johannesson concorreu de modo independente e venceu a eleição presidencial na Islândia, realizadas junho de 2016. Após a explosão dos Panama Papers (que gerou indignação pública na Islândia) Johannesson decidiu disputar a eleição se posicionando contra a política tradicional, enfatizando uma visão apartidária. Yuriko Koike, de 64 anos, também em candidatura independente, em julho de 2016, venceu de maneira arrasadora a eleição para o cargo de prefeita de Tóquio, enfrentando outros 20 candidatos e se sagrando a primeira mulher a assumir este

sufragados apartidariamente estão aptos a exercer, a contento e democraticamente, as suas atribuições funcionais sem necessárias rupturas políticas. Semelhantemente, são inúmeros os casos de independentes no Legislativo de Estados-nacionais, de unidades federativas e de autarquias administrativas a desempenhar o seu mister parlamentar em conformidade ao direito e às expectativas sociais do eleitorado¹⁰⁰³.

No Brasil, as funções constitucionalmente acometidas ao Presidente da República (arts. 86 a 91), a Governadores (arts. 25 a 28), a Prefeitos (art. 30), a Deputados Federais, a Senadores (art. 44 a 75), a Deputados Estaduais (art. 27), a Deputados Distritais (art. 32, § 3º) e a Vereadores (art. 31) mostram-se plenamente compatíveis com o exercício de mandatos independentes, formal e materialmente. Entre outras funções, a propositura de projetos legislativos, a atuação em CPIs, o exercício do controle orçamentário, a participação em comissões, a formulação e a execução de políticas públicas são atividades concretizáveis por apartidários sem qualquer incompatibilidade normativo-estrutural com o Direito.

Já pela perspectiva *institucional*, a práxis revela que os independentes não constituem um inelutável óbice ao funcionamento dos órgãos de Estado, como propalado em audiência pública. Ainda que eles possam dificultar a governabilidade de um ente político, não se apresentam como empecilhos intrínsecos à sua concretização¹⁰⁰⁴. Em primeiro lugar, porque o êxito eleitoral dos apartidários não tem impossibilitado a formação de coalizões governamentais¹⁰⁰⁵; em segundo, porque os direitos fundamentais dos cidadãos não devem ser suprimidos com lastro, exclusivamente, em razões utilitárias; em terceiro, porque outras variáveis podem ter impacto muito mais significativo sobre a capacidade governamental do que a proteção ao direito de votar, e de ser votado, dos apartidários¹⁰⁰⁶.

posto.” MEZZOMO, Rodrigo Sobrosa; BARBOSA, Rodrigo Rocha. **Pedido de registro de candidatura desvinculada de partidos políticos (Candidatura Independente)**. Rio de Janeiro: Recurso Especial Eleitoral nº 1655-68.2016.6.19.0176, 2016. 65 p. Petição inicial. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/processos/156379713/processo-n-16556820166190176-do-tribunal-superior-eleitoral>. Acesso em: 16 dez. 2021.

¹⁰⁰³ Estados como Alemanha, Austrália e Portugal experimentam dezenas de casos exitosos ao longo de suas histórias, embora a quantidade de eleitos em proporção ao número de cadeiras disponíveis nos parlamentos não seja significativa. Cf. ALMEIDA, Maria Antónia Pires de. Partidos e Independentes nos vários níveis de governo: Portugal no contexto Europeu. **Portuguese Journal of Political Science and International Relations**, n. 5, p. 123-145, 2011. Disponível em: <http://www.perspectivasjournal.com/index.php?journal=perspectivas&page=index>. Acesso em: 16 jun. 2021.

¹⁰⁰⁴ BRANCATI, Dawn. **Winning Alone**: The electoral fate of independent candidates worldwide. *The Journal of Politics*, v. 70, n. 3, p. 648-662, jun. 2008. Disponível em: <https://doi.org/10.1017/s0022381608080675>. Acesso em: 05 maio 2021.

¹⁰⁰⁵ STRØM, Kaare. Parties at the core of governments. In: DALTON, Russell J.; WATTENBERG, Martin P. (Eds.). **Parties without Partisans**: Political Change in Advanced Industrial Democracies. Oxford: Oxford University Press, 2000.

¹⁰⁰⁶ ABRANCHES, Sérgio Henrique Hudson de. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. **Revista Dados**, v. 31, n. 1, p. 5-32, 1988.

A propósito, não se deve ignorar que diferentes arranjos normativos podem ser adotados pelo Estado a fim de preservar a governabilidade sem a perpetuação de um absoluto, e desproporcional, atentado à “inclusão” dos independentes¹⁰⁰⁷. Porquanto os apartidários eleitos são expressão de preferências eleitorais vitoriosas, a governabilidade não pode ser perseguida ao custo da completa desconsideração de vontades populares soberanas. De fato, a obrigação de assegurar mínima proteção ao direito humano de ser votado não é uma escolha discricionária de estados democráticos, mas um *dever organizatório* daqueles que estão comprometidos com a defesa de liberdades políticas humanas e com o devido processo eleitoral¹⁰⁰⁸.

Em contradição à objeção de que a admissão do mecanismo redundaria em ingovernabilidade inelutável, a vivência política de diversos Estados demonstra que a regulamentação do instituto não implica a submissão dos Governos e/ou Parlamntos necessariamente à disfuncionalidade. Embora seja factível presumir que políticos afiliados a partidos possam encontrar condições mais favoráveis à formação de alianças e ao desempenho de suas tarefas institucionais, a filiação em si não é sinônimo de boa representação e/ou de níveis satisfatórios de governabilidade, eis que alcançáveis por e com mandatários independentes, também.

Entretanto, apesar de não subsistirem consistentes controvérsias sobre a coadunabilidade estrutural das candidaturas comunitárias com o desempenho de *funções* Executivas e Legislativas ou com o funcionamento *institucional* dos órgãos autônomos, algumas objeções são lançadas pela academia em relação à idoneidade *sociocultural* da ferramenta para o exercício da função representativa. Com efeito, parcela da doutrina sustenta que elas são ontologicamente incapazes de intermediar os anseios da sociedade civil em razão de sua temporariedade, anamorfismo e volatilidade¹⁰⁰⁹.

Tangenciando o tema, é famigerada a asserção de García-Pelayo no sentido de que “só os partidos podem cumprir a função de transformar as orientações e atitudes políticas gerais

¹⁰⁰⁷ Cf. LUCENA, Pedro Arthur Capelari de. **Estudos sobre a viabilidade de permissão de candidatura desvinculada de filiação partidária no Brasil**. 2017. 153 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, Lisboa, 2017. Disponível em: <http://hdl.handle.net/10451/37153>. Acesso em: 16 dez. 2021.

¹⁰⁰⁸ Sobre deveres organizatórios e deveres jurídicos autônomos, cf. NABAIS, José Casalta. **Por uma liberdade com responsabilidade: estudos sobre direitos e deveres fundamentais**. Coimbra: Coimbra Editora, 2007; e LOMBARDI, Giorgio M. **Contributo allo studio dei doveri costituzionali**. Milano: A. Giuffrè, 1967.

¹⁰⁰⁹ Entre outros, cf. PESSUTI, Orlando Moisés Fischer; WINCARDT, Rafael Balbinotte. O exercício de mandato eletivo no processo democrático a partir de candidaturas avulsas: uma breve análise sobre sua (in)constitucionalidade. In: PINHEIRO, Célia Regina de Lima; SALES, José Edvaldo Pereira; FREITAS, Juliana Rodrigues (coord.). **Constituição e processo eleitoral**. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 179-198.

vividas por certos setores da sociedade em programas de política nacional”¹⁰¹⁰. Com fundamento em Montesquieu, Nadia Urbinati afirma que os “corpos intermediários são essenciais tanto para articular o poder quanto para obstruir a sua tendência de concentração”¹⁰¹¹. Isso porque, diferentemente das associações civis – que vinculam e dividem os indivíduos conforme as suas “preocupações e interesses específicos” –, os partidos são destinados a dividir as pessoas consoante “interpretações avaliativas de problemas gerais”¹⁰¹².

Em crítica ao que denomina de “democracia representativa de transmissão ao vivo”, ou “democracias de público”, assevera que a revolta social com os corpos intermediários tem se movido pela tentativa de retirar esses agentes da arena, instituindo-se uma representação entre mandatários e mandantes, direta¹⁰¹³. Adverte que esse modelo, supostamente progressista, e intensamente encorajado pela internet, não se revela mais democrático que o tradicional arranjo representativo na medida em que o propósito de “alcançar controle visual da atividade dos líderes”¹⁰¹⁴ se guia por barulho, emoções e tendências voyeurísticas – em prejuízo do debate de “ideias e projetos”¹⁰¹⁵. Se as eleições forem compreendidas como processos de seleção entre candidatos individuais em detrimento de membros de “grupos políticos com programas” específicos¹⁰¹⁶, Urbinati afirma que a representação, enquanto mecanismo indispensável às democracias de massa, deixa de existir, já que os candidatos se tornam partidários apenas “das suas próprias visões e interesses”¹⁰¹⁷.

Aguçada e bastante relevante, a censura da Professora de Colúmbia à capacidade representativa de movimentos alternativos é aplicável às candidaturas individuais, mas não parece ser cabível em relação às proposições comunitárias. Como se tem asseverado, estas últimas não dispensam a necessidade de registro de plataformas e a assunção de compromissos coletivos, que, se desconsiderados, poderão levar à responsabilização nas urnas em eleições

¹⁰¹⁰ Segundo Manuel Garcia-Pelayo, apenas as agremiações partidárias são capazes de “converter as necessidades expressas ou latentes e os desejos mais ou menos difusos de parcelas da população em pretensões precisas e concretas”. GARCIA-PELAYO, Manuel. **El Estado de partidos**. Madrid: Alianza, 2007, p. 82.

¹⁰¹¹ “No Espírito das Leis, Montesquieu caracterizou os corpos intermediários como condições essenciais para o governo moderado porque eles são poderes compensatórios contra a tendência endógena de qualquer poder soberano ser monopolizado pelos seus portadores, sejam eles um, os poucos, ou os muitos. O soberano necessita ser limitado tanto pela divisão das funções estatais e pelo sistema de vetos, quanto pelas entidades ou práticas autônomas que a sociedade mesma produz.” URBINATI, Nadia. Uma revolta contra os corpos intermediários. Tradução de Sue Iamamoto e Gabriela Rosa. **Leviathan: Cadernos de Pesquisa Política**, n. 12, 2016, p. 178. Disponível em: <http://www.revistas.usp.br/leviathan/article/view/143426>. Acesso em: 16 jun. 2021.

¹⁰¹² URBINATI, Nadia. Uma revolta contra os corpos intermediários. Tradução de Sue Iamamoto e Gabriela Rosa. **Leviathan: Cadernos de Pesquisa Política**, n. 12, 2016, p. 187. Disponível em: <http://www.revistas.usp.br/leviathan/article/view/143426>. Acesso em: 16 jun. 2021.

¹⁰¹³ URBINATI, *ibidem*, p. 179.

¹⁰¹⁴ URBINATI, *ibidem*, p. 179.

¹⁰¹⁵ URBINATI, *ibidem*, p. 180-181.

¹⁰¹⁶ URBINATI, *ibidem*, p. 189.

¹⁰¹⁷ URBINATI, *ibidem*, p. 189.

subsequentes. Ademais, assim como os partidos, teoricamente cumpre aos candidatos comunitários fazer interpretações avaliativas de problemas gerais, e não os considerar de forma egoística, com a única diferença de que os corpos intermediários, nas democracias com partidos, passam a se materializar também em indivíduos, e não exclusivamente em agremiações.

Censurando a dimensão sociocultural dos ditos movimentos alternativos, Urbinati sustenta que, no mais das vezes, tratam-se eles de partidos que dependem “inteiramente da vontade de seu líder”. Por consequência, seriam menos democráticos do que associações políticas governadas “por órgãos eleitos de acordo com procedimentos”, eis que reguladas por normas escritas em conformidade com “uma carta de compromisso”¹⁰¹⁸.

Por destacar importante deficiência na *accountability* das candidaturas comunitárias, o argumento crítico é assaz relevante, pois, segundo parte dos seus adversários e defensores, a não ser que as candidaturas apartidárias sejam implementadas com instrumentos de *recall*, o sistema político perde em responsividade e transparência¹⁰¹⁹. Isso porque os parlamentares independentes ficam isentos dos controles de fidelidade e de disciplina partidária realizados pelas legendas, e assim, na hipótese de contrariarem as plataformas e propostas defendidas em campanha, ficariam imunes à fiscalização adicional desses corpos.

Contudo, a bem da verdade, o regime jurídico de parlamentares independentemente eleitos não se distinguiria, em nada, daquele já vigente para Senadores e Chefes do Executivo no Brasil, cujos caracteres não comprometem a *accountability* do sistema a ponto de ser reputado inconstitucional ou antidemocrático. Com efeito, a pura e simples constatação de que a admissão das candidaturas comunitárias pode culminar na imunização de parlamentares a um instrumento de responsabilização não o deslegitima de juridicidade, na medida em que outros controles, internos e externos, continuarão a coexistir em conformidade aos ditames democráticos.

Até mesmo porque, cumpre ressaltar que a responsabilização de parlamentares com a perda de mandato por motivo de infidelidade partidária é evento raríssimo no Brasil, não sendo sequer admitida a sanção máxima para as hipóteses de indisciplina¹⁰²⁰. Derradeiramente, embora a qualidade da dimensão *sociocultural* da representação política dependa em grande

¹⁰¹⁸ URBINATI, Nadia. Uma revolta contra os corpos intermediários. Tradução de Sue Iamamoto e Gabriela Rosa. **Leviathan: Cadernos de Pesquisa Política**, n. 12, 2016, p. 190. Disponível em: <http://www.revistas.usp.br/leviathan/article/view/143426>. Acesso em: 16 jun. 2021.

¹⁰¹⁹ ARAS, Augusto. **As candidaturas avulsas à luz da Carta de 88**. Brasília: Edição do autor, 2018, p. 20.

¹⁰²⁰ Cf. CLÈVE, Clèmerson Merlin. **Fidelidade Partidária e Impeachment**. 2. ed. Curitiba: Juruá Editora, 2012; e MEZZARROBA, Orides. **Teoria Geral do Direito Partidário e Eleitoral**. Florianópolis: Qualis, 2018, p. 290-292.

medida da capacidade de os partidos políticos sintetizarem as vontades coletivas¹⁰²¹, interrompendo um conflito agonístico infinito, o acolhimento das candidaturas comunitárias traduz um aperfeiçoamento da dimensão representativa do sistema democrático na medida em que recepciona e institucionaliza as vontades coletivas não canalizadas pela oferta eleitoral dos partidos.

1.2 Congruência com os sistemas eleitorais majoritário e proporcional

Apesar de não existirem objeções consistentes sobre a compatibilidade das candidaturas comunitárias aos sistemas eleitorais majoritários, é bastante propalada no Brasil a ideia de que o instrumento é inconciliável com o sistema eleitoral proporcional. Na audiência pública das candidaturas avulsas, Caetano Cuervo Lo Pumo chega a afirmar que elas são “absolutamente inviáveis” em razão de o modelo prescindir dos partidos para a concretização da proporcionalidade¹⁰²².

Igualmente, Caires e Marques difundem ser o instituto “completamente incompatível” com o arranjo vigente, podendo a ele se adaptar apenas depois de amplas modificações serem realizadas no “arcabouço legislativo”¹⁰²³. Ainda mais incisivamente, Machado e Bittencourt aduzem que a adoção de candidaturas avulsas no ordenamento “jamais se compatibilizaria com o sistema proporcional, dado que este presume a vinculação de todas as candidaturas a uma legenda, a fim de determinar o quociente partidário respectivo e de garantir o máximo aproveitamento dos votos”¹⁰²⁴.

No entanto, apesar de o Código Eleitoral ter erigido a representação proporcional sobre a interposição realizada exclusivamente pelos partidos políticos (Arts. 105 a 113), não resulta dessa particular realidade a conclusão de que o instituto seja peremptoriamente inconciliável

¹⁰²¹ DUVERGER, Maurice. **Os partidos políticos**. 3. ed. Rio de Janeiro: Guanabara, 1987.

¹⁰²² “Dito isso, quero então apresentar as questões práticas que me levam a esse argumento. Candidaturas avulsas, Excelências, são absolutamente inviáveis no sistema proporcional, que precisa dos partidos, porque a proporcionalidade é feita pelos partidos na lógica do sistema. É claro que a crise hoje é justamente essa. A crise é dos partidos, mas a solução não pode ser a descaracterização e o desmonte do sistema.” BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Transcrição de Audiência Pública do Recurso Extraordinário 1238853/RJ**. Relator: Min. Luís Roberto Barroso, 09 dez. 2019. Audiência Pública sobre Viabilidade das Campanhas Avulsas. p. 237. Disponível em: http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/audienciasPublicas/anexo/Audiencia_Publica_Viabilidade_Candidaturas_Avulsas_RE_1238853.pdf. Acesso em: 20 maio 2021.

¹⁰²³ MARQUES, Vitor; CAIRES, Bruno César de. Candidaturas avulsas: um risco coletivo. **Justificando**, [s. l.], 10 out. 2017. Disponível em: <http://www.justificando.com/2017/10/10/candidaturas-avulsas-um-risco-coletivo/>. Acesso em: 16 jun. 2021.

¹⁰²⁴ ARAUJO, Raul Lustosa Bittencourt de; MACHADO, Raquel Cavalcanti Ramos. A juridicidade da candidatura avulsa no Brasil e a sua operabilidade no sistema eleitoral em vigor. **Encontros Universitários da UFC**, v. 4, n. 3, p. 2214, 2019. Disponível em: <http://www.periodicos.ufc.br/eu/article/view/55759>. Acesso em: 16 jun. 2021.

com o sistema eleitoral proporcional previsto na Constituição. Contrariamente ao que é disseminado no país, a experiência estrangeira atesta que a adoção da quota Hare, da fórmula D'Hondt ou de suas variáveis não conduz à ilação de que somente pela intermediação partidária podem ser maximamente aproveitados os votos dados nas eleições.

Com efeito, diversos sistemas eleitorais de colegitimidade postulatória entre partidários e apartidários têm superado as dificuldades práticas associadas à conciliação do instituto ao modelo proporcional, a exemplo da divisão de sobras e repartição de funções em casas legislativas, a partir da simples exigência de que o registro dos independentes ocorra mediante listas. Ao assim proceder, o princípio do *máximo aproveitamento dos votos* tem sido preservado sem que os direitos políticos de independentes e do seu eleitorado sejam completamente fulminados.

Por certo, a Carta de 1988 não impede que outros intermediários sejam inseridos como legitimados hábeis a disputarem os quocientes eleitorais no processo democrático. Empírica ou normativamente, a harmonização da proporcionalidade a novos agentes de representação não é uma realidade estruturalmente insuperável. A propósito, Portugal o faz mediante os chamados grupos de cidadãos eleitores¹⁰²⁵; diversos países da América Latina pela inclusão de associações distintas dos partidos¹⁰²⁶; e no Brasil, ainda que a exigência de filiação partidária seja considerada norma de aplicabilidade imediata com abrangência inflexível, não resta defeso, pela via da emenda, que outros legitimados sejam inseridos como sujeitos aptos à postulação eleitoral.

Em consideração ao direito positivo, como bem relembra Carlos Eduardo Frazão, não se deve ignorar que o constituinte conferiu proeminência intermediadora às agremiações partidárias no sistema proporcional nacional¹⁰²⁷. Nesse sentido, é pertinente sublinhar junto com Luciana Nepomuceno que o art. 58, §1º, da Carta “prevê a composição das Mesas e das comissões a partir da representação proporcional dos partidos políticos e dos blocos parlamentares” e que a orientação normativa é repetida pelo art. 12, da Lei 9.096/95 ao

¹⁰²⁵ MARTINS, Manuel Meirinho. **As Eleições Autárquicas e o Poder dos Cidadãos**. Lisboa: Ed. Vega, 1997.

¹⁰²⁶ GUERRERO GARCÍA, Arístides Rodrigo. **Las Candidaturas independientes en el sistema de representación proporcional**: una propuesta para la Ciudad de México. 2016. 166 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidad Nacional Autónoma de México, Ciudad de México, 2016. Disponível em: http://132.248.9.41:8880/jspui/handle/DGB_UNAM/TES01000745014. Acesso em: 16 jun. 2021.

¹⁰²⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Transcrição de Audiência Pública do Recurso Extraordinário 1238853/RJ**. Relator: Min. Luís Roberto Barroso, 09 dez. 2019. Audiência Pública sobre Viabilidade das Campanhas Avulsas. p. 6. Disponível em: http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/audienciasPublicas/anexo/Audiencia_Publica_Viabilidade_Candidaturas_Avulsas_RE_1238853.pdf. Acesso em: 20 maio 2021.

estabelecer que “o funcionamento das Casas Legislativas é feito através de bancadas, constituídas por lideranças escolhidas a partir dos partidos políticos”¹⁰²⁸.

De toda sorte, o que boa parte dos críticos às postulações comunitárias relutam em aceitar é que a incorporação do mecanismo ao ordenamento não implica mudança na percepção sobre o papel fundamental desempenhado pelas agremiações políticas. Tampouco redundaria em necessária ideologia favorável ao enfraquecimento de suas estruturas, ou de esvaziamento de sua centralidade na dinâmica dos poderes representativos.

Em sentido oposto, considerando-se o pluralismo político e a representatividade das minorias como objetivos perseguidos pelo sistema proporcional, as candidaturas independentes simplesmente densificam a sua amplitude. Isto é, uma vez positivado no artigo 45 c/c os artigos 27, §1º e 32, §3º¹⁰²⁹, da CF um sistema de “participação das minorias nas decisões do Estado”¹⁰³⁰, a aceitação de postulações comunitárias concretiza o objetivo de compor as Casas Legislativas com “representantes do povo” (art. 45, da CF), afiliados ou não a partidos.

Deveras, assim como ocorre em outros sistemas políticos, as candidaturas comunitárias devem ser apreendidas como mecanismos de representação complementares aos partidos e não como instrumentos antipartidários¹⁰³¹. Uma vez aceita a premissa de que a diversidade política não se adstringe aos foros partidários, o instrumento é apto a estender o debate público para outros espaços – físicos e virtuais¹⁰³². Por conseguinte, tal como o sistema proporcional propõe: o instituto permite o fortalecimento do pluralismo ao dar mais opções para “que a diversidade de opiniões de uma sociedade esteja refletida no Legislativo”¹⁰³³.

Em orientação avessa ao arranjo adotado na maior parte das democracias do mundo, a coadunabilidade empírica e normativa da potestade cidadã aos sistemas proporcional e majoritário tem sido simplesmente ignorada no Brasil – não raras vezes – sob argumentações frágeis que invertem o dever sistêmico de a legislação ordinária ser filtrada à luz da Constituição, e não o contrário.

¹⁰²⁸ BRASIL, *ibidem*, p. 25.

¹⁰²⁹ “Art. 27 [...] § 1º Será de quatro anos o mandato dos Deputados Estaduais, aplicando-se-lhes as regras desta Constituição sobre sistema eleitoral, inviolabilidade, imunidades, remuneração, perda de mandato, licença, impedimentos e incorporação às Forças Armadas. [...] Art. 32 [...] § 3º Aos Deputados Distritais e à Câmara Legislativa aplica-se o disposto no art. 27. [...] Art. 45. A Câmara dos Deputados compõe-se de representantes do povo, eleitos, pelo sistema proporcional, em cada Estado, em cada Território e no Distrito Federal.” BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Diário Oficial da União, 05 out. 1988, p. 1 (Publicação Original). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 20 maio 2021.

¹⁰³⁰ ALVIM, Frederico Franco. **Manual de direito eleitoral**. Belo Horizonte: Fórum, 2014, p. 98.

¹⁰³¹ Outra lógica de transição do modelo em vigor para um modelo de colegitimidade é de acentuado risco.

¹⁰³² CANOTILHO, José Joaquim Gomes *et al.* **Comentários à Constituição do Brasil**. 2. ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2018. p. 1224.

¹⁰³³ NICOLAU, Jairo. **Sistemas eleitorais**. 5. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004, p. 37.

Isso porque bastam adequações sistêmicas na legislação infraconstitucional para que o arranjo proporcional seja adequado ao instituto constitucional, cuja essência majora o grau de proteção às liberdades políticas e a densificação da universalidade do sufrágio. Em que pesem as suas disfuncionalidades¹⁰³⁴, a própria adoção do sistema de lista aberta nas eleições proporcionais (Art. 108 do CE¹⁰³⁵) reforça a tese da compatibilidade teórica das candidaturas avulsas ao sistema eleitoral pátrio, pois, como salienta Mendes, o arranjo “faz com que o mandato parlamentar” acabe por se afigurar “mais como fruto do desempenho e do esforço do candidato do que da atividade partidária”¹⁰³⁶.

Na prática, o sistema de lista abertas, desde 1945 incorporado na legislação nacional, estimula que as campanhas sejam centradas nos candidatos e que os votos sejam dados pessoalmente¹⁰³⁷, mas, ainda assim, os Tribunais persistem na tese de que o mecanismo é estruturalmente incompatível com o arranjo eleitoral nacional.

Como se os fins justificassem os meios, a supressão do direito à candidatura comunitária no sistema proporcional ignora a deontologia do Estado Constitucional de que direitos não podem ser esvaziados em razão de dificuldades pragmáticas contornáveis. Embora seja relevante considerar os possíveis impactos para a fragmentação do sistema político de um instituto eleitoral¹⁰³⁸, os arranjos eleitorais proporcionais pretendem “assegurar a presença no Parlamento do maior número de grupos e correntes” do eleitorado¹⁰³⁹. Dessa forma, não é proporcional a absoluta aniquilação da pretensão apartidária ao argumento simplório de que o mecanismo pode ser causa de ingovernabilidade.

Com fundamento no princípio da proporcionalidade, a questão de uma possível fragmentação do sistema político – estimulada pela lista aberta e pela implementação das candidaturas comunitárias – deve ser resolvida mediante o estabelecimento de cláusulas de

¹⁰³⁴ PEREIRA, Rodolfo Viana; GELAPE, Lucas de Oliveira. O anacronismo do sistema proporcional de lista aberta no Brasil. **Revista de Informação Legislativa**, n. 205, p. 261-279, 2015. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/509952>. Acesso em: 16 jun. 2021.

¹⁰³⁵ “Art. 108. Estarão eleitos, entre os candidatos registrados por um partido ou coligação que tenham obtido votos em número igual ou superior a 10% (dez por cento) do quociente eleitoral, tantos quantos o respectivo quociente partidário indicar, na ordem da votação nominal que cada um tenha recebido. (Redação dada pela Lei nº 13.165, de 2015)”. BRASIL. **Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965**. Institui o Código Eleitoral. Diário Eleitoral da União, 19 jul. 1965, p. 6746. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4737.htm. Acesso em: 20 maio 2021

¹⁰³⁶ BRANCO, Paulo Gustavo; MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de Direito Constitucional**. 12. ed. São Paulo: Saraiva, 2017, p. 651.

¹⁰³⁷ CAREY, John M.; SHUGART, Matthew Soberg. Incentives to cultivate a personal vote: A rank ordering of electoral formulas. **Electoral studies**, v. 14, n. 4, p. 417-439, 1995. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/0261379494000352>. Acesso em: 16 jun. 2021.

¹⁰³⁸ PEREIRA; GELAPE, *op. cit.*, p. 262.

¹⁰³⁹ Porquanto decisivos para a conformação do Poder e dos seus atributos. Cf. GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral**. 12. ed. São Paulo: Atlas, 2016. p. 145.

barreira, cláusulas de desempenho, ou outros mecanismos de performance, mas não pela completa supressão de uma liberdade política fundamental.

De fato, na perspectiva constitucional do efeito integrador, as candidaturas apartidárias permitem que a representação política formal não esteja submetida a uma concepção partidocrata, contrária ao pluralismo político e à valorização da cidadania. O instituto exprime uma solução de *concordância prática* que prioriza a diretriz hermenêutica do *in dubio pro libertate*, e, com integridade axiológica, mantém vivo o projeto de cidadania plural privilegiado no sistema proporcional.

1.3 Conciabilidade com os âmbitos federativos local, regional e nacional

Questão pouco debatida e essencial à contenda sobre a conveniência e juridicidade de implementar as candidaturas comunitárias no ordenamento jurídico brasileiro diz respeito à congruência e à *adequação* do instituto aos níveis local, regional e nacional da federação. No aspecto da congruência, cumpre examinar a compatibilidade do mecanismo às estruturas político-institucionais dos entes federados; no de *adequação*, aferir a real aptidão do mecanismo para alcançar os fins explicitamente perseguidos¹⁰⁴⁰.

Em termos argumentativos, o posicionamento favorável às candidaturas independentes defende, em síntese, que elas são capazes de: (i) otimizar o sufrágio universal e o pluralismo político^{1041, 1042}; (ii) fomentar a participação¹⁰⁴³; (iii) reduzir os custos das candidaturas¹⁰⁴⁴; (iv) revitalizar a competição no mercado político¹⁰⁴⁵; e (v) aproximar os mandatários de suas bases eleitorais¹⁰⁴⁶. Para a orientação desfavorável, elas estimulam: (i) a fragmentação do sistema

¹⁰⁴⁰ SARMENTO, Daniel; SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. **Direito Constitucional**: teoria, história e métodos de trabalho. Belo Horizonte: Fórum, 2012. p. 472-478.

¹⁰⁴¹ MONTEJANO, Claudia Gamboa; ROBLEDO, Sandra Valdés. **Candidaturas Independientes**: Estudio conceptual, de antecedentes, jurisprudencia, iniciativas presentadas en la LX y LXI legislaturas, de derecho comparado y opiniones especializadas. Servicio de Investigación y Análisis: Análisis de Política Interior, 2011, p. 52; ZAVALA, Ruth, Candidaturas Independientes fortalecerían democracia, **Entorno Político**, [s. l.], set. 2010.

¹⁰⁴² RAMÍREZ, Lucero. Candidaturas independientes. In: PÉREZ, Fernando; RAMÍREZ, Lucero. **La reforma política vista desde la investigación legislativa**. Ciudad de México: Senado de la República, 2010; HERNÁNDEZ OLMOS, Mariana. **La importancia de las candidaturas independientes**. Cidade do México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2012. p. 19. Disponível em: https://www.te.gob.mx/sites/default/files/cuaderno_12_je.pdf. Acesso em: 20 maio 2021.

¹⁰⁴³ ARAGÃO, João Carlos Medeiros de; MOITA, Susana Ribeiro. Rejeição ao monopólio político partidário brasileiro. **Revista Processus de Estudos de Gestão, Jurídicos e Financeiros**, v. 11, n. 41, p. 59-75, 2020.

¹⁰⁴⁴ ARAÚJO, Caetano Ernesto P. **Partidos políticos**: há futuro para o monopólio da representação?. Senado Federal, Consultoria Legislativa, 2004, p. 10-11.

¹⁰⁴⁵ SILVA JÚNIOR, Celso Fernandes da. As candidaturas apartidárias e o impacto no grau de confiança nos partidos políticos latino-americanos. **Instituto de Direito Eleitoral da Paraíba, João Pessoa**, 13 maio 2020. Disponível em: <https://idelpb.com.br/as-candidaturas-apartidarias-e-o-impacto-no-grau-de-confianca-nos-partidos-politicos-latino-americanos/>. Acesso em: 23 dez. 20 21.

¹⁰⁴⁶ MONTEJANO; VALDÉS, *op. cit.*, p. 52.

político¹⁰⁴⁷; (ii) a exacerbação do personalismo¹⁰⁴⁸; (iii) a diluição de identidades ideológicas¹⁰⁴⁹; (iv) a entrada de candidatos criminosos¹⁰⁵⁰; (v) a apropriação de recursos de campanha¹⁰⁵¹; e (vi) a complicação dos procedimentos eleitorais¹⁰⁵².

Na inexistência de consenso teórico sobre a capacidade e aptidão das candidaturas avulsas de influírem positivamente no sistema político, uma perspectiva mais esclarecida é alcançada se os prós e contras do mecanismo forem sopesados com apreço às peculiaridades organizativo-constitucionais das dimensões federativas. Como adverte Vanegas Gil, a magnitude das circunscrições territoriais e de suas respectivas populações, entre outras especificidades factuais e jurídicas, influenciam diretamente a forma de seleção dos candidatos, as estratégias eleitorais utilizadas em campanha e a dinâmica institucional dos Poderes representativos^{1053, 1054}.

Decerto, a capacidade das candidaturas apartidárias de fomentar a participação política, a competição, a aproximação dos mandatários às bases e de concretizar o pluralismo político depende, em grande medida, das possibilidades empíricas de elas se tornarem exitosas no mercado político¹⁰⁵⁵. Isso porque, se o instrumento for pouco idôneo a alçar os postulantes independentes aos cargos de poder, diminutamente influenciará o comportamento das agremiações, dos candidatos partidários e do eleitorado em geral. Apesar disso, raras têm sido

¹⁰⁴⁷ PONTES, Roberto Carlos Martins. **A imposição judicial de candidaturas avulsas**: mais um equívoco com boas intenções. Brasília, 2018. Estudo técnico da consultoria legislativa da Câmara dos Deputados. p. 24-27.

¹⁰⁴⁸ RABAT, Márcio Nuno. **As candidaturas avulsas e o sistema eleitoral e partidário**. Brasília: Câmara dos Deputados; Consultoria Legislativa, jan. 2014. p. 3-14.

¹⁰⁴⁹ FERREIRA, Marcelo Ramos Peregrino; CONCI, Luiz Guilherme Arcaro. As candidaturas avulsas, o sistema interamericano de direitos humanos e o Estado de Partidos. In: FUX, Luiz; PEREIRA, Luiz Fernando Casagrande; AGRA, Walber de Moura (Coord.); PECCININ, Luiz Eduardo (Org.). **Tratado de direito eleitoral**. v. 2. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 71-87.

¹⁰⁵⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Transcrição de Audiência Pública do Recurso Extraordinário 1238853/RJ**. Relator: Min. Luís Roberto Barroso, 09 dez. 2019. Audiência Pública sobre Viabilidade das Campanhas Avulsas. p. 62-63. Disponível em: http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/audienciasPublicas/anexo/Audiencia_Publica_Viabilidade_Candidaturas_Avulsas_RE_1238853.pdf. Acesso em: 20 maio 2021.

¹⁰⁵¹ GONZÁLEZ PADILLA, Roy. Candidaturas independientes: entre el individualismo del mexiquense y la endogamia de sus élites políticas. **Apuntes Electorales**, n. 52, p. 83-107, jan./jun. 2015, ano XIV. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6426360>. Acesso em: 16 jun. 2021; INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDIOS POLÍTICOS A.C. Diccionario Electoral. Disponível em: <http://diccionario.inep.org/INEPAC.html>. Acesso em: 16 jun. 2021; MONTEJANO, Claudia Gamboa; ROBLEDÓ, Sandra Valdés. **Candidaturas Independientes**: Estudio conceptual, de antecedentes, jurisprudencia, iniciativas presentadas en la LX y LXI legislaturas, de derecho comparado y opiniones especializadas. Servicio de Investigación y Análisis: Análisis de Política Interior, 2011, p. 53.

¹⁰⁵² SANTANO, Ana Claudia. **Candidaturas Independientes**. Curitiba: Íthala, 2018, p. 147-151.

¹⁰⁵³ VANEGAS GIL, Pedro Pablo. **Las candidaturas en el derecho electoral colombiano**. Bogotá: Universidad Externado, 2009, p. 143-144.

¹⁰⁵⁴ Cf. BIJOS, Daniel. Federalismo e estratégias eleitorais em sistemas proporcionais com lista aberta: o caso do Brasil. **Revista do Serviço Público**, v. 63, n. 1, p. 7-24, 2012. Disponível em: <http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/1814>. Acesso em: 16 jun. 2021.

¹⁰⁵⁵ Sobre as teorias racionais do voto, vide: FIGUEIREDO, Marcus Faria. **A decisão do voto**: democracia e racionalidade. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.

as abordagens investigativas orientadas a correlacionar as peculiaridades das unidades federativas, e dos seus processos eleitorais, ao potencial do instituto em alcançar os fins declaradamente perseguidos e/ou de redundar em externalidades negativas.

No Brasil, as entidades subnacionais estão submetidas a regramento jurídico idêntico no que diz respeito ao processo eleitoral (Art. 22, I, da CF), e bem similar quanto à organização de suas estruturas institucionais. Em que pesem as significativas diferenças geográficas, populacionais, sociológicas e econômicas entre o Distrito Federal, os vinte e seis Estados da República e os mais de cinco mil Municípios, a federação brasileira se caracteriza pela equiparação formal das unidades de uma mesma categoria (arts. 25 a 28 para Estados e arts. 29 a 31 para Municípios, todos da CF) e pelo isonômico reconhecimento de suas autonomias.

Se teoricamente as candidaturas comunitárias são capazes de proporcionar mais participação democrática e competição, é intuitivo pensar que tanto mais elas poderão garanti-las se forem eficazes em eleger candidatos e em criar confiança no seu potencial transformador¹⁰⁵⁶. No entanto, sem recursos públicos, as candidaturas apartidárias dificilmente se constituem em reais alternativas concorrenciais nos âmbitos nacional ou regional da federação. Isso porque, a partir de uma premissa empírica, a dificuldade de êxito eleitoral aumenta desde o âmbito municipal ao estadual, até chegar ao nível federal. Por conseguinte, à medida que a população de uma circunscrição eleitoral cresce, avoluma também a demanda por recursos eleitorais e exposição midiática¹⁰⁵⁷.

Diferentemente, em municípios menos populosos, a ferramenta tem apresentado genuína aptidão para abrir novas oportunidades políticas a movimentos e pessoas não representadas pelos partidos, consoante a experiência do direito comparado. A propósito, Maria Antónia Almeida destaca que o menor investimento feito por partidos nas eleições locais tem aberto verdadeiras oportunidades para a eleição de independentes no contexto europeu¹⁰⁵⁸. Ilustrativamente, cita o caso de algumas regiões da Alemanha, a exemplo da Baviera, em que grupos de cidadãos eleitores chegam a conquistar mais de 50% dos votos nas eleições de municípios com menos de cem mil habitantes, não ultrapassando o percentual de 8% em municípios mais populosos¹⁰⁵⁹.

¹⁰⁵⁶ FIGUEIREDO, Marcus Faria. **A decisão do voto**: democracia e racionalidade. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.

¹⁰⁵⁷ Cf. PEIXOTO, Vitor de Moraes. **Eleições e Financiamentos de Campanhas no Brasil**. Rio de Janeiro: Garamond, 2016.

¹⁰⁵⁸ ALMEIDA, Maria Antónia Pires de. Partidos e Independentes nos vários níveis de governo: Portugal no contexto Europeu. **Portuguese Journal of Political Science and International Relations**, n. 5, p. 136, 2011. Disponível em: <http://www.perspectivasjournal.com/index.php?journal=perspectivas&page=index>. Acesso em: 16 jun. 2021.

¹⁰⁵⁹ ALMEIDA, *ibidem*, p. 137.

Desconsiderando situações particulares, a chance de sucesso eletivo em grandes circunscrições depende da exposição do postulante à mídia e da quantidade de recursos dispendidos em campanha¹⁰⁶⁰. Adotado um sistema de postulações apartidárias não subsidiadas por recursos públicos, são baixas as probabilidades de que candidatos não abastados, ou sem prévio capital político, se elejam independentemente. Embora sejam maiores essas possibilidades de êxito nos pleitos proporcionais comparados aos majoritários, elas igualmente têm sido bastante reduzidas em circunscrições eleitorais muito populosas na medida em que as listas se dispersam na extensão do território¹⁰⁶¹.

Isso significa dizer que, em premissas pragmáticas, a aptidão jurídica de as candidaturas comunitárias alcançarem os efeitos prometidos, como a otimização do pluralismo, o fomento à participação, a revitalização da competição e a aproximação dos mandatários é muito mais palpável de acontecer em âmbito local do que noutros níveis. Na medida em que a coesão social diminui e a amplitude dos problemas políticos tornam-se maiores, a capacidade organizacional dos grupos de cidadãos eleitores tende a arrefecer, assim como as possibilidades de as listas não terem coesão ideológica entre os candidatos.

A propósito, José Molino assevera que os riscos à estabilidade da democracia são muito maiores quando um Presidente é eleito sem ampla base de apoio do que no caso de um Prefeito ou Governador¹⁰⁶². Nesse sentido, afirma que as eleições subnacionais têm uma incidência menor que as nacionais sobre o nível de governabilidade global do sistema político, razão pela qual é de se esperar que os seus sistemas eleitorais adotem menos exigências de quórum e favoreçam a representatividade em maior medida¹⁰⁶³.

Assim, considerando o intenso efeito que a governabilidade nacional tem sobre a estabilidade do sistema político, destaca que os sistemas jurídicos da América Latina objetivam evitar o fracionamento do poder legislativo nacional e, para tanto, têm utilizado de cláusulas de

¹⁰⁶⁰ PEIXOTO, Vitor de Moraes. **Eleições e Financiamentos de Campanhas no Brasil**. Rio de Janeiro: Garamond, 2016.

¹⁰⁶¹ No mesmo sentido, confirmam-se: CORONA OLÍN, David Víctor; FUENTES REYES, Gabriela; BETANCOURT HIGAREDA, Felipe Carlos. Candidaturas independientes como alternativa de participación política: situación actual y perspectivas. **Revista legislativa de estudios sociales y de opinión pública**, v. 8, n. 16, p. 37-60, jul./dez. 2015. Disponível em: <https://biblat.unam.mx/hevila/Revistalegislativadeestudiossocialesydeopinionpublica/2015/vol8/no16/2.pdf>. Acesso em 14 maio 2021; e OLIVEIRA, Bruno Ferreira de. Candidatura independente no Brasil: uma proposta de aplicabilidade ao âmbito local para o cargo de vereador. **Estudos Eleitorais**, Brasília, v. 12, n. 3, p. 51-70, set./dez. 2017. Disponível em: <https://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/handle/bdtse/4791>. Acesso em: 16 jun. 2021.

¹⁰⁶² MOLINA, José. Sistemas electorales subnacionales. In: NOHLEN, Dieter, *et al.* (Org.). **Tratado de derecho electoral comparado de América Latina**. 2. ed. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica; Instituto Interamericano de Derechos Humanos; Universidad de Heidelberg; International IDEA; Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; Instituto Federal Electoral, 2007. p. 336.

¹⁰⁶³ MOLINA, *ibidem*, p. 336.

barreira e divisões das circunscrições eleitorais em pequenos umbrais, com certa legitimidade, a fim de excluir ou sub-representar as forças minoritárias¹⁰⁶⁴.

Todavia, enfatiza que essas providências são menos justificáveis nos níveis subnacionais na medida em que a ampliação da proporcionalidade a minorias, ainda que extremistas, é menos perigosa para a vitaliciedade da democracia,^{1065, 1066}. Por isso mesmo, aduz ser natural que nas eleições locais e provinciais admita-se mais frequentemente a reeleição, quóruns de maioria relativa e mandatos mais curtos, eis que nelas a busca por estabilidade política não assume o mesmo peso deontológico¹⁰⁶⁷. Derradeiramente, conclui que o aprofundamento da experiência democrática passa pela acentuação das diferenças entre os sistemas eleitorais subnacionais e o nacional, com o aumento da autonomia daquelas e da representatividade em detrimento da estabilidade¹⁰⁶⁸.

2 Compatibilidade das candidaturas apartidárias ao ordenamento jurídico brasileiro

No *trade-off* essencial entre governabilidade e representação, os ordenamentos jurídicos podem salvaguardar a capacidade governamental em níveis razoáveis sem sacrificar a representatividade de movimentos apartidários. Decerto, a vivência no direito comparado tem demonstrado que a adoção do instituto não implica necessários danos a capacidade de governo, ao passo em que conduz os sistemas desde um grau zero de proteção a um nível de efetiva salvaguarda à capacidade de ser votado independentemente de associação em partidos.

Sem dúvidas, os altos níveis de fragmentação do arranjo político brasileiro devem ser considerados no juízo político-legislativo quanto ao apoio mínimo exigido para a subscrição de candidaturas comunitárias, assim como para a estipulação de cláusulas de barreira ou de desempenho dos candidatos postulados em listas. Entrementes, não legitimam a perpetração de sacrifícios absolutos aos direitos políticos de eleitores e de candidatos apartidários sob o argumento – contestável – de que oligopólios são imprescindíveis ao funcionamento dos governos.

¹⁰⁶⁴ MOLINA, *ibidem*, p. 337-343.

¹⁰⁶⁵ MOLINA, *ibidem*, p. 358.

