



UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA  
“JÚLIO DE MESQUITA FILHO”  
Câmpus de Marília

**MATHEUS HENRIQUE FOGAÇA DE CAMARGO**

**O INSTITUTO DA CANDIDATURA AVULSA NO ORDENAMENTO  
JURÍDICO-ELEITORAL BRASILEIRO E OS POSSÍVEIS IMPACTOS  
DA ADMISSÃO NO SISTEMA POLÍTICO-PARTIDÁRIO**

Marília - SP  
2022

**MATHEUS HENRIQUE FOGAÇA DE CAMARGO**

**O INSTITUTO DA CANDIDATURA AVULSA NO ORDENAMENTO  
JURÍDICO-ELEITORAL BRASILEIRO E OS POSSÍVEIS IMPACTOS  
DA ADMISSÃO NO SISTEMA POLÍTICO-PARTIDÁRIO**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado como requisito para a obtenção do título de Bacharel em Relações Internacionais pela Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho", Campus de Marília.

Orientadora: Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Mariana Moron Saes  
Braga

Marília-SP  
2022

C172i

Camargo, Matheus Henrique Fogaça de

O INSTITUTO DA CANDIDATURA AVULSA NO ORDENAMENTO JURÍDICO-ELEITORAL BRASILEIRO E OS POSSÍVEIS IMPACTOS DA ADMISSÃO NO SISTEMA POLÍTICO-PARTIDÁRIO / Matheus Henrique Fogaça de Camargo. -- Marília, 2022

73 f. : tabs.

Trabalho de conclusão de curso (Bacharelado - Relações Internacionais) - Universidade Estadual Paulista (Unesp), Faculdade de Filosofia e Ciências, Marília

Orientadora: Mariana Moron Saes Braga

1. Candidatura Avulsa. 2. Direito Eleitoral. 3. Convenção Americana de Direitos Humanos. 4. Tratados. 5. Direito Constitucional. I. Título.

Sistema de geração automática de fichas catalográficas da Unesp. Biblioteca da Faculdade de Filosofia e Ciências, Marília. Dados fornecidos pelo autor(a).

Essa ficha não pode ser modificada.

MATHEUS HENRIQUE FOGAÇA DE CAMARGO

**O INSTITUTO DA CANDIDATURA AVULSA NO ORDENAMENTO  
JURÍDICO-ELEITORAL BRASILEIRO E OS POSSÍVEIS IMPACTOS  
DA ADMISSÃO NO SISTEMA POLÍTICO-PARTIDÁRIO**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado  
como requisito para a obtenção do título de  
Bacharel em Relações Internacionais pela  
Universidade Estadual Paulista "Júlio de  
Mesquita Filho", Campus de Marília.

Marília, 20 de abril de 2022.

Banca Examinadora:

---

Prof<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Mariana Moron Saes Braga  
Orientadora

---

Prof. Dr. Rafael Salatini de Almeida

---

Dr.<sup>a</sup>. Gabriela Garcia Angélico

Este trabalho é todo dedicado aos meus pais, Elivânia e Josué, pois é graças ao seu incansável esforço e incentivo que hoje posso concluir o meu curso.

## **AGRADECIMENTOS**

À Professora Mariana, pela orientação cuidadosa, sensível e carinhosa. Sou muito honrado em tê-la como orientadora deste trabalho.

Aos meus queridos pais e irmãos, Josué, Elivânia, Kauã e Kauê, fontes inesgotáveis de amor. Vocês me ensinaram tudo e sempre serão meu maior motivo. O meu maior desejo na vida é poder orgulhá-los. Para sempre, serei eternamente grato.

Aos meus avós: Vô Cola, Vó Nida e Vô Gomide. Meus exemplos de força, integridade e amor.

À toda minha família, minha fonte de força e incentivo.

Ao professor Poker e ao PET, pela incrível jornada nestes 4 anos.

Aos meus amigos e colegas, que tornaram esta uma experiência única com muito carinho, afeto e cumplicidade.

Ao CARI, minha maior luta nesses anos e onde pude crescer e aprender imensuravelmente.

Ao Colégio Embraer - Casimiro Montenegro Filho, sem o qual eu nunca teria chegado até aqui.

À Itatinga, lugar que tenho o prazer de chamar de casa.

À UNESP, à FFC e ao corpo do curso de Relações Internacionais. Eu nunca me esquecerei dos ensinamentos que vocês me deixaram. Muito do que me tornei é por causa de vocês. Foi um privilégio conhecê-los e ser unespiano. Despeço-me, com lágrimas nos olhos, dos maravilhosos anos vividos na faculdade. Vocês estarão para sempre no meu coração e na minha memória.

*“Podes cortar todas as flores mas não podes impedir  
a Primavera de aparecer.”*

*Pablo Neruda*

## RESUMO

O instituto da candidatura avulsa - também conhecida como candidatura independente – está presente em muitos ordenamentos jurídicos de processos eleitorais ao redor do planeta. No Brasil, esta possibilidade de candidatura é vedada pela Constituição. Este trabalho buscou apresentar a legislação que dispõe sobre a candidatura avulsa no Brasil, sob a luz da discussão relacionada à Convenção Americana de Direitos Humanos, e analisar os efeitos de uma eventual liberação dessa modalidade de candidatura no sistema político-partidário. Foi utilizado como método para coleta de dados a pesquisa bibliográfica e análise de documentos referentes às normas e jurisprudências sobre o tema. Por meio desta pesquisa foi possível constatar que as candidaturas avulsas podem tornar o processo eleitoral mais democrático num cenário de crise política e partidária. No entanto, a admissão de tal instituto ensejaria uma série de mudanças no sistema normativo-eleitoral brasileiro.

**Palavras-chave:** Candidatura Avulsa. Direito Eleitoral. Convenção Americana de Direitos Humanos.

## **ABSTRACT**

The separate candidacy - also known as independent candidacy - is present in many legal systems of electoral processes around the world. In Brazil, this possibility of candidacy is prohibited by the Constitution. This paper sought to present the legislation that provides for the independent candidacy in Brazil, in light of the discussion related to the American Convention on Human Rights, and to analyze the effects of a possible liberation of this type of candidacy in the political party system. The method used to collect data was bibliographic research and analysis of documents relating to the rules and jurisprudence on the subject. Through this research it was possible to verify that independent candidates can make the electoral process more democratic in a scenario of political and party crisis. However, the admission of such an institute would bring about a series of changes in the Brazilian regulatory-electoral system.

**Keywords:** Independent Candidacy. Electoral Law. American Convention on Human Rights.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 - Infográfico sobre o status das candidaturas avulsas no mundo	17
Gráfico 1 - Grau de confiança nos partidos políticos (2012-2021)	24
Figura 2 - Infográfico das condições de elegibilidade nas Constituições republicanas do Brasil	27
Gráfico 2 - Deputados que mudaram de partido no exercício do mandato (2003-2022)	50
Gráfico 3 - Partidos políticos com representação na Câmara dos Deputados por eleição	55
Gráfico 4 - Não-voto por eleições para o Congresso Nacional (2002-2018)	56

## LISTA DE QUADROS E TABELAS

Tabela 1 - Relação entre o índice de democracia e a possibilidade de candidatos independentes na política	21
Quadro 1 - Projetos de Emendas Constitucionais apresentados sobre candidaturas avulsas	42

## LISTA DE ABREVIATURAS

ARE	Agravo Regimental
Art.	Artigo
CADH	Convenção Americana de Direitos Humanos
CF	Constituição Federal
CF/1988	Constituição Federal de 1988
EC	Emenda Constitucional
MP	Ministério Público
PDT	Partido Democrático Trabalhista
PEC	Proposta de Emenda Constitucional
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PODE	Podemos (Partido)
PPS	Partido Popular Socialista
PR	Partido da República
PSB	Partido Socialista Brasileiro
PSL	Partido Social Liberal
PT	Partido dos Trabalhadores
PV	Partido Verde
RE	Recurso Extraordinário
REDE	Rede Sustentabilidade (Partido)
Res.	Resolução
TSE	Tribunal Superior Eleitoral
STF	Supremo Tribunal Federal



## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO</b> .....	<b>14</b>
<b>2</b>	<b>O INSTITUTO DA CANDIDATURA AVULSA E SUA DISCUSSÃO NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO</b> .....	<b>16</b>
<b>2.1</b>	<b>O instituto da candidatura avulsa no direito comparado</b> .....	<b>16</b>
<b>2.2</b>	<b>O direito de se candidatar como direito fundamental</b> .....	<b>22</b>
<b>2.3</b>	<b>Aspectos constitucionais e jurídicos da elegibilidade no Brasil</b> .....	<b>26</b>
<b>2.4</b>	<b>A Convenção Americana de Direitos Humanos e o conflito normativo no caso brasileiro</b> .....	<b>29</b>
2.4.1	Ação judicial relativa ao Tratado.....	35
2.4.2	Projetos legislativos que já buscaram solucionar o impasse.....	39
<b>3</b>	<b>A CANDIDATURA AVULSA NA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA E EVENTUAIS REPERCUSSÕES DAS CANDIDATURAS AVULSAS</b> .....	<b>44</b>
<b>3.1</b>	<b>Uma partidocracia</b> .....	<b>46</b>
<b>3.2</b>	<b>A fidelidade partidária e pseudo-candidaturas avulsas</b> .....	<b>48</b>
<b>3.3</b>	<b>Diagnóstico do sistema político-partidário brasileiro</b> .....	<b>54</b>
<b>3.4</b>	<b>Repercussões eventuais no panorama político-normativo do Brasil</b> ..	<b>57</b>
<b>4</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	<b>62</b>
	<b>REFERÊNCIAS</b> .....	<b>64</b>

## 1 INTRODUÇÃO

A filiação partidária é definida como uma das condições de elegibilidade pela Constituição da República Federativa do Brasil, conforme consta em seu artigo 14. No entanto, o Brasil ratificou em 1992 a Convenção Americana de Direitos Humanos, na qual se compromete a não vedar candidaturas por motivo de filiação partidária.

Neste ímpeto, abriu-se a possibilidade de judicialização do caso que chegou ao Supremo Tribunal Federal, onde atualmente tramita sob a ferramenta jurídica da repercussão geral, isto é, caso a Corte declare a validade do tratado ratificado do Brasil e afaste o efeito do dispositivo constitucional a decisão passa a valer em todos os casos que tratem do mesmo objeto.

Por meio deste trabalho será buscado elucidar acerca das candidaturas avulsas, suas discussões sobre a incorporação no ordenamento jurídico brasileiro e eventuais repercussões políticas e eleitorais.

No primeiro capítulo será tratado sobre a questão histórica das candidaturas avulsas através do direito comparado, se discutirá sobre os entendimentos hierárquicos acerca da recepção dos tratados no ordenamento jurídico brasileiro, o caso de repercussão geral em trâmite no STF e as ações legislativas que já foram propostas versando sobre as candidaturas avulsas.

O segundo capítulo versará sobre a sistematização atual do sistema eleitoral brasileiro e sua democracia representativa, a crise dos partidos políticos e as eventuais repercussões políticas, eleitorais e partidárias no caso da inserção do instituto das candidaturas avulsas no ordenamento brasileiro.

De forma geral, dados os imbróglios que envolvem o tema das candidaturas avulsas no Brasil, aqui buscaremos apresentar as discussões que permeiam este tema e suas referidas tramitações e decisões já tomadas pelo sistema

jurídico-eleitoral brasileiro, bem como as eventuais discrepâncias, adaptações necessárias e possíveis efeitos no sistema político-eleitoral brasileiro.

## 2 O INSTITUTO DA CANDIDATURA AVULSA E SUA DISCUSSÃO NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO

As candidaturas avulsas, ou seja, sem estar vinculado a algum partido político fazem parte do ordenamento eleitoral de vários países, adaptando-se às realidades e aplicando-se restrições diferenciadas a cada tipo de eleição. Em algumas nações, essas candidaturas são permitidas em todas as eleições, sejam elas presidenciais ou para as câmaras alta e baixa dos legislativos. Em outros países, elas se limitam apenas a algumas eleições. No Brasil, esse tipo de candidatura é vedado pela Constituição de 1988 que coloca como condição *sine qua non*<sup>1</sup> para a elegibilidade a filiação a algum dos muitos partidos políticos devidamente instituídos diante do Tribunal Superior Eleitoral com a antecedência mínima de seis meses ao pleito em que a candidatura concorrerá. (BRASIL, CF/1988)

Apesar das disposições constitucionais, a vedação das candidaturas independentes nunca foi tema unânime no ordenamento jurídico brasileiro, tema este que será tratado neste capítulo.

### 2.1 O instituto da candidatura avulsa no direito comparado

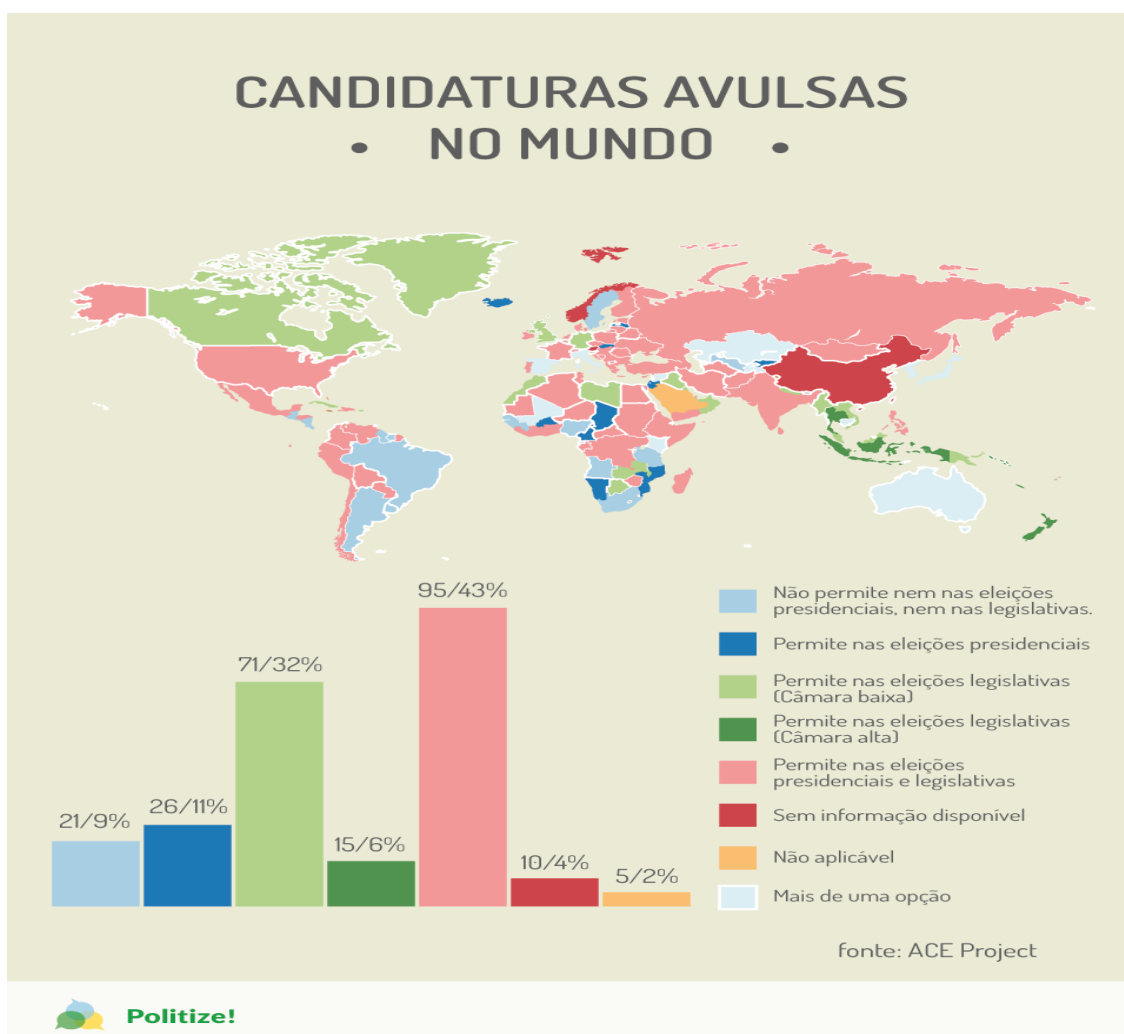
A candidatura avulsa, livre e independente de qualquer partido ou associação política é uma modalidade de inscrição eleitoral não reconhecida e incorporada ao ordenamento normativo somente em 10% dos países do mundo, segundo dados do ACE The Electoral Knowledge Network (2022). Existem várias nuances de tais permissões. 10% dos países permitem candidaturas independentes apenas nas eleições presidenciais, enquanto 37% permitem apenas nas eleições legislativas (30% para a câmara baixa e 7% para a câmara alta). 44% dos países permitem candidaturas para ambos os tipos de eleições. Outros 16 países, 6%, não