¹⁰⁶⁶ Destaca que em apenas 5 de 18 países da América Latina as cláusulas de barreira são adotadas em âmbito local, com especial atenção para Bolívia e Argentina onde, a despeito de implementadas em nível nacional, não o são no nível local (MOLINA, *ibidem*, p. 360). Ademais, ressalta que somente na Guatemala e no Panamá as candidaturas independentes são admitidas em nível local e não em nível nacional, fato que é chamativo considerando-se a expectativa de haver mais abertura para a sua admissão nas postulações locais (MOLINA, *ibidem*, p. 361).

¹⁰⁶⁷ MOLINA, *ibidem*, p. 367.

¹⁰⁶⁸ MOLINA, *ibidem*, p. 368-370.

A exigência prévia de apoio popular para a formalização de subscrições independentes atende à função de racionalização do processo eleitoral, e, concomitantemente, conserva a possibilidade de a sociedade civil ter acesso direto à competição eleitoral. Embora as agremiações partidárias sejam instituições canalizadoras da opinião popular, não se pode olvidar que a sua “composição interna corresponde a apenas parte” da sociedade¹⁰⁶⁹.

De fato, a formulação teórica defendida por Schlickmann e Mezzaroba de que a função dos partidos “excede a mera representação de seus membros” é empiricamente questionável, pois, como sustenta Pontes, eles parecem ter perdido a “condição de exclusividade na formação da consciência política dos cidadãos e na canalização das demandas dirigidas ao poder político”^{1070, 1071}. Com efeito, as possibilidades comunicacionais advindas dos avanços tecnológicos, como a capacidade “de mobilização quase instantânea de massas (por meio das redes sociais), somada ao elevado desprestígio da atividade política, acabaram desfigurando o modelo de cidadão frequentador da vida partidária e de rígido perfil ideológico”¹⁰⁷².

Como defendia Duverger, essas instituições não mais são consideradas as únicas aptas a desempenhar satisfatoriamente a função representativa, sobretudo, em conjunturas marcadas pela ampla rejeição a práticas marcadamente fisiológicas e após décadas de desgaste institucional¹⁰⁷³. Nas palavras de Franco, a contemporaneidade demanda “novas instituições de participação e novos procedimentos de decisão”, implantando-se estratégias políticas elaboradas “a partir de redes horizontais e não mais apenas de organizações burocráticas verticais”, pois, na medida em que “a crise – de legitimidade, de credibilidade, de eficiência e eficácia – da representação se agrava, mais se fortalece a idéia de combinar a representação com a participação”¹⁰⁷⁴.

Deveras, numa conjuntura de transformações comunicacionais e de falhas sistêmicas no modelo puramente partidário, como defende Wolkmer, é pertinente “a radicalização do

¹⁰⁶⁹ SCHLICKMANN, Denise Goulart. **O impacto da atuação do núcleo de inteligência na efetividade das decisões proferidas pela justiça eleitoral brasileira no julgamento das contas da campanha eleitoral de 2016**. 2018. 176 f, p. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2018, p. 38. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/198336>. Acesso em: 16 jun. 2021.

¹⁰⁷⁰ SCHLICKMANN, Denise Goulart; MEZZAROB, Orídes. Candidaturas avulsas no Brasil: (re)leitura a partir da teoria do estado de partidos. **Revista de Teorias da Democracia e Direitos Políticos**, v. 5, n. 1, p. 51, jan./jun. 2019. v. 5, n. 1, p. 41-62, jan./jun. 2019. Disponível em: <https://www.indexlaw.org/index.php/revistateoriasdemocracia/article/view/5485>. Acesso em: 16 jun. 2021.

¹⁰⁷¹ PONTES, Roberto Carlos Martins. **A imposição judicial de candidaturas avulsas: mais um equívoco com boas intenções**. Brasília, 2018. Estudo técnico da consultoria legislativa da Câmara dos Deputados. p. 23.

¹⁰⁷² PONTES, *ibidem*, p. 23.

¹⁰⁷³ DUVERGER, Maurice. **Os partidos políticos**. 3. ed. Rio de Janeiro: Guanabara, 1987.

¹⁰⁷⁴ FRANCO, Augusto de. **Ação local: A nova política da contemporaneidade**. Brasília: Ágora, Instituto de Política, Fase, 1995 citado por WOLKMER, Antonio Carlos. Do paradigma político da representação à democracia participativa. **Sequência Estudos Jurídicos e Políticos**, v. 22, n. 42, p. 83-97, 2001. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/view/15395>. Acesso em: 16 jun. 2021.

processo democrático”, não por meio do descarte do paradigma representativo, mas reconhecendo sua crise e redefinindo-o “em função de uma nova cultura política, fundada na participação dos sujeitos coletivos emergentes, corporificadores de uma cidadania comunitária”¹⁰⁷⁵.

2.1 O paradigma participativo-correpresentativo em conformidade a normas constitucionais

O fato de os ordenamentos jurídicos definirem um rol de entidades legitimadas para a apresentação de candidaturas atende a uma função de racionalização do processo eleitoral¹⁰⁷⁶. Não sendo viável distribuir recursos escassos como financiamento e acesso aos meios de comunicação a uma quantidade ilimitada de atores, por questões pragmáticas, os Estados acabam por limitar o direito de postulação para tornar os pleitos administrativamente viáveis.

Na América Latina, o imperativo de fortalecer os partidos políticos e evitar figuras caudilhistas é compreendido como justificativa contextual utilizada para a implementação de modelos oligopolísticos¹⁰⁷⁷. A partir dos movimentos de transição democrática das décadas de 70 e 80, diversos sistemas políticos da região concederam a essas organizações o monopólio de postulação¹⁰⁷⁸ e, onde os sistemas de partidos não existiam ou onde um regime hegemônico

¹⁰⁷⁵ “A exigência de ‘novas instituições de participação e novos procedimentos de decisão’ implica, para Augusto de Franco, implantar estratégias elaboradas ‘a partir de redes horizontais e não mais apenas de organizações burocráticas verticais’. Ora, na medida em que ‘a crise — de legitimidade, de credibilidade, de eficiência e eficácia — da representação se agrava, mais se fortalece a idéia de combinar a representação com a participação. Não para ‘corrigir os defeitos’ da representação, mas para criar um novo tipo de sistema combinado’. É nessa perspectiva que se pretende avançar na reflexão: a radicalização do processo democrático para a sociedade não implica descartar o paradigma da representação, mas reconhecer sua crise e redefini-lo em função de uma nova cultura política, fundada na participação dos sujeitos coletivos emergentes, corporificadores de uma cidadania comunitária. WOLKMER, Antonio Carlos. Do paradigma político da representação à democracia participativa. **Sequência Estudos Jurídicos e Políticos**, v. 22, n. 42, p. 83-97, 2001. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/view/15395>. Acesso em: 16 jun. 2021.

¹⁰⁷⁶ ASTUDILLO, César. La postulación de candidaturas partidistas e independientes en América latina en el contexto de los Derechos de participación política. In: FREIDENBERG, Flavia; MUÑOZ-POGOSSIAN, Betilde (Eds.). **Reformas a las Organizaciones de Partidos en América Latina (1978-2015)**. Lima: Escuela de Gobierno y Políticas Públicas de la Pontificia Universidad Católica de Perú, 2016, p. 69.

¹⁰⁷⁷ ASTUDILLO, César. La postulación de candidaturas partidistas e independientes en América latina en el contexto de los Derechos de participación política. In: FREIDENBERG, Flavia; MUÑOZ-POGOSSIAN, Betilde (Eds.). **Reformas a las Organizaciones de Partidos en América Latina (1978-2015)**. Lima: Escuela de Gobierno y Políticas Públicas de la Pontificia Universidad Católica de Perú, 2016, p. 70. Consoante Nohlen *et al.*: “La revaloración de la dimensión processual de la democracia se basa, en buena parte, en efectos de aprendizaje político (political learning; Bermeo, 1992) que se relacionan con las experiencias históricas y políticas de las sociedades en general y de las élites políticas en particular.” NOHLEN, Dieter, *et al.* (Org.). **Tratado de derecho electoral comparado de América Latina**. 2. ed. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica; Instituto Interamericano de Derechos Humanos; Universidad de Heidelberg; International IDEA; Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; Instituto Federal Electoral, 2007. p. 42.

¹⁰⁷⁸ FREIDENBERG, Flavia. **Cuando la ciudadanía toma las riendas: desafíos de las candidaturas independientes**. Ciudad de México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2017. p. 25.

oficial predominava, o regime de monopólio foi defendido como uma necessidade preliminar para o retorno à democracia¹⁰⁷⁹.

A propósito, Cesar Astudillo afirma que a opção continental pelo desenvolvimento de partidos fortes, após as experiências ditatoriais, constituiu-se como uma condição política necessária para assegurar o desejado pluralismo político, ampliando-se a participação popular¹⁰⁸⁰. Em seguida, os sistemas de monopólio para o oferecimento de candidaturas se tornaram minoria na América Latina e no mundo, pois com a gradual consolidação de regimes democráticos, perderam sua principal razão de ser, apenas subsistindo em uma pequena fração de países, como Argentina, Brasil, Costa Rica e Nicarágua (para todos os cargos eletivos)¹⁰⁸¹ e em El Salvador e Panamá (apenas para certos cargos)¹⁰⁸², sob críticas contundentes de restringirem, desproporcionalmente, o direito de ser votado – sobrelevado a direito humano de participação e de defesa por tratados internacionais¹⁰⁸³.

Em contraposição às censuras, defensores do arranjo de monopólio sustentam que a opção de não viabilizar postulações apartidárias é compatível com a proteção de direitos fundamentais¹⁰⁸⁴. Nesse sentido, aduzem que o sufrágio, a par de ser um direito subjetivo, é também função e, nesse ínterim, a imposição de requisitos para o seu exercício não pode ser compreendida como limitação desproporcional a direito fundamental, visto que salvaguarda legítimos interesses do corpo eleitoral¹⁰⁸⁵.

¹⁰⁷⁹ ASTUDILLO, *op. cit.*, p. 70.

¹⁰⁸⁰ ASTUDILLO, *op. cit.*, p. 70.

¹⁰⁸¹ “En Argentina se enfatiza de manera explícita la exclusividad de los partidos para la nominación de candidatos para cargos públicos electivos (Ley Orgánica de Partidos, artículo 2). En Brasil se dispone que “solamente podrán concurrir a las elecciones los candidatos registrados por los partidos” (Código Electoral, artículo 87). En Costa Rica se sostiene que “ninguna norma o disposición de su Código se interpretará en el sentido de debilitar el papel constitucionalmente asignado a los partidos políticos como expresión del pluralismo político, formadores de la manifestación de la voluntad popular y vehículos de la participación ciudadana en la política nacional” (Código Electoral, artículo 48).” FREIDENBERG, Flavia. **Cuando la ciudadanía toma las riendas: desafíos de las candidaturas independientes**. Ciudad de México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2017. p. 25. Cf. arts. 60-62 do Código Electoral Nacional da Argentina. Disponível em: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/15000-19999/19442/texact.htm>. Acesso em: 16 jun. 2021.

¹⁰⁸² “En Guatemala, los partidos mantienen la exclusividad de la presentación de las candidaturas, con excepción de las candidaturas para alcalde y comités cívicos (Ley Electoral y de Partidos Políticos, artículos 97 y 212). En El Salvador y Panamá, las candidaturas a presidente y vicepresidente deben ser presentadas solo por partidos políticos. El Salvador mantiene esta característica también para concejales municipales y permite candidaturas independientes únicamente para la Asamblea Legislativa (Código Electoral, artículo 198), y es requisito la afiliación a los partidos para quienes pretendan postularse a las candidaturas partidistas. En Panamá, las postulaciones de candidatos a diputados de la república, alcaldes, concejales y representantes de Corregimiento se pueden realizar tanto por partidos políticos o mediante libre postulación (Código Electoral, artículos 233 y 234).” FREIDENBERG, *ibidem*, p. 25.

¹⁰⁸³ Vide Capítulo I.

¹⁰⁸⁴ DE LA PEZA, José Luis. Candidaturas independientes. In: NOHLEN, Dieter *et al.* (Orgs.). **Tratado de derecho electoral comparado de América Latina**. 2. ed. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica; Instituto Interamericano de Derechos Humanos; Universidad de Heidelberg; International IDEA; Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; Instituto Federal Electoral, 2007. p. 617.

¹⁰⁸⁵ FAYT, Carlos. **Derecho Político**. 8. ed. Buenos Aires: Abeledo-perrot, 1993. p. 153.

Nessa linha, Vanegas Gil rejeita uma análise monodimensional sobre o tema e aduz que o fenômeno das candidaturas e de suas restrições deve ser estudado em dimensão dúplice: tanto de desenvolvimento do direito fundamental ao sufrágio passivo quanto de meio de racionalização do processo¹⁰⁸⁶. Por conseguinte, a exigência de filiação partidária maximizaria a eficácia dos direitos políticos passivos na medida em que delimitaria opções viáveis para os eleitores e garantiria segurança às postulações¹⁰⁸⁷. Ademais, apresentaria vantagens operacionais ao processo eleitoral, como a colaboração de correligionários; a definição clara de programa ideológico; a provisão de apoio organizacional; a profissionalização da função e; a repartição de custos nas postulações¹⁰⁸⁸.

Contudo, por ser construído sobre a concepção formal, já um tanto ultrapassada, de que os cidadãos se integrariam necessariamente no entorno de grupos com ideologias bem definidas, hábeis a efetuar as clivagens necessárias ao funcionamento das instituições democráticas, o sistema representativo de monopólio partidário ignora, a bem da verdade, a complexidade das relações sociais contemporâneas. Se até o século XX os partidos congregavam, sozinhos, os temas relevantes no espaço público, vinculando e diferenciando os seus filiados em visões de mundo abrangentes, não mais se apresentam capazes de fazê-lo com exclusividade na sociedade hodierna – em que boa parte dos indivíduos não se engaja na política por ideologias amplas e coerentes, mas estruturam seus valores “a partir de princípios diversos, nem sempre congruentes”¹⁰⁸⁹, em distintas perspectivas na federação.

A propósito, a partir da segunda metade do século XX o debate sobre a necessidade de se desenvolverem outros mecanismos de integração política, para além dos partidos políticos, ganhou notoriedade na Europa Ocidental¹⁰⁹⁰. No início da década de 60, a doutrina italiana passa a criticar contundentemente a realidade de sistemas políticos capturados por interesses partidários, o que denominou de *partidocracia*¹⁰⁹¹. Ante um sentimento de falência

¹⁰⁸⁶ VANEGAS GIL, Pedro Pablo. **Las candidaturas en el derecho electoral colombiano**. Bogotá: Universidad Externado, 2009, p. 108.

¹⁰⁸⁷ DE LA PEZA, *op. cit.*, p. 617.

¹⁰⁸⁸ GONZÁLEZ PADILLA, Roy. Candidaturas independientes: entre el individualismo del mexiquense y la endogamia de sus élites políticas. **Apuntes Electorales**, n. 52, p. 83-107, jan./jun. 2015, ano XIV. p. 86; e ARGUEDAS, Sol Cárdenas; VÁZQUEZ, Francisco Reveles. Candidaturas Independientes en México: Conceptos, Evolución, Contexto y el Proceso Electoral de 2015. In: RIYAS, María Leoba Castañeda *et al.* (Coords.). **Monitor Democrático 2016: Democracia Electoral Rijosa y Litigiosa en México: Un caso, la paridad de género**. 2016, p. 4-5.

¹⁰⁸⁹ PONTES, Roberto Carlos Martins. **A imposição judicial de candidaturas avulsas**: mais um equívoco com boas intenções. Brasília, 2018. Estudo técnico da consultoria legislativa da Câmara dos Deputados. p. 7-8.

¹⁰⁹⁰ DE LA PEZA, José Luis. Candidaturas independientes. In: NOHLEN, Dieter *et al.* (Orgs.). **Tratado de derecho electoral comparado de América Latina**. 2. ed. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica; Instituto Interamericano de Derechos Humanos; Universidad de Heidelberg; International IDEA; Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; Instituto Federal Electoral, 2007. p. 613.

¹⁰⁹¹ DE LA PEZA, *ibidem*, p. 613.

democrática, o exacerbado protagonismo assumido pelos partidos políticos passa a ser rejeitado por influentes personalidades, pois é compreendido como limitador da pluralidade nas contendas e empobrecedor da qualidade do regime¹⁰⁹².

O mesmo fenômeno é percebido no continente americano, algumas décadas depois, à medida que a conjuntura de baixíssimo grau de aprovação e popularidade dos partidos força grande parcela dos ordenamentos a abandonar os sistemas político-institucionais partidocratas¹⁰⁹³. Nesse contexto, diferentes Estados passam a atribuir legitimidade postulatória a outras entidades, desde que tenham personalidade jurídica e atendam a determinados requisitos estabelecidos em lei¹⁰⁹⁴.

Consequentemente, a concepção de que a filtragem de candidatos deve ser inteiramente realizada por partidos é desafiada sob a crítica de que é causa de burocratização e de distanciamento popular e de que ela desvirtuaria o caráter universal do direito de sufrágio, transformando-o em direito setorial de uns poucos¹⁰⁹⁵. Argumenta-se ter a classe política perdido a consideração social em razão de compromissos escusos firmados para o financiamento de atividades partidárias e devido às constantes práticas de ruptura moral¹⁰⁹⁶.

Em contraponto às concepções postulatórias restritivistas, a Bolívia passa a autorizar a subscrição de candidaturas por diferentes entidades, como as *agrupaciones ciudadanas*, as *organizaciones de las naciones* e os *pueblos indígenas*¹⁰⁹⁷; a Guatemala reconhece legitimidade subscritora aos *comités cívicos electorales*, organizações políticas de caráter temporal¹⁰⁹⁸; na Colômbia, é conferida legitimidade postulatória aos *movimientos políticos*, associações de

¹⁰⁹² DE LA PEZA, *ibidem*, p. 614-616.

¹⁰⁹³ ASTUDILLO, César. La postulación de candidaturas partidistas e independientes en América latina en el contexto de los Derechos de participación política. In: FREIDENBERG, Flavia; MUÑOZ-POGOSSIAN, Betilde (Eds.). **Reformas a las Organizaciones de Partidos en América Latina (1978-2015)**. Lima: Escuela de Gobierno y Políticas Públicas de la Pontificia Universidad Católica de Perú, 2016, p. 72.

¹⁰⁹⁴ Aragón fala sobre sistemas nos quais as agrupações não tem legitimidade singular sem os partidos políticos. ARAGÓN, Manuel. Derecho de sufragio: principio y función. In: NOHLEN, Dieter *et al.* (Orgs.). **Tratado de derecho electoral comparado de América Latina**. 2. ed. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica; Instituto Interamericano de Derechos Humanos; Universidad de Heidelberg; International IDEA; Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; Instituto Federal Electoral, 2007. p. 195.

¹⁰⁹⁵ ARAGÓN, Manuel. Derecho de sufragio: principio y función. In: NOHLEN, Dieter *et al.* (Orgs.). **Tratado de derecho electoral comparado de América Latina**. 2. ed. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica; Instituto Interamericano de Derechos Humanos; Universidad de Heidelberg; International IDEA; Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; Instituto Federal Electoral, 2007. p. 196-197.

¹⁰⁹⁶ DE LA PEZA, *op. cit.*, p. 614.

¹⁰⁹⁷ Art. 84 da Ley del Régimen Electoral da Bolívia. BOLÍVIA. Ley nº 026. **Ley del Régimen Electoral**. La Paz, 30 jun. 2010. Disponível em: <https://www.diputados.bo/leyes/ley-n%C2%B0-026>. Acesso em: 16 dez. 2021.

¹⁰⁹⁸ Arts. 97 a 100 da Ley Electoral y de Partidos Politicos da Guatemala. GUATEMALA. **Decreto Número 1-85**. Ley Electoral y de Partidos Políticos. Ciudad de Guatemala, 25 nov. 2016. Disponível em: <https://www.tse.org.gt/images/LEPP.pdf>. Acesso em: 16 dez. 2021.

cidadãos constituídas livremente para influir na formação da vontade política¹⁰⁹⁹; ocorrendo o mesmo no Equador¹¹⁰⁰, ¹¹⁰¹. Menos presas à burocratização associada às agremiações partidárias e com delimitações ideológicas bem definidas, essas instituições são apontadas por Arguedas e Vázquez como alternativas estratégicas para a ascensão política de setores organizados da sociedade não alinhados às estruturas tradicionais¹¹⁰².

Nos dizeres de José Luiz De La Peza, a experiência revela que nem toda atividade política se reduz à atuação de agremiações-partidos na medida em que outros protagonistas a exercem, a exemplo dos sindicatos, movimentos informais e agrupações cidadãs não institucionalizadas¹¹⁰³. Por isso mesmo, diversos ordenamentos ampliam a legitimidade subscritora não apenas a entidades com personalidade jurídica estável (partidos ou associações em sentido estrito), mas ainda a grupos de cidadãos organizados no entorno de um candidato (associações em sentido amplo)¹¹⁰⁴.

A partir da premissa de que a possibilidade de se candidatar é um direito do cidadão, distinto do direito formal de associação, o Professor defende que o paradigma de colegitimidade ampla é mais democrático, e participativo, que o partidocrático¹¹⁰⁵. Nessa perspectiva, aduz que ele garante mais possibilidades de os eleitores se converterem em dirigentes políticos, uma característica fundamental das *poliarquias*¹¹⁰⁶, tal como revela o exemplo dos modelos implementados em Chile, Honduras, México, República Dominicana e Peru¹¹⁰⁷, em que a

¹⁰⁹⁹ Art. 108 da Constitución Política da Colômbia. COLÔMBIA. **Constitución Política de la República de Colombia**. Disponível em: https://siteal.iiep.unesco.org/sites/default/files/sit_accion_files/siteal_colombia_2000.pdf. Acesso em: 16 dez. 2021.

¹¹⁰⁰ Arts. 94 e 310 da Ley Organica Electoral do Equador. EQUADOR. **Ley orgánica electoral, Código de la democracia**. Dada por Ley s/n, publicada en Registro Oficial. Suplemento 578 de 27 de Abril del 2009. Quito, 9 abr. 2009. Disponível em: <https://aceproject.org/ero-en/regions/americas/EC/ecuador-ley-organica-electoral-codigo-de-la/>. Acesso em: 16 dez. 2021.

¹¹⁰¹ Para uma visão geral sobre o tema, Cf. ASTUDILLO, César. La postulación de candidaturas partidistas e independientes en América latina en el contexto de los Derechos de participación política. In: FREIDENBERG, Flavia; MUÑOZ-POGOSSIAN, Betilde (Eds.). **Reformas a las Organizaciones de Partidos en América Latina (1978-2015)**. Lima: Escuela de Gobierno y Políticas Públicas de la Pontificia Universidad Católica de Perú, 2016, p. 74.

¹¹⁰² ARGUEDAS, Sol Cárdenas; VÁZQUEZ, Francisco Reveles. Candidaturas Independientes en México: Conceptos, Evolución, Contexto y el Proceso Electoral de 2015. In: RIYAS, María Leoba Castañeda *et al.* (Coords.). **Monitor Democrático 2016: Democracia Electoral Rijosa y Litigiosa en México: Un caso, la paridad de género**. 2016, p. 5.

¹¹⁰³ DE LA PEZA, José Luis. Candidaturas independientes. In: NOHLEN, Dieter *et al.* (Orgs.). **Tratado de derecho electoral comparado de América Latina**. 2. ed. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica; Instituto Interamericano de Derechos Humanos; Universidad de Heidelberg; International IDEA; Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; Instituto Federal Electoral, 2007. p. 618.

¹¹⁰⁴ FREIDENBERG, Flavia. **Cuando la ciudadanía toma las riendas: desafíos de las candidaturas independientes**. Ciudad de México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2017. p. 26.

¹¹⁰⁵ DE LA PEZA, *ibidem*, p. 616.

¹¹⁰⁶ DAHL, Robert. **Poliarquia: Participação e Oposição**. São Paulo: Edusp, 2015.

¹¹⁰⁷ Cf. ASTUDILLO, César. La postulación de candidaturas partidistas e independientes en América latina en el contexto de los Derechos de participación política. In: FREIDENBERG, Flavia; MUÑOZ-POGOSSIAN, Betilde (Eds.). **Reformas a las Organizaciones de Partidos en América Latina (1978-2015)**. Lima: Escuela de Gobierno

legitimidade postulatória é conferida, para além de associações estáveis, às *agrupaciones independientes*, entidades temporárias semelhantes aos grupos de cidadãos eleitores de Portugal e às *listes civiches* da Itália¹¹⁰⁸.

Em resposta a críticas quanto a possíveis dificuldades pragmáticas e operacionais resultantes do paradigma, De la Peza sustenta que a problemática se resolve a partir o reconhecimento da vontade soberana dos cidadãos, fundamento único de todo regime democrático. Nessa perspectiva, o direito se coloca frente ao desafio de discriminar as vontades cidadãos relevantes – que refletem interesses coletivos e legítimos – de vontades individuais e/ou antijurídicas¹¹⁰⁹, não ignorando a importância dos partidos e das limitações à elegibilidade para a organização no processo eleitoral, mas também reconhecendo eficácia às liberdades políticas fundamentais.

Como bem relembra Telles, não se confunde a defesa de candidaturas comunitárias com a ideia de que os indivíduos possam sair candidatos sem possuir qualquer planejamento e/ou respaldo coletivo¹¹¹⁰. No modelo de colegitimidade, é recomendável exigir que a postulação a cargos proporcionais ocorra mediante listas, e que qualquer subscrição tenha de passar por uma etapa de filtragem eleitoral¹¹¹¹. De fato, se essas candidaturas objetivam contribuir com a representação na democracia, é indispensável que obtenham apoio de parcela do eleitorado, numericamente aferível pelo recolhimento de assinaturas e qualitativamente embasadas no registro de seus programas e plataformas políticas¹¹¹².

y Políticas Públicas de la Pontificia Universidad Católica de Perú, 2016. p. 74 e ARGUEDAS, Sol Cárdenas; VÁZQUEZ, Francisco Reveles. Candidaturas Independientes en México: Conceptos, Evolución, Contexto y el Proceso Electoral de 2015. In: RIYAS, María Leoba Castañeda *et al.* (Coords.). **Monitor Democrático 2016: Democracia Electoral Rijosa y Litigiosa en México: Un caso, la paridad de género.** 2016. p. 7.

¹¹⁰⁸ ASTUDILLO, César. La postulación de candidaturas partidistas e independientes en América latina en el contexto de los Derechos de participación política. In: FREIDENBERG, Flavia; MUÑOZ-POGOSSIAN, Betilde (Eds.). **Reformas a las Organizaciones de Partidos en América Latina (1978-2015).** Lima: Escuela de Gobierno y Políticas Públicas de la Pontificia Universidad Católica de Perú, 2016. p. 73-74.

¹¹⁰⁹ DE LA PEZA, José Luis. Candidaturas independientes. In: NOHLEN, Dieter *et al.* (Orgs.). **Tratado de derecho electoral comparado de América Latina.** 2. ed. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica; Instituto Interamericano de Derechos Humanos; Universidad de Heidelberg; International IDEA; Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; Instituto Federal Electoral, 2007, p. 618-619.

¹¹¹⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Transcrição de Audiência Pública do Recurso Extraordinário 1238853/RJ.** Relator: Min. Luís Roberto Barroso, 09 dez. 2019. Audiência Pública sobre Viabilidade das Campanhas Avulsas. p. 147-148. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/audienciasPublicas/anexo/Audiencia Publica Viabilidade Candidaturas Avulsas RE 1238853.pdf>. Acesso em: 20 maio 2021.

¹¹¹¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Transcrição de Audiência Pública do Recurso Extraordinário 1238853/RJ.** Relator: Min. Luís Roberto Barroso, 09 dez. 2019. Audiência Pública sobre Viabilidade das Campanhas Avulsas. p. 147-148. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/audienciasPublicas/anexo/Audiencia Publica Viabilidade Candidaturas Avulsas RE 1238853.pdf>. Acesso em: 20 maio 2021.

¹¹¹² DE LA PEZA, José Luis. Candidaturas independientes. In: NOHLEN, Dieter *et al.* (Orgs.). **Tratado de derecho electoral comparado de América Latina.** 2. ed. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica; Instituto Interamericano de Derechos Humanos; Universidad de Heidelberg; International IDEA; Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; Instituto Federal Electoral, 2007, p. 619.

Derradeiramente, sem ignorar o disposto no inciso V do §3º do art. 14, da CF, a interpretação sistemática da lei fundamental (art. 1º, parágrafo único e art. 14 *caput*, incisos I, II e III c/c os artigos 5º, LXXIII; 10; 29, XII; 31, §3º; 103, IX; 194, parágrafo único, VII; 198, III; 204, II; 206, VI e 216, §1º) revela que o paradigma intermediador adotado na Carta Cidadã foi o de democracia *participativa-correpresentativa*. O modelo dá incentivos à participação política via partidos, mas, concomitantemente, atribui legitimidade a outras formas de participação cidadã, adequando-se harmoniosamente aos ditames do pluralismo político e da liberdade de expressão (art. 1º, V e art. 5º, IV); da liberdade de associação e da soberania popular (art. 5º, XX e art. 1º, parágrafo único); da cidadania e da liberdade de consciência (art. 1º, II e art. 5º, VIII); do resguardo dos direitos da pessoa humana e da liberdade de labor (art. 17, *caput* e art. 5º, XIII).

2.1.1 Pluralismo político e liberdade de expressão (art. 1º, V e art. 5º, IV)¹¹¹³

O acolhimento do pluralismo é o reconhecimento de que a vida humana “é constituída por seres, objetos, valores, verdades e aspirações marcadas pela essência da diversidade, fragmentação, circunstancialidade, temporalidade, fluidez e conflituosidade”¹¹¹⁴. Em sociedades politicamente pluralistas, os indivíduos têm uma percepção variada da realidade, sendo necessário “amplo respeito à diversidade, à alteridade e às liberdades individuais”¹¹¹⁵. Sarlet, Marinoni e Mitidiero destacam que o pluralismo político possui relação intrínseca com o princípio democrático, servindo de sustentação à “participação política por parte de todos os integrantes do corpo da cidadania”¹¹¹⁶.

Em sua acepção material, o princípio efetiva-se não apenas pela liberdade de professar ideias contrárias ao *status quo* e/ou aos valores dominantes (art. 5º, IV), mas pela possibilidade de “influir e até mesmo transformar a decisão majoritária”¹¹¹⁷. Nas palavras de Adriano Pedra, dele resulta o dever do ordenamento jurídico em assegurar “direitos fundamentais que permitam

¹¹¹³ “Art. 1º. A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: [...] V - o pluralismo político.” BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Diário Oficial da União, 05 out. 1988, p. 1 (Publicação Original). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 20 maio 2021.

¹¹¹⁴ WOLKMER, Antonio Carlos. **Pluralismo jurídico**: Fundamentos de uma nova cultura no direito. 2. ed. São Paulo: Alfa-Omega, 1997. p. 157-158; e CANOTILHO, José Joaquim Gomes *et al.* **Comentários à Constituição do Brasil**. 2. ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2018. p. 304.

¹¹¹⁵ PEDRA, Adriano Sant’ana. Art. 1º, V: O pluralismo político. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes *et al.* **Comentários à Constituição do Brasil**. 2. ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2018. p. 303.

¹¹¹⁶ SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. **Curso de direito constitucional**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2017. p. 276; e CANOTILHO, *op. cit.*

¹¹¹⁷ PEDRA, Adriano Sant’ana. Art. 1º, V: O pluralismo político. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes *et al.* **Comentários à Constituição do Brasil**. 2. ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2018. p. 334.

a assunção de distintas ideologias legítimas”, e também “formas democráticas de participação nos assuntos públicos”, de modo a garantir a “competição pacífica e saudável pelo poder”¹¹¹⁸.

Na qualidade de fundamento da República, o *pluralismo político* (art. 1º, V, da CF) não se confunde com o *pluripartidarismo* (art. 17, *caput*, da CF), sendo defeso ao exegeta tratar como sinônimas expressões explicitamente diferenciadas pelo constituinte¹¹¹⁹. No escólio de José Afonso da Silva, a doutrina do pluralismo político desponta em contraposição a regimes monolíticos e de poder fechado “não apenas como uma nova maneira de afirmar a liberdade de opinião ou de crença, mas como um sistema que enraíza essa liberdade na estrutura social”¹¹²⁰.

Destarte, uma democracia constitucional fundamentada nesse princípio (art. 1º, V, da CF), mas que condiciona a atuação político-institucional a um único modo de associação, materializa uma *contradictio in adjeto*, porquanto não pode existir pluralidade dentro de uma estrutura homogeneamente oligopolizada. Com as candidaturas comunitárias, a ampliação de legitimados a postulações diversifica a oferta discursivo-ideológica de visões de mundo, tanto em períodos ordinários quanto no processo eleitoral institucionalizado¹¹²¹, assegurando, num imbricamento circular entre pluralismo político e liberdade de expressão apartidária, que esta se materialize não só como uma potestade abstrata, mas em instrumentos concretos de representação de vontades coletivas.

2.1.2 Liberdade de associação e soberania popular (art. 5º, XVII e XX e art. 1º, parágrafo único)

O direito de associação e o direito de reunião estão intimamente ligados ao regime democrático na qualidade de instrumentos de “controle do exercício do poder” e de “participação na vida pública”¹¹²². Presta-se a liberdade de associação “a satisfazer

¹¹¹⁸ PEDRA, *ibidem*, p. 309.

¹¹¹⁹ MEZZOMO, Rodrigo Sobrosa; BARBOSA, Rodrigo Rocha. **Pedido de registro de candidatura desvinculada de partidos políticos (Candidatura Independente)**. Rio de Janeiro: Recurso Especial Eleitoral nº 1655-68.2016.6.19.0176, 2016. 65 p. Petição inicial. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/processos/156379713/processo-n-16556820166190176-do-tribunal-superior-eleitoral>. Acesso em: 16 dez. 2021.

¹¹²⁰ SILVA, José Afonso da. **Comentário contextual à constituição**. 9. ed. São Paulo: Malheiros, 2014, p. 40.

¹¹²¹ “Em contrário a Rousseau, John Stuart Mill lançou o moderno fundamento do direito de associação no seu clássico *On liberty*, afirmando que o cidadão não tinha como, individualmente, fazer valer os seus direitos - e, até a sua simples voz - em face do Estado: para tanto, seria necessário que ele se juntasse permanentemente a outros com idêntico propósito e em relação a interesse igualmente idêntico. Em suma, o direito de livre associação é uma das consequências dos princípios que consagram a liberdade individual (Preâmbulo e art 52, *caput*) e da livre manifestação de pensamento (art 5º, IV)”. SILVA, Paulo Napoleão Nogueira da. Artigo 5º: Incisos XVII ao XXI. In: BONAVIDES, Paulo; MIRANDA, Jorge; AGRA, Walber de Moura. **Comentários à Constituição Federal de 1988**. Rio de Janeiro: Forense, 2009, p. 140. Cf. MEZZOMO; BARBOSA, *op. cit.*

¹¹²² STEINMETZ, Wilson. Art. 5º, XVI: Todos podem reunir-se pacificamente, sem armas, em locais abertos ao público, independentemente de autorização, desde que não frustrem outra reunião anteriormente convocada para

necessidades várias das pessoas”, inclusive políticas, potencializando as possibilidades de se fazerem ouvir¹¹²³. Sob pena de afronta ao art. 5º, XVII, da CF – que dispõe ser plena a liberdade de associação para fins lícitos – e ao art. 14, *caput* – que positiva o direito de sufrágio em caracteres universais –, ninguém deve ser compelido a associar-se em agremiações partidárias (art. 5º, XX) se quiser concorrer a um mandato público.

Com efeito, se a criação de uma instituição em códigos partidários garante presunção de apoio popular aos seus programas e objetivos – o que legitima a obtenção de benesses estatais e o reconhecimento da capacidade postulatória – a não ordenação de pretensões eleitorais nessa forma organizacional não justifica a supressão dos direitos de se associar e de ser votado, cuja natureza é autônoma. Efetivamente, na medida em que o art. 14, §3º, V, da CF alça a filiação partidária como condição de elegibilidade do sistema, o *caput* do mesmo preceito fixa o sufrágio universal como pedra de toque da institucionalidade democrática.

Uma vez admitido que ninguém pode ser compelido a associar-se ou a permanecer associado (art. 5º, XX) – porquanto a dignidade humana e a autonomia da vontade devem ser salvaguardadas em respeito à liberdade de consciência (art. 1º, III e art. 5º, VIII) –, o que o preenchimento da condição de filiação garante aos postulados por partidos é a presunção de legitimação popular de suas candidaturas (art. 7º, §1º da Lei 9.096/95), não a exclusividade para a representação de interesses coletivos¹¹²⁴.

De fato, ao enunciar que o povo exerce o poder por meio de representantes eleitos, a Lei Maior não impõe a mediação partidária como um de seus princípios fundamentais – seja no art. 1º ou em qualquer parte do Título I. Deveras, a Constituição sequer menciona essas instituições no preâmbulo, fonte de interpretação da Carta que exalta o mister representativo na figura pessoal dos constituintes (“Nós, representantes do povo brasileiro”), não na

o mesmo local, sendo apenas exigido prévio aviso à autoridade competente. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes *et al.* **Comentários à Constituição do Brasil**. 2. ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2018, p. 640.

¹¹²³ STEINMETZ, *ibidem*, p. 643.

¹¹²⁴ A lei dos PP estabelece que: Art. 7º, § 1º Só é admitido o registro do estatuto de partido político que tenha caráter nacional, considerando-se como tal aquele que comprove, no período de dois anos, o apoio de eleitores não filiados a partido político, correspondente a, pelo menos, 0,5% (cinco décimos por cento) dos votos dados na última eleição geral para a Câmara dos Deputados, não computados os votos em branco e os nulos, distribuídos por um terço, ou mais, dos Estados, com um mínimo de 0,1% (um décimo por cento) do eleitorado que haja votado em cada um deles. BRASIL. **Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995**. Dispõe sobre partidos políticos, regulamenta os arts. 17 e 14, § 3º, inciso V, da Constituição Federal. Diário Oficial da União, 20 set. 1995. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19096.htm. Acesso em: 18 jun. 2021.

personalidade ficcional dos partidos^{1125, 1126}. Destarte, o direito de postular candidatos e de receber subsídios públicos é conferido a essas associações não porque são partidos, mas porque nessa qualidade presumem-se voltadas à captação e ao enfrentamento de problemas gerais.

Sem ignorar que a organização de agremiações em códigos partidários é essencial à otimização das clivagens sociais, bem como facilitadora do exercício do controle externo, da prestação padronizada de contas e da repartição de benesses consoante o desempenho eleitoral (art. 17, §3º), cumpre reconhecer que a exegese de reconhecimento das candidaturas comunitárias valoriza a cidadania ativa e a capacidade do povo em participar diretamente do processo eleitoral¹¹²⁷. Derradeiramente, compreender que o não se associar em partidos fulmine a capacidade eleitoral dos candidatos comunitários é atribuir mais peso ao preenchimento de um requisito cartorário, muitas vezes ficcional, que à própria manifestação direta da vontade popular (art. 1º, parágrafo único), cônsona ao sufrágio universal (art. 14, *caput*), à liberdade de consciência (art. 5º, VIII) e à liberdade de associação (art. 5º, XX).

2.1.3 Cidadania e liberdade de consciência (art. 1º, II e art. 5º, VIII)

A cidadania é termo que designa os laços que vinculam um indivíduo a uma organização política, dotando-o de prerrogativas para afetar as decisões da comunidade e obrigando-o a seguir o que é decidido nas instâncias competentes¹¹²⁸. Por se tratar de um conceito histórico, José Afonso da Silva destaca que a sua compreensão “evolui e se enriquece com o evoluir dos tempos”, demarcando-se atualmente sob o influxo progressivo dos direitos

¹¹²⁵ Sobre a tese da relevância jurídica indireta do preâmbulo, Cf. MORAES, Alexandre. **Direito Constitucional**. 23. ed. São Paulo: Atlas 2008, p. 20-21; SILVA NETO, Manoel Jorge e. **Curso de Direito Constitucional**. 5. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009, p. 175 e CARVALHO, Kildare Gonçalves. **Direito Constitucional**. 11. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2005, p. 353.

¹¹²⁶ A diretriz que exalta o vínculo jurídico pessoal entre mandatários e mandantes foi acolhida no art. 6º do ADCT, ao prever a criação de partidos diretamente por parlamentares: “Art. 6º. Nos seis meses posteriores à promulgação da Constituição, parlamentares federais, reunidos em número não inferior a trinta, poderão requerer ao Tribunal Superior Eleitoral o registro de novo partido político, juntando ao requerimento o manifesto, o estatuto e o programa devidamente assinados pelos requerentes”.

¹¹²⁷ Nas palavras de Beatriz Llanos: “toda norma que limita la libre postulación de candidatos, que la condiciona a un aval de partidos o al ejercicio previo de otros derechos, constituye un trato diferenciado entre ciudadanos para el ejercicio del derecho a ser votado, lo cual incorpora una discriminación normativa injustificada en el contexto de las democracias contemporáneas. Ello es así porque la condición de estar afiliados para poder ser postulado o, en caso de no estarlo, la posibilidad de ser nominados exclusivamente por un partido y la consecuente prohibición- de acceder a los cargos de representación popular por la vía independiente, - introducen un trato dispar ante un estatus de ciudadanía igual que debe traducirse en semejantes posibilidades de ejercicio del mismo derecho político”. LLANOS, Beatriz. *Candidaturas Independientes*. In: INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS. **Diccionario Electoral**. 3. ed. San José, Ciudad de México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2017. Costa Rica/México, 2017. p. 111.

¹¹²⁸ AGRA, Walber de Moura. Art. 1º, II: A cidadania. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes *et al.* **Comentários à Constituição do Brasil**. 2. ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2018, p. 281.

fundamentais¹¹²⁹. Não restrita “ao pronunciamento da coletividade de dois em dois anos”¹¹³⁰, a cidadania extrapola o sentido de titular de direitos políticos, pois abrange o reconhecimento do indivíduo como pessoa “integrada na sociedade estatal”¹¹³¹.

Para além de mero espectador da vida política, cidadão é o indivíduo com legitimidade para influir, direta ou indiretamente, nas decisões dos órgãos governamentais, e que estabelece uma relação simbiótica com o poder democrático¹¹³². Em formulação restritiva, a exegese da capacidade eleitoral passiva adstrita aos sujeitos filiados a partidos vai de encontro à concepção maximizada de pluralismo político, da cidadania, da liberdade de expressão, da liberdade de associação e da liberdade de consciência¹¹³³.

Notoriamente, as normas definidoras de direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata (art. 5º, §1º) e, por imperativo democrático, devem ser interpretadas para a sua máxima efetividade. Em atenção aos anseios perseguidos pela Carta, incluindo-se a promoção do bem de todos sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação (art. 3º, IV), e consoante à proteção contra a não privação de direitos por motivo de convicção filosófica ou política (art. 5º, VIII), a exigência de filiação (art. 14, §3, V) deve ser interpretada como condição de elegibilidade apenas destinada aos candidatos postulados por partidos, pois, do contrário, 89% da população estaria impedida, em tese, de se lançar candidata em legítimo gozo da liberdade de não se associar (art. 5º, XX)¹¹³⁴.

De fato, a exegese que acolhe as candidaturas comunitárias maximiza o sentido normativo de cidadania (art. 1º, III) ao garantir a ampliação, em potencial, dos partícipes do processo eleitoral. Homenageia a dignidade da pessoa humana ao não compelir cidadãos a

¹¹²⁹ SILVA, José Afonso da. **Comentário contextual à constituição**. 9. ed. São Paulo: Malheiros, 2014. p. 35.

¹¹³⁰ AGRA, *ibidem*, p. 282.

¹¹³¹ SILVA, *op. cit.*, p. 35.

¹¹³² AGRA, *op. cit.*, p. 282.

¹¹³³ RODRIGUES JUNIOR, Otávio Luiz. Artigo 5º: Incisos IV ao IX. In: BONAVIDES, Paulo; MIRANDA, Jorge; AGRA, Walber de Moura. **Comentários à Constituição Federal de 1988**. Rio de Janeiro: Forense, 2009, p. 100.

¹¹³⁴ Nas palavras de Mezzomo e Barbosa: “É lastimoso constatar que, se menos de 10% da população tem algum tipo de filiação em agremiação política, um percentual ainda menor toma efetivo assento na dinâmica das decisões partidárias, ou seja, um universo ainda mais restrito vivencia o dia-a-dia das legendas”. A ressaltar a importância de uma exegese de máxima eficácia das liberdades políticas previstas na lei fundamental, destaca que ao “elencar a cidadania como fundamento da República, a Constituição a institui como um vetor hermenêutico para a resolução de querelas sobre direitos eleitorais (art. 1º, II)”. MEZZOMO, Rodrigo Sobrosa; BARBOSA, Rodrigo Rocha. **Pedido de registro de candidatura desvinculada de partidos políticos (Candidatura Independente)**. Rio de Janeiro: Recurso Especial Eleitoral nº 1655-68.2016.6.19.0176, 2016. 65 p. Petição inicial. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/processos/156379713/processo-n-16556820166190176-do-tribunal-superior-eleitoral>. Acesso em: 16 dez. 2021. Noutra via, Ana Claudia Santano rejeita a compreensão de que a exigência de filiação constitua uma ilegítima barreira do ordenamento para o exercício do direito de sufrágio passivo, “tendo em vista a facilidade e simplicidade em realizar um registro em alguma das agremiações brasileiras”. SANTANO, Ana Claudia. **Candidaturas Independentes**. Curitiba: Íthala, 2018, p. 70.

integrarem estruturas associativas contrárias à suas próprias subjetividades, em prestígio às liberdades-autonomia e às liberdades-participação¹¹³⁵.

Por conseguinte, a não supressão do direito de ser candidato aos que têm autodeterminação contrária à organização em códigos partidários, ou que simplesmente optam por se agrupar em outros modos de associação, trilha exegese de respeito às suas escolhas de foro íntimo e à não privação de direitos – ou da plenitude de cidadania, por motivos de convicção política ou por razões relacionadas a outras formas de discriminação¹¹³⁶.

2.1.4 Resguardo aos direitos da pessoa humana e liberdade de labor (art. 17, *caput* e art. 5º, XIII)

Ao consagrar a autonomia partidária como vetor do regime democrático, a Constituição impôs aos partidos um dever de respeito aos princípios fundamentais do ordenamento, conforme o art. 17, *caput*. Apesar de a criação, fusão, incorporação e extinção de partidos ser livre, o constituinte injungiu-lhes a obrigação de resguardo aos direitos fundamentais da pessoa humana, compelindo-os a abolirem orientações desconformes a esses postulados e aos preceitos dos incisos I a IV desse dispositivo¹¹³⁷.

Contudo, a manutenção da exegese que condiciona a capacidade de ser votado ao preenchimento da condição de filiação partidária – em termos universais – evidencia uma contradição diacrônica entre a exclusão dos apartidários da arena política-institucional e o dever dos partidos em proteger os seus direitos fundamentais. Em que pese o esforço do constituinte em manter o regime de oligopólio partidário sob vestes de legitimidade (art. 14, §3º, V), mesmo à margem do devido processo substantivo e sob a influência institucional da Lei n.º 7.493 de 1986, o princípio da universalização do sufrágio (art. 14, *caput*) – combinado ao consectário de respeito aos direitos fundamentais da pessoa humana pelos partidos (art. 17, *caput*) – impede que a institucionalidade democrática continue a se organizar sob concepção contrária à máxima

¹¹³⁵ Sobre a cidadania ativa na qualidade de preceito normativo que extrapola a participação social episódica em eleições, Cf. AGRA, Walber de Moura. Art. 1º, II: A cidadania. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes *et al.* **Comentários à Constituição do Brasil**. 2. ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2018, p. 281-284.

¹¹³⁶ Para uma abordagem histórica do conceito de cidadania e da trajetória dialética rumo a sua inevitável ampliação, vide: PINSKY, Jaime, Carla Bressanezi Pinsky, (Orgs.). **História da Cidadania**. 6. ed. São Paulo: Contexto, 2018.

¹¹³⁷ MEZZAROBÀ, Orides. Art. 17: É livre a criação, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos, resguardados a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo, os direitos fundamentais da pessoa humana e observados os seguintes preceitos:. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes *et al.* **Comentários à Constituição do Brasil**. 2. ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2018, p. 1365.

efetivação do pluralismo, da soberania, da cidadania, das liberdade de associação, de consciência, e de labor dos sujeitos apartidários.

Tendo em conta a aplicabilidade limitada (art. 14, §3º) e o âmbito de incidência flexível das condições de elegibilidade, “a capacidade política não pode ser concebida como dádiva, presente, mercê, obséquio, benesse ou graça concedida por partidos políticos”¹¹³⁸. Uma vez promulgada a Constituição Cidadã, assim intitulada não por uma jogada de marketing, mas por coerência axiológica com os valores plurais de uma cidadania participativa, trata-se a capacidade eleitoral passiva de uma liberdade intrínseca ao Estado Democrático que deve ser reconhecida progressivamente pelos poderes constituídos e salvaguardada pelas agremiações partidárias (art. 17, *caput*)¹¹³⁹.

A atestar a incorreção da exegese proibitiva das postulações comunitárias, é correto deduzir que o legislador constitucional, “quando intentou vedar algo no campo dos direitos fundamentais, o fez com clareza”, o que se dá por exemplo em relação às penas de caráter perpétuo (art. 5º, XLVII, ‘b’) ou quanto à proibição do anonimato (art. 5º, IV)¹¹⁴⁰. No que concerne às candidaturas comunitárias, não se deve concluir que o constituinte as obstou, mesmo porque a inserção de uma condição de elegibilidade não transfere a titularidade do sufrágio universal das pessoas naturais para os partidos¹¹⁴¹.

Ademais, não é despiciendo lembrar que a Carta Cidadã consagra a liberdade de labor ao assegurar o livre exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão, atendidas eventuais

¹¹³⁸ MEZZOMO, Rodrigo Sobrosa; BARBOSA, Rodrigo Rocha. **Pedido de registro de candidatura desvinculada de partidos políticos (Candidatura Independente)**. Rio de Janeiro: Recurso Especial Eleitoral nº 1655-68.2016.6.19.0176, 2016. 65 p. Petição inicial. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/processos/156379713/processo-n-16556820166190176-do-tribunal-superior-eleitoral>. Acesso em: 16 dez. 2021.

¹¹³⁹ Significa dizer que a exegese do dispositivo constitucional consagrador da autonomia partidária deve ser feita a luz dos artigos 1º a 5º que estabelecem os direitos fundamentais e do art 14, *caput*, que estabelece o sufrágio em ditames universais. Nos termos do voto proferido pelo Ministro Marco Aurélio nos autos da ADI 1.351/2006: “No Estado Democrático de Direito, a nenhuma maioria organizada em torno de qualquer ideário ou finalidade, por mais louvável que se mostre, é dado tirar ou restringir os direitos de liberdades fundamentais dos grupos minoritários dentre os quais estão a liberdade de se expressar, de se organizar, de denunciar, de discordar e de se fazer representar nas decisões que influem nos destinos da sociedade como um todo, enfim, de participar plenamente da vida pública, inclusive fiscalizando os atos determinados pela maioria. É de repetir até a exaustão, se preciso for: Democracia não é a ditadura da maioria: De tão óbvio, pode haver o risco de passar despercebido o fato de não subsistir o regime democrático sem a manutenção das minorias, sem a garantia da existência destas, preservados os direitos fundamentais assegurados constitucionalmente. BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Ação Direta de Inconstitucionalidade 1.351-3/DF**. Relator: Min. Marco Aurélio. Diário da Justiça, 29 jun. 2007. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=416150>. Acesso em: 18 jun. 2021.

¹¹⁴⁰ MEZZOMO, Rodrigo Sobrosa; BARBOSA, Rodrigo Rocha. **Pedido de registro de candidatura desvinculada de partidos políticos (Candidatura Independente)**. Rio de Janeiro: Recurso Especial Eleitoral nº 1655-68.2016.6.19.0176, 2016. 65 p. Petição inicial. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/processos/156379713/processo-n-16556820166190176-do-tribunal-superior-eleitoral>. Acesso em: 16 dez. 2021

¹¹⁴¹ MEZZOMO; BARBOSA, *ibidem*, 65 p.

qualificações profissionais que a lei estabelecer (art. 5º, XIII). Por conseguinte, a interpretação do art. 14, §3º, V como condição voltada unicamente às postulações partidárias preserva a máxima efetividade da liberdade de profissão, porquanto requisitos para o desempenho de atividades laborais apenas podem ser impostos se imprescindíveis à proteção da segurança coletiva^{1142, 1143}.

Ao tempo em que a Lei Maior considera o completo analfabetismo um impedimento ao gozo da capacidade eleitoral passiva (art. 14, §4º), presumindo ser o domínio rudimentar da leitura e da escrita prejudicial ao desempenho do mister público¹¹⁴⁴, não condiciona a capacidade laboral do mandatário político à condição de filiação partidária, mesmo porque ela não é requisito técnico ou de habilitação profissional idôneo a preservar a segurança coletiva. Especialmente no que concerne à investidura e ao exercício em cargos, empregos e funções públicas, a liberdade de labor até pode sofrer maiores restrições, notadamente, para os postos de trabalho sujeitos a prévio concurso público (art. 37, I e II, da CF) – desde que a limitação esteja prevista em lei e seja “consentânea com os diplomas regedores do exercício profissional”¹¹⁴⁵.

Entrementes, sem amparo normativo e em razões técnicas que a justifique, a interpretação extensiva da filiação partidária como condição de elegibilidade universal afronta a deontologia libertária do direito fundamental à liberdade profissional, pois impede o exercício

¹¹⁴² No escólio do STF: “Nem todos os ofícios ou profissões podem ser condicionados ao cumprimento de condições legais para o seu exercício. A regra é a liberdade. Apenas quando houver potencial lesivo na atividade é que pode ser exigida inscrição em conselho de fiscalização profissional. A atividade de músico prescinde de controle. Constitui, ademais, manifestação artística protegida pela garantia da liberdade de expressão”. BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Recurso Extraordinário 414426/SC**. Relatora: Min. Ellen Gracie. Diário da Justiça, 10 out. 2011. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur199709/false>. Acesso em: 18 jun. 2021.

¹¹⁴³ Por conseguinte, “atenta contra a liberdade a lei que restringe o exercício de profissões que não pressuponham condições de capacidade”. LYNCH. Christian Edward Cyril. Artigo 5º: Inciso XIII. In: BONAVIDES, Paulo; MIRANDA, Jorge; AGRA, Walber de Moura. **Comentários à Constituição Federal de 1988**. Rio de Janeiro: Forense, 2009, p. 119-120.

¹¹⁴⁴ Na avaliação de José Jairo: “É desnecessário aduzir que o mundo atual é custoso para os que não dominam minimamente os processos de escrita e leitura. É quase impossível, a um analfabeto, reunir condições necessárias para a tomada consciente de decisões no exercício de funções públicas, porquanto o aparato burocrático é complexo e gigantesco. O argumento de que poderá contar com auxiliares e assessores é primário e deve ser repellido, pois suas ações poderão ser pautadas por estes. Afinal, os cidadãos elegem o candidato, não seus assessores...” GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral**. Belo Horizonte: Del Rey, 2008, p. 133.

¹¹⁴⁵ “A exigência de especificidade, no âmbito da qualificação, para a feitura de concurso público não contraria o disposto no inciso XIII do art. 5º da CF, desde que prevista em lei e consentânea com os diplomas regedores do exercício profissional”. BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Mandado de Segurança 21733/RS**. Relator: Min. Marco Aurélio. Diário da Justiça, 08 abr. 1994. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur152894/false>. Acesso em: 18 jun. 2021.

da função pública por mandatários eleitos consoante a vontade popular e em conformidade aos seus “próprios desejos, interesses e vocações”¹¹⁴⁶.

2.2 O paradigma participativo-correpresentativo e antinomias constitucionais aparentes

As difundidas críticas à dinâmica de funcionamento dos partidos, desde Moisei Ostrogorski a Robert Michels; de Alexis de Tocqueville a Simone Weil; de Roger-Gérard Schwartzberg a Edgar Morin, Mauro Ceruti e Gianluca Bocchi¹¹⁴⁷ são aptas, teoricamente, a justificar a incorporação de novos agentes de intermediação no mercado eleitoral, mas não legitimam, juridicamente, a perpetração de um atropelo a decisões constituintes.

De um lado, se é verdade que o regime de monopólio desvirtua a universalidade do sufrágio ao converter um direito de todos os cidadãos em direito de uns poucos afiliados¹¹⁴⁸, de outro, o Estado de Direito demanda respeito à legalidade: fundada em respostas constitucionalmente adequadas e apartada de uma hermenêutica dualista e metodologicamente metafísica.

No impasse envolvendo as candidaturas apartidárias, é inadequado vindicar a existência de um conflito interpretativo entre normas protetoras de direitos fundamentais, pois, na perspectiva ponderativa, o que há é um cenário de alternativas entre exegeses prestigiadoras de princípios institutivo-organizatórios (“A”, “B” e “C”¹¹⁴⁹) e outra que dá primazia à preservação de garantias fundamentais (exegese “D”¹¹⁵⁰). Decerto, apesar de a primeira ir de encontro à máxima eficácia de direitos civis e políticos e reduzir a amplitude de princípios fundamentais da Carta, seus defensores aduzem que ela é essencial à organização de interesses públicos nas sociedades de massas¹¹⁵¹.

¹¹⁴⁶ LYNCH, Christian Edward Cyril. Artigo 5º: Inciso XIII. In: BONAVIDES, Paulo; MIRANDA, Jorge; AGRA, Walber de Moura. **Comentários à Constituição Federal de 1988**. Rio de Janeiro: Forense, 2009, p. 117-198.

¹¹⁴⁷ OSTROGORSKI, Moisei. **Democracy and the organization of political parties**. Tradução de Frederick Clarke. New York, Haskell House Publishers, 1970. 2 v.; MICHELS, Robert. **Political Parties: A Sociological Study of the Oligarchical Tendencies of Modern Democracy**. Tradução de Eden e Ledar Paul. London: Collier Macmillan Publishers, 1962; TOCQUEVILLE, Alexis. **A democracia na América**. Tradução de Julia da Rosa Simões. São Paulo: Edipro, 2019; WEIL, Simone. **Sobre a supressão geral dos partidos políticos**. Tradução de Teixeira Coelho. São Paulo: Iluminuras, 2018; SCHWARTZENBERG, Roger-Gérard. **O Estado Espectáculo**. Tradução de Heloysa de Lima Dantas, São Paulo: Difes/Difusão Editorial, 1987; MORIN, Edgar; BOCCHI, Gianluca; CERUTI, Mauro. **Os problemas do fim do século**. Tradução de Cascais Franco. Lisboa: Editorial Notícias, 1991. Para uma sintética abordagem das principais ideias desses autores, cf. MARTINS, Manuel Meirinho. **As Eleições Autárquicas e o Poder dos Cidadãos**. Lisboa: Ed. Vega, 1997, p. 31-42.

¹¹⁴⁸ PEDICONE DE VALLS, Maria Gilda. **Derecho electoral**. Buenos Aires: Ediciones La Rocca, 2001, p. 110.

¹¹⁴⁹ Cf. Capítulo III, tópico 3, Quadros 1 a 3

¹¹⁵⁰ Vide Quadro 4 na p. 182.

¹¹⁵¹ Entre outros, vide: MORETTI, Cristiane Halcsik Pires. Monopólio das candidaturas por intermédio de partido político no Brasil: engenharia eleitoral ou violação de direito subjetivo fundamental (à candidatura avulsa)? **Revista Eletrônica de Direito Eleitoral e Sistema Político**, São Paulo, v. 3, n. 2, p. 62-89, jul./dez. 2019. Disponível em: <https://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/handle/bdtse/7612>. Acesso em: 24 dez. 2021.

Nessa senda, Ana Cláudia Santano aduz que as agremiações partidárias são imprescindíveis ao sistema devido à ausência de alternativas hábeis a desempenhar, com a mesma capacidade institucional, a tarefa representativa. A propósito, assevera que, numa realidade multifacetada, nem toda e qualquer vertente ideológica da sociedade pode ser representada, incumbindo aos partidos garantir níveis mínimos de seleção sobre aquilo que deve ser levado à arena pública¹¹⁵². Outrossim, sustenta que o estabelecimento de limites jurídicos ao desenvolvimento dos conflitos agonísticos na arena política é essencial à concretização do pluralismo político, pois uma abertura desmedida à multiplicidade social gera fragmentação e instabilidade capazes de inviabilizar a democracia¹¹⁵³.

Embora bem fundamentada, a defesa do paradigma subscritor de monopólio partidário como condição à sobrevivência do sistema democrático é incompatível com o *ethos* e a *ratio* dos direitos fundamentais. Afinal, a razão deontológica e a causa histórica desses direitos acopla-se à finalidade de proteger liberdades coletivas e individuais contra investidas absolutas a posições indispensáveis à concretização da democracia-constitucional, tanto em aspectos formais quanto materiais¹¹⁵⁴. Sob pena de negação à axiologia eminentemente cidadã da Lei Maior, o regime democrático não pode ser compreendido exclusivamente por uma visão utilitária, pois, ainda que os direitos políticos de votar e de ser votado tenham funções instrumentais, são também direitos substanciais do paradigma democrático-constitucional dotados de eficácia objetiva e subjetiva¹¹⁵⁵.

Destarte, uma interpretação unitária da Carta Cidadã exige *concordância prática* entre as regras e princípios homenageados no ordenamento sem que liberdades civis e políticas fundamentais sejam sacrificadas. Por conseguinte, demanda respeito à textualidade da norma e atenção à realidade fática-axiológica sobre a qual ela se exprime, mas, mais do que isso, exige que o equacionamento de antinomias ocorra a partir da consideração da jusfundamentalidade das capacidades eleitorais, impondo ao intérprete que os pilares democráticos sejam concretizados no seu extremo.

Nesse limiar, além de respeito as opções político-conformativas do legislador constituinte, incumbe à Justiça constitucional viabilizar a participação de grupos excluídos no processo político de formação da vontade coletiva, o que não implica extinguir as agremiações

¹¹⁵² SANTANO, Ana Claudia. **Candidaturas Independentes**. Curitiba: Íthala, 2018, p. 113-114.

¹¹⁵³ SANTANO, *ibidem*, p. 114-117.

¹¹⁵⁴ NOVAIS, Jorge Reis. **Direitos Fundamentais e Justiça Constitucional em estado de direito democrático**. Coimbra: Coimbra Editora, 2012; e NOVAIS, Jorge Reis. **Contributo para uma teoria do estado de direito**. Reimpressão. Coimbra: Almedina, 2013.

¹¹⁵⁵ SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 11. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012.

partidárias, perpetuar conflitos agonísticos na esfera política ou atropelar a legalidade constitucional¹¹⁵⁶.

2.2.1. Exigência de partidos políticos de caráter nacional (art. 17, I)

Candidaturas comunitárias postuladas por grupos de cidadãos eleitores não se confundem com as associações partidos. Embora em comum tenham o objetivo de conquistar o poder, as primeiras organizam-se em arranjos de durabilidade temporal passageira, despidas de hierarquias rígidas e constituídas durante o processo eleitoral, enquanto as últimas ordenam-se em estruturas duráveis, escalonadamente formadas e constituídas em momento anterior às competições eleitorais¹¹⁵⁷. Dadas as ontológicas diferenças entre os institutos e considerando a textualidade da Carta, verifica-se que o âmbito de incidência do art. 17, I não contempla as candidaturas apartidárias.

De fato, o teor do dispositivo em comento surge no direito brasileiro com o Decreto-lei n.º 7.586 de 1945¹¹⁵⁸, e desde então, passa a figurar no ordenamento jurídico como instrumento para “impedir a formação de partidos com programas regionais ou locais”¹¹⁵⁹. Vencida na constituinte a posição favorável ao acolhimento de partidos regionais, a Constituição não vedou a possibilidade de interesses estaduais e/ou municipais serem defendidos na arena pública, nem proscreeu o florescimento de candidaturas programaticamente regionais: simplesmente condicionou o acesso a recursos públicos, e ao direito de antena, ao prévio pertencimento às agremiações nacionais¹¹⁶⁰.

Nas palavras de Bolívar Lamounier, a exigência tratou-se de uma necessidade da primeira metade do século XX “quando a força das oligarquias regionais era uma ameaça à

¹¹⁵⁶ A corroborar aprioristicamente a primazia de uma interpretação de prestígio aos direitos fundamentais sobre princípios institutivo-organizatórios, cumpre rememorar que a Carta de 1988 concretizou intencionalmente uma inversão na ordem dos seus títulos, a partir da qual, as normas de organização do Estado e dos poderes (ulteriores) devem ser interpretadas à luz dos direitos fundamentais (anteriores).

¹¹⁵⁷ GUERRERO GARCÍA, Arístides Rodrigo. **Las Candidaturas independientes en el sistema de representación proporcional**: una propuesta para la Ciudad de México. 2016. 166 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidad Nacional Autónoma de México, Ciudad de México, 2016, p. 125. Disponível em: http://132.248.9.41:8880/jspui/handle/DGB_UNAM/TES01000745014. Acesso em: 16 jun. 2021.

¹¹⁵⁸ BRASIL. **Decreto-lei 7.586 de 28 de maio de 1945**. Regula, em todo o país, o alistamento eleitoral e as eleições a que se refere o art. 4º da Lei Constitucional nº 9, de 28 de fevereiro de 1945. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/del7586.htm. Acesso em: 20 maio 2021.

¹¹⁵⁹ MEZZAROBÀ, Orides. Art. 17. É livre a criação, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos, resguardados a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo, os direitos fundamentais da pessoa humana e observados os seguintes preceitos:.. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes *et al.* **Comentários à Constituição do Brasil**. 2. ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2018, p. 1.365.

¹¹⁶⁰ Consoante a redação original do art. 17, §3º: § 3º Os partidos políticos têm direito a recursos do fundo partidário e acesso gratuito ao rádio e à televisão, na forma da lei.

sobrevivência do poder público central no Brasil”¹¹⁶¹. Num contexto bastante diferente, a incorporação das candidaturas comunitárias na Nova República serve, ainda que timidamente, à preservação do caráter jusfundamental da capacidade eleitoral passiva e à desconcentração do poder central¹¹⁶². Isto é, ao tempo em que a Constituição institui a forma federativa de Estado como cláusula pétrea do ordenamento (art. 60, §4º, I), a possibilidade de regionalização das forças políticas com as candidaturas comunitárias favorece o fortalecimento da federação e dos seus mecanismos de controle, porquanto fomenta a persuasão de ideias entre unidades federativas para além de arbitrários mandonismos nacionais¹¹⁶³.

Se na República Velha a abolição de partidos estaduais foi necessária à superação de práticas fisiológicas, a hodierna federalização do direito de sufrágio mais serve à renovação da representação e à legitimação da autonomia subnacional que à restauração dos parâmetros políticos oligárquicos anteriores à Revolução de 30¹¹⁶⁴. Consoante Cláudio Braga, em alusão ao pensamento de Bonavides, “as demandas específicas de um país com diferenças regionais tão marcantes” tornam necessárias “uma via institucional para a sua formalização”¹¹⁶⁵. Assim, ainda que com pequeno potencial, as candidaturas comunitárias despontam como mecanismo de valorização da autonomia política nas unidades federadas, pois, em conformidade com Hamilton, Madison e Jay¹¹⁶⁶, a federação se estrutura sobre deveres de contenção à violência de facções e de amortização da opressão de grupos dominantes¹¹⁶⁷.

¹¹⁶¹ BRASIL. **Diários da Assembleia Nacional Constituinte (Suplemento)**. Brasília, 21 jul. 1987. p. 29. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/publicacoes/diarios_anc. Acesso em: 06 set. 2021.

¹¹⁶² A propósito, Matteo Mannelli traça uma relação direta entre a densidade da cultura federalista de um país com a permissibilidade das CI: “A cultura federalista do país estudado é um fator importante que determina a formação de listas cívicas, não surpreendentemente Bélgica, Holanda e Alemanha, países nos quais o fenômeno das listas cívicas tornou-se um elemento estável, estão estruturados em uma descentralização federalista sociopolítica muito forte, de modo que essa tradição determina mais facilmente a criação de listas independentes desconectadas da dimensão política nacional.” Tradução livre de “La cultura federalista del paese studiato è un importante fattore che determina la creazione delle liste civiche, non a caso Belgio, Olanda e Germania, paesi in cui il fenomeno delle liste civiche è un elemento ormai stabile, sono strutturati su un decentramento federalistico socio-politico molto forte, questa cultura determina con più facilità la creazione di liste indipendenti e scollegate dalla dimensione politica nazionale.” MANNELLI, Matteo. **Fenomenologia delle liste civiche in Italia**: Analisi comune di lastra a signa [S. l.]: Matteo Mannelli, 2013. Sobre o tema, confira-se ainda: REISER, Marion; HOLTSMANN, Everhard (Eds.). **Farewell to the Party Model?**: Independent Local Lists in East and West European Countries. Wiesbaden: Vs Verlag Fur Sozialwissenschaften, 2008.

¹¹⁶³ RIKER, William H. **Liberalism Against Populism**: A Confrontation Between the Theory of Democracy and the Theory of Social Choice. Illinois: Waveland Press, 1982. p. 253.

¹¹⁶⁴ Vide BONAVIDES, Paulo. **A constituição aberta**: temas políticos e constitucionais da atualidade, com ênfase no Federalismo das Regiões, 3. ed, São Paulo: Malheiros, 2004, p. 448-449; e BONAVIDES, Paulo. A decadência dos partidos políticos e o caminho para a democracia direta. **Revista da Ordem dos Advogados do Brasil**, v. 26, n. 62, p. 57-67, jan./jun. 1986.

¹¹⁶⁵ BRAGA, Claudio Mendonça. **Partidos Políticos e Federação**. São Paulo: Verbatim, 2012. p. 118.

¹¹⁶⁶ HAMILTON, Alexander; JAY, John; MADISON, James. **O Federalista**. Tradução de Hiltomar Martins Oliveira. Belo Horizonte: Editora Líder, 2003. p. 59.

¹¹⁶⁷ BRAGA, Claudio Mendonça. **Partidos Políticos e Federação**. São Paulo: Verbatim, 2012. p. 73.

Singelamente, o instituto vai ao encontro das diretrizes da desconcentração do poder e de preservação das liberdades ao permitir a circulação de teses locais/regionais sem uma imposição de submissão prévia dessas ideias ao crivo centralizador dos diretórios nacionais¹¹⁶⁸. Segundo Roma e Braga, “a teoria política do federalismo” estabelece normativamente “que o papel a ser desempenhado pelas instituições representativas” é “criar constrangimentos à concentração do poder político”¹¹⁶⁹. Considerada a opção constituinte de instituir um modelo de representação predominantemente partidário – com agremiações de caráter nacional – e reconhecidas as esferas de independência entre o direito partidário, os direitos de sufrágio e de associação, a exegese pró candidaturas comunitárias salvaguarda o exercício de liberdades fundamentais sem afronta à forma federativa de Estado, ou ao modelo eleitoral que concentra a repartição de recursos escassos nessas organizações-partidos¹¹⁷⁰.

2.2.2 Acesso ao fundo partidário, ao rádio e à televisão (art. 17, §3º)

Na sua redação original, a Constituição estabeleceu no art. 17, §3º que: “Os partidos políticos têm direito a recursos do fundo partidário e acesso gratuito ao rádio e à televisão, na forma da lei”¹¹⁷¹. Recentemente, a EC n.º 97/2017 restringiu o acesso a essas benesses exclusivamente aos partidos que “obtiverem, nas eleições para a Câmara dos Deputados, no mínimo, 3% (três por cento) dos votos válidos, distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação, com um mínimo de 2% (dois por cento) dos votos” ou que “tiverem

¹¹⁶⁸ A propósito, Paulo Bonavides reputava que a criação de partidos regionais era um fator de renovação política e de identidade representativa das forças regionais. BONAVIDES, Paulo. **A constituição aberta**: temas políticos e constitucionais da atualidade, com ênfase no Federalismo das Regiões, 3. ed, São Paulo: Malheiros, 2004, p. 448-449.

¹¹⁶⁹ ROMA, Celso; BRAGA, Maria do Socorro. Sistema partidário, eleições e a questão federativa no Brasil (1986-2000)”. In: PINTO, Céli Regina Jardim; SANTOS, André Mareco dos (Orgs.) **Partidos no Cone Sul**: novos ângulos de pesquisa. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2002, p. 48.

¹¹⁷⁰ BRASIL. **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. Diário Oficial, 20 set. 1995. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19096.htm. Acesso em: 08 set. 2021. Cumpre destacar que, na América Latina, em países em que as candidaturas independentes são proibidas a criação de partidos políticos é comparativamente mais fácil do que no Brasil: “É o caso da Argentina, em que apenas 0,4% do eleitorado local pode criar um partido político em sua região e, juntando-se cinco distritos, pode-se criar um partido nacional. Respeita-se o princípio da subsidiariedade, cria-se uma base partidária de baixo para cima e evita-se esse veleiro absurdo que se tem hoje no Brasil, com uma legislação muito antiga, baseada na de 1945, e que exige quinhentas mil assinaturas para a criação de um novo partido”. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Transcrição de Audiência Pública do Recurso Extraordinário 1238853/RJ**. Relator: Min. Luís Roberto Barroso, 09 dez. 2019. Audiência Pública sobre Viabilidade das Campanhas Avulsas. p. 129-130. Disponível em: http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/audienciasPublicas/anexo/Audiencia_Publica_Viabilidade_Candidaturas_Avulsas_RE_1238853.pdf. Acesso em: 20 maio 2021.

¹¹⁷¹ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Diário Oficial da União, 05 out. 1988, p. 1 (Publicação Original). Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/consti/1988/constituicao-1988-5-outubro-1988-322142-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 20 maio 2021.

elegido pelo menos quinze Deputados Federais distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação”¹¹⁷².

Ao assim proceder e instituir a chamada “cláusula de desempenho”, o constituinte derivado teve por objetivo solucionar o problema da alta fragmentação partidária, vinte anos após o malsucedido intento de implementar a “cláusula de barreira”¹¹⁷³. Com a novidade, não impediu a existência ou a representação parlamentar de agremiações que não obtiverem significativo número de votos, mas simplesmente condicionou o acesso aos recursos eleitorais gratuitos à dimensão quantitativa do apoio popular¹¹⁷⁴.

No que concerne, especificamente, às candidaturas comunitárias, o direito de acesso aos meios de comunicação e às verbas do fundo partidário não deve ser confundido com o direito de existir e de participar do processo eleitoral. Enquanto aquele, na qualidade de regra institucional-organizatória, depende da constituição na forma de partidos e do alcançar de determinado desempenho eleitoral, este, como consectário de potestades fundamentais independe de apoio estatal e tem natureza jurídica de direito de defesa dos cidadãos¹¹⁷⁵.

Isto é, se a cláusula de desempenho, em tese, pode ser reputada constitucional na condição de mecanismo facilitador da formação de maiorias legislativas, não terá a mesma sorte se fulminar o direito à livre organização política e/ou o exercício da soberania popular pelas forças minoritárias¹¹⁷⁶. Essa exegese consta, inclusive, das razões de decidir da ADIN 1351, oportunidade em que o STF fixou que às maiorias não é autorizado suprimir a existência das minorias¹¹⁷⁷.

Derradeiramente, a não concessão do direito de antena e de acesso ao fundo partidário aos comunitários pode ser reputada legítima considerando-se que o princípio da equidade deve

¹¹⁷² BRASIL, *ibidem*.

¹¹⁷³ Para Zilio: “Nada obstante a cláusula de desempenho tenha sido reputada inconstitucional, hoje a realidade é outra. A proliferação de partidos sem qualquer cunho ideológico, o desvirtuamento da finalidade dessas agremiações para a satisfação de interesses personalistas e as alterações obre os critérios de distribuição das sobras (que preservam a eleição de candidatos com boa votação individual, mesmo que os partidos não obtenham o quociente eleitoral) se apresentam como novos ingredientes que podem ser considerados pelo STF em caso de análise da constitucionalidade da cláusula de desempenho”. ZILIO, Rodrigo López. **Direito Eleitoral**. 7. ed. Salvador: Juspodivm, 2020. p. 149.

¹¹⁷⁴ No mesmo sentido, cf. SANTANO, Ana Claudia. **Candidaturas Independentes**. Curitiba: Íthala, 2018. p. 176; e MEZZARROBA, Orides. **Teoria Geral do Direito Partidário e Eleitoral**. Florianópolis: Qualis, 2018. p. 292-296.

¹¹⁷⁵ Com esteio na teoria dos quatro status de Jellinek, se a pretensão de acesso aos meios de comunicação e às verbas do fundo partidário até pode ser enquadrada na posição cidadã de um status passivo (*subjectionis*), a pretensão de participação no processo eleitoral situa-se na fronteira de intangibilidade de um status ativo (direito de influência na formação da vontade estatal) e negativo (liberdade do homem diante de ingerências estatais).

¹¹⁷⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Ação Direta de Inconstitucionalidade 1.351-3**. Relator: Min. Marco Aurélio. Diário da Justiça, 30 mar. 2007. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=416150>. Acesso em: 08 set. 2021.

¹¹⁷⁷ BRASIL, *ibidem*.

se dar entre entidades de uma mesma natureza (partidos e partidos) – e não entre corpos intermediários distintos (partidos e candidaturas comunitárias)¹¹⁷⁸. Entrementes, o dispositivo não autoriza a criação de óbices desproporcionais à fruição de liberdades políticas fundamentais, em si.

2.2.3 Representação proporcional nas comissões (art. 58, §1º)

A Carta Cidadã instituiu a regra da proporcionalidade da representação parlamentar nas comissões legislativas a partir das agremiações partidárias. Segundo o art. 58, §1º: “Na constituição das Mesas e de cada Comissão, é assegurada, tanto quanto possível, a representação proporcional dos partidos ou dos blocos parlamentares que participam da respectiva Casa”¹¹⁷⁹. Originariamente e em conformidade com o art. 14, §3º, V, a norma sintetizou a opção constituinte de assentar a transição política num modelo centralizado nos partidos, pois se é verossímil que essas instituições captam os desejos das massas em sua integralidade multifacetária, nada mais adequado que as clivagens parlamentares ocorram em razão proporcional ao apoio por elas obtido nas urnas¹¹⁸⁰.

Contudo, passadas três décadas desde a miragem dos partidos como exclusivos porta-vozes dos interesses sociais, aptos a agregarem sozinhos as demandas populares e a conduzi-las à arena política nos três níveis federativos, cumpre avaliar se o dispositivo em comento vige como norma proibitiva das candidaturas comunitárias, ou se ele subsiste, simplesmente, como preceito de concretização da proporcionalidade representativa nas Comissões.

Ao passo em que o constituinte não mencionou os mandatários apartidários no art. 58, §1º, nem por isso se depreende que a Constituição tenha subtraído o direito à representatividade desses parlamentares. Embora concebido na amálgama de um regime oligopolizado por partidos, o dispositivo teve o propósito de assegurar o respeito à vontade popular no momento da composição administrativa das Mesas e das Comissões¹¹⁸¹. A partir de uma exegese restritiva

¹¹⁷⁸ HERNÁNDEZ OLMOS, Mariana. Candidaturas independientes. Experiencias y desafíos. In: GILAS, Karolina M; TORRES, Luis Eduardo Medina (Coords.). **Candidaturas Independientes: Desafios y Propuestas**. México: Tirant lo Blanch México, p. 319-347.

¹¹⁷⁹ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Diário Oficial da União, 05 out. 1988, p. 1 (Publicação Original). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 20 maio 2021.

¹¹⁸⁰ Cf. FERRAZ, Anna Candida da Cunha. Art. 58, § 1º: Na constituição das Mesas e de cada Comissão, é assegurada, tanto quanto possível, a representação proporcional dos partidos ou dos blocos parlamentares que participam da respectiva casa. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes *et al.* **Comentários à Constituição do Brasil**. 2. ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2018. p. 2075-2081.

¹¹⁸¹ Inaugurado na Constituição de 1934 como regra de representação proporcional das correntes de opinião (art. 26), o preceito da representação nas comissões assumiu feições partidárias com a Carta de 1946 (art. 40, parágrafo único), quando o movimento pelo fortalecimento de partidos nacionais foi constitucionalizado. Mantido com

das normas limitadoras de direito, não se deduz qualquer comando proibitivo às candidaturas apartidárias, pois, ao invés de criar um modelo de exclusão “na condução da vida administrativa do parlamento” o preceito “destina-se a ensejar a participação ativa das minorias parlamentares no processo de direção e de administração das Casas legislativas”¹¹⁸².

Desde a exegese de máxima eficácia dos direitos fundamentais, tampouco se infere qualquer contenção à liberdade de se candidatar autonomamente pelo dispositivo, pois ao tempo em que assegura a representação proporcional na constituição das Mesas e de cada Comissão às agremiações partidárias e/ou aos blocos parlamentares, não proíbe que essa proporcionalidade seja observada, também, para os eleitos apartidariamente. Com efeito, o texto constitucional assegura uma proporcionalidade partidária o “tanto quanto possível” e não a todo e qualquer custo, em violação ao desejo manifestado nas urnas¹¹⁸³.

Uma interpretação sistemática do dispositivo, obediente ao sufrágio universal e aos princípios e liberdades fundamentais da Carta, considera a proporcionalidade partidária e/ou dos blocos parlamentares de forma ampla, inclusive para abranger a parcela do eleitorado que não anui com os seus programas e que encontra nos candidatos comunitários a confluência de seus ideais políticos¹¹⁸⁴. Tal como ocorre em relação aos partidos, a representatividade proporcional dos independentes pode ser resguardada por simples critérios matemáticos, a

feições partidárias na Constituição de 1967 (art. 32, parágrafo único) e na Emenda Constitucional n.º 1/69 (art. 30, parágrafo único, “a”), a regra de representação proporcional dos partidos nas comissões foi repetida pela Constituição Cidadã de 88, com adição da possibilidade de proporcionalidade em relação aos blocos parlamentares (art. 58, §1º). FERRAZ, Anna Candida da Cunha. Art. 58, § 1º: Na constituição das Mesas e de cada Comissão, é assegurada, tanto quanto possível, a representação proporcional dos partidos ou dos blocos parlamentares que participam da respectiva casa. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes *et al.* **Comentários à Constituição do Brasil**. 2. ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2018. p. 2075-2076.

¹¹⁸² BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Mandado de Segurança 22183/DF**. Relator: Min. Marco Aurélio, 05 abr. 1995. Diário da Justiça, 12 dez. 1997. Disponível em: <https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/746364/mandado-de-seguranca-ms-22183-df/inteiro-teor-100462558>. Acesso em: 08 set. 2021.

¹¹⁸³ FERRAZ, *op. cit.*, p. 2079-2080.

¹¹⁸⁴ Essa é a orientação no globo: “A prescrição da regra da proporcionalidade se encontra presente em apenas algumas das constituições consultadas. Servem de exemplo: Constituição da República Portuguesa, arts. 178º, 2 e 180º, 2,ºa”; Lei Fundamental da República Federal da Alemanha, art. 53-A (o texto constitucional refere-se apenas à representação proporcional à força numérica dos grupos parlamentares do Parlamento Federal para composição da Comissão Conjunta); Constituição Espanhola, art. 78.1 (estabelece a composição das comissões permanentes que “representarão os grupos parlamentares, em proporção à sua importância numérica”); Constituição da Itália: art. 72 (referência à proporcionalidade dos grupos parlamentares na formação de comissões “mesmo” permanentes); Constituição da República de Angola: art. 100º, 2; Constituição da República de Cabo Verde: art. 159, 2º. FERRAZ, Anna Candida da Cunha. Art. 58, § 1º: Na constituição das Mesas e de cada Comissão, é assegurada, tanto quanto possível, a representação proporcional dos partidos ou dos blocos parlamentares que participam da respectiva casa. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes *et al.* **Comentários à Constituição do Brasil**. 2. ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2018. p. 2076.

partir da correlação do número de eleitos por lista com a quantidade total de cargos disputados¹¹⁸⁵.

Em oposição à tese que sustenta ser ontologicamente inviável a concessão de cadeiras a comunitários por ausência de coesão ideológica entre os eleitos, cumpre destacar que o objetivo do art. 58, §1º é garantir a representação popular nas Comissões de maneira proporcional às clivagens operadas nas urnas, o que é facilmente equacionado com o critério de agregação das postulações comunitárias. Até mesmo porque, o modelo de monopólio mais tem servido à criação de desproporções que a equivalências, visto que num sistema de listas abertas extremamente personificado e com índices de reprovação aos partidos próximos aos 61% da população¹¹⁸⁶, o voto tem sido dado mais em razão dos atributos individuais dos postulantes que em consideração aos programas políticos dessas agremiações, o que resulta em incoerentes transferências de sobras eleitorais aos candidatos das listas partidárias¹¹⁸⁷.

Alterados os pressupostos fáticos-axiológicos, modificado o contexto histórico-linguístico e ultrapassado o paradigma de intermediação *exclusivamente de partidos* de 1988, a extensão da proporcionalidade aos apartidários exsurge como consectário do acato à vontade popular e ao pluralismo político no regime democrático¹¹⁸⁸.

2.2.4 Probidade, moralidade, normalidade e legitimidade do processo eleitoral (art. 14, §9º)

¹¹⁸⁵ A locução tanto quanto possível, portanto, serve não apenas à constatação matemática acerca da impossibilidade, em certas ocasiões, de uma proporcionalidade perfeita (em número fracionados), como também a impossibilidade de se dar a partidos cadeiras que deveriam ser ocupadas por representantes de outros estratos. Uma vez postulados em conjunto, mandatários eleitos a partir de uma mesma lista passam a estar, jurídica e ideologicamente, vinculados. No mesmo sentido, RABAT, Márcio Nuno. **As candidaturas avulsas e o sistema eleitoral e partidário**. Brasília: Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados, 2014. p. 7.

¹¹⁸⁶ DATAFOLHA. **Pesquisa Nacional**. Grau de confiança nos partidos políticos. 13 a 15 set. 2021. Disponível em: <http://media.folha.uol.com.br/datafolha/2021/09/24/avali24968insti94782congress8472.pdf>. Acesso em: 16 dez. 2021.

¹¹⁸⁷ ARAGÃO, João Carlos Medeiros de; MOITA, Susana Ribeiro. Rejeição ao monopólio político partidário brasileiro. **Revista Processus de Estudos de Gestão, Jurídicos e Financeiros**, v. 11, n. 41, p. 59-75, 2020. Por conseguinte, um fenômeno de elevada super-representação dessas agremiações tem ocorrido na medida em que cidadãos com denso prestígio eleitoral são obrigados a compartilhar “votos excedentes”, única e exclusivamente, com os co-candidatos dessas instituições oligopolizadas (Cf. FERREIRA, Adegmar José; CARNEIRO, Hamilton Gomes; SANTANA, Leandro Almeida. Candidatura eleitoral avulsa: desnecessidade de filiação partidária para concorrência a cargo eletivo em respeito à democracia proclamada na Constituição Federal Brasileira de 1988. **Revista Internacional Consinter de Direito**, v. 5, n. 8, p. 239- 253, jan./jun. 2019. Disponível em: <https://www.revistaconsinter.com/wp-content/uploads/2019/06/ano-vnumero-viii-candidatura-eleitoral-avulsa.pdf>. Acesso em: 08 set. 2021).

¹¹⁸⁸ Segundo Aras, “Como processo, a democracia é uma obra inacabada, variável no tempo e no espaço, não podendo ser engessada. Por isso, esse regime político realiza-se contínua e permanentemente por meio da participação popular na organização e no exercício do poder. No dizer de Pinto Ferreira, a democracia não é uma doutrina imobilizada petrificada em um dogma eterno, nem tão pouco uma forma histórica imutável, porém um sistema de ideias e instituições que se retificam constantemente com o progresso ético e científico da humanidade”. ARAS, Augusto. **As candidaturas avulsas à luz da Carta de 88**. Brasília: Edição do autor, 2018. p. 15.

A Constituição determina que, a fim de proteger a probidade administrativa, a moralidade para o exercício do mandato, a normalidade e a legitimidade das eleições, compete a lei complementar nacional estabelecer as hipóteses de inelegibilidade do sistema e os seus respectivos prazos de cessação (art. 14, §9º)¹¹⁸⁹.

Numa interpretação extensiva da norma, Fábio Trad sustenta que a admissão de postulações comunitárias afrontaria o seu teor na medida em que permitiria a seleção de candidaturas sem prévios procedimentos de filtragem partidária. Na visão do Deputado Federal, a conjuntura contribuiria para a ampliação de práticas indesejadas de abuso do poder econômico e de violação à probidade e moralidade dos pleitos, já que esses vetores interpretativos são hoje utilizados pelas agremiações para impedir a filiação – e eleição – de pessoas inidôneas, e também para fixar a repartição igualitária de recursos financeiros¹¹⁹⁰.