---

<sup>1</sup> Expressão latina que pode ser interpretada como “indispensável”, “sem a qual não”.

é possível obter informações ou se caracterizam como regimes autoritários, não se aplicando portanto tal instituto.

**Figura 1** - Infográfico sobre o status das candidaturas avulsas no mundo



**Fonte:** Politize (2016)

Nos países que liberam tal modalidade eleitoral, ela pode se consolidar em diferentes nuances e práticas. Na Itália, por exemplo, se efetiva por meio das listas cívicas, renomeação das listas de candidatos desassociados de partidos, mas

que representam em vários momentos uma associação pública envolvida por um problema de dimensão local (PUTNAM, 2006). Após várias transformações, decorridas de 616 decretos em 1977, e as criações de conselhos regionais e municipais, se vislumbrou uma ascensão de líderes comunitários com questões pragmáticas e locais e dissociados de questões ideológicas e partidárias que eram características do sistema político centralizador italiano. Como resultado, se observou uma maior participação social na política e “uma lealdade cívica acima da partidária, bem como uma preocupação com o cumprimento da plataforma do candidato, havendo assim uma notável diminuição do clientelismo partidário” (PUTNAM, p.48, 2006).

Nos Estados Unidos, por sua vez, a partir de um processo de formação política que se afasta do visto no Estado brasileiro, houve uma liberdade sem precedentes das unidades federadas para dispor sobre as normativas eleitorais. A filiação partidária não se constitui como condição para elegibilidade, no entanto, a interpretação desta norma e as condições para a candidatura a um cargo, sem vínculo a agremiação partidária varia em cada estado. Conforme aponta Telles (2009) no estado da Califórnia, por exemplo, há a exigência de filiação partidária por no mínimo 3 meses antes da eleição ou, caso se trate de uma candidatura independente, de que não tenha havido filiação ou vínculo partidário pelo mesmo período. Beckman (1994, p.62 apud. CUNHA, 2017, p.54) observa que no sistema eleitoral estadunidense, o voto está pouco vinculado às questões partidárias, mas tem profunda conexão com ferramentas de participação social que se vinculam a líderes locais, favorecendo candidaturas independentes em nível legislativo e o acesso de minorias ao Congresso. No cenário presidencial, no entanto, a disputa se polariza entre os dois partidos (Democrata e Republicano) e fecha o espaço para candidaturas independentes.

A França é outro exemplo distinto do funcionamento de candidaturas avulsas. Valorizando a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão e os ideais

iluministas da Revolução de 1789, a França manteve a intenção de repercutir em sua máxima categoria a garantia dos direitos políticos em sua plenitude. É possível enxergar tal intenção ao instituir em sua Constituição a equiparação das associações políticas aos partidos políticos, reiterando os direitos da liberdade política e da igualdade.

ARTIGO 4º Os partidos e associações políticas contribuem para a expressão do sufrágio. Eles se formam e exercem a sua atividade livremente e devem respeitar os princípios da soberania nacional e da democracia.

Contribuem para a aplicação do princípio enunciado no segundo parágrafo do artigo 1º, nas condições determinadas pela lei.

A lei garante as expressões pluralistas de opiniões e a participação equitativa dos partidos e associações políticas na vida democrática da Nação (Constituição da Quinta República Francesa de 1958).

Ademais, verifica-se no sistema francês a imposição de estar inscrito em uma lista eleitoral para a elegibilidade, no entanto, não se trata como condição *sine qua non* para a elegibilidade a filiação partidária. Cunha (2017) constata que a participação política garantida pelo ordenamento jurídico francês contempla uma passagem de uma democracia representativa para uma democracia participativa, que segundo Telles (2009) reconhece juridicamente o direito de igualdade entre os cidadãos candidatos e da livre expressão do voto, além da pluralidade das correntes ideológicas.

Observou-se na França a eleição de um presidente desvinculado do partido político, com Emmanuel Macron em 2017 se lançando candidato pelo movimento político “*En Marche!*”, o qual após ver a degradação dos partidos políticos tradicionais franceses se consolidou em eleições legislativas e se transformou no partido político “*La République En Marche*”.

Outrossim, há também de se observar as candidaturas avulsas contempladas pelo ordenamento jurídico chileno, onde são admitidas quase que de forma universal.

Como único requisito para o registro de candidaturas sem inscrição em quadros partidários está a exigência do artigo 10 da “Ley 18.700/79”, que prevê um apoio mínimo de meio por cento dos votantes na última eleição para o cargo ao qual se concorre, na jurisdição circunscricional ao qual o cargo corresponde nas eleições legislativas. Para a presidência da República, aplica-se o mesmo percentual porém em âmbito nacional. Em ambas as eleições, legislativas e presidenciais, exige-se que o apoio à candidatura independente seja registrado por cidadãos que não estejam filiados a nenhum partido político (LA PEZA, 2007).

Nas eleições de 2017, Sebastian Piñera, que havia se desfilado do partido Renovação Nacional e apoiado pelos partidos à centro-direita, e Alejandro Guiller, independente apoiado pela centro-esquerda, disputaram o segundo turno, que foi vencido por Piñera.

As experiências com as candidaturas avulsas observadas ao redor do mundo são avaliadas como positivas por Fernando Henrique Cardoso (2018) que observa nelas uma alternativa às crescentes crises de confiança nos partidos e instituições políticas, e que as candidaturas oriundas deste instituto podem conglomerar apoios partidários durante a disputa forçando um movimento híbrido onde partidos passam a apoiar candidatos independentes, como ocorreu por exemplo nas eleições presidenciais colombianas de 2018, onde o candidato independente Sergio Fajardo foi apoiado pelos partidos políticos “*Polo Democrático Alternativo*” e “*Alianza Verde*”.

Estatisticamente, Brancatti (2008) levantou a partir dos resultados de eleições legislativas ocorridas entre 1945 e 2003, em 34 países do mundo, que o desempenho eleitoral de candidatos independentes está diretamente relacionado às condições de igualdades que lhes são disponibilizadas para concorrer contra candidatos partidários, sendo principalmente decisivos no sucesso destas candidaturas os mecanismos de distribuição de recursos e regras do sistema eleitoral de cada localidade, que decidem se um independente terá iguais

oportunidades de concorrer contra um candidato filiado, bem como a forma de distribuição das vagas congressistas.