Duvidosa, a criativa alegação de uma suposta antinomia entre as candidaturas comunitárias e o art. 14, §9º, da CF não resiste a uma análise jurídica criteriosa. A uma, porque a Carta Cidadã e a Lei Complementar n.º 64/90 não elencam a não filiação partidária como uma hipótese de inelegibilidade, hábil a autorizar a sumária exclusão eleitoral de pessoas consideradas inidôneas pelos partidos, de forma unilateral¹¹⁹¹; a duas, porque as hipóteses de contenção a direitos políticos devem ser interpretadas restritivamente, com atenção à natureza tendencialmente transitória que lhes caracteriza¹¹⁹²; a três, porque é empírica e normativamente

¹¹⁸⁹ “Art. 14. [...] § 9º Lei complementar estabelecerá outros casos de inelegibilidade e os prazos de sua cessação, a fim de proteger a probidade administrativa, a moralidade para exercício de mandato considerada vida pregressa do candidato, e a normalidade e legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico ou o abuso do exercício de função, cargo ou emprego na administração direta ou indireta.” BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Diário Oficial da União, 05 out. 1988, p. 1 (Publicação Original). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 20 maio 2021.

¹¹⁹⁰ “Na visão do PSD, a candidatura avulsa viola normalidade e a legitimidade do pleito, previstos no art. 14, § 9º, da Constituição Federal, pois, a pretexto de ampliar o leque de participantes e possíveis representantes, a hipótese facilitará a disputa dos mais afortunados, considerando que o debate sobre candidaturas não passará pelo indigitado funil partidário, ficará somente no âmbito da sociedade marcada por profundas desigualdades econômicas. A candidatura avulsa, portanto, fortalecerá o abuso do poder econômico. A candidatura avulsa também viola a moralidade e a probidade previstas no art. 14, § 9º, da Carta de outubro, na visão do Partido Social Democrático, visto que referidos vetores interpretativos também são aplicados pelas agremiações partidárias, ao impedirem em boa medida, por exemplo, a filiação partidária de pessoas ou grupos envolvidos com crime organizado.” BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Transcrição de Audiência Pública do Recurso Extraordinário 1238853/RJ**. Relator: Min. Luís Roberto Barroso, 09 dez. 2019. Audiência Pública sobre Viabilidade das Campanhas Avulsas. p. 99. Disponível em: http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/audienciasPublicas/anexo/Audiencia_Publica_Viabilidade_Candidaturas_Avulsas_RE_1238853.pdf. Acesso em: 20 maio 2021.

¹¹⁹¹ É quase tautológico lembrar que sendo a elegibilidade a regra, as hipóteses de inelegibilidade devem ser interpretadas de maneira restritiva. Entre outros, cf. RAMAYANA, Marcos. **Direito Eleitoral**. 5. ed. Niterói: Impetus, 2006. p. 83 et seq.

¹¹⁹² Sob pena de subversão à vedação a sanções de caráter perpétuo (art. 5º, XLVII, ‘b’) e/ou à liberdade de consciência. No caso da inelegibilidade dos analfabetos e não alistáveis, há uma deontologia que justifica as restrições, eis que materializam condições superáveis e proporcionalmente justificáveis. Cf. SACCHETTO,

questionável a crença de que os partidos desempenham uma substancial função de filtragem e/ou que essa tarefa tenha sido conferida a eles, exclusivamente.

Com efeito, a doutrina tem criticado veemente “a invocação dos princípios da moralidade e da probidade”, assim como “a criação de um ‘princípio da proteção’” para subsidiar interpretações restritivas da capacidade eleitoral passiva¹¹⁹³. Segundo Alcântara, um panprincipiologismo tem sido equivocadamente utilizado para promover a ponderação, *a priori*, de um inexistente conflito entre o direito fundamental à elegibilidade e à moralidade das candidaturas¹¹⁹⁴, o que, no escólio de Salgado, afasta o cidadão do debate eleitoral “a partir de uma excessiva tutela ou de uma desconsideração total de suas escolhas”¹¹⁹⁵.

No mesmo vício incorre o argumento de que o instituto somente facilitaria a disputa eleitoral dos mais afortunados, pois além de a distribuição de recursos nos partidos não se diferenciar da iníqua repartição de riquezas na sociedade brasileira, o problema pode ser facilmente contornado com a estipulação de um teto de gastos, a exemplo do que determina o art. 23, §2º-A, da Lei 9.504/97¹¹⁹⁶. A propósito, Dias Júnior rejeita a tese da moralidade como um limite imanente e inseparável do direito à elegibilidade, ao tempo em que Rodolfo Viana Pereira contesta o emprego desse vetor como diretriz à consecução do bem comum¹¹⁹⁷.

Deduzir que o art. 14, §9º concede discricionariedade partidária para a exclusão de candidaturas reputadas moralmente inidôneas é questionável, mas sustentável em obediência à autonomia das associações-partidos e desde que observados os direitos fundamentais dos postulantes e o devido processo legal¹¹⁹⁸.

Thiago Coelho. Análise da (in)elegibilidade do analfabeto à luz do estado democrático de direito. **Revista Diálogos Eleitorais**, Belo Horizonte, v. 2, n. 1, jul. 2013, p. 157-196. ISSN 2238-6831.

¹¹⁹³ PECCININ, Luiz Eduardo. A jusfundamentalidade do direito a ser votado: provocações e reflexões acerca das inelegibilidades em tempos de “ficha limpa”. In: FUX, Luiz; PEREIRA, Luiz Fernando; AGRA, Walker de Moura (Coords.). PECCININ, Luiz Eduardo (Org.). **Tratado de direito eleitoral**. Belo Horizonte: Fórum, 2018. v. 3. p. 123.

¹¹⁹⁴ PECCININ, *ibidem*, p. 124; e ALCÂNTARA, Adriana Soares. A função interpretativa das decisões do Tribunal Superior Eleitoral e a segurança jurídica como princípio constitucional. **Suffragium Revista do Tribunal Regional Eleitoral do Ceará**, v. 7, n. 11, p. 11-21, jan./jun. 2015.

¹¹⁹⁵ SALGADO, Eneida Desiree. **Princípios constitucionais eleitorais**. Belo Horizonte: Fórum, 2010. p. 36.

¹¹⁹⁶ BRASIL. **Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997**. Estabelece normas para as eleições. Diário Oficial da União, 01 out. 1997. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19504.htm. Acesso em: 08 set. 2021.

¹¹⁹⁷ DIAS JÚNIOR, José Armando Ponte. A jusfundamentalidade do direito a ser votado: provocações e reflexões acerca das inelegibilidades em tempos de “ficha limpa”. In: FUX, Luiz; PEREIRA, Luiz Fernando; AGRA, Walker de Moura (Coords.). PECCININ, Luiz Eduardo (Org.). **Tratado de direito eleitoral**. Belo Horizonte: Fórum, 2018. v. 3. p. 20-21; e PEREIRA, Rodolfo Viana. Condições de Registrabilidade e Condições Implícitas de Elegibilidade: esses obscuros objetos do desejo. In: SANTANO, Ana Cláudia; SALGADO, Eneida Desiree (Orgs.). **Direito Eleitoral: debates ibero-americanos**. Curitiba: Íthala, 2014, p. 275-286.

¹¹⁹⁸ DIAS JÚNIOR, José Armando Ponte. A jusfundamentalidade do direito a ser votado: provocações e reflexões acerca das inelegibilidades em tempos de “ficha limpa”. In: FUX, Luiz; PEREIRA, Luiz Fernando; AGRA, Walker de Moura (Coords.). PECCININ, Luiz Eduardo (Org.). **Tratado de direito eleitoral**. Belo Horizonte: Fórum, 2018. v. 3. p. 21-31; e SANTANO, Ana Claudia. **Candidaturas Independentes**. Curitiba: Íthala, 2018. p. 59-61.

Todavia, sustentar que os partidos têm capacidade para fazê-lo, mas que o eleitorado não, é escarnecer da origem popular do poder soberano e ignorar, em última instância, quem é o verdadeiro titular do pretense direito à moralização da política¹¹⁹⁹. Embora seja defensável objetar que os filtros populares são demasiado abertos e propensos a manipulações, sua utilização pelos partidos *catch all* não tem se diferenciado por outros atributos a ponto de justificar tamanha restrição a concreção da universalidade do sufrágio¹²⁰⁰.

Derradeiramente, a exegese de que as candidaturas comunitárias são proscritas no art. 14, §9º cria uma hipótese de inelegibilidade principiológica que, para além de sobrevalorizar o real exercício da função de filtragem pelos partidos, afronta o imperativo de *taxatividade* e de *não perpetuidade* das restrições a direitos políticos, porquanto estabelece – sem reserva legal (art. 14, §9º - primeira parte) – uma espécie de inelegibilidade eterna às subjetividades avessas ao arranjo partidocrático.

2.2.5 Registro de candidaturas a cargos do Poder Executivo (art. 77, 2º c/c art. 28 e art. 29, II)

No art. 77, §2º a Constituição estabelece que, para ser eleito Presidente, o candidato deve obter a maioria absoluta dos votos e ter sido registrado por partido político¹²⁰¹. As mesmas exigências são feitas nas disputas aos cargos de Governador (art. 28¹²⁰²) e de Prefeito nos

¹¹⁹⁹ Segundo Dias Júnior: “Quanto à titularidade, o direito à moralidade das candidaturas não há de ter outro titular, senão o povo, que aqui não é tomado como uma abstração icônica, mas sim sob uma acepção concreta e palpável, na medida em que é identificado com o ‘povo ativo’ a que se referem Müller (2003, p. 55) e Miranda (2008, p. 29), formado pelo conjunto dos ‘cidadãos ativos’, vale dizer, pelos ‘cidadãos com direito de voto’, no dizer de Miranda (2008, p. 29)” [...] “E tanto assim é que qualquer cidadão, aqui entendido na acepção mais restrita de eleitor (ou seja, cidadão ativo, membro do povo ativo a que se refere Mirada), em defesa de sua posição jurídica, pode levar ao conhecimento da Justiça Eleitoral, quando do procedimento de registro de candidaturas, notícias fundamentada de inelegibilidade em relação a qualquer candidato, visando ao indeferimento do registro de sua candidatura, sendo claro que tal notícia de inelegibilidade equivale a um pedido formal de impugnação de registro de candidatura. DIAS JÚNIOR, *ibidem*, p. 25-26.

¹²⁰⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Transcrição de Audiência Pública do Recurso Extraordinário 1238853/RJ**. Relator: Min. Luís Roberto Barroso, 09 dez. 2019. Audiência Pública sobre Viabilidade das Campanhas Avulsas. p. 159 e 220-221. Disponível em: http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/audienciasPublicas/anexo/Audiencia_Publica_Viabilidade_Candidaturas_Avulsas_RE_1238853.pdf. Acesso em: 20 maio 2021.

¹²⁰¹ “Art. 77. A eleição do Presidente e do Vice-Presidente da República realizar-se-á, simultaneamente, no primeiro domingo de outubro, em primeiro turno, e no último domingo de outubro, em segundo turno, se houver, do ano anterior ao do término do mandato presidencial vigente. [...] § 2º Será considerado eleito Presidente o candidato que, registrado por partido político, obtiver a maioria absoluta de votos, não computados os em branco e os nulos.” BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Diário Oficial da União, 05 out. 1988, p. 1 (Publicação Original). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 20 maio 2021.

¹²⁰² “Art. 28. A eleição do Governador e do Vice-Governador de Estado, para mandato de quatro anos, realizar-se-á no primeiro domingo de outubro, em primeiro turno, e no último domingo de outubro, em segundo turno, se houver, do ano anterior ao do término do mandato de seus antecessores, e a posse ocorrerá em primeiro de janeiro do ano subseqüente, observado, quanto ao mais, o disposto no art. 77.” BRASIL, *ibidem*.

Municípios com mais de duzentos mil eleitores (art. 29, II¹²⁰³), todavia, esses requisitos não são exigidos para a eleição de Parlamentares em quaisquer níveis federativos ou de Prefeitos nos Municípios com até duzentos mil eleitores.

Em exegese desfavorável às postulações comunitárias, a doutrina majoritária entende ser dispensável explícita imposição no sentido de que o registro deve ser feito sempre por partidos na medida em que a exigência estaria implícita no art. 14, §3º, V. Todavia, essa hermenêutica é inábil a explicar por que a obrigatoriedade de registro partidário foi imposta apenas para alguns cargos eletivos e, sobretudo, é contrária ao postulado interpretativo segundo o qual “normas restritivas de direito não devem ser interpretadas extensivamente”¹²⁰⁴.

Decerto, não é verossímil supor que a exigência de filiação partidária do art. 14 contenha um comando válido para pretensões eleitorais a todos os cargos eletivos da República, pois não assistiria motivo para que um preceito de congênere finalidade fosse positivado nos arts. 77, §2, 28 e 29, II restritivamente aos candidatos à Presidência, Governo e Prefeituras de “grandes municípios”. A não ser, é possível sustentar, que a exigência de filiação partidária (art. 14, §3º, V) fosse inábil a impedir o registro autônomo de candidatos já afiliados aos partidos, razão porque a CF/88 teria imposto, única e exclusivamente nesses certames, a obrigatoriedade de o registro ocorrer pela via partidária (exegese “B”: quadros 2 e 6 *supra*).

No entanto, como se demonstrou outrora, essa exegese se revela disparatada, porquanto autorizaria candidatos afiliados e preteridos em convenções partidárias a se registrarem nos pleitos para Deputado, Senador e Prefeitos em “pequenos municípios” de forma autônoma às agremiações. Até ulterior vedação em lei, seria necessário reconhecer, por essa exegese, que a Carta Cidadã não simplesmente autoriza a postulação autônoma dos afiliados preteridos em convenção, como também, suprime a capacidade de cidadãos não afiliados se postularem, em prejuízo da máxima eficácia do sufrágio universal e das liberdades públicas e civis por eles titularizadas.

Mais congruente com o sufrágio universal, com os princípios fundantes e com as liberdades fundamentais é a interpretação de que a Lei Maior somente exigiu filiação partidária, e registro por agremiações, para as disputas aos cargos de titular, e vice, a Presidente,

¹²⁰³ “Art. 29. O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos: [...] II - eleição do Prefeito e do Vice-Prefeito realizada no primeiro domingo de outubro do ano anterior ao término do mandato dos que devam suceder, aplicadas as regras do art. 77, no caso de Municípios com mais de duzentos mil eleitores.” BRASIL, *ibidem*.

¹²⁰⁴ Entre outros, cf. COELHO, Luiz Fernando. **Lógica jurídica e interpretação das leis**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1981; e SAMPAIO JÚNIOR, Tercio Sampaio. **Introdução ao estudo do direito: técnica, decisão e dominação**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2001.

Governador e Prefeito de grandes municipalidades, por avaliar ser dispensável o pertencimento a partido nos demais postos. Essa exegese “D” (quadro 4 e 7 *supra*) é coerente com o fato de que a governabilidade é mais difícil de ser conquistada em unidades federativas de grandes proporções, razão porque a Constituição não transacionou quanto a necessidade de apoio agremiativo nesses certames do Poder Executivo¹²⁰⁵. Ao antever dificuldades pragmáticas, a legislação exigiu a filiação, e o registro partidário, como forma de assegurar uma mínima capacidade de formar coalisões pelos porventura eleitos. Nesses casos, reputou imprescindível o apoio dos partidos no processo inicial de implementação do projeto político vencedor e de formação do governo, a despeito de admitir a desfiliação pelos eleitos em momento posterior¹²⁰⁶.

De fato, essa orientação teleológica pode ser observada, analogamente, na imposição constitucional de realização de segundo turno apenas nos pleitos ao Executivo de grandes círculos eleitorais, desde que os certames tenham sido acirrados (art. 77, §3º c/c os artigos 28 e 29, II), presumindo que a ausência da conquista de maioria absoluta nas pequenas unidades federativas não constitui óbice a governabilidade e à diplomação dos eleitos¹²⁰⁷. Quanto aos

¹²⁰⁵ Numa interpretação literal, constata-se que o prévio registro por partido político, e não a filiação partidária, foi exigida pelo constituinte apenas para as disputas aos cargos de Chefe do Executivo, excepcionando-se os Municípios com até 200 mil habitantes. Duas conclusões podem ser extraídas: (i) a de que a governabilidade pode ser mais facilmente conquistada em municípios pequenos, independentemente da intermediação dos partidos; (ii) a de que o constituinte simplesmente olvidou-se de estender a exigência para os municípios pouco populosos. De acordo com uma interpretação sistemática da Carta, a primeira opção revela-se mais adequada.

¹²⁰⁶ A opção constituinte explicita um imperativo de governabilidade ao exigir que os porventura eleitos a Chefe do Executivo em unidades federativas de grandes proporções contem, necessariamente, com o apoio de uma agremiação enquanto instituição auxiliar ao desempenho das funções de governo. Ainda que ao longo do mandato o eleito possa se desvincular, a imposição representa a tentativa de estabelecer uma mínima garantia de governabilidade nos seus primeiros momentos.

¹²⁰⁷ “Art. 77. A eleição do Presidente e do Vice-Presidente da República realizar-se-á, simultaneamente, no primeiro domingo de outubro, em primeiro turno, e no último domingo de outubro, em segundo turno, se houver, do ano anterior ao do término do mandato presidencial vigente. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 16, de 1997) [...] § 2º Será considerado eleito Presidente o candidato que, registrado por partido político, obtiver a maioria absoluta de votos, não computados os em branco e os nulos. § 3º Se nenhum candidato alcançar maioria absoluta na primeira votação, far-se-á nova eleição em até vinte dias após a proclamação do resultado, concorrendo os dois candidatos mais votados e considerando-se eleito aquele que obtiver a maioria dos votos válidos.” [...] Art. 28. A eleição do Governador e do Vice-Governador de Estado, para mandato de 4 (quatro) anos, realizar-se-á no primeiro domingo de outubro, em primeiro turno, e no último domingo de outubro, em segundo turno, se houver, do ano anterior ao do término do mandato de seus antecessores, e a posse ocorrerá em 6 de janeiro do ano subsequente, observado, quanto ao mais, o disposto no art. 77 desta Constituição. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 111, de 2021) [...] Art. 29. O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos: I - eleição do Prefeito, do Vice-Prefeito e dos Vereadores, para mandato de quatro anos, mediante pleito direto e simultâneo realizado em todo o País; II - eleição do Prefeito e do Vice-Prefeito realizada no primeiro domingo de outubro do ano anterior ao término do mandato dos que devam suceder, aplicadas as regras do art. 77, no caso de Municípios com mais de duzentos mil eleitores; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 16, de 1997).” BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Diário Oficial da União, 05 out. 1988, p. 1 (Publicação Original). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 25 dez. 2021.

Senadores, se é escoreita a teoria de que se tratam de representantes das unidades federativas mais do que dos interesses partidários¹²⁰⁸, formulação um tanto quanto destoadada da realidade¹²⁰⁹, com ainda mais relevância se justifica que a eleição dessas autoridades não dependa necessariamente de vínculos partidários.

2.3 O paradigma participativo-correpresentativo e a harmonização de preceitos infraconstitucionais

Embora a candidatura de cidadãos não afiliados a partidos seja expressamente proibida nas contendas para os cargos de Presidente, Governador e Prefeito em Municípios com mais de 200 mil eleitores (art. 14, §3º, V e art. 77, §3º c/c os artigos 28 e 29, II, todos da CF/88), não são elas proscritas na Constituição para os demais cargos eletivos. Tanto porque a democracia nacional erige-se pelo dever de obediência à universalidade do sufrágio (art. 14, *caput*)¹²¹⁰, quanto porque a Carta confere prestígio epistêmico ao pluralismo político (art. 1º, V), à soberania popular (art. 1º, parágrafo único), à cidadania (art. 1º, II) e às liberdades de expressão (art. 5º, IV), de associação (art. 5º, XVII), de labor (art. 5º, XIII) e de consciência (art. 5º, VI).

Constatado que a exigência de filiação partidária é norma constitucional de eficácia limitada, com âmbito de incidência restrito a cidadãos que pretendem ser postulados por partidos (art. 14, §3º, V e art. 77, §3º, ambos da CF c/c art. 11, §14 da Lei 9.504/97), subverte o princípio da hierarquia das normas sustentar que as candidaturas comunitárias sejam ilícitas com lastro, exclusivamente, em dispositivos infraconstitucionais ou omissões legislativas.

Verificada a alteração informal do art. 14, §3º, inciso V da Carta, as normas ordinárias vigentes é que devem ser interpretadas à luz da Lei Fundamental, e não o oposto, harmonizando-se os preceitos daquelas à imperatividade e à irrenunciabilidade dos direitos

¹²⁰⁸ Como defendido pelo Ministro Torreão Braz na Representação 6963 DF (vide SALGADO, Eneida Desiree. **Princípios Constitucionais estruturantes do Direito Eleitoral**. 2010. 356 f. Tese (Doutorado em Direito do Estado) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2010. p. 170-173. Disponível em: <https://acervodigital.ufpr.br/handle/1884/22321>. Acesso em: 20 maio 2021. p. 146; e MOITA, Susana Ribeiro. **A candidatura independente como tendência jurídica eleitoral de representatividade política**. 2019. 153 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Centro Universitário de Brasília, Brasília, 2019. p. 27-38. Disponível em: http://bdtd.ibict.br/vufind/Record/CEUB_d8cf9d5d8816d1f9455ead49e0a6ca5d Acesso em: 20 maio 2021.

¹²⁰⁹ Para uma perfunctória análise da discussão, cf. CINTRA, Carlos César Sousa; FERNANDES NETO, Raimundo Augusto. O Senado Federal e a improvável reforma política necessária. **Revista Eletrônica Direito e Política/Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica da UNIVALI**, Itajaí, v. 13, n. 1, p. 107-129, 2018, p. 118-121. Disponível em: <http://repositorio.ufc.br/handle/riufc/53353>. Acesso em 25 dez. 2021 e MAGALHAES, José Luiz Quadros de. O Senado no federalismo brasileiro: reforma ou extinção. 2008. **Jurisway**. Disponível em: https://www.jurisway.org.br/v2/dhall.asp?id_dh=569. Acesso em: 25 dez. 2021.

¹²¹⁰ Não é aleatório o fato de o sufrágio universal vir explicitamente elencado no primeiro artigo que inaugura o capítulo dos direitos políticos na carta cidadã. A fórmula é resultado de um amplo processo histórico de superação a arbitrárias contenções a direitos políticos do povo brasileiro.

fundamentais¹²¹¹. Por conseguinte, o art. 11, §14º, da Lei das Eleições não tem o condão de proibir genericamente as candidaturas avulsas – quando a Constituição não o fez – assim como o art. 2º do Código Eleitoral, ou o art. 7º, §2º da Lei 9.096/95 não têm força para adstringir a oferta de postulações aos indicados exclusivamente por partidos¹²¹², circunscrevendo a participação no processo eleitoral a oligopólios marcados pelo descrédito popular.

Embora nas sociedades de massa exista um considerável consenso doutrinário sobre a função fundamental dos partidos de captarem as vontades coletivas e transformá-las em orientações políticas¹²¹³, não mais prevalece a concepção de que as democracias devem se organizar exclusivamente no *em torno* dessas instituições (*democracia de partidos*)¹²¹⁴, mas a de que as democracias devem se organizar *com* essas instituições (*democracia com partidos*), e para além delas¹²¹⁵. Com efeito, conforme os dados da *ACE Electoral Knowledge Network*¹²¹⁶, apenas aproximadamente 9% dos países do globo não permitem nenhum tipo de candidatura independente em seus pleitos (presidenciais ou legislativos). Noutros significativos 43%, as candidaturas independentes são admitidas tanto nas eleições presidenciais como legislativas e admitidas em ao menos uma dessas modalidades noutros 49% dos países¹²¹⁷.

Reconhecida a inviabilidade dos sistemas de democracia exclusivamente direta nos populosos Estados hodiernos e evidenciadas as defasagens dos sistemas de democracia puramente partidária, o paradigma participativo-correpresentativo tem sido considerado o mais consentâneo ao Estado democrático de direito¹²¹⁸. Afinal, o que faz um Estado ser democrático

¹²¹¹ Sobre filtragem constitucional, Cf. SCHIER, Paulo Ricardo. **Filtragem constitucional**: construindo uma nova dogmática jurídica. Porto Alegre: SA Fabris Editor, 1999.

¹²¹² “Art. 11 [...] § 14. É vedado o registro de candidatura avulsa, ainda que o requerente tenha filiação partidária; Art. 2º Todo poder emana do povo e será exercido em seu nome, por mandatários escolhidos, direta e secretamente, dentre candidatos indicados por partidos políticos nacionais, ressalvada a eleição indireta nos casos previstos na Constituição e leis específicas; Art. 7º O partido político, após adquirir personalidade jurídica na forma da lei civil, registra seu estatuto no Tribunal Superior Eleitoral. [...] § 2º Só o partido que tenha registrado seu estatuto no Tribunal Superior Eleitoral pode participar do processo eleitoral, receber recursos do Fundo Partidário e ter acesso gratuito ao rádio e à televisão, nos termos fixados nesta Lei.” BRASIL. **Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997**. Estabelece normas para as eleições. Diário Oficial 01 out. 1997. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19504.htm. Acesso em: 08 set. 2021.

¹²¹³ Cf. GARCÍA-PELAYO, Manuel. **El Estado de partidos**. Madrid: Alianza, 2007, p. 33-37.

¹²¹⁴ KELSEN, Hans. Fundamentos da democracia. In: KELSEN, Hans. **A democracia**. 2. ed. Martins Fontes, 2000, p. 40 *et seq.*

¹²¹⁵ SALGADO, Eneida Desiree. **Princípios Constitucionais estruturantes do Direito Eleitoral**. 2010. 356 f. Tese (Doutorado em Direito do Estado) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2010. p. 170-173. Disponível em: <https://acervodigital.ufpr.br/handle/1884/22321>. Acesso em: 20 maio 2021.

¹²¹⁶ Entidade composta por nove instituições: Internationall Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA), Electoral Institute for the Sustainability of Democracy in Africa (EISA), Elections Canada, Instituto Nacional Electoral de México (INE), International Foundation for Electoral Systems (IFES), The Carter Center, United Nations Electoral Assistance Division (UNEAD) e United Nations Development Programme (UNDP).

¹²¹⁷ ACE PROJECT. Can independent candidates compete in presidential or legislative elections?. [S. l.], 2021. Disponível em: <http://aceproject.org/epic-en/CDMap?question=PC008&f>. Acesso em: 08 set. 2021.

¹²¹⁸ Vide LAVALLE, Adrián Gurza; HOUTZAGER, Peter P.; CASTELLO, Graziela. Democracia, pluralização da representação e sociedade civil. **Lua Nova - Revista de Cultura e Política**, n. 67, São Paulo, 2006; e

não é a pura e simples existência de agremiações partidárias e/ou a concessão do monopólio postulatório a essas agremiações, “mas a possibilidade de haver a intermediação entre as demandas sociais”, seja qual for a natureza jurídica dos corpos intercessores¹²¹⁹.

Dogmaticamente, uma interpretação orgânica da lei fundamental revela que o paradigma acolhido na Carta não foi o de *democracia de partidos* ou de *democracia representativa exclusivamente partidária*, mas o de *democracia com partidos*, pois, apesar de reconhecer e favorecer a representação política mediante a intermediação dessas agremiações, a Carta não lhes confere exclusividade para o atuar em nome das coletividades.

O puro e simples reconhecimento da autonomia política dos mandatos majoritários demonstra que o paradigma da *democracia de partidos* não foi genuinamente incorporado na institucionalidade democrática¹²²⁰. De fato, a conclusão é corroborada pela admissão de legítimas hipóteses de desfiliação partidária (art. 17, § 6º, da CF) – situação incompatível com arranjos puros de democracia partidária – e com a adoção do sistema de listas abertas no arranjo proporcional – a evidenciar a importância do fator pessoal nas postulações políticas no país¹²²¹.

Semelhantemente, tampouco é correito concluir que o paradigma de *democracia representativa exclusivamente partidária* tenha sido o adotado na Constituição, porquanto não é conferido a essas organizações o monopólio para todo e qualquer atuar político¹²²². De fato, a existência de instrumentos de democracia direta – como o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular (art. 14, I, II e III) e, mais recentemente, as consultas populares sobre questões locais

WOLKMER, Antonio Carlos. Do paradigma político da representação à democracia participativa. **Sequência Estudos Jurídicos e Políticos**, v. 22, n. 42, p. 83-97, 2001. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/view/15395>. Acesso em: 16 jun. 2021.

¹²¹⁹ MOITA, Susana Ribeiro. **A candidatura independente como tendência jurídica eleitoral de representatividade política**. 2019. 153 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Centro Universitário de Brasília, Brasília, 2019. p. 24. Disponível em: http://bdtd.ibict.br/vufind/Record/CEUB_d8cf9d5d8816d1f9455ead49e0a6ca5d. Acesso em: 20 maio 2021.

¹²²⁰ Na democracia de partidos a vontade da agremiação prevalece em relação à volição do representante, de modo que as agremiações partidárias são o “fator decisivo” na mediação entre cidadãos e seus mandatários” (MEZZARROBA, Orides. O estado de partidos como alternativa para a crise do modelo liberal de representação política. **Revista Paradigma**, n. 18, p. 116-126, jul./dez. 2009. Disponível em: <https://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/handle/bdtse/3685>. Acesso em: 16 jun. 2021). Por conseguinte, nesse modelo a eleição dos indivíduos constitui-se em mera “decorrência do pertencimento ao partido” (PONTES, Roberto Carlos Martins. **A imposição judicial de candidaturas avulsas**: mais um equívoco com boas intenções. Brasília, 2018. Estudo técnico da consultoria legislativa da Câmara dos Deputados. p. 9).

¹²²¹ Mantido o sistema de listas partidárias abertas, constata-se que a Constituição não impõe um modelo de mandato puramente partidário. A própria adoção, no Senado e Executivo, de mandatos autônomos aos partidos, reforça que os caracteres individuais dos representantes têm assaz relevância jurídica no sistema eleitoral pátrio. Em sentido contrário, cf. FERREIRA, Marcelo Ramos Peregrino; CONCI, Luiz Guilherme Arcaro. As candidaturas avulsas, o sistema interamericano de direitos humanos e o Estado de Partidos. In: FUX, Luiz; PEREIRA, Luiz Fernando Casagrande; AGRA, Walber de Moura (Coord.); PECCININ, Luiz Eduardo (Org.). **Tratado de direito eleitoral**. Belo Horizonte: Fórum, 2018. v. 2. p. 71-87.

¹²²² Sobre o modelo de democracia representativa partidária (que aqui intitulamos de democracia representativa exclusivamente partidária), cf. MEZZARROBA, Orides. **Teoria Geral do Direito Partidário e Eleitoral**. Florianópolis: Qualis, 2018, p. 161-165.

(art. 14, §§ 12 e 13) – atestam não haver exclusividade dos partidos na representação de interesses públicos transindividuais.

A mesma conclusão deriva da concessão de atribuições jurídico-políticas a outros agentes pelo ordenamento constitucional – como ocorre na previsão de ampla legitimidade para ajuizamento da ação popular (art. 5º, LXXIII, da CF)¹²²³; na garantia de participação de trabalhadores e empregadores em colegiados de órgãos públicos (art. 10, da CF¹²²⁴); no preceito da cooperação de associações representativas na realização do planejamento municipal (art. 29, XII¹²²⁵); na exigência de disponibilização das contas dos Municípios para apreciação de qualquer contribuinte (art. 31, §3º, da CF¹²²⁶); na capacidade para confederações e entidades de âmbito nacional ajuizarem ações de controle concentrado (art. 103, IX, da CF); na estipulação de uma gestão quadripartite no âmbito da seguridade social (art. 194, parágrafo único, VII¹²²⁷); na diretriz de participação da comunidade nas ações e serviços públicos de saúde (art. 198, III, da CF¹²²⁸) e de participação da população na formulação e controle das políticas de assistência social (art. 204, II, da CF); no princípio da gestão democrática do ensino público (art. 206, VI, da CF¹²²⁹); e na instrução de proteção do patrimônio cultural brasileiro mediante colaboração da comunidade (art. 216, §1º, da CF¹²³⁰).

¹²²³ A propósito, cf. SILVA, José Afonso da. **Poder constituinte e poder popular**: Estudos sobre a Constituição. São Paulo, Malheiros, 2000. p. 50-51.

¹²²⁴ “Art. 10. É assegurada a participação dos trabalhadores e empregadores nos colegiados dos órgãos públicos em que seus interesses profissionais ou previdenciários sejam objeto de discussão e deliberação.” BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Diário Oficial da União, 05 out. 1988, p. 1 (Publicação Original). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 20 maio 2021.

¹²²⁵ “Art. 29. O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos: [...] XII - cooperação das associações representativas no planejamento municipal.” BRASIL, *ibidem*.

¹²²⁶ “Art. 31. A fiscalização do Município será exercida pelo Poder Legislativo Municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal, na forma da lei. [...] § 3º As contas dos Municípios ficarão, durante sessenta dias, anualmente, à disposição de qualquer contribuinte, para exame e apreciação, o qual poderá questionar-lhes a legitimidade, nos termos da lei.” BRASIL, *ibidem*.

¹²²⁷ “Art. 194. [...] Parágrafo único. Compete ao Poder Público, nos termos da lei, organizar a seguridade social, com base nos seguintes objetivos: VII - caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados.” BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Diário Oficial da União, 05 out. 1988, p. 1 (Publicação Original). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 20 maio 2021.

¹²²⁸ “Art. 198. As ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, organizado de acordo com as seguintes diretrizes: [...] III - participação da comunidade”.

¹²²⁹ “Art. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios: [...] VI - gestão democrática do ensino público, na forma da lei.” BRASIL, *ibidem*.

¹²³⁰ “Art. 216. Constituem patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, nos quais se incluem: I - as formas de expressão [...]” BRASIL, *ibidem*.

Deveras, como se depreende dos artigos retrocitados, a CF/88 positiva um paradigma de *democracia com partidos* ou de *democracia participativa correpresentativa* em que, a despeito de a representação política ser centralizada nessas agremiações – conforme disciplina do art. 17, §3º; art. 77, §2º c/c arts. 28 e 29, II; art. 58, §1º e art. 5º, LXX) – não é proibida e nem desestimulada a participação/intermediação feita por outras pessoas, físicas ou jurídicas.

Segundo Maia, o modo como são estabelecidas restrições a direitos políticos na evolução institucional de um país qualifica a sua democracia e revela o estágio do seu amadurecimento¹²³¹. Na medida em que as condições de elegibilidade não têm por escopo a restrição a fruição da universalidade do sufrágio, o ordenamento infraconstitucional deve se curvar à concreção ampliativa da participação popular soberana, porquanto não há razão hermenêutica sustentável a justificar a interpretação ampliativa que se tem dado a limitação contida no art. 14, §3º, V.

É de se reconhecer que a canalização dos anseios coletivos se torna mais ardorosa à medida que o conjunto de representados e interesses divergentes aumentam e, por isso mesmo, os partidos políticos cumprem um papel essencial nas sociedades complexas, mormente na veiculação de interesses nacionais e estaduais. Como bem relembra Vania Aieta, “o mandato perfaz-se como uma construção coletiva de interesses e não simplesmente como uma iniciativa individual”¹²³², o que igualmente se aplica às candidaturas, sejam elas comunitárias ou apartidárias. Nesse sentido, não existem incompatibilidades constitucionais, senão omissões, para que as postulações comunitárias sejam admitidas quando forem apoiadas por uma parcela mínima do eleitorado e subscritas no entorno de programas.

Noutro Norte, compreender a exigência de filiação como condição universal para garantir a governabilidade, além de ser contestável, é tese que inverte a lógica fundante do Estado Democrático ao privilegiar um objetivo institutivo-organizatório em detrimento de uma liberdade política fundamental. No atual quadro jurídico brasileiro, mais se adequa aos Direitos Humanos, e à principiologia da Carta, a exegese de acolhimento da cidadania no processo político do que a exacerbação de limitações anacrônicas às suas capacidades eleitorais. Preservando-se a supremacia dos preceitos constituintes e a forma de governo do povo, pelo povo e para o povo, por reforma legislativa ou interpretação conforme, os dispositivos

¹²³¹ ¹²³¹ MAIA, Clarissa. Reflexões sobre a elegibilidade e as suas consequências jurídicas. In: FUX, Luiz; PEREIRA, Luiz Fernando; AGRA, Walker de Moura (Coords.). PECCININ, Luiz Eduardo (Org.). **Tratado de direito eleitoral**. Belo Horizonte: Fórum, 2018. v. 3. p. 98.

¹²³² AIETA, Vânia Siciliano. **Partidos políticos**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006. p. 304.

infraconstitucionais vigentes é que devem ser harmonizados ao paradigma participativo-correpresentativo.

2.3.1 Distribuição de cadeiras no sistema proporcional e funcionamento parlamentar

O Código Eleitoral brasileiro distribui os mandatos disputados pelo sistema proporcional em consideração à votação que os partidos políticos recebem nos pleitos (arts. 105 a 113). Nele, a proclamação dos eleitos depende de cálculos baseados no quociente eleitoral, nos quocientes partidários e na fixação das sobras¹²³³. A partir da equiparação das postulações comunitárias, feitas em listas, a partidos; ou pela ampliação extensiva do quociente partidário a quociente partidário-comunitário, as proposições apartidárias podem ser facilmente absorvidas no processo eleitoral, sem prejuízo à normalidade e à legitimidade dos pleitos.

Ao seguir as mesmas premissas aritméticas do modelo em vigor, a definição dos parlamentares eleitos no arranjo de colegitimidade postulatória continua a passar pela sucessiva fixação do quociente eleitoral, do quociente partidário-comunitário e da distribuição de sobras¹²³⁴. Assim, efetuada a interpretação conforme do Código Eleitoral, os votos válidos na circunscrição devem ser divididos pelo número de vagas a preencher a fim de se determinar o quociente eleitoral do pleito respectivo (art. 106 do CE). Em seguida, o número de votos obtidos pelos partidos, ou pelas listas comunitárias, deve ser dividido pelo quociente eleitoral para se apurar o quantitativo de vagas conquistadas por essas associações em sentido amplo (art. 107 CE). Finalmente, respeitando-se a ordem de votação nominal e o desempenho individual mínimo (art. 108 do CE), eventuais vagas remanescentes devem ser repartidas entre as listas e/ou partidos que apresentarem as maiores sobras eleitorais (nos termos do art. 109 do CE).

No mesmo diapasão, assim como o regramento ordinário sobre repartição de cadeiras não obsta o reconhecimento do direito constitucional às candidaturas comunitárias, tampouco a legislação infraconstitucional sobre funcionamento parlamentar impede a incorporação do instrumento participativo no ordenamento. Remetida sua normatização à lei (art. 17, IV, da CF), consiste o funcionamento parlamentar no direito de os candidatos eleitos se organizarem nas casas legislativas sob a direção de um líder¹²³⁵. Originariamente concebido como prerrogativa

¹²³³ ZILIO, Rodrigo López. **Direito Eleitoral**. 7. ed. Salvador: Juspodivm, 2020. p. 81.

¹²³⁴ Em posição similar, Cf. SOUZA, Renee do Ó.; KATAOKA, Leonardo Yukio Dutra dos Santos. A efetivação dos direitos políticos positivos por meio das candidaturas avulsas e o papel do Ministério Público. **Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro**, n. 72, p. 167-179, abr./jun. 2019. Disponível em: <http://www.mprj.mp.br/servicos/revista-do-mp/revista-72/artigo-das-pags-167-179>. Acesso em: 08 set. 2021.

¹²³⁵ CARVALHO, Katia de. Cláusula de barreira e funcionamento parlamentar. **Estudos Eleitorais**, v. 2, n. 3, p. 67-78, maio/ago. 2006, p. 70. Disponível em: <https://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/handle/bdtse/1187>. Acesso em: 08 set. 2021.

dos partidos (arts. 12 e 13 da Lei 9.096/95¹²³⁶), esse direito deve ser estendido às listas comunitárias, tanto por servir à racionalização da atividade legislativa quanto por ser necessário para a manutenção da isonomia no ambiente congressional¹²³⁷.

Com efeito, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é incisiva sobre a inconstitucionalidade de se condicionar o funcionamento parlamentar de uma agremiação à obtenção de determinado apoio nas urnas, raciocínio analogicamente aplicável ao instituto dos mandatos comunitários¹²³⁸. Reconhecido no regimento interno da Câmara dos Deputados (Art. 9º, §4º) o direito dos “líderes” de pequenas agremiações de fazer uso da palavra – no momento de votação das proposições, ou, no período destinado aos comunicados das lideranças¹²³⁹ –, a garantia deve ser estendida às listas comunitárias em respeito à igualdade de representação do eleitorado e ao direito das minorias ao funcionamento parlamentar¹²⁴⁰.

¹²³⁶ “Art. 12. O partido político funciona, nas casas legislativas, por intermédio de uma bancada, que deve constituir suas lideranças de acordo com o estatuto do partido, as disposições regimentais das respectivas casas e as normas desta lei. Art. 13. Tem direito a funcionamento parlamentar, em todas as casas legislativas para as quais tenha elegido representante, o partido que, em cada eleição para a Câmara dos Deputados, obtenha o apoio de, no mínimo, cinco por cento dos votos apurados, não computados os brancos e os nulos, distribuídos em, pelo menos, um terço dos estados, com um mínimo de dois por cento do total de cada um deles.” BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Diário Oficial da União, 05 out. 1988, p. 1 (Publicação Original). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 20 maio 2021.

¹²³⁷ A propósito, Santano destaca que na conjuntura de admissão das comunitárias, é necessário acomodar os independentes eleitos nas bancadas de forma que “eles possam participar efetivamente das atividades legislativas, sob pena de se tornarem ‘clandestinos’ no exercício de seus mandatos”. SANTANO, Ana Claudia. **Candidaturas Independentes**. Curitiba: Íthala, 2018. p. 178.

¹²³⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Ação Direta de Inconstitucionalidade 1.351-3/DF**. Relator: Min. Marco Aurélio. Diário da Justiça, 29 jun. 2007. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=416150>. Acesso em: 12 out. 2021.

¹²³⁹ Art. 9º Os Deputados são agrupados por representações partidárias ou de Blocos Parlamentares, cabendo-lhes escolher o Líder quando a representação atender os requisitos estabelecidos no § 3º do art. 17 da Constituição Federal. (“Caput” do artigo com redação dada pela Resolução nº 30, de 2018, em vigor em 1º/2/2019, aplicando-se nos termos do art. 6º da Resolução nº 30, de 2018). § 1º Cada Líder poderá indicar Vice-Líderes, na proporção de um por quatro Deputados, ou fração, que constituam sua representação, facultada a designação de um como Primeiro Vice-Líder. (Parágrafo com redação dada pela Resolução nº 78, de 1995). § 2º A escolha do Líder será comunicada à Mesa, no início de cada legislatura, ou após a criação de Bloco Parlamentar, em documento subscrito pela maioria absoluta dos integrantes da representação. § 3º Os Líderes permanecerão no exercício de suas funções até que nova indicação venha a ser feita pela respectiva representação. § 4º O Partido que não atenda o disposto no caput deste artigo não terá Liderança, mas poderá indicar um de seus integrantes para expressar a posição do Partido no momento da votação de proposições, ou para fazer uso da palavra, uma vez por semana, por cinco minutos, durante o período destinado às Comunicações de Lideranças. (Parágrafo com redação dada pela Resolução nº 30, de 2018, em vigor em 1º/2/2019, aplicando-se nos termos art. 6º da Resolução nº 30, de 2018)” BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Diário Oficial da União, 05 out. 1988, p. 1 (Publicação Original). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 20 maio 2021.

¹²⁴⁰ Impõe-se o desafio de definir, entre os comunitários eleitos, como serão escolhidos os respectivos líderes. Nas palavras de Santano, é fundamental o estabelecimento de um critério de escolha dos independentes para a composição das bancadas, eis que atualmente ele é feito de acordo com o estabelecido no estatuto do respectivo partido político. Segundo a Professora: “Embora as bancadas parlamentares costumem se constituir com representantes de uma mesma agremiação partidária, o que, *per se*, descartaria a possibilidade de participação dos eleitos independentes, informalmente há os grupos de parlamentares de uma determinada região ou Estado (como a bancada mineira, bancada nordestina, etc), ou que se unem em torno a uma pauta comum, como a bancada ruralista, bancada evangélica, etc, que são de diversos partidos e que se fundamentam em outros pilares que não

2.3.2 Financiamento de campanha e horário eleitoral gratuito

Regulamentado recentemente por novéis dispositivos infraconstitucionais, o Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) trata-se de dotação orçamentária da União destinado às agremiações partidárias para custearem as despesas eleitorais de seus candidatos (arts. 16-C e 16-D da Lei 9.504/97). Instituído após a polêmica decisão do STF que reputou inconstitucional as doações feitas por pessoas jurídicas a partidos e a candidatos (ADIN n.º 4.650/DF), o FEFC concretizou um modelo público de financiamento de campanha o qual atrela a repartição de recursos monetários ao desempenho eleitoral obtido pelos partidos¹²⁴¹.

Por não estarem as candidaturas comunitárias expressamente contempladas pela sua normatização infraconstitucional, três soluções de acomodação à deontologia da Lei Maior são cogitáveis judicialmente: (i) a primeira, mais interventiva, manifesta-se pelo reconhecimento da inconstitucionalidade do modelo por criar despropositada discriminação entre candidatos partidários e não partidários; (ii) a segunda, não interventiva, pugna pela declaração de constitucionalidade do arranjo, já que erigido sobre um modelo representativo hegemonicamente intermediado pelos partidos; (iii) a terceira, de feição conciliadora, preza pela interpretação conforme à Constituição dos dispositivos do FEFC a fim de equiparar listas e candidatos independentes a partidos, no que for cabível¹²⁴².

exatamente de uma mesma sigla”. SANTANO, Ana Claudia. **Candidaturas Independentes**. Curitiba: Íthala, 2018. p. 179. De *legem ferenda*, devem ser considerados líderes das listas os parlamentares mais bem votados, salvo disposição contrária constante do instrumento de postulação. De toda forma, a evidenciar que a questão não é assim tão fundamental para a representatividade popular, há abalizada doutrina a defender que o fim do voto de liderança sequer vai de encontro à substância da soberania popular, conforme aponta SALGADO, Eneida Desiree. **Princípios Constitucionais estruturantes do Direito Eleitoral**. 2010. 356 f. Tese (Doutorado em Direito do Estado) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2010. p. 148-149. Disponível em: <https://acervodigital.ufpr.br/handle/1884/22321>. Acesso em: 10 out. 2021: a propósito, cf. ANASTASIA, Fátima; MELO, Carlos Ranufo; SANTOS, Fabiano. **Governabilidade e representação política na América do Sul**. São Paulo: Editora Unesp, 2004; GARCIA, Maria. Democracia e o modelo representativo. In: GARCIA, Maria (Org.). **Democracia, hoje**. São Paulo: Instituto Brasileiro de Direito Constitucional, p. 41-82, 1997, p. 65.

¹²⁴¹ “Art. 16-D. Os recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC), para o primeiro turno das eleições, serão distribuídos entre os partidos políticos, obedecidos os seguintes critérios: (Incluído pela Lei nº 13.488, de 2017). I - 2% (dois por cento), divididos igualitariamente entre todos os partidos com estatutos registrados no Tribunal Superior Eleitoral; (Incluído pela Lei nº 13.488, de 2017). II - 35% (trinta e cinco por cento), divididos entre os partidos que tenham pelo menos um representante na Câmara dos Deputados, na proporção do percentual de votos por eles obtidos na última eleição geral para a Câmara dos Deputados; (Incluído pela Lei nº 13.488, de 2017). III - 48% (quarenta e oito por cento), divididos entre os partidos, na proporção do número de representantes na Câmara dos Deputados, consideradas as legendas dos titulares; (Incluído pela Lei nº 13.488, de 2017). IV - 15% (quinze por cento), divididos entre os partidos, na proporção do número de representantes no Senado Federal, consideradas as legendas dos titulares. (Incluído pela Lei nº 13.488, de 2017)”. BRASIL, *op. cit.*

¹²⁴² Para uma aprofundada abordagem sobre o princípio da igualdade de oportunidades nas competições eleitorais, cf. SÁNCHEZ MUÑOZ, Óscar. **La igualdad de oportunidades en las competiciones electorales**. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2007, p. 1-90.

A priori, a terceira hipótese parece ser a mais consentânea com os propósitos almejados pela inovação e com a razão de existir do instituto. Incorporado para garantir o sufrágio universal com maior plenitude e para dar alternativas ao eleitorado descrente com a intermediação oligopolizada, as candidaturas comunitárias não devem ser implementadas sem que condições mínimas de competitividade econômica lhes sejam asseguradas. Privilegiado o requisito de representação popular como critério de acesso e distribuição aos recursos do Fundo (art. 16-D), tanto candidatos que concorrem no sistema proporcional, mediante listas, quanto os que concorrem singularmente no sistema majoritário, devem receber parcelas desses aportes, caso tenham conquistado o apoio comunitário necessário.

No caso de postulantes a vagas disputadas pelo sistema proporcional, concorda-se com Santano quando afirma que forçosamente as suas listas devem ser integradas no percentual de 2%, igualitariamente dividido entre todos os partidos (art. 16-D, I). Por possuírem natureza jurídica de entidades temporais, elas não se qualificam a receber aportes pelos demais critérios, somente aplicáveis a instituições permanentes em interstícios mínimos de duas legislaturas¹²⁴³. Similarmente, o acesso mínimo também deve ser assegurado aos contendores a cargos majoritários, garantindo-lhes uma fatia sobre os 2% a todos destinado e sem prejuízo de que ulteriores parâmetros normativos – mais consentâneos à isonomia e à equidade – sejam ulterior e legislativamente fixados¹²⁴⁴.

Na mesma toada, e pela via jurisdicional, a acomodação da regulamentação sobre horário eleitoral gratuito ao direito participativo deve seguir a mesma *ratio* de equiparar as postulações apartidárias às postulações de partidos sem representação no Congresso, ou que participam pela primeira vez de uma eleição. Para aqueles partidos, a Lei das Eleições assegura acesso igualitário a 10% de todos os horários reservados à propaganda eleitoral (art. 47, §2º, II), garantia que deve ser isonomicamente estendida às candidaturas comunitárias a fim de assegurar-lhes um mínimo de exposição para a veiculação de suas proposições.

2.3.3 Instituição e registro das candidaturas comunitárias

¹²⁴³ “No caso das listas cívicas, se adotadas, elas estariam integradas nos 2ª, forçosamente, mas não nos demais, uma vez que são temporais e não terão representantes após a eleições, desaparecendo após o pleito” SANTANO, Ana Claudia. **Candidaturas Independentes**. Curitiba: Íthala, 2018. p. 189.

¹²⁴⁴ A propósito, novas regras mais equânimes podem ser desenvolvidas para distribuição de recursos aos candidatos independentes postulantes à reeleição. Conforme a exegese defendida, é de se destacar que o §2º do art. 16-D da Lei 9.504/97 deverá ser lido conforme a CF para dispensar os comunitários de elaborar requerimento aos partidos para obtenção desses recursos. Cf. SANTANO, Ana Claudia. **Candidaturas Independentes**. Curitiba: Íthala, 2018. p. 189-190.

Sem prejuízo à ordenação do processo eleitoral, as candidaturas comunitárias devem ser incorporadas ao Direito pátrio com o requisito de apoio popular mínimo. Tal como a imposição de filiação partidária e/ou indicação em convenção, a exigência serve à racionalização do processo democrático e, diferentemente da completa proibição do instituto cívico, não impõe um sacrifício descomunal à universalidade do sufrágio e às capacidades eleitorais de cidadãos apartidários.

Diante da inexistência de critério legal que estabeleça o percentual mínimo para o deferimento dessas pretensões, duas soluções integrativas podem ser vislumbradas pela via judicial: uma primeira, de aplicação analógica do patamar exigido à criação de um novo partido (art. 7º, §1º e art. 8º da Lei 9.096/95¹²⁴⁵); uma segunda, de extensão do parâmetro vigente para a propositura de leis de iniciativa popular (art. 13 da Lei 9.709/1998¹²⁴⁶).

Por identidade de razões jurídicas (*ubi eadem ratio, ibi idemjuss*), a segunda solução apresenta-se mais adequada ao ordenamento e ao modelo federativo. De fato, a aplicação para as candidaturas comunitárias do percentual mínimo de apoio exigido para criação de novos partidos – de ao menos 0,5% dos votos dados na última eleição geral para a Câmara dos Deputados, distribuídos em pelo menos 1/3 dos Estados, com um mínimo de 0,1% dos votos outorgados em cada um deles – inviabilizaria de morte a sua implementação nos âmbitos estadual e municipal. Ademais, não se amolda ao arranjo de *circunscrições eleitorais múltiplas*, em que candidatos domiciliados em determinado Estado ou Município não são sufragados pelo eleitorado de outros¹²⁴⁷.

¹²⁴⁵ “Art. 7º O partido político, após adquirir personalidade jurídica na forma da lei civil, registra seu estatuto no Tribunal Superior Eleitoral. § 1º Só é admitido o registro do estatuto de partido político que tenha caráter nacional, considerando-se como tal aquele que comprove, no período de dois anos, o apoio de eleitores não filiados a partido político, correspondente a, pelo menos, 0,5% (cinco décimos por cento) dos votos dados na última eleição geral para a Câmara dos Deputados, não computados os votos em branco e os nulos, distribuídos por um terço, ou mais, dos Estados, com um mínimo de 0,1% (um décimo por cento) do eleitorado que haja votado em cada um deles. (Redação dada pela Lei nº 13.165, de 2015)” BRASIL. **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. Diário Oficial, 20 set. 1995. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19096.htm. Acesso em: 08 set. 2021

¹²⁴⁶ “Art. 13. A iniciativa popular consiste na apresentação de projeto de lei à Câmara dos Deputados, subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles.” BRASIL. **Lei nº 9.709, de 18 de novembro de 1998**. Regulamenta a execução do disposto nos incisos I, II e III do art. 14 da Constituição Federal. Diário Oficial, 19 nov. 1998. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19709.htm. Acesso em: 08 set. 2021.

¹²⁴⁷ Decerto, a exigência de apoio recíproco entre eleitores pertencentes a distintos distritos (art. 7º, §1º e art. 8º da Lei 9.096/95) como critério para apoio de candidaturas comunitárias estaduais ou municipais violaria o princípio da autonomia do voto entre circunscrições eleitorais independentes. Ademais, importaria um patamar mínimo de apoio popular completamente irrazoável para um momento “pré-eleitoral”, especialmente nessas unidades federativas. Para uma sintética comparação entre patamares de apoio mínimo exigidos para candidaturas comunitárias em países da América Latina, vide: GOUVÊA, Pedro Jehle de Araújo. Candidaturas Independentes na América Latina. In: 6ª Jornada das Ciências Sociais da UFJF, 6., 2019, Juiz de Fora. **Candidaturas Independentes na América Latina**. Juiz de Fora: Universidade Federal de Juiz de Fora, 2019. p. 10-13. Disponível em:

Por outro lado, a colmatação de lacunas com a aplicação da lei de iniciativa popular resolve tanto a necessidade de os índices de apoio serem razoáveis – proporcionais a uma fase “pré-eleitoral” – quanto prestigia os valores federativos insculpidos na República. Não incidindo a exigência de caráter nacional sobre as candidaturas comunitárias (art. 17, I, da CF)¹²⁴⁸, o patamar postulatório de no mínimo 1% por cento do eleitorado nacional – distribuído em pelo menos cinco Estados, com não menos de 0,3% dos eleitores de cada um deles – é extensível, em aplicação simétrica (art. 22, I c/c o art. 27, §4º, ambos da CF)¹²⁴⁹, a todas as unidades federativas¹²⁵⁰, e, portanto, ajustável à circunscrição territorial dessas disputas¹²⁵¹.

Por essa exegese, as postulações comunitárias para os cargos de Deputado Estadual e Senador passam a demandar o apoio de 1% do eleitorado do respectivo Estado, distribuído no território de ao menos cinco Municípios, com não menos de 0,3% dos eleitores de cada um deles, enquanto as candidaturas para Prefeito e Vereador em “pequenos municípios” demandariam o apoio de ao menos 5% (cinco por cento) do eleitorado do Município, nos termos do art. 29, XIII, independentemente da subdivisão do apoio em distritos ou bairros¹²⁵².

https://www.academia.edu/download/61124978/Candidaturas_Independentes_na_America_Latina_JORNADACSO20191104-109151-15bdgsi.pdf. Acesso em: 02 abr. 2020; e GUERRERO GARCÍA, Arístides Rodrigo. Las Candidaturas independientes en el sistema de representación proporcional: una propuesta para la Ciudad de México. 2016. 166 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidad Nacional Autónoma de México, Ciudad de México, 2016, p. 97-99. Disponível em: http://132.248.9.41:8880/jspui/handle/DGB_UNAM/TES01000745014. Acesso em: 16 jun. 2021.

¹²⁴⁸ Vide Capítulo IV, tópico 2.2.1, supra.

¹²⁴⁹ “Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre: I - direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho”. BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Diário Oficial da União, 05 out. 1988, p. 1 (Publicação Original). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 20 maio 2021.

“Art. 27, § 4º A lei disporá sobre a iniciativa popular no processo legislativo estadual.” BRASIL, *ibidem*.

¹²⁵⁰ Cf. BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Medida Cautelar em Ação Direta de Inconstitucionalidade 4298/TO**. Relator: Min. Cezar Peluso, 07 out. 2009. Diário da Justiça Eletrônico, 27 nov. 2009. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=606294>. Acesso em: 16 dez. 2021; e BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Ação Direta de Inconstitucionalidade 1521/RS**. Relator: Min. Ricardo Lewandowski, 19 jun. 2013. Diário da Justiça Eletrônico, 13 ago. 2013. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=630021>. Acesso em: 16 dez. 2021.

¹²⁵¹ Isto é, em observância à uniformidade nacional do Direito Eleitoral (art. 22, I, da CF), o percentual de 1% do eleitorado seria calculado para cada entidade federativa singularmente considerada, assim como, o subcritério de distribuição do apoio no âmbito do território da unidade federada. Para uma precisa delimitação acerca da adequada aplicação do princípio da simetria na federação, cf. CLÈVE, Clèmerson Merlin; KENICKE, Pedro Henrique Gallotti. Federalismo, centralização e princípio da simetria. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 20, n. 4548, 14 dez. 2015. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/45081>. Acesso em: 16 dez. 2021. Sobre os limites à auto-organização das unidades federadas, Cf. COSTA, Rennan Gustavo Ziemer da. **A incompatibilidade do princípio da simetria com a Constituição brasileira**: Repensando o federalismo brasileiro sob a perspectiva da auto-organização do estado-membro e da eleição para governador em caso de dupla vacância. 2019. 192 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal do Paraná, 2019, p. 122-157. Disponível em: <https://acervodigital.ufpr.br/handle/1884/61885>. Acesso em: 26 dez. 2021.

¹²⁵² “Art. 29 [...] XIII - iniciativa popular de projetos de lei de interesse específico do Município, da cidade ou de bairros, através de manifestação de, pelo menos, cinco por cento do eleitorado; (Renumerado do inciso XI, pela

Se é verdade que, no âmbito nacional, a exigência de apoio em circunscrições estaduais múltiplas fulmina a possibilidade de haver postulações comunitárias para o cargo de Deputado Federal, até nesse aspecto a solução integrativa se mostra acertada, considerando que a intermediação independente se revela pouco adequada à Casa do povo na dimensão nacional (vide Capítulo IV, tópico 1.3 *supra*). Em suma, por diferentes perspectivas, a solução integrativa pela aplicação da lei de iniciativa popular reluz coerente com a incumbência do Judiciário de, em situações de inércia legislativa, atuar supletivamente como garante de direitos fundamentais, sem prejuízo à independência entre os Poderes ou em excesso manipulativo¹²⁵³.

Similarmente, outros preceitos sobre registro harmonizam-se ao direito constitucional às candidaturas comunitárias por simples interpretação analógica. Mencione-se a disposição sobre o número máximo de candidatos postuláveis por partidos em pleitos proporcionais (art. 10 da Lei 9.504/1997¹²⁵⁴); a que obriga os candidatos do Executivo a apresentarem propostas políticas (art. 11, IX, da Lei 9.504/1997¹²⁵⁵); ou, *a contrario sensu*, a não exigibilidade de comprovar filiação partidária ou indicação em convenção (art. 11, §1º, I e III, da Lei 9.504/1997¹²⁵⁶).

Emenda Constitucional nº 1, de 1992)” BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Diário Oficial da União, 05 out. 1988, p. 1 (Publicação Original). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 20 maio 2021.

¹²⁵³ Entre outras, cite-se a decisão que reconheceu a constitucionalidade da proibição do nepotismo (BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Ação Declaratória de Constitucionalidade 12/DF**. Relator: Min. Ayres Britto, 16 fev. 2006. Diário da Justiça Eletrônico, 01 set. 2006. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2358461> Acesso em: 08 set. 2021); e a que reconheceu as uniões entre pessoas do mesmo gênero como entidade familiar (BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Ação Direta de Inconstitucionalidade 4277/DF**. Relator: Min. Ayres Britto, 05 maio 2011. Diário da Justiça Eletrônico, 14 out. 2011. Disponível em: <https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/20627236/acao-direta-de-inconstitucionalidade-adi-4277-df-stf>. Acesso em: 08 set. 2021). Não se ignora que o patamar de 5% para o apoio de listas comunitárias nos Municípios se revela elevado para as disputas aos cargos de Vereador, situação que pode ser amoldada supervenientemente pelo legislador.

¹²⁵⁴ “Art. 10. Cada partido ou coligação poderá registrar candidatos para a Câmara dos Deputados, a Câmara Legislativa, as Assembleias Legislativas e as Câmaras Municipais no total de até 150% (cento e cinquenta por cento) do número de lugares a preencher, salvo: I - nas unidades da Federação em que o número de lugares a preencher para a Câmara dos Deputados não exceder a doze, nas quais cada partido ou coligação poderá registrar candidatos a Deputado Federal e a Deputado Estadual ou Distrital no total de até 200% (duzentos por cento) das respectivas vagas; II - nos Municípios de até cem mil eleitores, nos quais cada coligação poderá registrar candidatos no total de até 200% (duzentos por cento) do número de lugares a preencher.” Dispositivo incluído pela Lei nº 13.165, de 2015. BRASIL. **Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997**. Estabelece normas para as eleições. Diário Oficial, 01 out. 1997. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19504.htm. Acesso em: 08 set. 2021. Cf. SANTANO, Ana Claudia. **Candidaturas Independentes**. Curitiba: Íthala, 2018. p. 186.

¹²⁵⁵ “Art. 11. Os partidos e coligações solicitarão à Justiça Eleitoral o registro de seus candidatos até as dezenove horas do dia 15 de agosto do ano em que se realizarem as eleições. (**Redação dada pela Lei nº 13.165, de 2015**) § 1º O pedido de registro deve ser instruído com os seguintes documentos: [...] IX - propostas defendidas pelo candidato a Prefeito, a Governador de Estado e a Presidente da República. (**Incluído pela Lei nº 12.034, de 2009**).” BRASIL. **Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997**. Estabelece normas para as eleições. Diário Oficial, 01 out. 1997. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19504.htm. Acesso em: 08 set. 2021.

¹²⁵⁶ “Art. 11 [...] § 1º O pedido de registro deve ser instruído com os seguintes documentos: I - cópia da ata a que se refere o art. 8º; [...] III - prova de filiação partidária” BRASIL, *ibidem*.

Em contraste, a perpetuação da omissão legislativa reclama soluções essencialmente aditivas noutros aspectos regulatórios, por exemplo, para a estipulação de critérios de funcionamento, elaboração e composição das listas comunitárias, para a regulamentação do procedimento de coleta e validação das assinaturas de apoio ou para a fixação de providências nos casos de fraude e/ou de migração de candidato independente para partido¹²⁵⁷.

Nessas hipóteses, o prévio reconhecimento da mora legislativa em viabilizar o exercício de liberdades constitucionais e de prerrogativas inerentes à cidadania (art. 5º, LXXI, da CF¹²⁵⁸) faz-se imprescindível à atuação jurisdicional supletiva, exercível diretamente pelo STF ou indiretamente pelo TSE, em conformidade com o art. 8º, I e II, da Lei do Mandado de Injunção (art. 8º, I e II¹²⁵⁹) e com os artigos 23, IX, do CE e 105 da Lei n.º 9.504/97¹²⁶⁰.

2.3.4 Arrecadação e gastos de recursos, propaganda eleitoral e prestação de contas

A normativa infraconstitucional brasileira sobre arrecadação e gastos de recursos, propaganda eleitoral e prestação de contas está erigida sobre um modelo de campanha essencialmente individual, o qual em muito facilita a aplicação analógica de seus preceitos às candidaturas comunitárias.

A propósito, as regras de arrecadação e aplicação de recursos indicam as pessoas físicas como o centro dos deveres jurídicos eleitorais (arts. 17 a 27 da Lei n.º 9.504/97), imputando-lhes diretamente a responsabilidade pela administração financeira de suas

¹²⁵⁷ Possibilidade de mais de uma candidatura apartidária ser endossada, prazos para conferência das assinaturas, modo de registro, etc. - Se ele vai para um partido, houve quebra de confiança do eleitor? Com candidatura comunitária (podendo ser filiado ou não filiado) o Indivíduo passa a ser dono do seu próprio mandato? Cf. SANTANO, Ana Claudia. **Candidaturas Independentes**. Curitiba: Íthala, 2018. p. 184-185.

¹²⁵⁸ “Art. 5º [...] LXXI - conceder-se-á mandado de injunção sempre que a falta de norma regulamentadora torne inviável o exercício dos direitos e liberdades constitucionais e das prerrogativas inerentes à nacionalidade, à soberania e à cidadania” BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Diário Oficial da União, 05 out. 1988, p. 1 (Publicação Original). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 20 maio 2021.

¹²⁵⁹ “Art. 8º Reconhecido o estado de mora legislativa, será deferida a injunção para: I - determinar prazo razoável para que o impetrado promova a edição da norma regulamentadora; II - estabelecer as condições em que se dará o exercício dos direitos, das liberdades ou das prerrogativas reclamados ou, se for o caso, as condições em que poderá o interessado promover ação própria visando a exercê-los, caso não seja suprida a mora legislativa no prazo determinado.” BRASIL. **Lei nº 13.300, de 23 de junho de 2016**. Disciplina o processo e o julgamento dos mandados de injunção individual e coletivo e dá outras providências. Diário Oficial da União, 24 jun. 2016. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2016/lei/l13300.htm. Acesso em: 08 set. 2021.

¹²⁶⁰ “Art. 23 - Compete, ainda, privativamente, ao Tribunal Superior, [...] IX - expedir as instruções que julgar convenientes à execução deste Código [...] Art. 105. Até o dia 5 de março do ano da eleição, o Tribunal Superior Eleitoral, atendendo ao caráter regulamentar e sem restringir direitos ou estabelecer sanções distintas das previstas nesta Lei, poderá expedir todas as instruções necessárias para sua fiel execução, ouvidos, previamente, em audiência pública, os delegados ou representantes dos partidos políticos. (Redação dada pela Lei nº 12.034, de 2009).” BRASIL. **Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997**. Estabelece normas para as eleições. Diário Oficial 01 out. 1997. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9504.htm. Acesso em: 08 set. 2021.

campanhas (art. 20)¹²⁶¹. A inexistência de menção aos candidatos “com filiação partidária” como destinatários exclusivos dessas obrigações evidencia a suficiência normativa dos preceitos em vigor para disciplinar as correspondentes relações jurídicas dos comunitários¹²⁶².

Situação similar ocorre em relação ao regramento normativo sobre propaganda eleitoral (arts. 39 a 62 da Lei n.º 9.504/97), em que os dispositivos nucleares do assunto também se encontram organizados em obrigações jurídicas individualizáveis. Com exceção das regras sobre horário eleitoral gratuito – já esmiuçadas – ou concernentes aos debates eleitorais – atualmente vinculadas à representação partidária no Congresso – a normativa vigente ignora a filiação partidária como critério de discrimen para a fixação de direitos e obrigações eleitorais, tendo nos indivíduos a sua principal medida de incidência¹²⁶³.

Realidade diferente se concretiza, em parte, nos preceitos normativos sobre prestação de contas, em que obrigações unicamente destinadas aos partidos foram estabelecidas (arts. 30 a 37-A da Lei n.º 9.096/95). A despeito de não se aplicar às postulações comunitárias os preceitos sobre fundo partidário, parcela dos dispositivos em questão demandam extensão analógica para incidir sobre esses corpos intermediários. Como exemplo, citem-se as proibições em receber recursos procedentes de entidades estrangeiras, de pessoas jurídicas de qualquer natureza (art. 31, I, e II) ou de órgãos de classe e associações sindicais (art. 31, IV) ou a obrigação de enviar o respectivo balanço contábil à Justiça Eleitoral (art. 32), especialmente aplicável às listas comunitárias.

No mais, além de se tornar imprescindível a adição de normas sobre legitimados à movimentação dos recursos angariados por listas e sobre a responsabilização por eventuais ilícitos, em linhas gerais, o modelo de prestação de contas mantém feições individuais plenamente harmonizáveis à inovação (art. 28 e ss. da Lei n.º 9.504/97), cabendo ulteriores aprimoramentos ao legislador ordinário (ou à jurisdição supletiva, se a omissão se perpetuar)¹²⁶⁴.

¹²⁶¹ “Art. 20. O candidato a cargo eletivo fará, diretamente ou por intermédio de pessoa por ele designada, a administração financeira de sua campanha usando recursos repassados pelo partido, inclusive os relativos à cota do Fundo Partidário, recursos próprios ou doações de pessoas físicas, na forma estabelecida nesta Lei. (Redação dada pela Lei nº 13.165, de 2015)”. BRASIL. **Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997**. Estabelece normas para as eleições. Diário Oficial 01 out. 1997. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9504.htm. Acesso em: 08 set. 2021.

¹²⁶² Nas palavras de Santano: “basta a aplicação das normas como se fosse um candidato como outro qualquer” SANTANO, Ana Claudia. **Candidaturas Independentes**. Curitiba: Íthala, 2018. p. 190. Complementarmente, uma superveniente atuação legislativa pode se revelar conveniente para que o modelo competitivo seja mais equânime entre postulações comunitárias e partidárias, por exemplo, com uma adaptação isonômica do teto de 10% para utilização, em campanha, de recursos próprios (art. 24, §2º-A).

¹²⁶³ Vide SANTANO, Ana Claudia. **Candidaturas Independentes**. Curitiba: Íthala, 2018, p. 192-193.

¹²⁶⁴ Segundo Santano, “[...] se atualmente não há uma consequência direta que advenha do procedimento de prestação de contas, necessitando de uma representação com base no art. 30-A, ou de uma Ação de Investigação

2.3.5 Fidelidade partidária e compromisso eleitoral

Sem dúvidas, o instituto que mais se verá afetado pela implementação das candidaturas comunitárias no ordenamento jurídico brasileiro é o da fidelidade partidária. Não por ele se aplicar, direta ou indiretamente, ao novel mecanismo, mas em razão dos impactos que a inovação terá sobre a *accountability* do sistema.

Concebido como um “compromisso do eleito para com a sigla que viabilizou a sua eleição”¹²⁶⁵, a fidelidade partidária objetiva preservar a vontade popular soberana, não defraudável por caprichos pessoais dos mandatários¹²⁶⁶. Recentemente regulamentado na Carta Magna (art. 17, §6º) que antes limitava-se a assegurar a autonomia dos partidos para “estabelecer normas de disciplina e fidelidade partidária” (art. 17, §1º) – o instituto impõe aos representantes um dever de observância às diretrizes das agremiações às quais estão vinculados, sob pena de perderem o mandato nas hipóteses de desfiliação injustificada (at. 22-A da Lei n.º 9.096/95)¹²⁶⁷.

A priori, a incorporação jurisdicional das postulações apartidárias defronta a questão de saber se a fidelidade é ou não aplicável a esse mecanismo participativo, e se não for, de se avaliar se a coexistência de distintos arranjos de *accountability* é compatível com a Constituição Cidadã. No primeiro aspecto, parece evidente não ser o instituto amoldável às candidaturas comunitárias, eis que ontológica e finalisticamente engendrado para execução no âmbito de associações estáveis e organicamente estruturadas¹²⁶⁸. Ultrapassada essa dúvida, a questão que imediatamente se impõe diz respeito à juridicidade de se admitir que parcela dos mandatários fiquem imunes a controles pós-eleitorais agremiativos, eis que, em tese, os comunitários não estarão submetidos à fiscalização ideológica-programática de corpos intermediários¹²⁶⁹.

Judicial Eleitoral para que outras penalidades sejam aplicadas, com a implementação das candidaturas comunitárias o problema pode se agravar, eis que a lacuna legal será percebida, e diante a não aplicação da regra de assunção dos débitos pelos partidos, a desaprovação de contas não gerará nenhum resultado sancionatório ou reparador, a não ser que as contas dos candidatos comunitários, nesses casos, fosse desaprovada”. SANTANO, Ana Claudia. **Candidaturas Independentes**. Curitiba: Íthala, 2018. p. 190-191.

¹²⁶⁵ SANTANO, *ibidem*, p. 179-181.

¹²⁶⁶ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. 41. ed. São Paulo: Forense, 2020. p. 79.

¹²⁶⁷ Cf. MACIEL, Eliane Cruxên Barros de Almeida. **Fidelidade partidária: um panorama institucional**. Brasília: Consultoria Legislativa do Senado Federal, 2004. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/101>. Acesso em: 08 set. 2021.

¹²⁶⁸ A propósito, Cf. AIETA, Vânia Siciliano; FROTA, Leandro Mello. Partidos Políticos. In: ÁVALO, Alexandre et al. (Coords.). **O Novo Direito Eleitoral Brasileiro: manual de Direito Eleitoral**. Belo Horizonte: Fórum, 2014, p. 132 et seq.; e MEZZARROBA, Orides. **Teoria Geral do Direito Partidário e Eleitoral**. Florianópolis: Qualis, 2018. p. 285-290.

¹²⁶⁹ SANTANO, Ana Claudia. **Candidaturas Independentes**. Curitiba: Íthala, 2018, p. 180-181.

De antemão, é necessário esclarecer que a perda de mandato por infidelidade é admitida pela jurisprudência somente nos cargos eleitos pelo sistema proporcional, pois para os majoritários é considerada conflitante com a soberania popular e com a vontade dos eleitores, especialmente manifestada sobre os atributos pessoais dos postulantes (ADI 5.081/DF, julgado em 27.05.2015¹²⁷⁰). Nessa conjuntura, eventual incorporação de mandatos comunitários apenas suscita desavenças sobre supressão de mecanismos jurídicos de controle póstumo em relação aos proporcionalmente sufragados¹²⁷¹.

Para Mezzaroba, seguido por Peregrino, Conci, Pessuti e Wincardt, é possível deduzir que essa ausência de controle ideológico posterior seria conflituosa com o arranjo representativo constitucional. Isso porque, consoante o primeiro, a introdução do instituto da fidelidade partidária na Constituição de 88 “possibilitou o revigoramento da discussão em torno da teoria do mandato partidário, em oposição ao mandato imperativo ou ao mandato representativo”¹²⁷². Na impossibilidade de todas as vontades individuais serem consideradas para a formação das políticas públicas, os partidos políticos são concebidos como intermediários essenciais à filtragem e à construção da vontade estatal¹²⁷³.

Por esse ângulo, a implementação de mandatos não vinculados a partidos representaria um retorno ao esgarçado paradigma liberal clássico, contraproducente e violador do *estado de partidos* enquanto arranjo indispensável à aglutinação de interesses individuais¹²⁷⁴. Na medida

¹²⁷⁰ Segundo a Corte: “O sistema majoritário, adotado para a eleição de presidente, governador, prefeito e senador, tem lógica e dinâmica diversas da do sistema proporcional. As características do sistema majoritário, com sua ênfase na figura do candidato, fazem com que a perda do mandato, no caso de mudança de partido, frustre a vontade do eleitor e vulnere a soberania popular (CF, art. 1º, parágrafo único; e art. 14, caput).” BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Ação Direta de Inconstitucionalidade 5.081/DF**. Relator: Min. Roberto Barroso, 27 maio 2015. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=9175293>. Acesso em: 08 set. 2021. Para posicionamentos doutrinário divergente, cf. KFOURI, Gustavo Swain. **A reconfiguração do modelo representativo brasileiro originalmente fixado pela constituição federal de 1988 diante da atuação jurisdicional e a possível realização de um estado de partidos no Brasil**. 2018. 604 f. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2018. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/193345>. Acesso em: 08 set. 2021.

¹²⁷¹ Visto que os majoritários, no máximo, submetem-se a um controle partidário de teor político-ideológico.

¹²⁷² MEZZARROBA, Orides. **Teoria Geral do Direito Partidário e Eleitoral**. Florianópolis: Qualis, 2019, p. 286.

¹²⁷³ Para Pessuti e Wincardt: “A democracia representativa partidária é resultado, portanto, do fracasso da ideia de ‘democracia representativa’ do pensamento liberal clássico, em que bastava ao representante a função formal, determinando as prioridades para o Estado. O conceito de representação política não se verificava reunido em ‘partidos políticos’, não haviam critérios de representatividade. Pois, enquanto para o liberalismo a vontade geral era posta como ‘unidade e mito legitimador do Estado’, para a democracia representativa subsequente a legitimação dos órgãos de representação política encontra-se, fundamentalmente, na articulação e interação de interesses das mais variadas camadas e níveis sociais, cuja realização se dá pelos partidos políticos.” PESSUTI, Orlando Moisés Fischer; WINCARDT, Rafael Balbinotte. O exercício de mandato eletivo no processo democrático a partir de candidaturas avulsas: Uma breve análise sobre sua (in)constitucionalidade. In: PINHEIRO, Celia Regina de Lima; SALES, José Edvaldo Pereira; FREITAS, Juliana Rodrigues (Coords.). **Constituição e Processo Eleitoral**. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 189.

¹²⁷⁴ Segundo Schlickmann e Mezzaroba “Os partidos políticos, no modelo do Estado de Partidos que se configurou a partir de então, passaram a constituir não apenas intermediadores entre a Sociedade e o Estado, mas entre aquela

em que as instituições permanentes são imprescindíveis para captar, moldar e transigir com as vontades coletivas, a incorporação de mandatos não submetidos a controles partidários atentaria contra a vontade do povo e permitiria a sua substituição pela arbitrária e unipessoal vontade dos representantes¹²⁷⁵.

Noutra perspectiva, Clèmerson Clève discorda que a representação política na Constituição Federal seja indissociável da atuação dos partidos, sob pena de se instituírem anômalos mandatos imperativo-partidários¹²⁷⁶. A propósito, Eneida Salgado ressalta que a teoria representativa adotada pela Carta é a popular, “em que a relação de representação se estabelece entre toda a coletividade e o representante”, e por isso mesmo não se coaduna com mandatos vinculados a instruções dadas por parcelas do eleitorado¹²⁷⁷. Por conseguinte, ao estabelecer um estatuto constitucional dos congressistas, o constituinte pôs o livre exercício do mandato a salvo de qualquer espécie de pressão¹²⁷⁸, assegurando autonomia aos mandatários para funcionarem eles mesmos como órgãos de deliberação¹²⁷⁹.

e seus próprios representantes, eleitos pelo sistema representativo. Tornaram-se elementos importantes a reunir as vontades individuais, concentrá-las no seio interno de suas estruturas e, depois, efetivamente transformá-las em verdadeiras metas programáticas, plataformas políticas direcionadas ao embate político que se dá no processo eleitoral. No modelo do Estado de Partidos é no seio das agremiações partidárias que se forma a vontade popular, cuja vontade pessoal dos indivíduos que a compõem passa a constituir uma verdadeira relação com os princípios e programas partidários. O próprio mandato passa a ser partidário.” SCHLICKMANN, Denise Goulart; MEZZAROBBA, Orides. Financiamento de campanhas eleitorais: a atuação do núcleo de inteligência da justiça eleitoral como instrumento de controle de doações e gastos eleitorais nas eleições de 2016. **Revista de Teorias da Democracia e Direitos Políticos**, v. 3, n. 2, p. 68-88, 2017. Disponível em: <https://indexlaw.org/index.php/revistateoriasdemocracia/article/view/2412>. Acesso em: 16 jun. 2021.

¹²⁷⁵ Segundo Peregrino e Conci: “Kelsen esclarece que muitos Estados históricos estão a serviço do grupo governante e que a crença em um ‘ideal de um interesse coletivo superior aos interesses de grupo’, ‘suprapartidário’ é uma ilusão metafísica. Obtempera Kelsen que a vontade coletiva não pode ser ‘expressão unilateral do interesse de um grupo’, mas deve surgir como ‘resultante da transação de interesses divergentes e a articulação do povo em partidos políticos significa propriamente a criação de condições orgânicas que façam possível aquela transação e permitam a vontade coletiva a orientar-se em uma direção equitativa’. O papel dos partidos, destarte, seria de prover a vontade estatal e expressar a vontade do povo, inexistentes como dados a priori, como algo a ser revelado por um dirigente supremo. É dizer: a vontade do povo só surge mesmo com a transação dos interesses divergentes, e a inserção dos partidos nas constituições é uma possibilidade de democratizar a formação da vontade coletiva, ao contrário do que se apregoa.” FERREIRA, Marcelo Ramos Peregrino; CONCI, Luiz Guilherme Arcaro. As candidaturas avulsas, o sistema interamericano de direitos humanos e o Estado de partidos. In: FUX, Luiz; PEREIRA, Luiz Fernando; AGRA, Walker de Moura (Coords.), PECCININ, Luiz Eduardo (Org.). **Tratado de direito eleitoral**. Belo Horizonte: Fórum, 2018, v. 2. p. 77. Destarte, por esse raciocínio os mandatários devem estar juridicamente submetidos ao crivo das fidelidades e disciplina partidárias, pois, sem elas haverá uma anomalia na *accountability* do sistema e, da própria formação da vontade estatal.

¹²⁷⁶ CLÈVE, Clèmerson Merlin. **Fidelidade partidária e impeachment**: estudo de caso. 2. ed. Curitiba, Juruá, 2012. p. 29-35.

¹²⁷⁷ SALGADO, Eneida Desiree. **Princípios constitucionais eleitorais**. Belo Horizonte: Fórum, 2010. p. 71. Nesse sentido, assevera que: “O texto constitucional revela essa escolha ao estabelecer, em seu artigo 45, que a ‘Câmara dos Deputados compõe-se de representantes do povo’ e, no artigo 46, que o ‘Senado Federal compõe-se de representantes dos Estados e do Distrito Federal’”.

¹²⁷⁸ Para uma relação entre garantias constitucionais dos parlamentares e livre exercício do mandato, vide: REALE, Miguel. Decôro parlamentar e cassação de mandato eletivo. **Revista de Direito Público**, São Paulo, n. 10, p. 87-93, out./dez. 1969.

¹²⁷⁹ Nas palavras de Salgado: “Essa concepção de Parlamento como órgão de deliberação não se coaduna com um mandato vinculado, em que os representantes políticos recebem instruções, de seu eleitorado ou do seu partido, e

Destarte, no contexto de incorporação das candidaturas comunitárias, é frágil reputar que a inexistência de controle partidário póstumo eivaria o instituto de inconstitucionalidade, visto que os mandatários comunitários manter-se-iam expostos ao principal mecanismo de *accountability* política: o voto; e a todos os demais instrumentos de *accountability* jurídica, acionáveis por Tribunais de Contas, Ministério Público, cidadãos e poderes constituídos¹²⁸⁰. Ademais, não se pode concluir que a simples coexistência de dois regimes de *accountability* violaria o postulado da isonomia, eis que institutos jurídicos similares não devem receber idêntico tratamento.

Com efeito, o eleitor que vota em candidato desfilado de partido o faz, em muito, por saber que ele não estará submetido a pressões partidárias, razão por que o ordenamento deve deferência a essa vontade eleitoral soberana. Além do que, se na perspectiva da qualidade democrática é possível se antever uma ínfima perda na *accountability* vertical do sistema, ainda assim, os ganhos qualitativos que o instituto proporciona a dimensões competitivas, participativas e substanciais do regime político parecem justificar a sua implementação em conformidade à deontologia constitucional e às liberdades políticas essenciais da Carta.

2.3.6 Reserva de quotas por gênero e dispositivos eleitorais esparsos

Críticos das candidaturas comunitárias objetam que o instituto pode consagrar um retrocesso na promoção da igualdade de gênero. Segundo Ana Carolina de Camargo Clève, num sistema político em que a participação feminina é garantida, em grande medida, pela instituição de cotas de gênero sobre as postulações eleitorais partidárias (art. 10, §3º da Lei das Eleições)¹²⁸¹ – na impossibilidade de a ação afirmativa ser estendida às candidaturas apartidárias haverá um enfraquecimento do seu potencial corretivo¹²⁸². É o que também

manifestam-se estritamente no sentido pré-determinado, sendo impossibilitados de refletir sobre os outros argumentos apresentados. Antes, a existência de restrições para a decisão parlamentar revelaria uma democracia estatística, onde as preferências individuais ou grupais se manifestariam sem que se pudesse apontar os responsáveis pela decisão.” SALGADO, Eneida Desiree. **Princípios constitucionais eleitorais**. Belo Horizonte: Fórum, 2010. p. 73.

¹²⁸⁰ V.g.: direito de petição, manejo de ação popular, ajuizamento de ação civil pública, pedido de prestação de contas, representação no conselho de ética, instauração de processo para apurar crimes de responsabilidade, etc.

¹²⁸¹ “Art. 10 [...] § 3º Do número de vagas resultante das regras previstas neste artigo, cada partido ou coligação preencherá o mínimo de 30% (trinta por cento) e o máximo de 70% (setenta por cento) para candidaturas de cada sexo. (Redação dada pela Lei nº 12.034, de 2009)” BRASIL. **Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997**. Estabelece normas para as eleições. Diário Oficial, 01 out. 1997. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19504.htm. Acesso em: 08 set. 2021.

¹²⁸² “Hoje a legislação eleitoral garante cota de, no mínimo, trinta por cento para candidatura do gênero com menor participação - o que, na prática, acaba sendo cota para mulheres, que, infelizmente, têm menor participação no cenário político. Visando a maior participação feminina, a mais qualidade nessa democracia representativa, e considerando inúmeros estudos de Ciência Política que apontam a correlação entre dinheiro e sucesso eleitoral, o Supremo Tribunal Federal e o Tribunal Superior Eleitoral fixaram entendimento de que, pelo menos, trinta por

preocupa Santano, para quem a natureza muito mais livre, e menos passível a intervenções das candidaturas avulsas, dificultaria a incidência de medidas estatais afirmativas¹²⁸³.

Com apreço a essa relevantíssima objeção, as dificuldades suscitadas pelas eleitoralistas podem ser significativamente contornadas no processo de incorporação do instituto participativo, que inelutavelmente deve ser voltado a combater toda forma de discriminação (art. 3º, IV) e a consagrar a isonomia material entre cidadãos e cidadãs (art. 5º *caput*). Se na perspectiva do *ser* é possível que as candidaturas comunitárias sejam utilizadas mais por homens do que por mulheres, *impactando grave e desproporcionalmente* a igualdade de gênero nas competições eleitorais, esse desvirtuamento à política de gênero pode ser evitado com a imposição de quotas também nas listas cívicas¹²⁸⁴.

Assim, da mesma forma que a licitude de postulações partidárias depende do registro de ao menos 30% de candidatos de cada sexo (gênero), a regra deve ser igualmente aplicada, por analogia, no registro de listas comunitárias e na eventual repartição de recursos entre os (as) postulantes. Nesse caso, além de se garantir equânime proteção formal entre as postulações partidárias e comunitárias no aspecto do gênero, o instituto avançaria para desvincular a postulação de candidatas ao necessário beneplácito de lideranças partidárias, em sua maioria representadas por homens num Brasil insistentemente patriarcal¹²⁸⁵.

cento dos recursos do Fundo Partidário e do Fundo Especial de Financiamento de Campanha devem ser reservados às candidaturas femininas, para garantir a efetividade da política de inclusão prevista em lei. Embora a mudança no quadro de baixa representatividade feminina caminhe a passos lentos, as garantias legislativas, as diretrizes estabelecidas pelas Cortes Superiores e o papel do Tribunal Superior Eleitoral na aplicação de sanções, quando do descumprimento dessas normas, tratam-se de verdadeiras conquistas, indispensáveis para alcançar a igualdade de gênero no campo político.” BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Transcrição de Audiência Pública do Recurso Extraordinário 1238853/RJ**. Relator: Min. Luís Roberto Barroso, 09 dez. 2019. Audiência Pública sobre Viabilidade das Campanhas Avulsas. p. 263-264. Disponível em: http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/audienciasPublicas/anexo/Audiencia_Publica_Viabilidade_Candidaturas_Avulsas_RE_1238853.pdf. Acesso em: 20 maio 2021

¹²⁸³ SANTANO, Ana Claudia. **Candidaturas Independentes**. Curitiba: Íthalla, 2018 p. 186.

¹²⁸⁴ Para um exame da teoria do impacto desproporcional nas discriminações de gênero, cf. MARQUES, Thalita Araujo; TOFFANO, Marcelo. Análise sobre o Princípio Constitucional da Isonomia e a Teoria do Impacto Desproporcional como instrumento de combate à Desigualdade de Gênero no Brasil. **Revista de Iniciação Científica e Extensão da Faculdade de Direito de Franca**, v. 5, n. 1, 2020; e BRASIL. Supremo Tribunal Federal e BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Acórdão na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.946-5**. Relator: Min. Sydney Sanches. Julgamento: 29 abr. 1999. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=347341>. Acesso em: 26 dez. 2021.