“Bracanti chega a diversas conclusões, dentre as quais algumas sobressaem. Em última análise, distritos amplos, cláusulas de barreira e restrições específicas dirigidas aos independentes (exclusive, surpreendentemente, exigências de depósito pecuniário ou de uma quantidade mínima de assinaturas de eleitores, a fim de avaliar a candidatura avulsa) reduzem sua força eleitoral; em contrapartida, o incremento da magnitude de distritos em que há multirrepresentação e períodos de transição democrática robustecem-na. Ademais, se, por um lado, sistemas de representação proporcional em regra debilitam os independentes, como consequência de propenderem a mitigar a competição intrapartidária, os sistemas proporcionais de lista aberta, em particular, a exemplo do brasileiro, constituem espécie que excepciona o gênero e tendem a produzir o efeito oposto, visto que focalizam o candidato em detrimento do partido”. (HAGE, 2015, p. 234)

Assim conforme observou Almeida (2018), ao analisar o índice “Index Democracy” elaborado pela revista americana The Economist e justapor com os dados do “ACE Project”, 80% dos países que obtêm a maior nota no quesito sobre participação política da população admitem a candidatura avulsa em eleições, mesmo com diferenças em seu nível de abertura à candidaturas deste tipo. A autora considera, portanto, que a inclusão e permissão para candidaturas avulsas aproxima e aumenta a participação popular do sistema político, mantendo o princípio da democratização em franco protagonismo. Embora Alves (2018) constate que esta não possa ser considerada uma forma imprescindível para o aumento da participação, mas sim um caminho para que esse objetivo seja alcançado.

**Tabela 1 - RELAÇÃO ENTRE O ÍNDICE DE DEMOCRACIA E A POSSIBILIDADE DE CANDIDATOS INDEPENDENTES NA POLÍTICA**

PAÍS	CANDIDATOS INDEPENDENTES?	PONTUAÇÃO DE PARTICIPAÇÃO POLÍTICA	RANKING GERAL NO INDEX DEMOCRACY 2017
Noruega	Não, em nenhum	10	1º

	caso.		
Islândia	Sim, em eleições presidenciais.	8,89	2º
Suécia	Não, em nenhum caso.	8,33	3º
Nova Zelândia	Sim, em eleições legislativas.	8,89	4º
Dinamarca	Sim, em eleições legislativas.	8,33	5º
Irlanda	Sim, em ambas.	8,33	6º
Canadá	Sim, em eleições legislativas.	7,78	6º
Austrália	Sim, em eleições legislativas.	7,78	8º
Finlândia	Sim, em ambas.	7,78	9º
Suíça	Sim, em ambas.	7,78	9º
Brasil	Não, em nenhuma.	6,11	49º

Fonte: Almeida, 2018

## 2.2 O direito de se candidatar como direito fundamental

Constitucionalmente, há de se considerar a vontade do poder legislador constituinte que esboçou na Constituição Federal de 1988 o desejo da Carta Maior em fazer do Estado Brasileiro um Estado Democrático de Direito que considerou a participação popular como um direito político fundamental inalienável e inviolável.

Extrai-se do único parágrafo do artigo primeiro da Constituição:

Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.  
(BRASIL, 1988)

Observa-se neste excerto a consagração de uma sistema democrático representativo, mas que na composição restante da Lei Maior não excluiu a possibilidade de ferramentas de participação direta dos cidadãos ao proteger o direito a leis de iniciativa popular, ações populares, plebiscitos e referendos, conforme se prevê nos dispositivos Constitucionais: art. 74, § 2o; art. 5o, XXXIV, a; LXXIII; art. 10; art. 11; art. 31, §3o; art. 37, § 3o; art. 194, VII; art. 206, VI; art. 216, § 1o. Barreto (2018) comenta que também o preâmbulo constitucional, mesmo que sem aspecto normativo, contempla a leitura interpretativa que ilumina todo o texto constitucional como destinado a garantir os direitos sociais e individuais, e sob o qual a existência do Estado brasileiro e da Democracia são indissociáveis, sendo este o princípio fundamentador da Carta Magna.

Depois de identificada a vontade constitucional pelo princípio democrático, conclui-se pela participação política como um direito fundamental garantido e que consagra a cidadania, conforme aponta Guerra (2020).

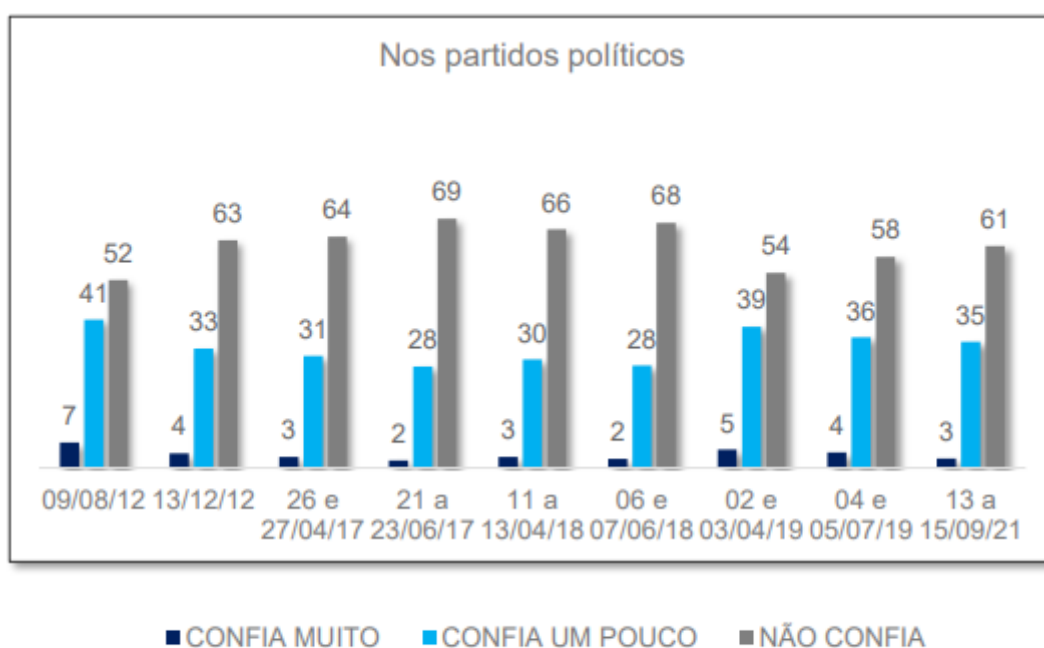
Araújo e Serrano (2017) complementam o entendimento supracitado considerando que o conjunto dos direitos políticos que possibilitam a participação direta do cidadão nos destinos do Estado são encontrados em pontos fundamentais da Constituição, e compreendem o direito de votar, ser votado e ocupar cargos públicos. Pontua-se ainda que estes direitos são inerentes às construções históricas trazidas pelas Revoluções e a construção conceitual da cidadania, sendo portanto direitos fundamentais irrenunciáveis e inerentes a cada ser humano.

Destarte, a Constituição tem em sua essência construtora o princípio democrático que visa garantir a participação completa e pleno exercício dos direitos políticos por parte de todos os cidadãos de forma igualitária. Neste sentido, conforme consideram Souza e Kataoka (2019), a Constituição Federal se constitui como instituto em constante atendimento às mudanças dos tempos, como um organismo vivo que se adapta aos contextos e valores da sociedade na época à qual se insere. Diante destas considerações, os autores consideram que a

candidatura avulsa se impõe como uma necessidade de garantia dos direitos políticos fundamentais esboçados pelo desejo constitucional diante da visível falta de representatividade dos partidos políticos no Brasil.

Segundo dados de pesquisa realizada pelo Instituto Datafolha em setembro de 2021 com 3667 eleitores, 61% afirmaram não confiar nos partidos políticos, 49% não confiam no Congresso Nacional e 50% não confiam na Presidência da República, o que demonstra um forte sentimento de não pertencimento e representatividade, bem como uma desconfiança generalizada com os partidos políticos. (DATAFOLHA, 2021)

**Gráfico 1 - Grau de Confiança nos Partidos Políticos (2012-2021)**



Fonte: Datafolha, 2021.

Diante deste cenário de constante insatisfação com o sistema político, a vedação das candidaturas avulsas se coloca como um fator impeditivo à candidatura do cidadão que, no livre exercício da sua liberdade de expressão, deseja não se

associar à nenhuma das agremiações, uma vez que não se sente representado por qualquer delas. Este impedimento se constituiria como uma violação aos direitos políticos fundamentais, uma vez que sua participação política encontra barreiras que se contrapõem a outros direitos fundamentais como o da livre expressão e de associação.

Ao condicionar a elegibilidade do cidadão à filiação partidária, o sistema eleitoral exclui parcela significativa de cidadãos que almejam os cargos públicos, mas não se sentem idealmente ligados aos partidos políticos nem se encontram dispostos a enfrentar toda sorte de testes internos que frustrem a sua autonomia individual. A desolação com o sistema partidário tem início com a falta de transparência e igualdade de condições nas disputas internas a que se sujeita um indivíduo ao almejar uma candidatura. (SOUZA e KATAOKA, 2019, p.171)

Contribui ainda para essa extrema desconfiança o excesso de agremiações partidárias existentes no Brasil, o que levou a uma desfiguração do papel dos partidos políticos como entidades que “representariam as instituições necessárias para canalizar os votos da população em torno de ideias e programas” (SOUZA e KATAOKA, 2019) e que passaram a se tornar organismos fisiologistas, onde as instituições partidárias e funcionamento democrático interno se esfacelaram em torno de projetos pessoais de poder, baseados na dependência originada pelo “Presidencialismo de Coalizão”, tornando o sistema político-partidário brasileiro extremamente instável e dependente de negociatas excusas ao papel constitucional delegado aos partidos. Soma-se a essa insatisfação, a transformação trazida pelas redes sociais e que demandaram maior participação direta do cidadão nas decisões governamentais e que também permitiu a maior organização da insatisfação já generalizada dos eleitores.

Assim sendo, pode considerar-se que a participação política e os direitos políticos passivos (direito de ser votado) são originários da vontade constitucional do princípio democrático e devem dessa maneira ser interpretados. Diante da constante

insatisfação com o sistema político e falta de reconhecimento e confiança nos partidos políticos, a impossibilidade de candidaturas avulsas implica na vedação do direito fundamental de poder se candidatar, sem ter de se associar a uma agremiação na qual o cidadão não se sente representado, violando claramente os direitos à livre-expressão e associação. Ademais, demonstra implicar na ausência de liberdade política do cidadão, limitando a participação popular no governo.

### **2.3 Aspectos históricos-constitucionais e jurídicos da elegibilidade no Brasil**

As condições para a obtenção da capacidade eleitoral passiva, isto é, o direito de ser votado e eleito sofreu constantes mudanças nas Constituições republicanas do Estado brasileiro. Nas palavras do Tribunal Superior Eleitoral, a elegibilidade é “na restrita precisão legal, o direito do cidadão de ser escolhido mediante votação direta ou indireta para representante do povo ou da comunidade, segundo as condições estabelecidas pela Constituição e pela legislação eleitoral” (BRASIL, TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL, 2020, p.1).

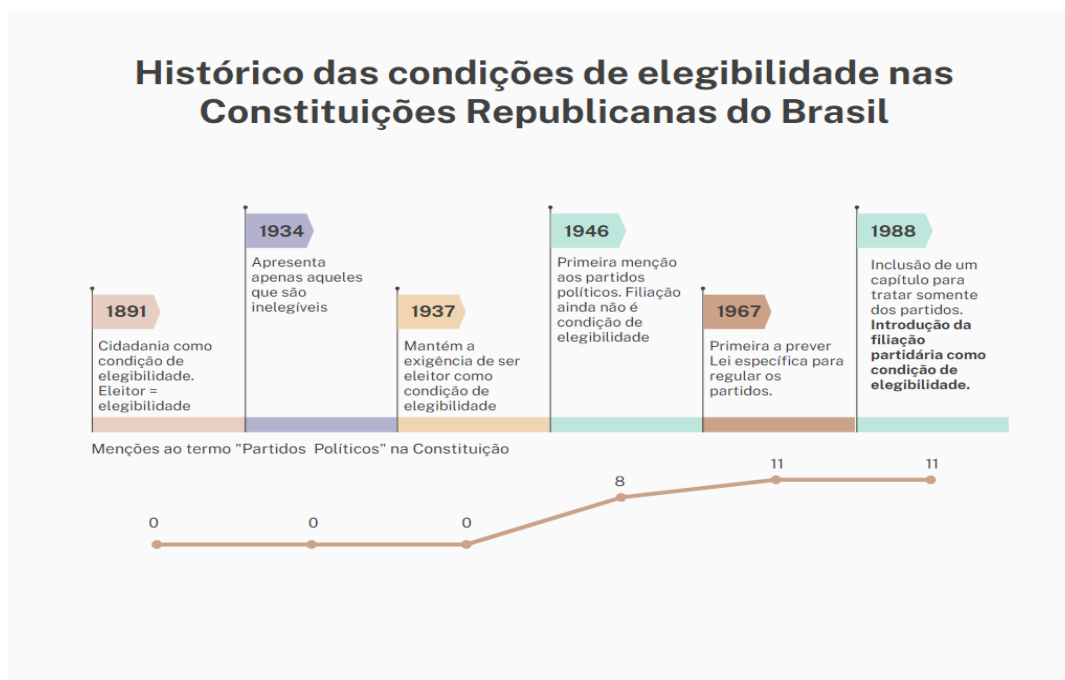
A primeira Constituição republicana, elaborada em 1891, vinculou a capacidade eleitoral passiva à condição de ser eleitor e principalmente cidadão brasileiro. Embora o voto censitário houvesse sido retirado do ordenamento eleitoral, a *lex mater* brasileira de 1891 exclui da condição de eleitor grande parcela da sociedade. Mulheres e analfabetos não podiam se alistar eleitoralmente e, não possuíam portanto a condição de eleitor, que impedia também que obtivessem a capacidade eleitoral passiva.

A Carta Magna de 1934 trouxe em seu texto apenas uma lista daqueles que eram inelegíveis e a de 1937, outorgada por Getúlio Vargas, assim como a de 1891, vinculava a elegibilidade ao simples alistamento como eleitor.

Na Constituição promulgada em 1946, observa-se pela primeira vez a menção ao termo “partidos políticos”, observada por 8 vezes, no entanto ainda não houve a vinculação da filiação a um dos partidos como condição para elegibilidade.

Em 1967, em meio à Ditadura Militar, uma nova Constituição é feita e insere pela primeira vez uma disposição que delega à lei específica tratar sobre os assuntos relacionados aos partidos políticos, que são mencionados em 11 ocasiões no texto em questão.

**Figura 2.** Infográfico das condições de elegibilidade nas Constituições republicanas do Brasil.



**Fonte:** Elaborado pelo autor (2022)

No contexto da redemocratização, a Carta atual, elaborada em 1988 foi a primeira e única a incluir a filiação partidária como condição *sine qua non* para a elegibilidade. Dedicar-se também neste Texto, capítulo específico para tratar somente dos partidos políticos, que ganham importância inegável no contexto

eleitoral e na capacidade eleitoral passiva vista do ordenamento brasileiro. Essa importância dada aos partidos será melhor descrita mais à frente neste trabalho.