¹²⁸⁵ Cf. GANDRA, Alana. Apenas dois partidos políticos têm maioria feminina no Brasil. **Agência Brasil**, Rio de Janeiro, 08 mar. 2018. Geral. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2018-03/apenas-dois-partidos-politicos-tem-maioria-feminina-no-brasil>. Acesso em: 26 dez 2021. A propósito, o problema tem dimensões globais: “Em levantamento realizado em 1997, envolvendo 418 partidos de 86 países em diferentes continentes, constatou-se que em apenas 10,8% desses partidos as mulheres ocupavam cargos de presidente ou secretária-geral” ARAÚJO, Clara. Partidos políticos e gênero: mediações nas rotas de ingresso das mulheres na representação política. **Revista de Sociologia e Política**, p. 193-215, 2005, em alusão ao estudo: IPU. **Men and Women in Politics: Democracy Still in the Making. A Comparative Study. Report and Documents n. 28**. Geneve: Inter-Parliamentary Union IPU, 1997.

Destarte, tal como o art. 10, §3º da Lei das Eleições não infirma a constitucionalidade das candidaturas comunitárias, outros dispositivos da legislação ordinária instituídos sob a vigência do paradigma monopolizador tampouco a comprometem. Na sua melhor reconhecimento, carecem de ser harmonizados ao paradigma de colegitimidade postulatória, por interpretação conforme ou regulamentação superveniente, respeitada a supremacia constitucional.

Sem ignorar que nem a postura judicial excessivamente manipulativa, nem a postura de inércia em face a omissões inconstitucionais, revelam-se compatíveis ao Estado de Direito¹²⁸⁶, merecem alusão quanto à necessidade de *filtragem constitucional* o artigo 112 (respeitante à suplência dentro das legendas),¹²⁸⁷ o artigo 131 (relativo à fiscalização de Mesas Receptoras)¹²⁸⁸ e o artigo 155 §1º (atinente ao acompanhamento de urnas)¹²⁸⁹ – todos do Código Eleitoral; os artigos 10 (tocante ao número máximo de postulantes registráveis por vagas)¹²⁹⁰, 13 (pertinente a substituição de candidatos após o registro)¹²⁹¹, 16-A, parágrafo único (alusivo ao cômputo de votos de candidatos *sub judice*)¹²⁹², 30-A (referente à legitimidade ativa para representação de captação ou gasto ilícito de recursos)¹²⁹³, 31 (afeto à

¹²⁸⁶ Não se pode olvidar que a omissão legislativa não é justificativa para o descumprimento da Constituição. Assim sendo, embora a atuação jurisdicional em feições normativas deva se realizar de modo excepcional, isso não significa um impeditivo a colmatação das omissões do legislador (vide julgado recente no caso das uniões homoafetivas: BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Ação Direta de Inconstitucionalidade 4277/DF**. Relator: Min. Ayres Britto, 05 maio 2011. Diário da Justiça Eletrônico, 14 out. 2011. Disponível em: <https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/20627236/acao-direta-de-inconstitucionalidade-adi-4277-df-stf>. Acesso em: 08 set. 2021).

¹²⁸⁷ “Art. 112. Considerar-se-ão suplentes da representação partidária: I - os mais votados sob a mesma legenda e não eleitos efetivos das listas dos respectivos partidos; II - em caso de empate na votação, na ordem decrescente da idade.” BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Diário Oficial da União, 05 out. 1988, p. 1 (Publicação Original). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 20 maio 2021.

¹²⁸⁸ “Art. 131. Cada partido poderá nomear 2 (dois) delegados em cada município e 2 (dois) fiscais junto a cada mesa receptora, funcionando um de cada vez.” BRASIL, *ibidem*.

¹²⁸⁹ “Art. 155 [...] §1º Os fiscais e delegados de partidos têm direito de vigiar e acompanhar a urna desde o momento da eleição, durante a permanência nas agências do Correio e até a entrega à Junta Eleitoral.” BRASIL, *ibidem*.

¹²⁹⁰ “Art. 10. Cada partido ou coligação poderá registrar candidatos para a Câmara dos Deputados, a Câmara Legislativa, as Assembleias Legislativas e as Câmaras Municipais no total de até 150% (cento e cinquenta por cento) do número de lugares a preencher, salvo: [...]” BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Diário Oficial da União, 05 out. 1988, p. 1 (Publicação Original). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 20 maio 2021.

¹²⁹¹ “Art. 13. É facultado ao partido ou coligação substituir candidato que for considerado inelegível, renunciar ou falecer após o termo final do prazo do registro ou, ainda, tiver seu registro indeferido ou cancelado.” BRASIL, *ibidem*.

¹²⁹² “Art. 16-A [...] Parágrafo único. O cômputo, para o respectivo partido ou coligação, dos votos atribuídos ao candidato cujo registro esteja *sub judice* no dia da eleição fica condicionado ao deferimento do registro do candidato.” BRASIL, *ibidem*.

¹²⁹³ “Art. 30-A. Qualquer partido político ou coligação poderá representar à Justiça Eleitoral, no prazo de 15 (quinze) dias da diplomação, relatando fatos e indicando provas, e pedir a abertura de investigação judicial para apurar condutas em desacordo com as normas desta Lei, relativas à arrecadação e gastos de recursos.” BRASIL, *ibidem*.

destinação das sobras de recursos de campanha)¹²⁹⁴, 34, §1º (sobre acesso ao sistema interno das entidades que divulgam pesquisas de opinião)¹²⁹⁵, 63¹²⁹⁶, 65¹²⁹⁷, 66¹²⁹⁸, 67¹²⁹⁹, 70¹³⁰⁰ e 71¹³⁰¹ (relativos à composição das Mesas Receptoras e fiscalização das eleições) – todos da Lei 9.504/97; o artigo 17 da LC 64/90 (concernente a substituição de candidatos declarados inelegíveis)¹³⁰²; o artigo 51 da Lei 9.096/95 (pertinente à utilização gratuita de escolas ou Casas Legislativas para reuniões eleitorais)¹³⁰³; entre dispositivos regimentais das Casas Legislativas, que, por se tratarem de matéria *interna corporis*, demandam especial deferência às escolhas parlamentares¹³⁰⁴.

¹²⁹⁴ “Art. 31. Se, ao final da campanha, ocorrer sobra de recursos financeiros, esta deve ser declarada na prestação de contas e, após julgados todos os recursos, transferida ao partido, obedecendo aos seguintes critérios: [...]” BRASIL, *ibidem*.

¹²⁹⁵ “Art. 34 [...] § 1º Mediante requerimento à Justiça Eleitoral, os partidos poderão ter acesso ao sistema interno de controle, verificação e fiscalização da coleta de dados das entidades que divulgaram pesquisas de opinião relativas às eleições, incluídos os referentes à identificação dos entrevistadores e, por meio de escolha livre e aleatória de planilhas individuais, mapas ou equivalentes, confrontar e conferir os dados publicados, preservada a identidade dos respondentes.” BRASIL, *ibidem*.

¹²⁹⁶ “Art. 63. Qualquer partido pode reclamar ao Juiz Eleitoral, no prazo de cinco dias, da nomeação da Mesa Receptora, devendo a decisão ser proferida em 48 horas.” BRASIL, *ibidem*.

¹²⁹⁷ “Art. 65. A escolha de fiscais e delegados, pelos partidos ou coligações, não poderá recair em menor de dezoito anos ou em quem, por nomeação do Juiz Eleitoral, já faça parte de Mesa Receptora.” BRASIL, *ibidem*.

¹²⁹⁸ “Art. 66. Os partidos e coligações poderão fiscalizar todas as fases do processo de votação e apuração das eleições e o processamento eletrônico da totalização dos resultados.” BRASIL, *ibidem*.

¹²⁹⁹ “Art. 67. Os órgãos encarregados do processamento eletrônico de dados são obrigados a fornecer aos partidos ou coligações, no momento da entrega ao Juiz Encarregado, cópias dos dados do processamento parcial de cada dia, contidos em meio magnético.” BRASIL, *ibidem*.

¹³⁰⁰ “Art. 70. O Presidente de Junta Eleitoral que deixar de receber ou de mencionar em ata os protestos recebidos, ou ainda, impedir o exercício de fiscalização, pelos partidos ou coligações, deverá ser imediatamente afastado, além de responder pelos crimes previstos na Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965 - Código Eleitoral.” BRASIL, *ibidem*.

¹³⁰¹ “Art. 71. Cumpre aos partidos e coligações, por seus fiscais e delegados devidamente credenciados, e aos candidatos, proceder à instrução dos recursos interpostos contra a apuração, juntando, para tanto, cópia do boletim relativo à urna impugnada.” BRASIL, *ibidem*.

¹³⁰² “Art. 17. É facultado ao partido político ou coligação que requerer o registro de candidato considerando inelegível dar-lhe substituto, mesmo que a decisão passada em julgado tenha sido proferida após o termo final do prazo de registro, caso em que a respectiva Comissão Executiva do Partido fará a escolha do candidato.” BRASIL, *ibidem*.

¹³⁰³ “Art. 51. É assegurado ao partido político com estatuto registrado no Tribunal Superior Eleitoral o direito à utilização gratuita de escolas públicas ou Casas Legislativas para a realização de suas reuniões ou convenções, responsabilizando-se pelos danos porventura causados com a realização do evento.” BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Diário Oficial da União, 05 out. 1988, p. 1 (Publicação Original). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 20 maio 2021.

¹³⁰⁴ Cf. SANTANO, Ana Claudia. **Candidaturas Independentes**. Curitiba: Íthala, 2018. p. 196-203.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Depreende-se do Direito Internacional dos Direitos Humanos que a proibição às postulações eleitorais apartidárias, em termos genéricos e sem fundadas justificações, não encontra guarida na Declaração Universal dos Direitos Humanos, no Pacto Internacional dos Direitos Políticos, na Carta Democrática Interamericana ou no Pacto de São José da Costa Rica. Essa exegese irrompe da observação geral n.º 25 do Comitê de Direitos Humanos da ONU, dos precedentes fixados pela Corte IDH em *Yatama vs. Nicarágua*, em *López Mendoza vs. Venezuela* e em *Castañeda Gutman vs. Estados Unidos Mexicanos* – neste último caso, considerando-se a imperatividade de o princípio da proporcionalidade ser observado nas restrições perpetradas pelos Estados-parte a liberdades políticas fundamentais.

Essa orientação internacional é também predominante no entendimento da Corte Africana de Direitos Humanos, que, mesmo a partir de tratado regional menos garantista na proteção de direitos políticos dos cidadãos, considera ilegítimas limitações consumadas às capacidades eleitorais ativa e passiva dos indivíduos sem que os Estados assumam o ônus de atestar a imprescindibilidade e a adequabilidade das restrições a direitos humanos fundamentais – a exemplo de constrições sobre as potestades de votar e de ser votado e sobre a liberdade de associação – enquanto externalidades indispensáveis ao regime democrático.

No sistema Europeu, em que os direitos políticos dos indivíduos são consagrados de forma mais tímida e em que a *teoria da margem da apreciação nacional* é amplamente aplicada pelo Tribunal Europeu de Direitos Humanos, apesar de o órgão não ter enfrentado a discussão sobre a convencionalidade de proibições universais às postulações independentes, ele reconhece que os Estados-parte possuem significativa liberdade para instituírem as regras dos seus sistemas eleitorais. Embora inexista um precedente enfrentando a tese acerca da inconventionalidade da aniquilação das capacidades políticas dos independentes, a realidade eleitoral dos países europeus atesta a percepção político-cultural de que a liberdade dos apartidários é direito humano fundamental e convencional, o que pode ser aferido a partir da *doutrina do consenso* e da tendência de 46 (quarenta e seis) dos 47 (quarenta e sete) Estados submetidos à jurisdição do órgão admitirem postulações independentes ao menos em uma modalidade de pleito ao Legislativo ou ao Executivo nos limites de sua soberania.

No âmbito nacional e na perspectiva interna, verifica-se que a exegese predominante de que o texto constitucional de 1988 é claramente proibitivo das candidaturas apartidárias (*in*

claris cessat interpretativo) é contrária às mais basilares premissas da *Hermenêutica Crítica*, cujas premissas afastam as falácias lógicas de um dualismo interpretativo metodológico, supostamente capaz de demonstrar a não jurisdicionabilidade da celeuma. Embora haja quem sustente que o juízo sobre a admissibilidade das candidaturas comunitárias já teria sido assentado pelo constituinte, carecendo o Judiciário de legitimidade democrática para repetir a operação, a hipótese nega a distinção entre texto normativo e norma, numa posição *originalista* e *interpretativista* alheia à complexidade dos processos de compreensão e aplicação do direito, assim como contrária à tradição brasileira, à historicidade dos direitos políticos e à dialeticidade que culminou na positivação do princípio da universalização do sufrágio na Carta Cidadã de 1988 (art. 14, *caput*).

Com efeito, constata-se que a insistência em um debate dicotômico entre interpretativistas e não-interpretativistas a fim de equacionar o impasse sobre a admissibilidade das candidaturas apartidárias na Constituição de 1988 é reducionista e limitada, inapta a incorporar as conquistas evolutivas advindas do giro-hermenêutico-pragmático. Ademais, pelas suas deficiências epistemológicas, é insatisfatória para o enfrentamento de questões atinentes aos fundamentos do direito e de decisões judiciais, bem como de decisões relativas às teorias da justiça que lhes dão legitimidade, mormente considerando-se a antinomia *prima facie* entre o art. 14, §3º, V e os artigos 1º, II, V e parágrafo único c/c os artigos 5º, IV, XIII, XVII e XX e art. 5º, §1º e 2º c/c os artigos 77, §2º, 28 e 29, II – todos da CF/88 e levando-se em conta a contradição do *autointeresse* a envolver constituintes e legisladores eleitos exclusivamente por intermédio de partidos.

Embora significativa parcela da doutrina defenda que as condições de elegibilidade não se tratam de limitações ao direito passivo de ser votado, mas de pressupostos materiais necessários a participação cidadã no processo eleitoral, na prática, positivas ou negativas, tratam-se elas de cláusulas que subordinam o exercício material da capacidade eleitoral passiva a interesses (públicos) que precisam ser submetidos a juízos valorativos no Estado Democrático de Direito. Ao ostentar uma natureza jurídica de garantia asseguradora da fruição do direito de ser votado, as candidaturas apartidárias se inserem nos ordenamentos como consectários da universalização do sufrágio, visto que necessárias à preservação da capacidade eleitoral passiva independentemente de convicções político-partidárias, amparando as liberdades de consciência e de associação (em sentido amplo) como *trunfos* contra o utilitarismo e o árbitro das “maiorias”.

Na medida em que a possibilidade de postulantes apartidários serem eleitos representa a vitória de legítimas e soberanas preferências eleitorais, as objeções de possível

embaraço à governabilidade, de maior suscetibilidade à influência do poder econômico ou de dificuldades para compatibilização do instituto ao sistema eleitoral não podem justificar a exegese de plena restrição à liberdade política apartidária, porquanto o dever estatal de prover mínima proteção ao direito de ser votado é imanente à processualidade democrática e à concreção do sufrágio universal. Conquanto seja axiologicamente justificável a imposição de apoio popular mínimo e de cláusulas de desempenho como condições necessárias à viabilização dos pleitos e à fruição de recursos eleitorais escassos, é com a ampliação do espectro de liberdades dos cidadãos que o arranjo político da Constituição Cidadã pode se aproximar do ideal democrático – conquistado com o sangue de partidários e apartidários.

REFERÊNCIAS

- ABRANCHES, Sérgio Henrique Hudson de. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. **Revista Dados**, v. 31, n. 1, p. 5-32, 1988.
- ACE PROJECT. Can independent candidates compete in presidential or legislative elections?. [S. l.], 2021. Disponível em: <http://aceproject.org/epic-en/CDMap?question=PC008&f>. Acesso em: 08 set. 2021.
- ACHPR. Comissão Africana dos Direitos Humanos e dos Povos. **Tanganyika Law Society, The Legal and Human Rights Centre e Reverendo Christopher R. Mtikila vs. United Republic of Tanzania**. Presidente: Sophia A. B. Akuffo. Banjul (Gâmbia), 14 jun. 2013. Disponível em: <https://www.african-court.org/en/images/Cases/Judgment/Judgment%20Application%20009-011-2011%20Rev%20Christopher%20Mtikila%20v.%20Tanzania.pdf>. Acesso em: 05 maio 2021.
- ACNUDH. Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos. **Observación General n.º. 25**: Comentarios generales adoptados por el Comité de los Derechos Humanos, Artículo 25 - La participación en los asuntos públicos y el derecho de voto. 57º período de sesiones, 12 jul. 1996. Disponível em: <http://hrlibrary.umn.edu/hrcommittee/Sgencom25.html>. Acesso em: 05 maio 2021.
- AGRA, Walber de Moura. Art. 1º, II: A cidadania. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes *et al.* **Comentários à Constituição do Brasil**. 2. ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2018.
- AGUIRRE SALA, Jorge Francisco. Necesidad y condiciones de la democracia líquida: los primeros pasos en México. **Culturales**, v. 4, n. 2, p. 135-161, 2016.
- AIETA, Vânia Siciliano. **Partidos políticos**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.
- AIETA, Vânia Siciliano; FROTA, Leandro Mello. Partidos Políticos. In: ÁVALO, Alexandre *et al.* (Coords.). **O Novo Direito Eleitoral Brasileiro**: manual de Direito Eleitoral. Belo Horizonte: Fórum, 2014.
- ALCÂNTARA, Adriana Soares. A função interpretativa das decisões do Tribunal Superior Eleitoral e a segurança jurídica como princípio constitucional. **Suffragium Revista do Tribunal Regional Eleitoral do Ceará**, v. 7, n. 11, p. 11-21, jan./jun. 2015.
- ALEXY, Robert. **Teoria dos Direitos Fundamentais**. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2012.
- ALMEIDA FILHO, Agassiz. **Introdução ao direito constitucional**. Rio de Janeiro: Forense, 2008.
- ALMEIDA, Camila Crivlin de. **O instituto da candidatura avulsa na democracia brasileira**. 2018. 89 f. Monografia (Graduação em Direito) – Universidade de Brasília, Brasília, 2018.
- ALMEIDA, Lucas Gomes. **(In)constitucionalidade da candidatura avulsa**: uma análise entre a repercussão geral da matéria e a disciplina jurídica do Pacto de San José da Costa Rica. 2019. 57 f. Monografia (Graduação em Direito) – Universidade Federal do Tocantins, Palmas, 2019.
- ALMEIDA, Maria Antónia Pires de. Partidos e Independentes nos vários níveis de governo: Portugal no contexto Europeu. **Portuguese Journal of Political Science and International**

Relations, n. 5, p. 136, 2011. Disponível em:

<http://www.perspectivasjournal.com/index.php?journal=perspectivas&page=index>. Acesso em: 16 jun. 2021.

ALTMAN, David; PÉREZ-LIÑÁN, Aníbal. Assessing the quality of democracy: Freedom, competitiveness and participation in eighteen Latin American countries. **Democratization**, v. 9, n. 2, p. 85-100, 2002.

ÁLVARES, Roberta Karolinnny. Rodrigues. Tendências interpretativas da Corte Interamericana de Direitos Humanos. **Revista dos Estudantes de Direito da Universidade de Brasília**, v. 14, p. 108-130, 2018. Disponível em:

<https://periodicos.unb.br/index.php/redunb/article/view/16566>. Acesso em: 19 dez. 2021.

ALVES, Pedro Henrique B. Reynaldo. A primavera brasileira e a volta dos estudantes pernambucanos às ruas. **Consulex Revista jurídica**, v. 17, n. 396, p. 30-31, jul. 2013.

ALVIM, Frederico Franco. A elegibilidade e seus impedimentos no direito comparado e nos pactos internacionais. In: FUX, Luiz; PEREIRA, Luiz Fernando; AGRA, Walker de Moura (Coords.). PECCININ, Luiz Eduardo (Org.). **Tratado de direito eleitoral**. Belo Horizonte: Fórum, 2018, v. 3, p. 35-69.

ALVIM, Frederico Franco. **Manual de direito eleitoral**. Belo Horizonte: Fórum, 2014.

AMARAL, Roberto. Apontamentos para a reforma política: a democracia representativa está morta; viva a democracia participativa. **Revista de informação legislativa**, v. 38, n. 151, p. 29-65, jul./set. 2001. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/699>. Acesso em: 20 maio 2021.

ANASTASIA, Fátima; MELO, Carlos Ranufo; SANTOS, Fabiano. **Governabilidade e representação política na América do Sul**. São Paulo: Editora Unesp, 2004.

ANDRADE, Almir de. **Democracia social e econômica**: Cultura política e o pensamento autoritário. Brasília: Biblioteca do pensamento político Brasileiro, Câmara dos Deputados, 1983.

ARAGÃO, João Carlos Medeiros de; MOITA, Susana Ribeiro. Rejeição ao monopólio político partidário brasileiro. **Revista Processus de Estudos de Gestão, Jurídicos e Financeiros**, v. 11, n. 41, p. 59-75, 2020. Disponível em: <https://periodicos.processus.com.br/index.php/egif/article/view/237>. Acesso em: 19 dez. 2021.

ARAGÓN, Manuel. Derecho de sufragio: principio y función. In: NOHLEN, Dieter *et al.* (Orgs.). **Tratado de derecho electoral comparado de América Latina**. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica; Instituto Interamericano de Derechos Humanos; Universidad de Heidelberg; International IDEA; Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; Instituto Federal Electoral, 2007.

ARAS, Augusto. **As candidaturas avulsas à luz da Carta de 88**. Brasília: Edição do autor, 2018.

ARAÚJO, Caetano Ernesto P. **Partidos políticos**: há futuro para o monopólio da representação?. Senado Federal, Consultoria Legislativa, 2004.

ARAÚJO, Clara. Partidos políticos e gênero: mediações nas rotas de ingresso das mulheres na representação política. **Revista de Sociologia e Política**, p. 193-215, 2005, em alusão ao estudo: IPU. **Men and Women in Politics**: Democracy Still in the Making. A Comparative Study. Report and Documents n. 28. Geneve: Inter-Parliamentary Union IPU, 1997.

ARAUJO, Raul Lustosa Bittencourt de; MACHADO, Raquel Cavalcanti Ramos. A juridicidade da candidatura avulsa no brasil e a sua operabilidade no sistema eleitoral em vigor. **Encontros Universitários da UFC**, v. 4, n. 3, p. 2214, 2019. Disponível em: <http://www.periodicos.ufc.br/eu/article/view/55759>. Acesso em: 16 jun. 2021.

ARGENTINA. Código Electoral Nacional. Decreto n.º 2135. Buenos Aires, 18 ago. 1983. Disponível: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/15000-19999/19442/texact.htm>. Acesso em: 19 dez. 2021.

ARGUEDAS, Sol Cárdenas; VÁZQUEZ, Francisco Reveles. Candidaturas Independientes en México: Conceptos, Evolución, Contexto y el Proceso Electoral de 2015. In: RIYAS, María Leoba Castañeda et al. (Coords.). **Monitor Democrático 2016: Democracia Electoral Rijosa y Litigiosa en México: Un caso, la paridad de género**. 2016.

ASTUDILLO, César. La postulación de candidaturas partidistas e independientes en América latina en el contexto de los Derechos de participación política. In: FREIDENBERG, Flavia; MUÑOZ-POGOSSIAN, Betilde. **Reformas a las Organizaciones de Partidos en América Latina (1978-2015)**. Lima: Escuela de Gobierno y Políticas Públicas de la Pontificia Universidad Católica de Perú, 2016.

ÁVILA, Humberto. **Teoria dos Princípios**. 11. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

AVULSO. In: DICIONÁRIO Michaelis Brasileiro da Língua Portuguesa. Disponível em: <http://michaelis.uol.com.br/busca?id=ZMO9>. Acesso em: 14 maio 2021.

AVULSO. In: DICIONÁRIO Priberam da Língua Portuguesa. Disponível em: <https://dicionario.priberam.org/avulso>. Acesso em: 14 maio 2021.

BACHOF, Otto. **Normas Constitucionais Inconstitucionais?**. Tradução de José Manuel M. Cardoso da Costa. Coimbra, Almedina: 1994.

BARAK, Aharon. Proportionality and principled balancing. **Law & Ethics of Human Rights**, v. 4, n. 1, p. 1-16, 2010.

BARATA, Rodrigo Sarmiento. **A mutação constitucional e o STF: Sua utilização e algumas perspectivas**. São Paulo: Sociedade Brasileira de Direito Público, 2009.

BARRETO, Álvaro. Filiação partidária e elegibilidade: é possível avançarmos às candidaturas independentes?. In: FUX, Luiz; PEREIRA, Luiz Fernando; AGRA, Walker de Moura (Coords.). PECCININ, Luiz Eduardo (Org.). **Tratado de direito eleitoral**. Belo Horizonte: Fórum, 2018, v. 3, p. 198-220, p. 198-202.

BARROSO, Luís Roberto. Constituição, democracia e supremacia judicial: direito e política no Brasil contemporâneo. **Revista da Faculdade de Direito da UERJ**, v. 2, n. 21, p. 15-21, 2012. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rfduerj/article/view/1794>. Acesso em: 19 dez. 2021.

BASTOS JÚNIOR, Luiz Magno Pinto; SANTOS, Rodrigo Miotto dos. Levando a Sério Os Direitos Políticos Fundamentais: Inelegibilidade e Controle de Convencionalidade. **Revista Direito GV**, São Paulo, v. 11, n. 1, p. 223-256. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/revdireitogv/article/view/56807/55344>. Acesso em: 19 dez. 2021.

BATISTA FREIJEDO, Francisco J. Elecciones y Estado democrático de Derecho. **Revista española de derecho constitucional**, ano 11, n. 32, maio/ago. 1991, p. 115-134.

- BENTIVOGLIO, Julio. A história conceitual de Reinhart Koselleck. **Dimensões**, 2010, v. 24, 2010, p. 115. Disponível em: <https://periodicos.ufes.br/index.php/dimensoes/article/view/2526>. Acesso em: 16 dez. 2021.
- BICALHO, Maria Fernanda. As Câmaras Municipais no Império Português: o exemplo do Rio de Janeiro. **Revista Brasileira de História**, São Paulo, v. 18, n. 36, p. 251-580, 1998. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-01881998000200011&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 16 dez. 2021.
- BICKEL, Alexander. **The last dangerous branch**. 2. ed. Indianapolis: Bobbs-Merrill Co, 1986.
- BIERRENBACH, Flavio. **Quem tem medo da Constituinte**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.
- BIJOS, Daniel. Federalismo e estratégias eleitorais em sistemas proporcionais com lista aberta: o caso do Brasil. **Revista do Serviço Público**, v. 63, n. 1, p. 7-24, 2012. Disponível em: <http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/1814>. Acesso em: 16 jun. 2021.
- BINENBOJM, Gustavo. **A nova jurisdição constitucional**. Legitimidade democrática e instrumentos de realização. 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2010.
- BIRCH, Anthony H. **The Concepts and theories of modern democracy**. Londres: Routledge, 1993.
- BOBBIO, Norberto. A política. In: SANTILLÁN, José Fernandez (Org.). **Norberto Bobbio: o filósofo e a Política** (Antologia). Tradução de César Benjamin e Vera Ribeiro. Rio de Janeiro: Contraponto, 2003.
- BOLÍVIA. Ley nº 026. **Ley del Régimen Electoral**. La Paz, 30 jun. 2010. Disponível em: <https://www.diputados.bo/leyes/ley-n%C2%B0-026>. Acesso em: 16 dez. 2021.
- BONAVIDES, Paulo. **A constituição aberta: temas políticos e constitucionais da atualidade, com ênfase no Federalismo das Regiões**, 3. ed, São Paulo: Malheiros, 2004.
- BONAVIDES, Paulo. A decadência dos partidos políticos e o caminho para a democracia direta. **Revista da Ordem dos Advogados do Brasil**, v. 26, n. 62, p. 57-67, jan./jun. 1986.
- BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.
- BONAVIDES, Paulo. Congresso e a constituinte. **Jornal do Brasil**, Rio de Janeiro, p. 9, 19 ago. 1985.
- BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2011.
- BONAVIDES, Paulo. Jurisdição Constitucional e Legitimidade: algumas observações sobre o Brasil. **Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional**, v. 7, 2003.
- BONAVIDES, Paulo. **Teoria constitucional da democracia participativa**. São Paulo: Malheiros, 2003.
- BORN, Rogério Carlos. **Direito eleitoral militar**. 2. ed. Curitiba: Juruá, 2014.
- BRAGA, Claudio Mendonça. **Partidos Políticos e Federação**. São Paulo: Verbatim, 2012.
- BRAGANÇA, Luiz Philippe de Orleans e. **Parecer [s. n.], de 2018**. Da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania sobre a Proposta de Emenda à Constituição nº 229, de 2008. Apensadas PEC nº 407/2009; PEC nº 350/2017 e PEC nº 378/2017. Altera o inciso V do § 3º

do art. 14 da Constituição Federal para permitir a candidatura de pessoas sem filiação partidária, mediante apoio de um número mínimo de eleitores. Brasília, Senado Federal, 08 ago. 2019. Disponível em:

https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=0250C85787EDD8B36E8FEC6DB6DDEF01.proposicoesWebExterno1?codteor=1786752&filename=Tramitacao-PEC+229/2008. Acesso em: 21 maio 2021.

BRANCATI, Dawn. Winning Alone: The electoral fate of independent candidates worldwide. **The Journal of Politics**, v. 70, n. 3, p. 648-662, jun. 2008.

BRANCATI, Dawn. **Winning Alone**: The electoral fate of independent candidates worldwide. *The Journal of Politics*, v. 70, n. 3, p. 648-662, jun. 2008. Disponível em: <https://doi.org/10.1017/s0022381608080675>. Acesso em: 05 maio 2021.

BRANCO, Paulo Gustavo; MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de Direito Constitucional**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

BRANCO, Paulo Gustavo; MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de Direito Constitucional**. 12. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

BRANDÃO, Lucas Coelho. **Os Movimentos Sociais e a Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988**: entre a política institucional e a participação popular. 2011. Dissertação (Mestrado) – Departamento de Sociologia/Programa de Pós-Graduação em Sociologia, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8132/tde-16082012-125217/pt-br.php>. Acesso em: 19 dez. 2021.

BRASIL, Joaquim Francisco de Assis. **Democracia Representativa**: do voto e do modo de votar. 3. ed. Paris: Guillard; Aillaud, 1895.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 815**. Relator: Min, Moreira Alves. 28 mar. 1996. Diário da Justiça, 10 maio 1996. Disponível em: <http://stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28ADI%24%2ESCLA%2E+E+815%2E+ENUM%2E%29+OU+%28ADI%2E+ACMS%2E+ADJ2+815%2E+ACMS%2E%29&base=baseAcordados&url=http://tinyurl.com/b9ewxk5>. Acesso em: 04 jun. 2021.

BRASIL. **Constituição (1946)**. Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 18 de setembro de 1946. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm. Acesso em: 27 fev. 2021.

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (de 24 de fevereiro de 1891)**. Nós, os representantes do povo brasileiro, reunidos em Congresso Constituinte, para organizar um regime livre e democrático, estabelecemos, decretamos e promulgamos a seguinte. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm. Acesso em: 16 dez. 2021.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Diário Oficial da União, 05 out. 1988, p. 1 (Publicação Original). Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/consti/1988/constituicao-1988-5-outubro-1988-322142-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 20 maio 2021.

BRASIL. Constituição Política do Império do Brasil (de 25 de março de 1824).

Constituição Política do Império do Brasil, elaborada por um Conselho de Estado e outorgada pelo Imperador D. Pedro I, em 25.03.1824. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm. Acesso em: 20 maio 2021.

BRASIL. Decreto n.º 21.076, de 24 de fevereiro de 1932. Decreta o Código Eleitoral. Diário Oficial da União, Seção 1, 26 fev. 1932, p. 3385. Disponível em:

<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-21076-24-fevereiro-1932-507583-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 14 maio 2021.

BRASIL. Decreto-lei 7.586 de 28 de maio de 1945. Regula, em todo o país, o alistamento eleitoral e as eleições a que se refere o art. 4º da Lei Constitucional nº 9, de 28 de fevereiro de 1945. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/del7586.htm. Acesso em: 27 fev. 2021.

BRASIL. Diário da Assembleia Nacional Constituinte (Suplemento). Subcomissão do sistema eleitoral e partidos políticos. Brasília, 20 jul. 1987. Disponível em:

<https://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/sup99anc20jul1987.pdf#page=18>. Acesso em: 16 dez. 2021.

BRASIL. Diário da Assembleia Nacional Constituinte (Suplemento). Subcomissão dos Direitos Políticos, dos Direitos Coletivos e Garantias. Brasília, 08 jul. 1987. Disponível em: [sup90anc08jul1987.pdf](https://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/sup90anc08jul1987.pdf) (camara.gov.br). Acesso em: 16 dez. 2021.

BRASIL. Diário da Assembleia Nacional Constituinte (Suplemento). Comissão da Organização Eleitoral, Partidária e Garantias das Instituições. Brasília, 02 jul. 1987. Disponível em:

<https://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/sup87anc02jul1987.pdf#page=79>. Acesso em: 16 dez. 2021.

BRASIL. Diário da Assembleia Nacional Constituinte (Suplemento). Comissão da Organização Eleitoral, Partidária e Garantias das Instituições. Brasília, 02 jul. 1987.

Disponível em: <https://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/sup87anc02jul1987.pdf#page=79>. Acesso em: 16 dez. 2021.

BRASIL. Diário do Congresso Nacional, ano XL, n. 162, 30 nov. 1985. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/diarios/ver/15494?sequencia=1>. Acesso em: 16 dez. 2021.

BRASIL. Diário do Congresso Nacional, ano XL, n. 163, 03 dez. 1985. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/diarios/ver/15494?sequencia=1>. Acesso em: 16 dez. 2021.

BRASIL. Diários da Assembleia Nacional Constituinte (Suplemento). Brasília, 21 jul. 1987. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/publicacoes/diarios_anc.

Acesso em: 06 set. 2021.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 18, de 05 de fevereiro de 1998. Dispõe sobre o regime constitucional dos militares. Diário Oficial da União, 06 fev. 1998, p. 1. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc18.htm. Acesso em: 20 maio 2021.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 25, de 15 de maio de 1985. Altera dispositivos da Constituição Federal e estabelece outras normas constitucionais de caráter transitório. Diário Oficial de 16 maio 1985, p. 7313. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc_anterior1988/emc25-85.htm. Acesso em: 20 maio 2021.

BRASIL. **Lei n.º 4.737, de 15 de julho de 1965**. Institui o Código Eleitoral. Diário Eleitoral da União, 19 jul. 1965, p. 6746. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4737.htm. Acesso em: 20 maio 2021.

BRASIL. **Lei n.º 48, de 4 de maio de 1935**. Modifica o Código Eleitoral. Diário Oficial, 08 maio 1935. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1930-1939/lei-48-4-maio-1935-398002-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 20 maio 2021.

BRASIL. **Lei n.º 9.096, de 19 de setembro de 1995**. Dispõe sobre partidos políticos, regulamenta os arts. 17 e 14, § 3º, inciso V, da Constituição Federal. Diário Oficial, 10 set. 1995. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9096.htm. Acesso em: 16 dez. 2021.

BRASIL. **Lei nº 13.300, de 23 de junho de 2016**. Disciplina o processo e o julgamento dos mandados de injunção individual e coletivo e dá outras providências. Diário Oficial da União, 24 jun. 2016. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13300.htm. Acesso em: 08 set. 2021.

BRASIL. **Lei nº 13.488, de 06 de outubro de 2017**. Altera as Leis n.º 9.504, de 30 de setembro de 1997 (Lei das Eleições), 9.096, de 19 de setembro de 1995, e 4.737, de 15 de julho de 1965 (Código Eleitoral), e revoga dispositivos da Lei nº 13.165, de 29 de setembro de 2015 (Minirreforma Eleitoral de 2015), com o fim de promover reforma no ordenamento político-eleitoral. Diário Oficial da União, 06 out. 2017, p. 1, Edição extra. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13488.htm. Acesso em: 04 jun. 2021.

BRASIL. **Lei nº 14.208, de 28 de setembro de 2021**. Altera a Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995 (Lei dos Partidos Políticos), e a Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997 (Lei das Eleições), para instituir as federações de partidos políticos. Diário Oficial da União, 29 set. 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14208.htm. Acesso em: 29 dez. 2021.

BRASIL. **Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965**. Institui o Código Eleitoral. Diário Eleitoral da União, 19 jul. 1965, p. 6746. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4737.htm. Acesso em: 20 maio 2021.

BRASIL. **Lei nº 7.493, de 17 de junho de 1986**. Estabelece normas para a realização de eleições em 1986 e dá outras providências. Diário Oficial, 18 jun. 1986. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1980-1988/l7493.htm. Acesso em: 20 maio 2021.

BRASIL. **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. Diário Oficial da União, 20 set. 1995. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9096.htm. Acesso em: 18 jun. 2021.

BRASIL. **Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997**. Estabelece normas para as eleições. Diário Oficial da União, 01 out. 1997, p. 21801. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9504.htm. Acesso em: 16 dez. 2021.

BRASIL. **Lei nº 9.709, de 18 de novembro de 1998**. Regulamenta a execução do disposto nos incisos I, II e III do art. 14 da Constituição Federal. Diário Oficial, 19 nov. 1998.

Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19709.htm. Acesso em: 08 set. 2021.

BRASIL. **Lei nº. 1.164, de 24 de julho de 1950.** Institui o Código Eleitoral. Diário Oficial, 26 jul. 1950, p. 10987. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/L1164.htm. Acesso em: 20 maio 2021.

BRASIL. **Proposta de Emenda à Constituição nº 06 de 2015.** Suprime e acrescenta dispositivos à Constituição Federal, possibilitando o lançamento de candidaturas avulsas, independentemente de filiação partidária. Diário do Senado Federal, Brasília, 05 fev. 2015. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/119631>. Acesso em: 16 dez. 2021.

BRASIL. **Proposta de Emenda à Constituição nº 16 de 2015.** Dá nova redação ao inciso V do §3º do art. 14 da Constituição para dispor sobre a candidatura de pessoas não filiadas a partidos políticos. Diário do Senado Federal, Brasília, 04 mar. 2015. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=3891005&ts=1630430880545>. Acesso em: 21 maio 2021.

BRASIL. **Proposta de Emenda à Constituição nº 1, de 2004.** Dá nova redação ao art. 14, § 3º, inciso V da Constituição Federal, para permitir a apresentação de candidatos sem filiação partidária às eleições majoritárias. Diário do Senado Federal, Brasília, 20 jan. 2004. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/diarios/ver/683?sequencia=503>. Acesso em: 21 dez. 2021.

BRASIL. **Proposta de Emenda à Constituição nº 21 de 2006.** Dá nova redação ao inciso V do § 3º do art. 14 da Constituição, para dispor sobre a candidatura de pessoas não filiadas a partidos políticos. Diário do Senado Federal, Brasília, 05 maio 2006. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=3050343&ts=1567529369817&disposition=inline>. Acesso em: 21 dez. 2021.

BRASIL. **Proposta de Emenda à Constituição nº 229, de 2008.** Altera o inciso V do § 3º do art. 14 da Constituição Federal para permitir a candidatura de pessoas sem filiação partidária, mediante apoio de um número mínimo de eleitores. Brasília, Senado Federal, 21 fev. 2008. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=539380&filename=PEC+229/2008. Acesso em: 21 maio 2021.

BRASIL. **Proposta de Emenda à Constituição nº 350, de 2017.** Altera os art. 14 e 77, e cria o art. 17-A, todos da Constituição Federal, para permitir a apresentação de candidaturas a cargo eletivo independentemente de filiação partidária, desde que haja o apoio mínimo de eleitores na circunscrição, e para possibilitar a associação de candidatos independentes em listas cívicas, nas eleições proporcionais. Brasília, Senado Federal, 13 jul. 2017. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1579429&filename=PEC+350/2017. Acesso em: 21 maio 2021.

BRASIL. **Proposta de Emenda à Constituição nº 378, de 2017.** Altera o art. 14 da Constituição Federal, para permitir a apresentação de candidaturas a cargo eletivo independentemente de filiação partidária, desde que haja o apoio de, no mínimo, um por cento dos eleitores da respectiva circunscrição eleitoral. Brasília, Senado Federal, 09 nov. 2019. Disponível em:

https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1620711&filename=PEC+378/2017. Acesso em: 21 maio 2021.

BRASIL. **Proposta de Emenda à Constituição nº 407, de 2009**. Acrescenta novo parágrafo ao art. 14 e revoga o inciso V do § 3º do mesmo artigo da Constituição Federal, dispondo sobre a possibilidade de candidatura a cargo eletivo sem filiação partidária. Senado Federal, Brasília, 17 set. 2009. Disponível em:

https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=0250C85787EDD8B36E8FEC6DB6DDEF01.proposicoesWebExterno1?codteor=692506&filename=Tramitacao-PEC+229/200. Acesso em: 21 maio 2021.

BRASIL. **Proposta de Emenda à Constituição nº 41, de 2011**. Altera o art. 14 da Constituição Federal para dispensar da exigência de filiação partidária os candidatos nas eleições municipais. Brasília, Senado Federal, 19 maio 2011. Disponível em:

<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=4585513&ts=1559240579247&disposition=inline>. Acesso em: 21 maio 2021.

BRASIL. **Proposta de Emenda à Constituição nº 56, de 2005**. Altera a Constituição Federal para dispor sobre o sistema eleitoral. Diário do Senado Federal, Brasília, 19 out. 2005.

Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=4353153&ts=1594034590669&disposition=inline>. Acesso em: 21 dez. 2021.

BRASIL. **Proposta de Emenda à Constituição nº 7, de 2012**. Altera o inciso V do § 3º do art. 14 da Constituição, para permitir a candidatura desvinculada de filiação partidária.

Brasília, Senado Federal, 28 dez. 2012. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=4596422&ts=1553265356982&disposition=inline>. Acesso em: 21 maio 2021.

BRASIL. **Proposta de Emenda à Constituição nº 71, de 2007**. Dá nova redação aos artigos 14, 17, 28, 37, 45, 46, 49, 56 e 82 da Constituição Federal, institui o voto facultativo, altera a data da posse do Governador de Estado e do Presidente da República, institui o sistema distrital misto nas eleições proporcionais, dispõe sobre a remuneração de Deputados Federais e Senadores, a contratação de parentes de autoridades da administração pública, institui a candidatura avulsa, veda a reeleição do Presidente da República, Governador de Estado e do Distrito Federal e Prefeitos, estabelece regras sobre renúncia de mandato e reeleição de Senadores, Deputados Federais, Estaduais e Distritais e Vereadores, reduz o número de Senadores e estabelece regras para o reajuste do subsídio de Deputados Federais e Senadores. Brasília, Senado Federal, 29 maio 2007. Disponível em:

https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=464516&filename=PEC+71/2007. Acesso em: 21 maio 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Ação Direta de Inconstitucionalidade 1.521/RS**. Relator: Min. Ricardo Lewandowski, 19 jun. 2013. Diário da Justiça Eletrônico, 13 ago. 2013. Disponível em:

<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=630021>. Acesso em: 16 dez. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Ação Direta de Inconstitucionalidade 5.081/DF**. Relator: Min. Roberto Barroso, 27 maio 2015. Disponível em:

<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=9175293>. Acesso em: 08 set. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Primeira Turma). **Acórdão na Questão de Ordem em Habeas Corpus nº 86.006-5/DF**. Relator: Min. Carlos Ayres Britto, 29 ago. 2006. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=443460>. Acesso em: 20 maio 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Primeira Turma). **Acórdão no Agravo de Regimento em Recurso Extraordinário nº 450.504-5/MG**. Relator: Min. Carlos Ayres Britto, 21 nov. 2006. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=402680>. Acesso em: 20 maio 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Segunda Turma). **Habeas Corpus 96.772/SP**. Relator: Min. Celso de Mello. Diário da Justiça Eletrônico, 21 ago. 2009. Disponível em: <https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/14712898/habeas-corpus-hc-96772-sp>. Acesso em: 20 maio 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Segunda Turma). **Habeas Corpus nº 904505/MG**. Relator: Min. Celso De Mello, 23 set. 2008. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=573711>. Acesso em: 20 maio 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Ação Declaratória de Constitucionalidade 12/DF**. Relator: Min. Ayres Britto, 16 fev. 2006. Diário da Justiça Eletrônico, 01 set. 2006. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2358461>. Acesso em: 08 set. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Ação Direta de Inconstitucionalidade 3999**. Relator: Min. Joaquim Barbosa. 12 nov. 2008. Diário da Justiça Eletrônico, 16 abr. 2009. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2584922>. Acesso em: 04 jun. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Ação Direta de Inconstitucionalidade 221**. Número único 0001422-30.1990.0.01.0000. Relator: Min. Moreira Alves, 16 set. 1993. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=1496202>. Acesso em: 19 maio 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Ação Direta de Inconstitucionalidade 3367/DF**. Relator: Min. Cezar Peluso, 13 abr. 2005. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=363371>. Acesso em: 20 maio 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Ação Direta de Inconstitucionalidade 1.351-3/DF**. Relator: Min. Marco Aurélio. Diário da Justiça, 29 jun. 2007. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=416150>. Acesso em: 18 jun. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Ação Direta de Inconstitucionalidade 4277/DF**. Relator: Min. Ayres Britto, 05 maio 2011. Diário da Justiça Eletrônico, 14 out. 2011. Disponível em: <https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/20627236/acao-direta-deinconstitucionalidade-adi-4277-df-stf>. Acesso em: 08 set. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Mandado de Injunção 7003/DF**. Número único: 0077044-79.2018.1.00.0000. Relator: Min. Luiz Fux. Brasília, 20 set. 2019.

Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5530671>. Acesso em: 21 maio 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Mandado de Injunção 6938/DF**. Número único: 0072404-33.2018.1.00.0000. Relatora: Min. Rosa Weber. Brasília, 24 out. 2020. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5478624>. Acesso em: 21 maio 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Mandado de segurança nº 20927**. Relator: Min. Moreira Alves. 11 out. 1989. Diário da Justiça, 15 abr. 1994. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur76084/false>. Acesso em: 04 jun. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Mandado de Segurança 21733/RS**. Relator: Min. Marco Aurélio. Diário da Justiça, 08 abr. 1994. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur152894/false>. Acesso em: 18 jun. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Mandado de Segurança 22183/DF**. Relator: Min. Marco Aurélio, 05 abr. 1995. Diário da Justiça, 12 dez. 1997. Disponível em: <https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/746364/mandado-de-seguranca-ms-22183-df/inteiro-teor-100462558>. Acesso em: 08 set. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Medida Cautelar em Ação Direta de Inconstitucionalidade 4298/TO**. Relator: Min. Cezar Peluso, 07 out. 2009. Diário da Justiça Eletrônico, 27 nov. 2009. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=606294>. Acesso em: 16 dez. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Reclamação 4335/AC**. Número único 0002078-25.2006.0.01.0000. Relator: Min. Gilmar Mendes, 21 mar. 2014. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2381551>. Acesso em: 20 maio 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Recurso Extraordinário com Agravo 1054490/RJ**. Ementa: DIREITO ELEITORAL [...] 3. Determino a convocação de audiência pública a se realizar em 09.12.2019, com prazo para manifestação de interesse na participação até 01.11.2019 (candidaturaavulsa@stf.jus.br). Repercussão geral reconhecida. Relator: Min. Luís Roberto Barroso, 30 set. 2019. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/audienciasPublicas/anexo/ARE1054490.pdf>. Acesso em: 20 maio 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Recurso Extraordinário 349703/RS**. Relator: Min. Ayres Britto. Relator do acórdão: Min. Gilmar Mendes, 03 dez. 2008. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2035659>. Acesso em: 19 maio 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Recurso Extraordinário 466343/SP**. Repercussão geral. Relator: Min. Cezar Peluso, 03 dez. 2008. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2343529>. Acesso em: 19 maio 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Recurso Extraordinário 414426/SC**. Relatora: Min. Ellen Gracie. Diário da Justiça, 10 out. 2011. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur199709/false>. Acesso em: 18 jun. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Recurso Ordinário em Habeas Corpus 79785/RJ**. Número único 0004562-57.1999.0.01.0000. Relator: Min. Sepúlveda

Pertence, 10 abr. 2003. Disponível em:

<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=1791517>. Acesso em: 19 maio 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal e BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Acórdão na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.946-5**. Relator: Min. Sydney

Sanches. Julgamento: 29 abr. 1999. Disponível em:

<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=347341>. Acesso em: 26 dez. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 5081**. Número único 9996753-92.2013.1.00.0000. Relator: Min. Roberto Barroso. 27 maio 2015. Diário da Justiça Eletrônico, 19 ago. 2015. Disponível em:

<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4513055>. Acesso em: 04 jun. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 4650**. Número único: 9953901-24.2011.1.00.0000. Relator: Min. Luiz Fux. Diário da Justiça Eletrônico, 24 fev. 2016. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4136819>.

Acesso em: 04 jun. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Agravo em Recurso Extraordinário 1.054.490/RJ**.

Relator: Min. Luís Roberto Barroso. Brasília, 09 mar. 2018. Disponível em:

<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5510100>. Acesso em: 02 set. 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Decisão monocrática na Reclamação nº 7.336/SP**.

Julgador: Min. Carlos Ayres Britto, 16 dez. 2008. Disponível em:

<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=6006852>. Acesso em: 20 maio 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Injunção 6880/DF**. Número único:

0067141-20.2018.1.00.0000. Relatora: Min. Rosa Weber. Brasília, 13 abr. 2018. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5369343>. Acesso em: 21 maio 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Injunção 6900/PR**. Número único:

0069348-89.2018.1.00.0000 Relator: Min. Ricardo Lewandowski. Brasília, 26 jun. 2018. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5440573>. Acesso em: 21 maio 2021

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Injunção 6977/DF**. Número único:

0075042-39.2018.1.00.0000. Relator: Min. Celso de Mello. Brasília, 05 out. 2018. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5510100>. Acesso em: 21 maio 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário 1238853/RJ**. Relator: Min. Luís Roberto Barroso, 06 nov. 2020. Disponível em:

<https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/1124699609/tutela-provisoria-incidental-no-recurso-extraordinario-re-1238853-rj/inteiro-teor-1124699617>. Acesso em: 21 maio 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário com Agravo 1.054.490/RJ**.

Relator: Min. Luís Roberto Barroso. Brasília, 09 mar. 2018. Disponível em:

<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5510100>. Acesso em: 21 maio 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Regimento interno do Supremo Tribunal Federal**.

Brasília: STF, Secretaria de Altos Estudos, Pesquisas e Gestão da Informação, 2020. 291 p. Disponível em:

<https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/legislacaoRegimentoInterno/anexo/RISTF.pdf>. Acesso em: 04 jun. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Transcrição de Audiência Pública do Recurso Extraordinário 1238853/RJ**. Relator: Min. Luís Roberto Barroso, 09 dez. 2019. Audiência Pública sobre Viabilidade das Campanhas Avulsas. Disponível em: http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/audienciasPublicas/anexo/Audiencia_Publica_Viabilidade_Candidaturas_Avulsas_RE_1238853.pdf. Acesso em: 20 maio 2021.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Consulta n. 1.398/DF**. Relator: Min. Francisco Cesar Asfor Rocha. Disponível em: <https://www.stj.jus.br/publicacaoInstitucional/index.php/mstjtse/article/download/635/596>. Acesso em: 19 dez. 2021.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Recurso Especial Eleitoral 16397/AL**. Relator: Min. Jacy Garcia Vieira. Revista de Jurisprudência do TSE, v. 12, tomo 3, p. 153, 29 ago. 2000. Disponível em: <https://tse.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/120505385/recurso-especial-eleitoral-respe-16397-al/inteiro-teor-120505386>. Acesso em: 20 maio. 2021.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Recurso Especial nº 13270**. Relator: Min. José Eduardo Rangel de Alckmin, 28 set. 1996.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Recurso Especial nº 16.397**. Relator: Min. Garcia Vieira, 29 ago. 2000.

BULOS, Uadi Lammêgo. Alterações informais na Constituição. **Revista do advogado**, ano 23, n.73, 2003.

CAJADO, Ane Ferrari Ramos; DORNELLES, Thiago; PEREIRA, Amanda Camylla. **Eleições no Brasil: uma história de 500 anos**. Brasília: Tribunal Superior Eleitoral, 2014.

CÂMARA Municipal de São Vicente. São Vicente, 2017. **História da Câmara**. Disponível em: <https://www.camarasaovicente.sp.gov.br/copia-berco>. Acesso em: 20 maio 2021.

CAMARÇO, Francisco Moreira. Assembléia Nacional Constituinte: Competência e Funcionamento. In: II CONGRESSO NACIONAL DE ADVOGADOS PRÓ-CONSTITUINTE, 2., 1985, Brasília. **Anais [...]**. Rio de Janeiro: Folha Carioca Editora, 1985.

CAMERON, Maxwell A. **Democracy and authoritarianism in Peru: Political coalitions and social change**. New York: St. Martin's Press, 1994.

CAMPILONGO, Celso F. **Representação política e ordem jurídica: os dilemas da democracia liberal**. São Paulo: USP, 1987.

CANOSA USERA, Raul. Algunos aspectos problematicos en la interpretacion de la Constitucion española. **Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense**, n. 15, 1989. Disponível em: <https://eprints.ucm.es/id/eprint/2216/1/T22989.pdf>. Acesso em: 19 dez. 2021.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes *et al.* **Comentários à Constituição do Brasil**. 2. ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2018.

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

CAPOZZI, Eugenio. **Partitocrazia. Il 'regime' italiano ei suoi critici**. Napoli: Guida Editori, 2009.

CARDOSO, Rodrigo Mendes. **A participação popular na Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988**. 2016. 227 f. Tese (Doutorado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2016. Disponível em: <https://www.maxwell.vrac.puc-rio.br/colecao.php?strSecao=resultado&nrSeq=32497@1>. Acesso em: 16 dez. 2021.

CAREY, John M.; SHUGART, Matthew Soberg. Incentives to cultivate a personal vote: A rank ordering of electoral formulas. **Electoral studies**, v. 14, n. 4, p. 417-439, 1995. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/0261379494000352>. Acesso em: 16 jun. 2021.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil: O longo caminho**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007.

CARVALHO, Katia de. Cláusula de barreira e funcionamento parlamentar. **Estudos Eleitorais**, v. 2, n. 3, p. 67-78, maio/ago. 2006, p. 70. Disponível em: <https://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/handle/bdtse/1187>. Acesso em: 08 set. 2021.

CARVALHO, Kildare Gonçalves. **Direito Constitucional**. 11. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2005.

CASTILHOS, Ângelo Soares. Candidaturas avulsas: o STF não é o caminho: Compete ao Congresso Nacional tornar realidade a dispensa de vinculação partidária aos candidatos a mandatos eletivos. **GaúchaZH**, 24 nov. 2019. Filiação Partidária. Disponível em: <https://gauchazh.clicrbs.com.br/opiniao/noticia/2019/11/candidaturas-avulsas-o-stf-nao-e-o-caminho-ck3aiu0d3041h01phy9wa781i.html>. Acesso em: 05 jun. 2021.

CASTRO, Augusto Olímpio Gomes de. **A Lei eleitoral comentada: (Decreto-lei n. 7.586, de 28 de maio de 1945)**. Rio de Janeiro: Tip. B. de Souza, 1945.

CASTRO, Raquel Alexandra Brízida. Novas Tecnologias, Ciberespaço e Mutações Constitucionais: Da Perda da Inocência Algorítmica à Relevância Jurídico-constitucional dos Factos e Normas Tecnológica. In: MIRANDA, Jorge (Org.). **Sobre os 40 Anos da Constituição**. Lisboa: ICJP/AAFDL, 2017.

CIANCIARDO, Juan. The Principle of Proportionality: The Challenges of Human Rights. **Journal of Civil Law Studies**, v. 3, p. 177, 2010.

CINTRA, Carlos César Sousa; FERNANDES NETO, Raimundo Augusto. O Senado Federal e a improvável reforma política necessária. **Revista Eletrônica Direito e Política/Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica da UNIVALI**, Itajaí, v. 13, n. 1, p. 107-129, 2018, p. 118-121. Disponível em: <http://repositorio.ufc.br/handle/riufc/53353>. Acesso em 25 dez. 2021.

CLÈVE, Clèmerson Merlin. **Fidelidade Partidária e Impeachment**. 2. ed. Curitiba: Juruá Editora, 2012.

CLÈVE, Clèmerson Merlin; CLÈVE, Ana Carolina de Camargo. A evolução da fidelidade partidária na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. In: KEPPEN, Luiz Fernando Tomasi; SALGADO, Eneida Desiree (Orgs.). **Direito eleitoral contemporâneo: 70 anos da redemocratização pós-ditadura Vargas e da reinstalação da Justiça Eleitoral**. Curitiba: Tribunal Regional Eleitoral do Paraná, 2016.

CLÈVE, Clèmerson Merlin; KENICKE, Pedro Henrique Gallotti. Federalismo, centralização e princípio da simetria. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 20, n. 4548, 14 dez. 2015. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/45081>. Acesso em: 16 dez. 2021.

COELHO, Inocêncio Mártires. As ideias de Peter Häberle e a abertura da interpretação constitucional no Direito Brasileiro. **Revista de Informação Legislativa**, ano 35, n. 137, p. 157-164, jan./mar. 1998.

COELHO, Luiz Fernando. **Lógica jurídica e interpretação das leis**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1981.

COELHO, Teixeira. **Partido, cultura, futuro**. São Paulo: Iluminuras, 2018.

COLÔMBIA. **Constitución Política de la República de Colombia**. Disponível em: https://siteal.iiep.unesco.org/sites/default/files/sit_accion_files/siteal_colombia_2000.pdf. Acesso em: 16 dez. 2021.

COMISSOLI, Adriano. **Os “homens bons” e a Câmara de Porto Alegre (1767-1808)**. 193 f. Dissertação (Mestrado em História) – Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2006. Disponível em: https://ap.uff.br/riuff/bitstream/1/97/1/Dissert_COMISSOLI_Adrilano.pdf. Acesso em: 16 dez. 2021.

COMUNIDADE. In: DICIONÁRIO Michaelis Brasileiro da Língua Portuguesa. Disponível em: <https://michaelis.uol.com.br/moderno-portugues/busca/portugues-brasileiro/comunidade/>. Acesso em: 14 maio 2021.

COMUNITÁRIO. In: DICIONÁRIO Dicio: dicionário online de português. <https://www.dicio.com.br/comunitario/>. Acesso em: 14 maio 2021.

CONSELHO político não aceita candidaturas avulsas em 86. **Jornal de Brasília**, n. 3871, 14 ago. 1985. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/109388>. Acesso em: 16 dez. 2021.

CORONA OLÍN, David Víctor; FUENTES REYES, Gabriela; BETANCOURT HIGAREDA, Felipe Carlos. Candidaturas independientes como alternativa de participación política: situación actual y perspectivas. **Revista legislativa de estudios sociales y de opinión pública**, v. 8, n. 16, p. 37-60, jul./dez. 2015. Disponível em: <https://biblat.unam.mx/hevila/Revistalegislativadeestudiossocialesydeopinionpublica/2015/vo18/no16/2.pdf>. Acesso em 14 maio 2021.

CORREIA, Maurício. II CONGRESSO NACIONAL DE ADVOGADOS PRÓ-CONSTITUINTE, 2, 1985, Brasília. **Anais [...]**. Rio de Janeiro: Folha Carioca Editora, 1985.

CORTE IDH. Corte Interamericana de Derechos Humanos. **Castañeda Gutman vs. Estados Unidos Mexicanos**. Excepciones preliminares, mérito, reparaciones e costas. Presidente: Cecilia Medina Quiroga. São José (Costa Rica), 06 ago. 2008. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_184_esp.pdf. Acesso em: 05 maio 2021.

CORTE IDH. Corte Interamericana de Derechos Humanos. **López Mendoza vs. Venezuela**. Mérito, reparaciones e costas. Presidente: Diego García-Sayán. São José (Costa Rica), 01 set. 2011. Disponível em: https://corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_233_esp.pdf. Acesso em: 05 maio 2021.

CORTE IDH. Corte Interamericana de Derechos Humanos. **Yatama vs. Nicaragua**. Excepciones preliminares, mérito, reparaciones e costas. Presidente: Sergio García Ramírez. São José (Costa

Rica), 23 jun. 2005. Disponível em:

http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_127_esp.pdf. Acesso em: 05 maio 2021.

CORTÉS OLIVO, David. **Las candidaturas independientes y el proceso de democratización en México**: Estudio comparado de tres municipios quintanarroenses. Ciudad de México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2019.

COSTA, Humberto. **Parecer [s. n.], de 2013**. Da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania sobre a Proposta de Emenda à Constituição nº 7, de 2012, primeiro signatário Senador Cristovam Buarque, que altera o inciso V do § 3º do art. 14 da Constituição, para permitir a candidatura desvinculada de filiação partidária. Brasília, 20 jun. 2013. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=4596431&ts=1553265357060&disposition=inline>. Acesso em: 21 maio 2021.

COSTA, Rennan Gustavo Ziemer da. **A incompatibilidade do princípio da simetria com a Constituição brasileira**: Repensando o federalismo brasileiro sob a perspectiva da auto-organização do estado-membro e da eleição para governador em caso de dupla vacância. 2019. 192 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal do Paraná, 2019, p. 122-157. Disponível em: <https://acervodigital.ufpr.br/handle/1884/61885>. Acesso em: 26 dez. 2021.

COSTAR, Brian; CURTIN, Jennifer. **Rebels with a cause**: Independents in Australian Politics. Sydney: University of New South Wales, 2004.

CRAVO, Alice. Países como EUA, França e Chile preveem candidatos sem partidos nas eleições. **O Globo**, [s. l.], 10 dez. 2019. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/brasil/paises-como-eua-franca-chile-preveem-candidatos-sem-partidos-nas-eleicoes-1-24128305>. Acesso em: 16 jun. 2021.

CRUZ, Álvaro Ricardo de Souza. Poder constituinte e patriotismo constitucional. In: GALUPPO, Marcelo Campos (Org.). **O Brasil que queremos**: reflexões sobre o Estado Democrático de Direito. Belo Horizonte: PUC Minas, p. 47-103, 2006.

CUNHA, Fernando. **Elites políticas municipais no Brasil Colônia**: homens bons da Curitiba setecentista. 2003. 123 f. Dissertação (Mestrado em História) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2003, p. 15. Disponível em: <https://hdl.handle.net/1884/24824>. Acesso em: 20 maio 2021.

CUNHA, Paulo Viana. **Reforma política**: uma análise sobre as implicações da candidatura avulsa no ordenamento jurídico brasileiro. 2017. 87 f. Monografia (Graduação em Direito) – Universidade do Estado da Bahia, Jacobina, 2017.

CYRINEU, Rodrigo Terra. As candidaturas avulsas no contexto brasileiro: primeiras impressões tocantes ao Agravo em Recurso Extraordinário n.º 1.054.490. **Revista Justiça Eleitoral em Debate**, v. 9. n. 2, p. 46-59, 2019. Disponível em: https://apps.trerj.jus.br/site/gecoi_arquivos/202001161525_arq_154266.pdf. Acesso em: 19 maio 2021.

DAHL, Robert. **Poliarquia**: Participação e Oposição. São Paulo: Edusp, 2015.

DALLARI, Dalmo de Abreu. Constituição para o Brasil Novo. In: SADER, Emir (Org.). **Constituinte e Democracia no Brasil Hoje**. 2. ed. São Paulo: Editora Brasiliense, 1985.

DATAFOLHA. **Democracia e Ditadura**. São Paulo, 23 e 24 jun. 2020. Disponível em: <http://media.folha.uol.com.br/datafolha/2020/06/29/ae4ce42b1f209589158cb991d1123b8cdd.pdf>. Acesso em: 16 dez. 2021.

DATAFOLHA. **Pesquisa Nacional**. Grau de confiança nos partidos políticos. 13 a 15 set. 2021. Disponível em: <http://media.folha.uol.com.br/datafolha/2021/09/24/avali24968insti94782congress8472.pdf>. Acesso em: 16 dez. 2021.

DE LA PEZA, José Luis. Candidaturas independientes. In: NOHLEN, Dieter *et al.* (Orgs.). **Tratado de derecho electoral comparado de América Latina**. Cidade do México: Fondo de Cultura Económica; Instituto Interamericano de Derechos Humanos; Universidad de Heidelberg; International IDEA; Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; Instituto Federal Electoral, 2007.

DELGADILLO, Juan Mario Solis; LOPEZ; Adan Giovanni Laguna. **Las candidaturas independientes en Mexico: una nueva via para el reciclaje politico**. Ciudad de México: IEEM, Centro de Formación y Documentación Electoral, 2017.

DIAMOND, Larry; MORLINO, Leonardo. The quality of democracy: An overview. **Journal of democracy**, v. 15, n. 4, p. 20-31, 2004.

DIAS JUNIOR, José Armando Ponte. A jusfundamentalidade do direito a ser votado: provocações e reflexões acerca das inelegibilidades em tempos de "ficha limpa". In: FUX, Luiz; PEREIRA, Luiz Fernando; AGRA, Walker de Moura (Coords.). PECCININ, Luiz Eduardo (Org.). **Tratado de direito eleitoral**. Belo Horizonte: Fórum, 2018. v. 3.

DIAS, Roberto; MOHALLEM, Michael Freitas. O diálogo jurisdicional sobre direitos humanos e a ascensão da rede internacional de cortes constitucionais. **Revista Brasileira de Estudos Constitucionais**, ano 8, n. 29, p. 371-402, mai./ago. 2014. Disponível em: <http://hdl.handle.net/10438/23995>. Acesso em: 05 maio 2021.

DÍAZ RICCI, Sergio. Introducción a las mutaciones constitucionales. **Revista Jurídica de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de Tucumán**, v. 3, n. 28, 1992.

DUVERGER, Maurice. **Os partidos políticos**. 3. ed. Rio de Janeiro: Guanabara, 1987.

DWORKIN, Ronald. **Levando os direitos a sério**. Tradução de Nelson Boeira. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

DWORKIN, Ronald. **O Império do Direito**. Tradução de Jefferson Luiz Camargo. São Paulo: Martins Fontes, 1999.

ELY, John Hart. **Democracy and Distrust: A theory of judicial review**. Cambridge: Harvard University Press, 1998.

EQUADOR. **Ley orgánica electoral, Código de la democracia**. Dada por Ley s/n, publicada en Registro Oficial. Suplemento 578 de 27 de Abril del 2009. Quito, 9 abr. 2009. Disponível em: <https://aceproject.org/ero-en/regions/americas/EC/ecuador-ley-organica-electoral-codigo-de-la/>. Acesso em: 16 dez. 2021.

FAGUNDES, Miguel Seabra. Convocação: Iniciativa. In: CONGRESSO NACIONAL DE ADVOGADOS PRÓ-CONSTITUINTE, 1, 1983, São Paulo. **Anais [...]**. Rio de Janeiro: Folha Carioca Editora, 1983.

FAORO, Raymundo. Constituinte entre aspas. In: FALCÃO, Joaquim; FRANCO, Paulo Augusto (Orgs.). **A república em transição**: Poder e direito no cotidiano da democratização brasileira (1982 a 1988). Rio de Janeiro: Record, 2018.

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

FAYT, Carlos. **Derecho Político**. 8. ed. Buenos Aires: Abeledo-perrot, 1993.

FERNANDES, Bernardo Gonçalves. A Teoria da interpretação judicial para além do interpretativismo e do não-interpretativismo. In: XXI CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI, 21., 2012, Uberlândia. **Anais do XXI Encontro Nacional do Conpedi**: Tema Sistema Jurídico e Direitos Fundamentais Individuais e Coletivos. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2012. p. 10564-10582. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/publicacao/?evento=37>. Acesso em: 20 maio 2021.

FERNANDES, Bernardo Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. 8. ed. Salvador: Juspodivm, 2016.

FERNANDES, Florestan. **Que tipo de República?** São Paulo: Editora Brasiliense, 1986.

FERNÁNDEZ ESQUER, Carlos. Un apunte sobre la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos en materia de sistemas electorales. **Revista de Derecho Electoral**, n. 25, jan./jul. 2018.

FERRAZ JUNIOR, Tércio Sampaio. **Constituinte**: Assembléia, Processo, Poder. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1985.

FERRAZ, Anna Candida da Cunha. Art. 58, § 1º: Na constituição das Mesas e de cada Comissão, é assegurada, tanto quanto possível, a representação proporcional dos partidos ou dos blocos parlamentares que participam da respectiva casa. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes *et al.* **Comentários à Constituição do Brasil**. 2. ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2018.

FERRAZ, Anna Cândida da Cunha. Aspectos da projeção da democracia participativa na atuação do Supremo Tribunal Federal. **Revista de Direito Público**, n. 5, jan./jun. 2011.

FERRAZ, Anna Cândida da Cunha. **Processos Informais de Mudança da Constituição**: Mutações Constitucionais e Mutações Inconstitucionais. São Paulo: Max Limonad, 1986.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Comentários à Constituição Brasileira**. v. 1. São Paulo: Saraiva, 1989.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. 41. ed. São Paulo: Forense, 2020.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **O poder constituinte**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 1999.

FERREIRA, Adegmar José; CARNEIRO, Hamilton Gomes; SANTANA, Leandro Almeida. Candidatura eleitoral avulsa: desnecessidade de filiação partidária para concorrência a cargo eletivo em respeito à democracia proclamada na Constituição Federal Brasileira de 1988. **Revista Internacional Consinter de Direito**, v. 5, n. 8, p. 239- 253, jan./jun. 2019. Disponível em: <https://www.revistaconsinter.com/wp-content/uploads/2019/06/ano-vnumero-viii-candidatura-eleitoral-avulsa.pdf>. Acesso em: 08 set. 2021).

FERREIRA, Manoel Rodrigues. **A evolução do sistema eleitoral brasileiro**. 2. ed. Brasília: Tribunal Superior Eleitoral, 2005.

FERREIRA, Marcelo Ramos Peregrino; CONCI, Luiz Guilherme Arcaro. As candidaturas avulsas, o sistema interamericano de direitos humanos e o estado de partidos. *In*: FUX, Luiz; PEREIRA, Luiz Fernando; AGRA, Walker de Moura (Coords.). PECCININ, Luiz Eduardo (Org.). **Tratado de direito eleitoral**. Belo Horizonte: Fórum, 2018, v. 2, p. 71-87.

FERREIRA, Odim Brandão; DODGE, Raquel Elias Ferreira. **Parecer da Procuradoria-Geral da República no Recurso Extraordinário com Agravo 1.054.490-RJ**. 22790 - OBF - PGR. Brasília: Procuradoria-Geral da República, 2017. Parecer. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/dl/parecer-mp-avulsa.pdf>. Acesso em: 19 maio 2021.

FIGUEIREDO, Marcus Faria. **A decisão do voto**: democracia e racionalidade. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.

FLORES MENDOZA, Imer Benjamín. El problema de las candidaturas a-partidistas, independientes o sin partido. *In*: ACKERMAN, John M. (Coord.). **Nuevos escenarios del derecho electoral: los retos de la reforma de 2007-2008**. Cidade do México: UNAM, 2009.

FRANCO, Afonso Arinos de Mello. **Escalada**. Rio de Janeiro: José Olympio, 1965.

FRANCO, Afonso Arinos de Mello. Nunca houve momento mais propício na História do Brasil: Entrevista a Hudson Carvalho. *In*: CORREA, Villas-Bôas (Coord.), p. 17-21. **O país que nós queremos**: Constituinte: roteiro do futuro. Rio de Janeiro: Salamandra, 1985.

FRANCO, Afonso Arinos de Melo. **História e teoria dos partidos políticos no Brasil**. 3. ed. São Paulo: Alfa-Ômega, 1980.

FRANCO, Virgílio Alvim de Mello. **A Campanha da UDN 1944-1945**. Rio de Janeiro: Zélio Valverde, 1946.

FREIDENBERG, Flavia. **Cuando la ciudadanía toma las riendas**: desafíos de las candidaturas independientes. Ciudad de México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2017.

FREITAS, Carlos Ibere de. Montoro defende candidaturas avulsas. **Gazeta Mercantil**, São Paulo, 09 ago. 1985. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/109323>. Acesso em: 16 dez. 2021.

GANDRA, Alana. Apenas dois partidos políticos têm maioria feminina no Brasil. **Agência Brasil**, Rio de Janeiro, 08 mar. 2018. Geral. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2018-03/apenas-dois-partidos-politicos-tem-maioria-feminina-no-brasil>. Acesso em: 26 dez. 2021.

GARCÍA DE ENTERRRÍA, Eduardo. **La constitución como norma y el Tribunal Constitucional**. 3. ed. Madrid: Civitas, 1988.

GARCÍA ROCA, Javier. Del compromiso internacional de los estados de organizar elecciones libres al derecho de sufragio de los ciudadanos (art. 3 P1). *In*: SANTOLAYA MACHETTI, Pablo; GARCÍA ROCA, Javier (Orgs.). **La Europa de los Derechos**: el Convenio Europeo de Derechos Humanos. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, p. 719-726.

GARCIA, Maria. Democracia e o modelo representativo. *In*: GARCIA, Maria (Org.). **Democracia, hoje**. São Paulo: Instituto Brasileiro de Direito Constitucional, p. 41-82, 1997.

GARCIA-PELAYO, Manuel. **El Estado de partidos**. Madrid: Alianza, 2007.

GEMALMAZ, H. Burak. Democracy, Free Elections and Independent Candidates: Critical Remarks On The Jurisprudence Of The European Court Of Human Rights. **Istanbul Hukuk Mecmuası**, v. 76, n. 1, p. 9-63, 2018.

GOHN, Maria da Glória. **Participação e democracia no Brasil**: da década de 1960 aos impactos pós-junho de 2013. Petrópolis: Vozes, 2019, p. 74-107.

GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral**. 12. ed. São Paulo: Atlas, 2016.

GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral**. Belo Horizonte: Del Rey, 2008.

GONZÁLEZ PADILLA, Roy. Candidaturas independientes: entre el individualismo del mexiquense y la endogamia de sus élites políticas. **Apuntes Electorales**, n. 52, p. 83-107, jan./jun. 2015, ano XIV. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6426360>. Acesso em: 16 jun. 2021.

GOUVÊA, Pedro Jehle de Araújo. Candidaturas Independentes na América Latina. In: 6ª Jornada das Ciências Sociais da UFJF, 6., 2019, Juiz de Fora. **Candidaturas Independentes na América Latina**. Juiz de Fora: Universidade Federal de Juiz de Fora, 2019. p. 10-13. Disponível em: https://www.academia.edu/download/61124978/Candidaturas_Independentes_na_America_Latina_JORNADACSO20191104-109151-15bdgsi.pdf. Acesso em: 02 abr. 2020.

GRAU, Eros Roberto. **A Constituinte e a Constituição que teremos**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1985.

GRESTA, Roberta Maia; SALGADO, Eneida Desiree. Candidaturas Avulsas: pode o STF examinar um requerimento de candidatura de 2016?. **Justificando**, 11 out. 2017. Disponível em: <http://www.justificando.com/2017/10/11/candidaturas-avulsas-pode-o-stf-examinar-um-requerimento-de-candidatura-de-2016/>. Acesso em: 03 mar. 2020.

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

GUATEMALA. **Decreto Número 1-85**. Ley Electoral y de Partidos Políticos. Ciudad de Guatemala, 25 nov. 2016. Disponível em: <https://www.tse.org.gt/images/LEPP.pdf>. Acesso em: 16 dez. 2021.

GUEDES, Néviton. Universalidade do Sufrágio. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes *et al.* **Comentários à Constituição do Brasil**. 2. ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2018.

GUERRERO GARCÍA, Arístides Rodrigo. **Las Candidaturas independientes en el sistema de representación proporcional**: una propuesta para la Ciudad de México. 2016. 166 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidad Nacional Autónoma de México, Ciudad de México, 2016. Disponível em: http://132.248.9.41:8880/jspui/handle/DGB_UNAM/TES01000745014. Acesso em: 16 jun. 2021.

GUEST, Stephen. **Ronald Dworkin**. Tradução de Luís Carlos Borges. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

GUSTIN, Miracy Barbosa de Sousa; DIAS, Maria Tereza Fonseca; NICÁCIO, Camila Silva. **(Re)pensando a pesquisa jurídica**: Teoria e prática. 5. ed. São Paulo: Almedina, 2020.

GUSTIN, Miracy Barbosa de Souza; DIAS, Maria Tereza Fonseca. **(Re)pensando a pesquisa jurídica**: teoria e prática. 4. ed., Belo Horizonte: Del Rey, 2015.

HÄBERLE, Peter. **Hermenêutica constitucional**: a sociedade aberta dos intérpretes da constituição: contribuição para a interpretação pluralista e "procedimental" da constituição. Tradução de Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2002.

HAGE, Fábio Augusto Santana. Candidaturas avulsas na reforma política. In: SILVA, Rafael Silveira e; MENEGUIN, Fernando B. (Orgs.). **Resgate da reforma política**: diversidade e pluralismo no legislativo. Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2015.

HAMILTON, Alexander; JAY, John; MADISON, James. **O Federalista**. Tradução de Hiltomar Martins Oliveira. Belo Horizonte: Editora Líder, 2003.

HERKENHOFF, João Baptista. **Como participar da Constituinte**. 6. ed. Petrópolis: Vozes, 1986.

HERNÁNDEZ OLMOS, Mariana. Candidaturas independientes. Experiencias y desafíos. In: GILAS, Karolina M; TORRES, Luis Eduardo Medina (Coords.). **Candidaturas Independientes**: Desafios y Propuestas. México: Tirant lo Blanch México, p. 319-347.

HERNÁNDEZ OLMOS, Mariana. **La importancia de las candidaturas independientes**. Cidade do México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2012. Disponível em: https://www.te.gob.mx/sites/default/files/cuaderno_12_je.pdf. Acesso em: 20 maio 2021.

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

HESSE, Konrad. **Escritos de derecho constitucional**: selección. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1983.

HIRSCHL, Ran. **Towards juristocracy**: the origins and consequences of the new constitutionalism. Cambridge: Harvard University Press, 2004.

INDEPENDENTE. In: DICIONÁRIO Aulete digital. Disponível em: <https://www.aulete.com.br/independente>. Acesso em: 14 maio 2021.

INDEPENDENTE. In: DICIONÁRIO Dicio: dicionário online de português. <https://www.dicio.com.br/independente/>. Acesso em: 14 maio 2021.

INDEPENDENTE. In: DICIONÁRIO Michaelis Brasileiro da Língua Portuguesa. Disponível em: <http://michaelis.uol.com.br/moderno-portugues/busca/portugues-brasileiro/independente/>. Acesso em: 14 maio 2021.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDIOS POLÍTICOS A.C. Diccionario Electoral. Disponível em: <http://diccionario.inep.org/INEPAC.html>. Acesso em: 16 jun. 2021.

JOBIM, Nelson; PORTO, Walter Costa (Orgs.). **Legislação eleitoral no Brasil**: do século XVI a nossos dias. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Biblioteca, 1996, v. 1.

JOHNS, Alecia. **Conceptualising political candidacy as a human right**. 2014. 366 f. Tese (Doutorado em Filosofia do Direito) – Tese de Doutorado. Balliol College, University of Oxford, Oxford, 2014. Disponível em: <https://ora.ox.ac.uk/objects/uuid:652b8a54-2142-4c19-a2c3-0d176c3fb90b>. Acesso em: 05 maio 2021.

KAPOOR, Sacha; MAGESAN, Arvind. Independent Candidates and Political Representation in India. **American Political Science Review**, v. 112, n. 3, p. 678-697, 2018. Disponível em: <https://www.cambridge.org/core/journals/american-political-science-review/article/abs/independent-candidates-and-political-representation-in-india/C9B1F4661FE5204D4C26309E79B66692>. Acesso em: 16 dez. 2021.

KELSEN, Hans. **Esencia y valor de la democracia**. Tradução de Rafael Luengo Tapia e Luis Lagaz y Lacambra. Cidade do México: Nacional, 1974.

KELSEN, Hans. Fundamentos da democracia. In: KELSEN, Hans. **A democracia**. 2. ed. Martins Fontes, 2000.

KFOURI, Gustavo Swain. **A reconfiguração do modelo representativo brasileiro originalmente fixado pela constituição federal de 1988 diante da atuação jurisdicional e a possível realização de um estado de partidos no Brasil**. 2018. 604 f. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2018. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/193345>. Acesso em: 08 set. 2021.

KLITGAARD, Robert. **A Corrupção sob controle**. Tradução de Octavio Alves Filho. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1994.

KOSELLECK, Reinhart. **Crítica e crise**: uma contribuição à patogênese do mundo burguês. Tradução de Luciana Castelo-Branco. Rio de Janeiro: EDUERJ, Contraponto, 1999.

KOSELLECK, Reinhart. História y Hermenêutica. In: KOSELLECK, Reinhart; GADAMER, Hans-Georg. **Historia y hermenéutica**. Tradução de Faustino Oncina. Barcelona: Paidós, 1997.

KUPFER, David. Padrões de concorrência e competitividade: Texto para discussão 265. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPEC, 20., 1992, Campos do Jordão. **Anais [...]**. Campos do Jordão: ANPEC, 1992. p. 355-372.

LAGUNA LÓPEZ, Adán Giovanni; SOLÍS DELGADILLO, Juan Mario. **Las candidaturas independientes en México**: una nueva vía para el reciclaje político. México: IEEM, Centro de Formación y Documentación Electoral, 2017.

LAGUNES LÓPEZ, Oscar Nicasio; ARELLANES JIMÉNEZ, Paulino Ernesto. Las candidaturas independientes en las elecciones de 2015 en México: Límites legales, éxitos electorales y participación ciudadana. **Tla-melaua - Revista de Ciencias Sociales**, v. 10, n. 40, p. 60-86, 2016.

LAMBERT, Edouard, **Le gouvernement des juges et la lutte contre la législation sociale aux États-Unis**: l'expérience américaine du contrôle judiciaire de la constitutionnalité des lois. Paris: Marcel Giard, 1921.

LANE, Robert Edwards. **Political life**: Why and how people get involved in politics. Glencoe: Free Press, 1959.

LASSALLE, Ferdinand. **O que é uma Constituição?**. São Paulo: Pillares, 2014.

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

LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto**: o município e o regime representativo no Brasil. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

LEGALE, Siddharta; PIOVESAN, Flávia (Org.) . **Os casos do Brasil na Comissão Interamericana de Direitos Humanos**. Rio de Janeiro: Núcleo Interamericano de Direitos Humanos - UFRJ, 2020. v. 1.

LEGALE, Siddharta. **Curso de Teoria Constitucional Interamericana**. Rio de Janeiro: Núcleo Interamericano de Direitos Humanos - UFRJ, 2021.

LEVINE, Daniel H.; MOLINA, José Enrique. La calidad de la democracia en América Latina: una visión comparada. **América Latina Hoy**, n. 45, 2007. Disponível em: <https://revistas.usal.es/index.php/1130-2887/article/view/2427>. Acesso em: 29 dez. 2021.

LIJPHART, Arendt. **Modelos de democracias**: Desempenho e padrão de governo em 36 países. 4. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2019.

LIMA JÚNIOR, Jayme Benvenuto. **Manual de direitos humanos internacionais**: Acesso aos sistemas global e regional de proteção dos direitos humanos. São Paulo: Edições Loyola, 2002.

LISI, Marco; MARCHI, Riccardo; EVANS, Ana Maria. Participação política e qualidade da democracia. In: PINTO, António Costa; SOUSA, Luís de; MAGALHÃES, Pedro (Orgs.). **A Qualidade da Democracia em Portugal**: a Visão dos Cidadãos. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais, 2013.

LLANOS, Beatriz. Candidaturas Independientes. In: INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS. **Diccionario Electoral**. 3. ed. San José, Ciudad de México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2017. Costa Rica/México, 2017.

LLANOS, Beatriz. Candidaturas: Candidaturas Independientes. In: INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS. **Diccionario Electoral**. 3. ed. San José, Ciudad de México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2017. Costa Rica/México, 2017.

LOGAN, Pierre. Candidatura avulsa vs. Partidos políticos: Uma breve reflexão sobre a ditadura partidária no Brasil. **Jusbrasil**, 2018. Disponível em: <https://pierrelogan.jusbrasil.com.br/artigos/598281603/candidatura-avulsa-vs-partidos-politicos>. Acesso em: 20 out. 2021.

LOMBARDI, Giorgio *et al.* **La polémica Schmitt/Kelsen sobre la justicia constitucional**: El defensor de la Constitución versus ¿Quién debe ser el defensor de la Constitución?. Madrid: Tecnos, 2020.

LOMBARDI, Giorgio M. **Contributo allo studio dei doveri costituzionali**. Milano: A. Giuffrè, 1967.

LOEWENSTEIN, Karl. **Teoría de La constitución**. Tradução de Alfredo Gallego Anabitarre. Barcelona: Ariel, 1986.

LUCENA, Pedro Arthur Capelari de. **Estudos sobre a viabilidade de permissão de candidatura desvinculada de filiação partidária no Brasil**. 2017. 153 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, 2017. Disponível em: <https://repositorio.ul.pt/handle/10451/37153>. Acesso em 20 maio 2021.

LYNCH, Christian Edward Cyril. Artigo 5º: Incisos XIII. In: BONAVIDES, Paulo; MIRANDA, Jorge; AGRA, Walber de Moura. **Comentários à Constituição Federal de 1988**. Rio de Janeiro: Forense, 2009.

MACIEL, Eliane Cruxên Barros de Almeida. **Fidelidade partidária**: um panorama institucional. Brasília: Consultoria Legislativa do Senado Federal, 2004. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/101>. Acesso em: 08 set. 2021.

MACIEL, Marco. **Adendo ao Parecer [s. n.] de 2009**. Da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, sobre a Emenda do Senador Antonio Carlos Valadares oferecida à Proposta de Emenda à Constituição nº 21, de 2006, cujo primeiro signatário é o Senado Paulo Paim, e que dá nova redação ao inciso V do § 3º do art. 14 da Constituição, para dispor sobre a candidatura de pessoas não filiadas a partidos políticos. Brasília: Senado Federal, 2009. 5 p. Adendo ao Parecer. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=4351497&ts=1567529370021&disposition=inline>. Acesso em: 21 dez. 2021.

MACIEL, Marco. **Parecer [s. n.] de 2009**. Da Comissão De Constituição, Justiça e Cidadania, sobre a Proposta de Emenda à Constituição nº 21, de 2006, que dá nova redação ao inciso V do § 3º do art. 14 da Constituição, para dispor sobre a candidatura de pessoas não filiadas a partidos políticos. Brasília: Senado Federal, 2009. 5 p. Parecer. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=4351488&ts=1567529369962&disposition=inline>. Acesso em: 21 dez. 2021.

MAGALHÃES, Breno Baía. **Pluralismo Constitucional Interamericano**: leitura plural da Constituição de 1988 e o diálogo entre o Supremo Tribunal Federal e a Corte Interamericana de Direitos Humanos. 2015. 315 f. Tese (Doutorado em Direito) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal do Pará, Belém, 2015.

MAGALHAES, José Luiz Quadros de. O Senado no federalismo brasileiro: reforma ou extinção. 2008. **Jurisway**. Disponível em: https://www.jurisway.org.br/v2/dhall.asp?id_dh=569. Acesso em: 25 dez. 2021.

MAIA, Clarissa. Reflexões sobre a elegibilidade e as suas consequências jurídicas. In: FUX, Luiz; PEREIRA, Luiz Fernando; AGRA, Walker de Moura (Coords.). PECCININ, Luiz Eduardo (Org.). **Tratado de direito eleitoral**. Belo Horizonte: Fórum, 201, v. 3. p. 89-109.

MAKULILO, Alexander B. Join a party or I cannot elect you: The independent candidate question in Tanzania. **CEU Political Science Journal**, v. 6, n. 1, fev. 2011.

MANNELLI, Matteo. **Fenomenologia delle liste civiche in Italia**: Analisi comune di lastra a signa [S. l.]: Matteo Mannelli, 2013.

MARINI, Ruy Mauro. Possibilidades e limites da Assembléia Constituinte. In: SADER, Emir (Org.). **Constituinte e Democracia no Brasil Hoje**. 2. ed. São Paulo: Editora Brasiliense, 1985.

MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sérgio Cruz; MITIDIERO, Daniel. **Manual de Processo Civil**. 5 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2020.

MARQUES, Thalita Araujo; TOFFANO, Marcelo. Análise sobre o Princípio Constitucional da Isonomia e a Teoria do Impacto Desproporcional como instrumento de combate à Desigualdade de Gênero no Brasil. **Revista de Iniciação Científica e Extensão da Faculdade de Direito de Franca**, v. 5, n. 1, 2020. Disponível em: <https://www.revista.direitofranca.br/index.php/icfd/article/view/1113>. Acesso em: 19 dez. 2021.

MARQUES, Vitor; CAIRES, Bruno César de. Candidaturas avulsas: um risco coletivo. **Justificando**, [s. l.], 10 out. 2017. Disponível em: <http://www.justificando.com/2017/10/10/candidaturas-avulsas-um-risco-coletivo/>. Acesso em: 16 jun. 2021.