Considerando as condições eleitorais apontadas para a obtenção da capacidade eleitoral passiva pela Constituição de 1988, verificam-se: a) nacionalidade, uma vez que é necessário que a Constituição vede a participação de estrangeiros da vida política; b) alistamento eleitoral, que reforça a necessidade da inscrição como eleitor e da capacidade eleitoral ativa; c) domicílio eleitoral, que tem a finalidade de evitar abusos de poder ou falta de legitimidade dos representantes; d) idade mínima para cada função, em virtude da maturidade esperada para o exercício do cargo.

Além dos requisitos enumerados acima, exige-se o pleno exercício dos direitos políticos e a filiação partidária. O primeiro verifica-se com relação ao artigo 15 da CF/1988, que trata perda, cassação ou suspensão dos direitos políticos:

Art. 15. É vedada a cassação de direitos políticos, cuja perda ou suspensão só se dará nos casos de:

I - cancelamento da naturalização por sentença transitada em julgado;

II - incapacidade civil absoluta;

III - condenação criminal transitada em julgado, enquanto durarem seus efeitos;

IV - recusa de cumprir obrigação a todos imposta ou prestação alternativa, nos termos do art. 5º, VIII;

V - improbidade administrativa, nos termos do art. 37, § 4º. (BRASIL, 1988)

No que tange à filiação partidária, o Tribunal Superior Eleitoral proferiu a seguinte definição:

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

Essa exigência e a importância dada aos partidos políticos pela Constituição de 1988 pode ser compreendida a partir do contexto da redemocratização e da

concepção na qual vislumbrava-se que partidos políticos seriam os entes com maior capacidade de expressar e congregar as correntes ideológicas existentes na sociedade. Diante de tal concepção é que foi atribuído aos partidos um capítulo completo na Constituição, que lhe conferiu autonomia e liberdade para criação, fusão, incorporação e extinção e que também através da Lei dos Partidos Políticos (Lei nº 9.096/95) exige que os partidos criados tenham caráter nacional, a fim de evitar que interesses locais pulverizem a função partidária de conferir estabilidade à democracia através da seguridade do sistema representativo. (BARRETO, 2018)

#### **2.4 A Convenção Americana de Direitos Humanos e o conflito normativo no caso brasileiro**

A Convenção Americana de Direitos Humanos, assinada na cidade de São José da Costa Rica em 1969 por 34 países, consolidou e buscou normatizar aos signatários a incorporação e execução dos direitos e garantias fundamentais da pessoa humana. No conteúdo, baseado na Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, há a previsão das garantias de subsistência e do principal objeto que trataremos neste texto: os direitos políticos.

No que tange aos direitos políticos e especificamente a candidatura avulsa, o pacto, ratificado pelo Estado Brasileiro em 1992 pelo decreto nº 678, prevê:

##### ARTIGO 23

##### Direitos Políticos

1. Todos os cidadãos devem gozar dos seguintes direitos e oportunidades:

a) de participar da direção dos assuntos públicos, diretamente ou por meio de representantes livremente eleitos;

b) de votar e se eleitos em eleições periódicas autênticas, realizadas por sufrágio universal e igual e por voto secreto que garanta a livre expressão da vontade dos eleitores; e

c) de ter acesso, em condições gerais de igualdade, às funções públicas de seu país.

2. A lei pode regular o exercício dos direitos e oportunidades 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. (BRASIL,1992)

Nota-se que fica convencionado através da texto ratificado do artigo - sob o qual o Brasil não apresentou ressalvas ao depositar sua ratificação – que o Estado apenas poderá regular o livre-exercício dos direitos políticos para o exercício de ser eleito para função pública por motivos que sejam a idade, nacionalidade, residência, idioma, instrução, de capacidade (seja civil ou mental) e de condenação por juízo competente. Não se observa, portanto, a condicionante de filiação ou associação a um partido ou movimento político para que o exercício do direito de ser votado possa ser efetivado.

Apesar do texto do tratado, no ordenamento jurídico brasileiro há outra norma determinada pela Constituição Federal de 1988 e regulada por leis ordinárias.

A Constituição prevê como requisito *sine qua non* para a elegibilidade a filiação a partido político regularmente registrado no TSE, conforme prevê o artigo 14, § 3º, inciso V.

§ 3º São condições de elegibilidade, na forma da lei:

I - a nacionalidade brasileira;

II - o pleno exercício dos direitos políticos;

III - o alistamento eleitoral;

IV - o domicílio eleitoral na circunscrição;

V - a filiação partidária;

VI - a idade mínima de:

a) trinta e cinco anos para Presidente e Vice-Presidente da República e Senador;

b) trinta anos para Governador e Vice-Governador de Estado e do Distrito Federal;

c) vinte e um anos para Deputado Federal, Deputado Estadual ou Distrital, Prefeito, Vice-Prefeito e juiz de paz;

d) dezoito anos para Vereador. (BRASIL, 1988)

O inciso em questão ainda é regulado pela Lei dos Partidos Políticos (Lei 9.096/1995), pela Lei das Eleições (Lei nº 9.504/1997) e por Regulamentos do TSE, que preveem que a filiação deve ser efetuada com, no mínimo, 6 meses de antecedência à data das eleições em questão para o qual o candidato concorrerá.

Apresentadas as normativas que regem a questão, pode se notar que há uma evidente questão de antinomia (termo aplicado quando duas normas que versam sobre o mesmo objeto tem seu conteúdo normativo conflitante entre si) entre as legislações apresentadas. Em função desse embate entre normas, há em primeiro momento de se discutir em qual ordenamento da hierarquia jurídica se inserem os tratados ratificados, como eles podem ser conciliados - ou não - com a Constituição Federal e as normas que dela se extraem para elegibilidade e o exercício do direito político de ser votado.

A alocação dos tratados ratificados na hierarquia jurídica brasileira é tema complexo e que foi parcialmente sanado após uma PEC aprovada em 2004 pelo Congresso Nacional que adicionou o §3º ao artigo 5º da Constituição, aplicando-lhe a regulamentação de que os tratados que versem sobre Direitos Humanos e

aprovados sob os mesmos ritos de uma Emenda Constitucional em seu processo de ratificação receberiam o status no ordenamento de legislação constitucional.

Tal Emenda buscou clarificar o entendimento do parágrafo anterior que previa que “os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte.” (BRASIL, 1988)

No entanto, o entendimento do aspecto constitucional dos tratados através dessa emenda se restringe apenas àqueles aprovados após sua promulgação, o que não inclui a Convenção Americana de Direitos Humanos, objeto aqui em questão.

É importante compreender, assim como define Husek (2017, p.38) que os tratados têm em sua essência consolidar uma normativa e seus respectivos efeitos jurídicos na esfera internacional, sendo permitido que os estados façam reservas quanto a aceitação dos artigos contidos no tratado ao efetivarem sua ratificação, seja por motivos de discordância a um ponto específico ou por conflito com sua legislação interna. O Brasil, ao ratificar o tratado, apenas fez reservas aos artigos 43 e 48, mantendo assim o compromisso de respeitar o conteúdo do artigo 23.

Não obstante, Piovesan (2013, p. 344) considera que ao ratificar um tratado, cabe ao Estado-parte signatário “respeitar e assegurar o livre e pleno exercício desses direitos e liberdades, sem qualquer discriminação”. Piovesan cita ainda o argumento de Buergenthal (apud. PIOVESAN, 2013, p.344) de que a participação ratificada em um tratado implica ao Estado abster-se de violar os direitos previstos e proporcionar ações para adequação ao conteúdo previsto no tratado.