- 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, set./dez. 2018.
- MARTINS, Carlos Eduardo. A “Primavera” brasileira: que flores florescerão?. **Lutas Sociais**, v. 17, n. 31, p. 140-152, 2013.
- MARTINS, Manuel Meirinho. **As Eleições Autárquicas e o Poder dos Cidadãos**. Lisboa: Ed. Vega, 1997.
- MARTINS, Manuel Meirinho. **Participação política e democracia: o caso português 1976-2000**. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, 2004.
- MASUDA, Yoneji. **The Information Society: as post-industrial society**. Tokyo: Institute for the Information Society, 1980.
- MAXIMILIANO, Carlos. **Hermenêutica e aplicação do Direito**. 20. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2011.
- MAZOTTI, Marcelo; FAGUNDES, Tatiana Penharrubia. Reforma Política: Análise das Propostas de Emenda Constitucional que tratam da candidatura avulsa. In: CAGGIANO, Monica Herman (Org.). **Reforma política: um mito inacabado**. Barueri: Manole, 2017.
- MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. **Curso de direito internacional público**. 9. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.
- MEDEIROS, Danilo Buscatto. A engenharia institucional do processo constituinte brasileiro. In: III FÓRUM BRASILEIRO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA, 3., 2013, Curitiba. **Anais [...]**. Curitiba, Universidade Federal do Paraná, 2013, p. 1-43.
- MEDEIROS, Danilo Buscatto. **Organizando maiorias, agregando preferências: a Assembleia Nacional Constituinte de 1987-88**. 113 f. 2013. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013. Disponível em: <https://teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde-10052013-125220/pt-br.php>. Acesso em: 20 maio 2021.
- MENDES, Conrado Hübner. **Direitos fundamentais, separação de poderes e deliberação**. 2008. 224 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde-05122008-162952/pt-br.php>. Acesso em: 20 maio 2021.
- MENDES, Gilmar Ferreira; MORAIS, Carlos Blanco (Orgs.). **Mutações constitucionais**. São Paulo: Saraiva, 2016.
- MENDES, Gilmar; BRANCO, Paulo Gustavo. **Curso de Direito Constitucional**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.
- MEZZARROBA, Orides. O estado de partidos como alternativa para a crise do modelo liberal de representação política. **Revista Paradigma**, n. 18, p. 116-126, jul./dez. 2009. Disponível em: <https://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/handle/bdtse/3685>. Acesso em: 16 jun. 2021.
- MEZZARROBA, Orides. **Teoria Geral do Direito Partidário e Eleitoral**. Florianópolis: Qualis, 2018.
- MEZZOMO, Rodrigo Sobrosa; BARBOSA, Rodrigo Rocha. **Pedido de registro de candidatura desvinculada de partidos políticos (Candidatura Independente)**. Rio de Janeiro: Recurso Especial Eleitoral nº 1655-68.2016.6.19.0176, 2016. 65 p. Petição inicial.

Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/processos/156379713/processo-n-16556820166190176-do-tribunal-superior-eleitoral>. Acesso em: 16 dez. 2021.

MICHELS, Robert. **Political Parties: A Sociological Study of the Oligarchical Tendencies of Modern Democracy**. Tradução de Eden e Ledar Paul. London: Collier Macmillan Publishers, 1962.

MILBRATH, Lester W.; GOEL, Madan Lal. **Political participation: How and why do people get involved in politics?**. 2. ed. New York: University Press of Americana, 1976.

MIRANDA, Jorge. **Manual de Direito Constitucional**. v. 2. 6. ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2007.

MIRANDA, Jorge. **Teoria do Estado e da Constituição**. Rio de Janeiro: Forense, 2003.

MODZELESKI, Alessandra; CALGARO, Fernanda. Diante de crise política, partidos mudam de nome para atrair eleitores em 2018. **G1**, Brasília, 12 ago. 2017. Política. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/diante-de-crise-politica-partidos-mudam-de-nome-para-atrair-eleitores-em-2018.ghtml>. Acesso em: 19 dez. 2021.

MOITA, Susana Ribeiro. **A candidatura independente como tendência jurídica eleitoral de representatividade política**. 2019. 153 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Centro Universitário de Brasília, Brasília, 2019. Disponível em: http://bdtd.ibict.br/vufind/Record/CEUB_d8cf9d5d8816d1f9455ead49e0a6ca5d. Acesso em: 20 maio 2021.

MOLINA, José. Sistemas electorales subnacionales. In: NOHLEN, Dieter, *et al.* (Org.). **Tratado de derecho electoral comparado de América Latina**. 2. ed. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica; Instituto Interamericano de Derechos Humanos; Universidad de Heidelberg; International IDEA; Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; Instituto Federal Electoral, 2007.

MONTEIRO, Maurício Gentil. **O papel das novas tecnologias de informação e comunicação na superação dos obstáculos à concretização da democracia participativa no Brasil**. 2018. 162 f. Tese (Direito Político e Econômico) – Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo. Disponível em: <http://tede.mackenzie.br/jspui/handle/tede/3749>. Acesso em: 16 dez. 2021.

MONTEJANO, Claudia Gamboa; ROBLEDO, Sandra Valdés. **Candidaturas Independientes**: Estudio conceptual, de antecedentes, jurisprudencia, iniciativas presentadas en la LX y LXI legislaturas, de derecho comparado y opiniones especializadas. Servicio de Investigación y Análisis: Análisis de Política Interior, 2011.

MONTEJANO, Claudia Gamboa; ROBLEDO, Sandra Valdés. **Candidaturas Independientes**: Estudio conceptual, de antecedentes, jurisprudencia, iniciativas presentadas en la LX y LXI legislaturas, de derecho comparado y opiniones especializadas. [S. l.]: Servicio de Investigación y Análisis, Análisis de Política Interior, 2011.

MONTIEL VILLEGAS, Alfredo. **La regulación y implementación de las candidaturas independientes en la legislación electoral federal mexicana para el proceso electoral de 2015**. 2016. 152 f. Tese (Licenciatura en Ciencia Política y Administración Pública) – Universidad Nacional Autónoma de México, Ciudad de México, 2016.

MORAES, Alexandre. **Direito Constitucional**. 23. ed. São Paulo: Atlas 2008.

MORAES, Antonio Ermírio. Entrevista a José Nêumanne Pinto. In: CORREA, Villas-Bôas (Coord.), p. 29-34. **O país que nós queremos**: Constituinte: roteiro do futuro. Rio de Janeiro: Salamandra, 1985.

MORAIS, Carlos Blanco de. **Curso de Direito Constitucional**. 2. ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2012.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Déficit democrático do Estado brasileiro legislativo e administrativo. In: FREITAS, Daniela Bandeira de; VALLE, Vanice Regina Lório do (Coords.). **Direito Administrativo e democracia econômica**. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

MORETTI, Cristiane Halcsik Pires. Monopólio das candidaturas por intermédio de partido político no Brasil: engenharia eleitoral ou violação de direito subjetivo fundamental (à candidatura avulsa)? **Revista Eletrônica de Direito Eleitoral e Sistema Político**, São Paulo, v. 3, n. 2, p. 62-89, jul./dez. 2019. Disponível em: <https://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/handle/bdtse/7612>. Acesso em: 24 dez. 2021.

MORIN, Edgar; BOCCHI, Gianluca; CERUTI, Mauro. **Os problemas do fim do século**. Tradução de Cascais Franco. Lisboa: Editorial Notícias, 1991.

MORLINO, Leonardo. Qualidades da democracia: como analisá-las. **Sociedade e cultura**, v. 18, n. 2, p. 177-194, 2015.

MORLINO, Leonardo. **Democracias y democratizaciones**. Madrid: CIS, 2009.

NABAIS, José Casalta. **Por uma liberdade com responsabilidade**: estudos sobre direitos e deveres fundamentais. Coimbra: Coimbra Editora, 2007.

NAKAMURA, Luis Antonio Corona; VELAZCO, Genaro Hernández. Las candidaturas independientes en México. **Revista de Investigaciones Constitucionais**, v. 2, n. 2, p. 117-135, 2015.

NASPOLINI, Samuel Dal-Farra. **Pluralismo Político**. Curitiba: Juruá, 2011.

NEVES, Daniel Amorim Assumpção. **Manual de Direito Processual Civil**. 10. ed. Salvador: Juspodivm, 2018.

NEVES, Marcelo. **A constitucionalização simbólica**. São Paulo: Martins Fontes, 2007.

NICARÁGUA. Asamblea Nacional de la República de Nicaragua. **Ley n.º 331, aprobada el 19 de enero del 2000**. Ley Electoral. Diario Oficial n.º 16, Manágua, 24 jan. 2000. Disponível em: <http://legislacion.asamblea.gob.ni/normaweb.nsf/d0c69e2c91d9955906256a400077164a/5efaeeb45afdc847062571f4005b1e49>. Acesso em: 05 maio 2021.

NICOLAU, Jairo. **História do voto no Brasil**: Descobrimos o Brasil. Rio de Janeiro: Zahar, 2002.

NICOLAU, Jairo. Marconi. **Eleições no Brasil**: do império aos dias atuais. Rio de Janeiro: Zahar, 2012.

NICOLAU, Jairo. **Sistemas eleitorais**. 5. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004.

NISS, Pedro Henrique Távora. **Direitos políticos**: elegibilidade, inelegibilidade e ações eleitorais. São Paulo: Edipro, 2007.

NOGUEIRA, Eric. Reforma política no Brasil desde 1932: a lista aberta, gênese e persistência. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CIÊNCIA POLÍTICA, 10., 2016, Belo Horizonte. **Anais eletrônicos [...]**. Rio de Janeiro: ABCP, 2016. 22 p. Disponível em: <https://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/handle/bdtse/6549>. Acesso em: 14 maio 2021.

NOHLEN, Dieter, *et al.* (Org.). **Tratado de derecho electoral comparado de América Latina**. 2. ed. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica; Instituto Interamericano de Derechos Humanos; Universidad de Heidelberg, International IDEA, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Instituto Federal Electoral, 2007.

NOVAIS, Jorge Reis. **As Restrições aos Direitos Fundamentais não Expressamente Autorizadas pela Constituição**. 2. ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2010.

NOVAIS, Jorge Reis. **Contributo para uma teoria do estado de direito**. Reimpressão. Coimbra: Almedina, 2013.

NOVAIS, Jorge Reis. **Direitos Fundamentais e Justiça Constitucional em Estado de Direito Democrático**. Coimbra: Coimbra Editora, 2012.

NOVELINO, Marcelo. **Manual de Direito Constitucional**. 22. ed. São Paulo: Forense, 2016.

O'BOYLE, Michael. Electoral disputes and the ECHR: an overview. **Human Rights Law Journal**, v. 30, n. 1, 2010, p. 1-12.

OEA. **Carta Democrática Interamericana**. Lima (Peru), 11 set. 2001. Disponível em: http://www.oas.org/OASpage/port/Documents/Democractic_Charter.htm. Acesso em: 05 maio 2021.

OEA. **Convenção Americana Sobre Direitos Humanos**. São José (Costa Rica), 22 nov. 1969. Disponível em: https://www.CADH.oas.org/basicos/portugues/c.convencao_americana.htm. Acesso em: 05 maio 2021.

OLIVEIRA, Bruno Ferreira de. Candidatura independente no Brasil: uma proposta de aplicabilidade ao âmbito local para o cargo de vereador. **Estudos Eleitorais**, Brasília, v. 12, n. 3, p. 51-70, set./dez. 2017. Disponível em: <https://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/handle/bdtse/4791>. Acesso em: 16 jun. 2021.

OLIVEIRA, Marcelo Andrade Cattoni de. A Constituição entre o direito e a política: uma reflexão sobre o sentido performativo do projeto constituinte do Estado Democrático de direito no marco da teoria do discurso de Jürgen Habermas. **Revista brasileira de estudos políticos**, Belo Horizonte, n. 95, p. 157-183, jan./jul. 2007.

OLIVEIRA, Marcelo Andrade Cattoni de. **Devido processo legislativo: uma justificação democrática do controle jurisdicional de constitucionalidade das leis e do processo legislativo**. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

ONU. Comitê de Direitos Humanos. **Comentário Geral n.º 25**. 1996. Disponível em: <https://www.defensoria.sp.def.br/dpesp/repositorio/0/Coment%C3%A1rios%20Gerais%20da%20ONU.pdf>. Acesso em: 05 maio 2021.

ONU. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**, 1948. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos>. Acesso em: 23 nov. 2021

ONU. **Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos**. 23 mar. 1976. Disponível em: <http://www.gddc.pt/direitos-humanos/textos-internacionais-dh/tidhuniversais/CADH-dudh-direitos-civis.html>. Acesso em: 05 maio 2021.

OSTROGORSKI, Moisei J. **Democracy and the organization of political parties**. New York: Macmillan Company, 1902. v. 1.

OSTROGORSKI, Moisei. **Democracy and the Organization of Political Parties**. Tradução de Frederick Clarke. New York, Haskell House Publishers, 1970. 2 v.

OTERO, Paulo. **Instituições Políticas e Constitucionais**. Coimbra: Almedina, 2009. v. 1.

OUA. **Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos**. Nairóbi (Quênia), 27 jul. 1981. Disponível em: <http://www.dhnet.org.br/direitos/sip/africa/banjul.htm>. Acesso em: 05 maio 2021.

PARTIDOS políticos querem mudar de nome para atrair confiança do eleitor. Veja, São Paulo, 05 maio 2019. Brasil. Disponível em: <https://veja.abril.com.br/brasil/partidos-politicos-querem-mudar-de-nome-para-atrair-confianca-do-eleitor/>. Acesso em: 19 dez. 2021.

PECCININ, Luiz Eduardo. A jusfundamentalidade do direito a ser votado: provocações e reflexões acerca das inelegibilidades em tempos de "ficha limpa". In: FUX, Luiz; PEREIRA, Luiz Fernando; AGRA, Walker de Moura (Coords.). PECCININ, Luiz Eduardo (Org.). **Tratado de direito eleitoral**. Belo Horizonte: Fórum, 2018.v. 3.

PEDICONE DE VALLS, Maria Gilda. **Derecho electoral**. Buenos Aires: Ediciones La Rocca, 2001.

PEDRA, Adriano Sant'ana. Art. 1º, V: O pluralismo político. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes *et al.* **Comentários à Constituição do Brasil**. 2. ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2018.

PEDRA, Adriano Sant'ana. **Mutação constitucional**: interpretação evolutiva da Constituição na democracia constitucional. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2012.

PEDRON, Flávio Quinaud, **Mutação constitucional na crise do positivismo jurídico**: história e crítica do conceito no marco da teoria do direito como integridade. Belo Horizonte: Arraes, 2012.

PEIXOTO, Vitor de Moraes. **Eleições e Financiamentos de Campanhas no Brasil**. Rio de Janeiro: Garamond, 2016.

PEREIRA, Jane Reis Gonçalves. **Interpretação constitucional e direitos fundamentais**. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

PEREIRA, Rodolfo Viana. **Direito Constitucional Democrático**: Controle e Participação como Elementos Fundantes e Garantidores da Constitucionalidade. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

PEREIRA, Rodolfo Viana. Condições de Registrabilidade e Condições Implícitas de Elegibilidade: esses obscuros objetos do desejo. In: SANTANO, Ana Cláudia; SALGADO, Eneida Desirée (Orgs.). **Direito Eleitoral**: debates ibero-americanos. Curitiba: Íthala, 2014, p. 275-286.

PEREIRA, Rodolfo Viana; GELAPE, Lucas de Oliveira. O anacronismo do sistema proporcional de lista aberta no Brasil. **Revista de Informação Legislativa**, n. 205, p. 261-

279, 2015. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/509952>. Acesso em: 16 jun. 2021.

PÉREZ ALBERDI, María Reyes. La delimitación del derecho de sufragio activo por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos. **Revista de Derecho Político**, v. 1, n. 88, set./dez. 2013, p. 339-366.

PESSUTI, Orlando Moisés Fischer; WINCARDT, Rafael Balbinotte. O exercício de mandato eletivo no processo democrático a partir de candidaturas avulsas: uma breve análise sobre sua (in)constitucionalidade. In: PINHEIRO, Célia Regina de Lima; SALES, José Edvaldo Pereira; FREITAS, Juliana Rodrigues (coord.). **Constituição e processo eleitoral**. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

PETECÃO, Sergio. **Parecer [s. n.], de 2006**. Da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania sobre a Proposta de Emenda à Constituição nº 16, de 2015, do Senador Paulo Paim e outros, que dá nova redação ao inciso V do § 3º do art. 14 da Constituição, para dispor sobre a candidatura de pessoas não filiadas a partidos políticos. Brasília, Senado Federal, 17 ago. 2016. Disponível em <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=3891014&ts=1567519499971&disposition=inline>. Acesso em: 21 maio 2021.

PILATTI, Adriano. A perspectiva institucionalista e a análise da dinâmica das decisões legislativas. **Direito, Estado e Sociedade**, v. 9, n. 29, p. 28-48, p. jul./dez. 2006. Disposição em: <https://revistades.jur.puc-rio.br/index.php/revistades/article/view/286>. Acesso em: 20 maio 2021.

PINSKY, Jaime, Carla Bressanezi Pinsky, (Orgs.). **História da Cidadania**. 6. ed. São Paulo: Contexto, 2018.

PIOVESAN, Flávia. A Constituição Brasileira de 1988 e os Tratados Internacionais de Proteção dos Direitos Humanos. **Revista Jurídica da Faculdade de Direito**, v. 2, n. 1, ano 2, p. 20-33.

PIOVESAN, Flávia. Direitos Humanos e diálogo entre jurisdições. **Revista Brasileira de Direito Constitucional**, n. 19, p. 67-93, jan./jun. 2012. Disponível em: <http://www.esdc.com.br/seer/index.php/rbdc/article/view/176>. Acesso em: 05 maio 2021.

PIRES, Sérgio Fernando Senna; AMORIM, Miriam Campelo de Melo. **Elegibilidade e filiação partidária de Militares**. Brasília: Câmara dos Deputados; Consultoria Legislativa, 2006. 12 p.

POLETTI, Ronaldo Rebello Britto. O sufrágio universal. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, a. 17, n. 68, p. 79-136, out./dez. 1980.

PONTES, Roberto Carlos Martins. **A imposição judicial de candidaturas avulsas: mais um equívoco com boas intenções**. Brasília, 2018. 59 p. Estudo técnico da consultoria legislativa da Câmara dos Deputados.

PORTO, Walter Costa. Nossa Legislação Eleitoral. In: JOBIM, Nelson; PORTO, Walter Costa (Orgs.). **Legislação eleitoral no Brasil: do século XVI a nossos dias**. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Biblioteca, 1996.

PORTO, Walter Costa. **O voto no Brasil: da colônia à sexta República**. Rio de Janeiro: Topbooks, 2002.

PRADO FILHO, Antônio Alves. Manifestação. *In: II CONGRESSO NACIONAL DE ADVOGADOS PRÓ-CONSTITUINTE*, 2, 1985, Brasília. **Anais [...]** Rio de Janeiro: Folha Carioca Editora, 1985. p. 39-40.

PRADO JÚNIOR, Tarcis; WITZKI, Fabio Luiz. Vamos poder (de novo) acreditar? Uma análise comunicacional da nova reconfiguração de partidos e agremiações político-ideológicas brasileira. **Revista Eptic**, v. 22, n. 1, p. 60-77, 2020. Disponível em: <https://seer.ufs.br/index.php/eptic/article/view/13040>. Acesso em: 16 dez. 2021.

PRECIADO RODRIGUEZ, Teresa Magnolia. La razón pública de las candidaturas independientes en Jalisco. **Revista de Investigaciones Constitucionais**, v. 4, p. 101-118, 2019, p. 103-108. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/rinc/article/view/54371/33438>. Acesso em: 29 dez. 2021.

PROGRAMA de Pós-Graduação em Direito. Universidade Federal de Minas Gerais. **Linhas de Pesquisa**. Disponível em: https://pos.direito.ufmg.br/?page_id=1918. Acesso em: 29 dez. 2021.

PUDIM, Geraldo. **Parecer [s. n.], de 2008**. Da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania sobre a Proposta de Emenda à Constituição nº 229, de 2008. Altera o inciso V do § 3º do art. 14 da Constituição Federal para permitir a candidatura de pessoas sem filiação partidária, mediante apoio de um número mínimo de eleitores. Brasília, Senado Federal, 03 jul. 2008. Disponível em: [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=0250C85787EDD8B36E8FEC6DB6DDEF01.proposicoesWebExterno1?codteor=583131&filename=Tramita](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=0250C85787EDD8B36E8FEC6DB6DDEF01.proposicoesWebExterno1?codteor=583131&filename=Tramita%20cao-PEC+229/2008) [cao-PEC+229/2008](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=0250C85787EDD8B36E8FEC6DB6DDEF01.proposicoesWebExterno1?codteor=583131&filename=Tramita). Acesso em: 21 maio 2021.

RABAT, Márcio Nuno. **As candidaturas avulsas e o sistema eleitoral e partidário**. Brasília: Câmara dos Deputados; Consultoria Legislativa, jan. 2014.

RAMAYANA, Marcos. **Direito Eleitoral**. 5. ed. Niterói: Impetus, 2006.

RAMÍREZ, Lucero. Candidaturas independientes. *In: PÉREZ, Fernando; RAMÍREZ, Lucero. La reforma política vista desde la investigación legislativa*. Ciudad de México: Senado de la República, 2010.

RAMOS, André de Carvalho. **Curso de direitos humanos**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

RAMOS, André de Carvalho. **Teoria Geral dos Direitos Humanos na Ordem Internacional**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 115-120.

RAMOS, Elival da Silva. **Ativismo Judicial**: parâmetros dogmáticos. São Paulo: Saraiva, 2010.

REALE, Miguel. **De Tancredo a Collor**. São Paulo: Siciliano, 1992.

REALE, Miguel. Decôro parlamentar e cassação de mandato eletivo. **Revista de Direito Público**, São Paulo, n. 10, p. 87-93, out./dez. 1969.

REALE, Miguel. **Filosofia do Direito**. 19. ed. São Paulo: Saraiva, 1999.

REALE, Miguel. Linha Evolutiva da Teoria Tridimensional do Direito. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo**, v. 88, p. 301-312, 1993. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/view/67224>. Acesso em: 16 dez. 2021.

REALE, Miguel. **O Direito como experiência**. São Paulo: Saraiva. 1968.

REISER, Marion; HOLTSMANN, Everhard (Eds.). **Farewell to the Party Model?: Independent Local Lists in East and West European Countries**. Wiesbaden: Vs Verlag Fur Sozialwissenschaften, 2008.

REYES, Manuel Aragón. **Estudios de Derecho Constitucional**. 2. ed. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2009.

RIBAS ALBA, José Maria. **Democracia em Roma**: introducción al derecho electoral romano. Granada: 2009.

RIKER, William H. **Liberalism Against Populism: A Confrontation Between the Theory of Democracy and the Theory of Social Choice**. Illinois: Waveland Press, 1982.

RODRIGUES JUNIOR, Otávio Luiz. Artigo 5º: Incisos IV ao IX. In: BONAVIDES, Paulo; MIRANDA, Jorge; AGRA, Walber de Moura. **Comentários à Constituição Federal de 1988**. Rio de Janeiro: Forense, 2009.

ROMA, Celso; BRAGA, Maria do Socorro. Sistema partidário, eleições e a questão federativa no Brasil (1986-2000)”. In: PINTO, Céli Regina Jardim; SANTOS, André Marecos dos (Orgs.) **Partidos no Cone Sul**: novos ângulos de pesquisa. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2002.

ROSE-ACKERMAN, Susan. Corruption and government: causes, consequences, and reform. In: ROSE-ACKERMAN, Susan *et al.* **Bad governance and corruption**. London: Palgrave Macmillan, 2019; e KLITGAARD, Robert. **A Corrupção sob controle**. Tradução de Octavio Alves Filho. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1994.

SACCHETTO, Thiago Coelho. A dualidade entre o jurídico e o político na jurisdição constitucional. **Revista da Faculdade de Direito do Sul de Minas**, v. 31, n. 1, p. 35-54, jan./jun. 2015. Disponível em: <https://www.fdsu.edu.br/revista-da-faculdade-de-direito-do-sul-de-minas/artigo/?artigo=160&volume=>. Acesso em: 16 dez. 2021.

SACCHETTO, Thiago Coelho. Análise da (in)elegibilidade do analfabeto à luz do estado democrático de direito. **Revista Diálogos Eleitorais**, Belo Horizonte, v. 2, n. 1, jul. 2013, p. 157-196. ISSN 2238-6831.

SACCHETTO, Thiago Coelho. **Jurisdição Constitucional Transparente**: a função contramajoritária na TV Justiça. 1. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2021.

SACCHETTO, Thiago. As mutações constitucionais no contexto brasileiro de crise da representação democrática. **e-Pública**, v. 2, n. 1, p. 123-140, jan. 2015. Disponível em: <https://e-publica.pt/volumes/v2n1/pdf/Vol.2-N%201-Art.07.pdf>. Acesso em: 04 jun. 2021

SADER, Emir. Constituinte, democracia e poder. In: SADER, Emir (Org.). **Constituinte e Democracia no Brasil Hoje**. 3. ed. São Paulo: Brasiliense, 1985.

SALGADO, Eneida Desiree. Os Direitos Políticos e os Militares na Constituição de 1988. **Paraná Eleitoral**: Revista Brasileira de Direito Eleitoral e Ciência Política, v. 2, n. 3, p. 345-360, 2013. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/pe/article/view/42774>. Acesso em: 20 maio 2021.

SALGADO, Eneida Desiree. **Princípios constitucionais eleitorais**. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

SALGADO, Eneida Desiree. **Princípios Constitucionais estruturantes do Direito Eleitoral**. 2010. 356 f. Tese (Doutorado em Direito do Estado) – Universidade Federal do

Paraná, Curitiba, 2010. Disponível em: <https://acervodigital.ufpr.br/handle/1884/22321>. Acesso em: 20 maio 2021.

SALGADO, Eneida Desirée. **Tijolo por tijolo em um desenho (quase) lógico**: vinte anos de construção do projeto democrático brasileiro. 2005. 245 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2005. Disponível em: <https://hdl.handle.net/1884/1841>. Acesso em: 15 dez. 2021.

SAMPAIO JÚNIOR, Tercio Sampaio. **Introdução ao estudo do direito**: técnica, decisão e dominação. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2001.

SAMPAIO, José Adércio Leite. Teoria e prática do poder constituinte: como legitimar ou desconstruir 1988: 15 anos depois. In: SAMPAIO, José Adércio Leite (Coord.). **Quinze anos de Constituição**. Belo Horizonte: Del Rey, 2004, p. 22-32.

SÁNCHEZ MUÑOZ, Óscar. **La igualdad de oportunidades en las competiciones electorales**. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2007.

SÁNCHEZ URRUTIA, Ana Victoria. Mutación constitucional y fuerza normativa de la Constitución: Una aproximación al origen del concepto. **Revista Española de Derecho Constitucional**, ano 20, n. 58, jan./abr. 2000.

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

SANTANO, Ana Cláudia. Do surgimento à Constitucionalização dos Partidos Políticos: Uma revisão histórica. **Resenha Eleitoral**, v. 20, n. 2, p. 9-32, ago./dez. 2016. Disponível em: <http://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/handle/bdtse/3738>. Acesso em: 20 maio 2021.

SANTIAGO CAMPOS, Gonzalo. Las candidaturas independientes en México. **Revista Derecho del Estado**, n. 33, p. 65-99, jul./dez. 2014. Disponível em: <http://www.scielo.org.co/pdf/rdes/n33/n33a03.pdf>. Acesso em: 19 dez. 2021.

SANTORO, Emílio. **Estado de direito e interpretação**: por uma concepção jusrealista e antiformalista do estado de direito. Tradução de Maria Carmela Juan Buonfiglio e Giuseppe Tosi. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 11. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012.

SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. **Curso de direito constitucional**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

SARMENTO, Daniel. A ubiquidade constitucional: os dois lados da moeda. In: SARMENTO, Daniel. **Livres e iguais**: estudos de direito constitucional. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.

SARMENTO, Daniel. 21 Anos da Constituição de 1988: a Assembleia Constituinte de 1987/1988 e a Experiência Constitucional Brasileira sob a Carta de 1988. **Direito Público**. Porto Alegre, ano 7, n. 30, p. 07-41, nov./dez. 2009. Disponível em: <https://repositorio.idp.edu.br/123456789/667>. Acesso em: 20 maio 2021.

SARMENTO, Daniel. **Direitos Fundamentais e Relações Privadas**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.

SARMENTO, Daniel; SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. **Direito Constitucional**: teoria, história e métodos de trabalho. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

SARTORI, Giovanni. **Ingeniería constitucional comparada**: Una investigación de estructuras, incentivos y resultados. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica, 2003.

SCHIER, Paulo Ricardo. **Filtragem constitucional**: construindo uma nova dogmática jurídica. Porto Alegre: SA Fabris Editor, 1999.

SCHLICKMANN, Denise Goulart. **O impacto da atuação do núcleo de inteligência na efetividade das decisões proferidas pela justiça eleitoral brasileira no julgamento das contas da campanha eleitoral de 2016**. 2018. 176 f, p. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2018, p. 38. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/198336>. Acesso em: 16 jun. 2021.

SCHLICKMANN, Denise Goulart; MEZZAROBBA, Orides. Candidaturas avulsas no Brasil: (re)leitura a partir da teoria do estado de partidos. **Revista de Teorias da Democracia e Direitos Políticos**, v. 5, n. 1, p. 41-62, jan./jun. 2019. Disponível em: <https://www.indexlaw.org/index.php/revistateoriasdemocracia/article/view/5485>. Acesso em: 16 jun. 2021.

SCHLICKMANN, Denise Goulart; MEZZAROBBA, Orides. Financiamento de campanhas eleitorais: a atuação do núcleo de inteligência da justiça eleitoral como instrumento de controle de doações e gastos eleitorais nas eleições de 2016. **Revista de Teorias da Democracia e Direitos Políticos**, v. 3, n. 2, p. 68-88, 2017. Disponível em: <https://indexlaw.org/index.php/revistateoriasdemocracia/article/view/2412>. Acesso em: 16 jun. 2021.

SCHWARTZENBERG, Roger-Gerárd. **O Estado Espectáculo**. Tradução de Heloysa de Lima Dantas, São Paulo: Difes/Difusão Editorial, 1987.

SENADO FEDERAL. Bases Históricas. **Bases da Assembleia Nacional Constituinte 1987-1988**. Brasília. Disponível em: <https://www6g.senado.gov.br/apem/data/data/EMEN-E/7816.html>. Acesso em: 21 dez. 2021.

SERÁ candidato à presidência, ainda que o não seja o Sr. Getulio Vargas. **O Globo** (Edição vespertina), Rio de Janeiro, 27 fev. 1945. Geral. Disponível em <https://acervo.oglobo.globo.com/busca/?tipoConteudo=artigo&pagina=3&ordenacaoData=dataAscendente&allwords=prado+kelly&anyword=&noword=&exactword=&decadaSelecionada=1940>. Acesso em: 18 dez. 2021.

SILVA José Afonso da. **Direito Constitucional Positivo**. 37. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

SILVA JÚNIOR, Celso Fernandes da. As candidaturas apartidárias e o impacto no grau de confiança nos partidos políticos latino-americanos. **Instituto de Direito Eleitoral da Paraíba, João Pessoa**, 13 maio 2020. Disponível em: <https://idelpb.com.br/as-candidaturas-apartidarias-e-o-impacto-no-grau-de-confianca-nos-partidos-politicos-latino-americanos/>. Acesso em: 23 dez. 2021.

SILVA NETO, Casimiro Pedro da. **A construção da democracia**: síntese histórica dos grandes momentos da Câmara dos Deputados, das assembleias nacionais constituintes e do Congresso Nacional. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2003.

SILVA NETO, Manoel Jorge e. **Curso de Direito Constitucional**. 5. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

SILVA, Daniela Romanelli da. **Democracia e direitos políticos**. São Paulo: Ed. do Autor, 2005.

SILVA, José Afonso da. **Comentário contextual à constituição**. 9. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 41. ed. São Paulo: Malheiros, 2018.

SILVA, José Afonso da. **Poder constituinte e poder popular**: Estudos sobre a Constituição. São Paulo: Malheiros, 2000.

SILVA, José Afonso da. Tribunais Constitucionais e Jurisdição Constitucional. **Revista Brasileira de Estudos Políticos**, n. 60/61, jan./jul. 1985.

SILVA, José Gomes da. **Buraco negro**: a reforma agrária na constituinte de 1987-88. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.

SILVA, Paulo Napoleão Nogueira da. Artigo 5º: Incisos XVII ao XXI. In: BONAVIDES, Paulo; MIRANDA, Jorge; AGRA, Walber de Moura. **Comentários à Constituição Federal de 1988**. Rio de Janeiro: Forense, 2009.

SILVA, Virgílio Afonso da. **Direitos Fundamentais**: conteúdo essencial, restrições e eficácia. São Paulo: Malheiros, 2009.

SILVA, Virgílio Afonso da. **Direito Constitucional Brasileiro**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2021.

SILVEIRA, Marilda de Paula. Candidaturas sem partido, eleição sem ficha limpa: O Supremo e as candidaturas avulsas. **Jota**, 03 out. 2017. STF. Disponível em: <https://www.jota.info/stf/do-supremo/candidaturas-sem-partido-eleicao-sem-ficha-limpa-03102017>. Acesso em: 04 jun. 2021.

SIMS JUNIOR, Gerard C. Discrimination in State Election Laws Against Third Party and Independent Candidates. **Columbia Human Rights Law Review**, v. 6, 1974.

SOUZA NETO, Cláudio Pereira. **Democracia em crise no Brasil**: valores constitucionais, antagonismo político e dinâmica institucional. São Paulo: Contracorrente, 2020.

SOUZA, Maria do Carmo C. Campello de. **Estado e partidos políticos no Brasil (1930 a 1964)**. 3. ed. São Paulo: Alfa-Omega, 1993.

SOUZA, Renee do Ó.; KATAOKA, Leonardo Yukio Dutra dos Santos. A efetivação dos direitos políticos positivos por meio das candidaturas avulsas e o papel do Ministério Público. **Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro**, n. 72, p. 167-179, abr./jun. 2019. Disponível em: <http://www.mprj.mp.br/servicos/revista-do-mp/revista-72/artigo-das-pags-167-179>. Acesso em: 08 set. 2021.

STEINMETZ, Wilson. Art. 5º, XVI: Todos podem reunir-se pacificamente, sem armas, em locais abertos ao público, independentemente de autorização, desde que não frustrem outra reunião anteriormente convocada para o mesmo local, sendo apenas exigido prévio aviso à autoridade competente. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes *et al.* **Comentários à Constituição do Brasil**. 2. ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2018, p. 640.

STRECK, Lênio Luiz. **Dicionário de Hermenêutica**. 2. ed. Belo Horizonte: Letramento, 2020.

STRECK, Lenio Luiz. **Jurisdição constitucional e hermenêutica**: uma nova crítica do Direito. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2004.

STRØM, Kaare. Parties at the core of governments. In: DALTON, Russell J.; WATTENBERG, Martin P. (Eds.). **Parties without Partisans: Political Change in Advanced Industrial Democracies**. Oxford: Oxford University Press, 2000.

TATE, C. Neal; VALLINDER, Torbjorn. **The global expansion of judicial power: the judicialization of politics**. New York: NYU Press, 1995.

TAVARES, André Ramos. **Teoria da justiça constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2005.

TEDH. Tribunal Europeu de Direitos Humanos. **Mathieu-Mohin and Clerfayt vs. Belgium**. Solicitação nº. 9267/81. Presidente: Rolv Ryssdal. Estrasburgo (França), 02 mar. 1987. Disponível em:

https://eos.cartercenter.org/uploads/document_file/path/633/CASE_OF_MATHIEU-MOHIN_AND_CLERFAYT_v._BELGIUM.pdf. Acesso em: 05 maio 2021.

TEDH. Tribunal Europeu de Direitos Humanos. **Melnichenko vs. Ukraine**. Solicitação nº. 17707/02. Presidente: Jean-Paul Costa. Estrasburgo (França), 19 out. 2004. Disponível em: <https://www.refworld.org/cases,ECHR,42d2605b4.html>. Acesso em: 05 maio 2021.

TEDH. Tribunal Europeu de Direitos Humanos. **Oran vs. Turkey**. Solicitações nº. 28881/07 e nº. 37920/07. Presidente: Guido Raimondi. Estrasburgo (França), 15 abr. 2014. Disponível em: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-142636>. Acesso em: 05 maio 2021.

TEDH. Tribunal Europeu de Direitos Humanos. **Podkolzina vs. Latvia Ap**. Solicitação nº. 46726/99. Presidente: Nicolas Bratza. Estrasburgo (França), 09 abr. 2002. Disponível em: <https://minorityrights.org/wp-content/uploads/old-site-downloads/download-390-Podkolzina-vs-Latvia.pdf>. Acesso em: 05 maio 2021.

TEDH. Tribunal Europeu de Direitos Humanos. **Protocolo Adicional à Convenção de Proteção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais**. Paris, 20 mar. 1952. Disponível em: https://www.echr.coe.int/Documents/Convention_POR.pdf. Acesso em: 05 maio 2021.

TEDH. Tribunal Europeu de Direitos Humanos. **Sukhovetskyy vs. Ukraine**. Solicitação nº. 36655/02. Presidente: Jean-Paul Costa. Estrasburgo (França), 08 nov. 2005. Disponível em: https://www.stradalex.com/en/sl_src_publ_jur_int/document/echr_36655-02. Acesso em: 05 maio 2021.

TEDH. Tribunal Europeu de Direitos Humanos. **Tănase vs. Moldov**. Solicitação nº. 7/08. Presidente: Peer Lorenzen. Estrasburgo (França), 27 abr. 2010. Disponível em: <https://www.refworld.org/cases,ECHR,4bf65a2e2.htm>. Acesso em: 05 maio 2021.

TEDH. Tribunal Europeu de Direitos Humanos. **Timurhan vs. Turkey**. Solicitação nº. 28882/07. Segunda sessão. Presidente: Guido Raimondi. Estrasburgo (França), 16 dez. 2014. Disponível em: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-151046>. Acesso em: 05 maio 2021.

TEDH. Tribunal Europeu de Direitos Humanos. **Yumak and Sadak vs. Turkey**. Solicitação nº. 10226/03. Presidente: Boštjan M. Zupančič. Estrasburgo (França), 8 jul. 2008. Disponível em: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-87363>. Acesso em: 05 maio 2021.

TEDH. Tribunal Europeu de Direitos Humanos. **Ždanoka vs. Latvia**. Solicitação nº. 58278/00. Presidente: Christos Rozakis. Estrasburgo (França), 16 mar. 2006. Disponível em: <http://hudoc.echr.coe.int/rus?i=001-61827>. Acesso em: 05 maio 2021.

TELES, Miguel Galvão. A competência da competência do Tribunal Constitucional: Legitimidade e Legitimação da Justiça Constitucional. In: COLÓQUIO NO

10º ANIVERSÁRIO DO TRIBUNAL CONSTITUCIONAL, 10., 1993, Lisboa. **Anais [...]**. Lisboa: Tribunal Constitucional, 1995.

TERENZI, Gabriel Vieira; FREITAS, Renato Alexandre da Silva; KAZMIERCZAK, Luiz Fernando. Filiação Partidária como Condição de Elegibilidade e Fator de Exclusão Social. **Revista Argumenta**, n. 34, p. 285-321, 2021, p. 302-308. Disponível em: <http://seer.uenp.edu.br/index.php/argumenta/article/view/1774>. Acesso em: 29 dez. 2021.

TOCQUEVILLE, Alexis. **A democracia na América**. Tradução de Julia da Rosa Simões. São Paulo: Edipro, 2019.

TÖNNIES, Ferdinand. **Community and society**. Tradução para o inglês de C.P. Loomis. New York: Harper & Row Publishers, 1963.

TORRES, Demóstones. **Parecer nº [s. n.], de 2011**. Da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, sobre a Proposta de Emenda à Constituição nº 41, de 2011, primeiro signatário Senador José Sarney, que altera o art. 14 da Constituição Federal para dispensar da exigência de filiação partidária os candidatos nas eleições municipais. Senado Federal, Brasília, 01 jun. 2011. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=4585531&ts=1559240579369&disposition=inline>. Acesso em: 21 maio 2021.

TORRES, Demóstones. **Parecer nº 290, de 2009**: Da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, sobre a Proposta de Emenda à Constituição nº 1, de 2004, tendo como 1º signatário o Senador Mozarildo Cavalcanti que dá nova redação ao inciso V do § 3º do art. 14 da Constituição Federal para permitir a apresentação de candidatos sem filiação partidária às eleições majoritárias. Brasília: Senado Federal, 2009. 6 p. Parecer. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=3807830&ts=1559258262792&disposition=inline>. Acesso em: 21 maio 2021.

TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. Direito internacional e direito interno: sua interação na proteção dos direitos humanos. (Prefácio). In: SÃO PAULO. **Centro de Estudos da Procuradoria Geral do Estado**, São Paulo, n. 14, p. 15-46, 1997.

TUSHNET, Mark. **Taking the Constitution away from the courts**. Princeton: Princeton University Press. 1999.

URBINATI, Nadia. Uma revolta contra os corpos intermediários. Tradução de Sue Iamamoto e Gabriela Rosa. **Leviathan**: Cadernos de Pesquisa Política, n. 12, p. 176-200, 2016. Disponível em: <http://www.revistas.usp.br/leviathan/article/view/143426>. Acesso em: 16 jun. 2021.

VANEGAS GIL, Pedro Pablo. **Las candidaturas en el derecho electoral colombiano**. Bogotá: Universidad Externado, 2009.

VASCONCELLOS, Marcos de. É hora de reconhecer valor constitucional de tratados de direitos humanos, diz Fachin. **Consultor Jurídico**, [s. l.], 27 nov. 2017. Estabilidade Judicial. Disponível em <https://www.conjur.com.br/2017-nov-27/fachin-hora-reconhecer-valor-tratados-direitos-humanos>. Acesso em: 19 maio 2021.

VÁZQUEZ VALADEZ, Manuel Antonio. **Candidaturas independientes**: Un fenómeno de participación política en el sistema de representación del estado mexicano. 2012. 101 f. Tese (Licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública) – Universidad Nacional Autónoma de México, Ciudad de México, 2012.

VEGA GARCÍA, Pedro de. **La reforma constitucional y la problemática del poder constituyente**. Madri: Tecnos, 1999.

VENICE COMMISSION. European Commission for Democracy through Law. **Opinion on the new Constitution of Hungary adopted by the Venice Commission at its 87th Plenary Session**. CDL-AD(2011)016-e. Veneza (Itália), 17-18 jun. 2011. Disponível em: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD\(2011\)016-E.aspx](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD(2011)016-E.aspx). Acesso em: 05 maio 2021.

VIEIRA, Reginaldo de Souza. **Partidos políticos brasileiros**: das origens ao princípio da autonomia político-partidária. 2002. 193 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2002. Disponível em: <http://repositorio.ufsc.br/xmlui/handle/123456789/84007>. Acesso em: 20 maio 2021.

VIZCARRA RUIZ, María Alejandra. Candidaturas independientes: vacunas para el sistema proteccionista de partidos o revitalización de las oligarquías partidistas. **Espiral Guadalupe**, v. 26, n. 75, 2019, p. 9-38. Disponível em: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S1665-05652019000200009&lng=es&nrm=iso. Acesso em: 14 maio 2021.

WALDRON, Jeremy. A Right-Based critique of Constitutional Rights. **Oxford Journal of Legal Studies**, v. 13, n. 1, 1993.

WALDRON, Jeremy. **Law and disagreement**. Oxford: Clarendon Press, 1999.

WALDRON, Jeremy. The core of the case against judicial review. **Yale Law Journal**, n. 115, 2006, p. 1346-1406.

WEIL, Simone. **Sobre a supressão geral dos partidos políticos**. Tradução de Teixeira Coelho. São Paulo: Iluminuras, 2018.

WHITAKER, Francisco, *et al.* **Cidadão constituinte**: a saga das emendas populares. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.

WOLKMER, Antonio Carlos. Do paradigma político da representação à democracia participativa. **Seqüência: estudos jurídicos e políticos**, v. 22, n. 42, p. 83-98, 2001, p. 83. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/view/15395>. Acesso em: 29 dez. 2021.

WOLKMER, Antonio Carlos. **Pluralismo jurídico**: Fundamentos de uma nova cultura no direito. 2. ed. São Paulo: Alfa-Omega, 1997.

ZAGREBELSKY, Gustavo. **A crucificação e a democracia**. São Paulo: Saraiva, 2017, 175 p.

ZAVALETA, Ruth, Candidaturas Independientes fortalecerían democracia, **Entorno Político**, [s. l.], set. 2010.

ZILIO, Rodrigo López. **Direito Eleitoral**. 7. ed. Salvador: Juspodivm, 2020.