Diante desses pontos apresentados, fica visível que dada a inação do poder legislativo de adequar as normas caberá ao Poder Judiciário pronunciar-se sobre tal questão quando provocado, fato já ocorrido nos termos da ARE 1054490

sobre o qual o STF aplicou a repercussão geral e o processo ainda tramita na Corte, como ainda será apresentado neste trabalho.

O principal ponto a ser debatido no STF será sobre a antinomia jurídica aparente nascida da contradição entre a Convenção Ratificada e as leis ordinárias e Constitucionais que versam sobre a matéria. A antinomia pode ser solucionada através dos critérios hierárquico, cronológico e de especialidade.

Quanto ao primeiro existem distintas concepções, dentre as quais as forças se alteraram com o passar do tempo no entendimento da Suprema Corte. No passado o STF considerou que os tratados possuíam paridade no ordenamento com as leis ordinárias, porém tal entendimento se alterou no julgamento do RE 466.343<sup>2</sup> que provocou uma mudança de paradigma ao invocar o dispositivo do parágrafo 2º do artigo 5º da Constituição – que não exclui da Lei Maior outros direitos garantidos por meio dos tratados – uma das cláusulas pétreas. Após tal julgamento, se construiu jurisprudência de que os tratados aprovados antes da EC 45/2004 não poderiam assim ser equiparados como constitucionais uma vez que sua ratificação antecede a vigência da emenda. No entanto, os tratados deveriam ser considerados superiores às leis ordinárias, obtendo assim o caráter supralegal.

Esta atual concepção configura-se como uma aceitação gradativa da Teoria Material da Constituição que considera que os tratados devem ser considerados mais do que meras leis ordinárias, uma vez que sua origem na defesa dos direitos fundamentais está presente na concepção material da Constituição e que a sua equiparação às leis ordinárias esvaziaria o conteúdo normativo do parágrafo segundo do artigo 5º da Constituição. (MAGALHÃES, 2013)

Dentre outras correntes de interpretação da inserção dos tratados na hierarquia do ordenamento jurídico brasileiro se encontram as Teoria Monista e

---

<sup>2</sup> O Recurso Extraordinário nº 466.343/SP trata-se de uma decisão do Supremo Tribunal Federal, pela qual a Corte Suprema posicionou-se pela inconstitucionalidade da prisão civil do depositário infiel, considerando efeitos supraleais de tratados de direitos humano, alterando o entendimento da hierarquia normativa de tais tratados.

Teoria Dualista do Direito Internacional Público, e a Teoria Material da Constituição (em sua completude).

A primeira, monista, compreende o Direito Internacional como algo que deve ser integralizado e unificado com o Direito Interno, uma vez que as normativas internacionais devem servir como fonte para a derivação das normas internas. Isso consolidaria os tratados e convenções como normativas supra constitucionais, sob o argumento de que se trata da proteção e garantia dos direitos básicos do indivíduo e por isso têm a prevalência. Trata-se de uma teoria minoritária e não prevalece no judiciário brasileiro em função da supremacia da CF/1988.

Em contraposição à teoria monista se coloca a teoria dualista, que considera o Direito Internacional uma questão apenas da regulação das relações interestatais, enquanto o Direito Interno de cada Estado diz respeito somente a este e independe do Direito Internacional. Segundo essa corrente, os tratados teriam aspecto apenas de legislação ordinária. Foi a corrente majoritária no STF, mas em função da modernização do direito, deixou de sê-la.

A última das três refere-se à Teoria Material da Constituição, na qual compreende-se que os tratados ao serem ratificados tornam-se norteadores para a adaptação e criação das normas, tomando assim o aspecto constitucional uma vez que se preserva nela também ao ser aprovada a vontade do poder constituinte já explicitada no art. 5º, §2º da CF/1988. Nesta corrente, a CADH pode ser considerada na hierarquia em nível paralelo à Constituição por compatibilidade, uma vez que partilham dos mesmos princípios. (TRINDADE, 2003)

Superados os critérios hierárquicos, pairam ainda outras discussões para a resolução de tal situação, como o critério cronológico. Barreto (2018) aponta que por ter sido aprovada antes da vigência da EC 45/2004, a Convenção Americana de Direitos Humanos goza juridicamente do §2º do art. 5º da Constituição Federal que admite os direitos adquiridos por tratados relacionados a direitos humanos ratificados pelo Brasil, tendo, portanto, a CADH caráter de legislação constitucional,

uma vez que o dispositivo que viria a esclarecer o §2º viria a ser aprovado somente em 2004.

Barreto (2018) aponta ainda que a própria aprovação da EC 45 em 2004 foi desnecessária, uma vez que os tratados de direitos humanos aprovados já seriam automaticamente incorporados à natureza constitucional, independentemente do quórum com o qual viessem a ser aprovados.

#### 2.4.1 Ação Judicial relativa ao tratado

Em decorrência da interposição de normativas divergentes entre si, naturalmente surgem as judicializações relativas a tal matéria. É o caso da candidatura ao cargo de prefeito no município do Rio de Janeiro, protocolada pelo professor de direito Rodrigo Mezzomo, que requereu o registro da candidatura de forma desvinculada de partido político fundamentando o requerimento no art. 1º da Constituição Federal de 1988, que define os fundamentos do Estado Democrático de Direito brasileiro, dos quais enfatizou os incisos que dispõem sobre a cidadania (II), a dignidade da pessoa humana (III) e do pluralismo político (III) (MEZZOMO e MEZZOMO, 2016).

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:

I - a soberania;

II - a cidadania

III - a dignidade da pessoa humana;

IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;

V - o pluralismo político.

Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição. (BRASIL, 1988)

O pedido apresentado também continha em sua petição a argumentação através do inciso XX do artigo 5º da Constituição, onde se lê que “ninguém poderá ser compelido a associar-se ou a permanecer associado” (BRASIL, 1988) e também dos 3 primeiros parágrafos do artigo supracitado, que prevê a submissão do Brasil aos tratados internacionais ratificados nacionalmente:

§ 1º As normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata.

§ 2º Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte.

§ 3º Os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos que forem aprovados, em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros, serão equivalentes às emendas constitucionais. (BRASIL, 1988)

O pedido, como já esperado pelas normas constitucionais, foi negado em todas as instâncias, chegando ao Supremo Tribunal Federal para julgamento na forma de recurso extraordinário (sob o número ARE 1.054.490/RJ), um instrumento processual invocado com a finalidade de exercer o controle difuso de constitucionalidade nos casos em que da decisão recorrida possa se constatar a contrariedade às normas constitucionais, que declare inconstitucionalidade de tratado ou lei federal, ou ainda que possa ter proferido julgamento na qual considerou válida uma normativa de governos subnacionais que tenham sido alvo de contraposições para com a Constituição. (ARAÚJO e SERRANO, 2017).

Os recorrentes complementaram a argumentação do recurso apresentando que as normas constitucionais devem ser interpretadas sob a luz do artigo 23 do

Pacto de San José da Costa Rica (CADH), que afirma o direito dos cidadãos serem eleitos e ter acesso com as iguais oportunidades para ocupar funções públicas dentro do Estado. O mesmo artigo também dispõe que o Estado poderá regular por meio de lei o exercício de tais direitos, porém somente “por motivos de idade, nacionalidade, residência, idioma, instrução, capacidade civil ou mental, ou condenação, por juiz competente, em processo penal.” (BRASIL, 1992)

Adicionou-se ainda às peças da defesa a tese de que a Constituição delega a exigência da filiação partidária a uma lei ordinária (“na forma da lei”), portanto é mérito de tal lei regulamentar a filiação partidária. Neste âmbito o aspecto supralegal aplicado aos tratados ratificados pelo Brasil estaria sendo violado, uma vez que a filiação partidária como condição de elegibilidade é regulado por lei ordinária.

Na primeira deliberação, coube ao STF deliberar sobre a admissibilidade ou não do Recurso, uma vez que as eleições municipais de 2016 já haviam tido sua temporalidade superada e os efeitos da decisão seriam nulos, havendo portanto a perda do objeto em questão. O *parquet* se manifestou contrário à admissão, porém a Corte afastou a prejudicialidade do recurso e atribuiu o instrumento da repercussão geral ao processo, dada a importância do esclarecimento acerca do tema.

Cabe apresentar que a repercussão geral atribuída ao caso trata-se da aplicação da eventual decisão a todos os casos que versem sobre o mesmo objeto e cuja deliberação deverá afastar os efeitos da norma considerada inconstitucional. A repercussão geral atribuída ao caso também constitui elemento fundamental para sua admissão e análise, conforme prevê o Código de Processo Civil (Lei 13.105/2015):

Art. 1.035. O Supremo Tribunal Federal, em decisão irrecorrível, não conhecerá do recurso extraordinário quando a questão constitucional nele versada não tiver repercussão geral, nos termos deste artigo.

§ 1º Para efeito de repercussão geral, será considerada a existência ou não de questões relevantes do ponto de vista econômico, político, social ou jurídico que ultrapassem os interesses subjetivos do processo.

§ 2º O recorrente deverá demonstrar a existência de repercussão geral para apreciação exclusiva pelo Supremo Tribunal Federal.

§ 3º Haverá repercussão geral sempre que o recurso impugnar acórdão que:

I - contrarie súmula ou jurisprudência dominante do Supremo Tribunal Federal;

III - tenha reconhecido a inconstitucionalidade de tratado ou de lei federal nos termos do art. 97 da Constituição Federal.

§ 4º O relator poderá admitir, na análise da repercussão geral, a manifestação de terceiros, subscrita por procurador habilitado, nos termos do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal.

§ 5º Reconhecida a repercussão geral, o relator no Supremo Tribunal Federal determinará a suspensão do processamento de todos os processos pendentes, individuais ou coletivos, que versem sobre a questão e tramitem no território nacional.

§ 6º O interessado pode requerer, ao presidente ou ao vice-presidente do tribunal de origem, que exclua da decisão de sobrestamento e inadmita o recurso extraordinário que tenha sido interposto intempestivamente, tendo o recorrente o prazo de 5 (cinco) dias para manifestar-se sobre esse requerimento.

§ 7º Da decisão que indeferir o requerimento referido no § 6º ou que aplicar entendimento firmado em regime de repercussão geral ou em julgamento de recursos repetitivos caberá agravo interno. (Redação dada pela Lei no 13.256, de 2016) (Vigência)

§ 8º Negada a repercussão geral, o presidente ou o vice-presidente do tribunal de origem negará seguimento aos recursos extraordinários sobrestados na origem que versem sobre matéria idêntica.

§ 9º O recurso que tiver a repercussão geral reconhecida deverá ser julgado no prazo de 1 (um) ano e terá preferência sobre os demais feitos, ressalvados os que envolvam réu preso e os pedidos de habeas corpus.

§ 11. A súmula da decisão sobre a repercussão geral constará de ata, que será publicada no diário oficial e valerá como acórdão. (BRASIL, 2015)

Ao ser ouvido, o Ministério Público por meio da Procuradoria Geral da República, opinou ser favorável ao provimento do recurso, uma vez que para a instituição a CADH teria status constitucional, abrindo divergência à jurisprudência corrente na composição do STF e validando portanto a admissibilidade e validade do artigo 23 da CADH. (FERREIRA e DODGE, 2017)

O julgamento do ARE 1.054.490/RJ segue tramitando no Tribunal, ainda sem data para deliberação final, mas que já contou com a realização de audiências públicas e está em constante debate uma vez que constituirá um grande evento na

discussão das candidaturas avulsas, decidindo se tal instituto é constitucional e delimitando novas jurisprudências sobre a validade e aplicabilidade de tratados, bem como as repercussões no sistema político-eleitoral brasileiro.

Há de se ressaltar também a preocupação com a politização legislativa por parte do STF que tal decisão poderia representar, bem como alertou o Ministro Alexandre de Moraes e que foi acompanhado pelo Ministro Gilmar Mendes, então presidente do Tribunal Superior Eleitoral.

Houve ressalvas, porém, do ministro Alexandre de Moraes, que externou sua preocupação de, eventualmente, estarem ingressando indevidamente em seara reservada ao Congresso Nacional e desrespeitando a vontade expressa do constituinte originário, bem como do ministro Gilmar Mendes, que na ocasião era presidente do Tribunal Superior Eleitoral, alertando que, antes daquele julgamento, recebeu manifestações de setores técnicos do TSE – órgão que planeja, regulamenta, organiza e executa as eleições brasileiras – no sentido de que não havia condições de efetuar ajustes em tempo exíguo para realizar com segurança as eleições gerais de 2018 com candidaturas avulsas, pois na palavra do Ministro, “todo o modelo está calcado em eleições ligadas a partidos políticos, a questão da distribuição de tempo de TV, a questão de distribuição de recursos e tudo o mais. Ou talvez nós optemos por não mais fazer as eleições por urna eletrônica e voltemos às sacolas”. (SANTOS, 2019, p. 31 )

#### 2.4.2 Projetos legislativos que já buscaram solucionar o impasse

Uma das soluções para resolver a antinomia existente seria adequação das normas constitucionais e legais através do processo legislativo, por meio do instrumento nascido do poder Constituinte reformador delegado às Emendas Constitucionais, conforme previsto no artigo 60 da Carta Maior.

Art. 60. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta:

I - de um terço, no mínimo, dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal;

II - do Presidente da República;

III - de mais da metade das Assembléias Legislativas das unidades da Federação, manifestando-se, cada uma delas, pela maioria relativa de seus membros.

§ 1º A Constituição não poderá ser emendada na vigência de intervenção federal, de estado de defesa ou de estado de sítio.

§ 2º A proposta será discutida e votada em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, considerando-se aprovada se obtiver, em ambos, três quintos dos votos dos respectivos membros.

§ 3º A emenda à Constituição será promulgada pelas Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, com o respectivo número de ordem.

§ 4º Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir:

I - a forma federativa de Estado;

II - o voto direto, secreto, universal e periódico;

III - a separação dos Poderes;

IV - os direitos e garantias individuais.

§ 5º A matéria constante de proposta de emenda rejeitada ou havida por prejudicada não pode ser objeto de nova proposta na mesma sessão legislativa. (BRASIL, 1988)

No âmbito das proposições de emendas constitucionais apresentadas, nenhuma delas logrou considerável êxito e a matéria ainda encontra-se em constante ciclo de tramitação, reprovação e que depois é novamente apresentada.

A primeira proposta (PEC 01/2004) foi apresentada em 2004 pelo Senador Mozarildo Cavalcanti, membro do PPS<sup>3</sup> eleito pelo Estado de Roraima e que propunha a liberação de candidaturas independentes nas eleições de caráter majoritário através da substituição do texto contido no inciso V do parágrafo 14 da Constituição. Nesta primeira proposta já é possível encontrar como justificativa a crise de identificação com os partidos políticos. A proposta foi arquivada na Comissão de Constituição e Justiça.

---

<sup>3</sup> O PPS (Partido Popular Socialista) foi renomeado para "Cidadania" em março de 2019.

Em 2006 foi apresentada novamente no senado a segunda proposta sobre a matéria (PEC 21/2006) de autoria do Senador Paulo Paim (PT<sup>4</sup>/RS), que desta vez previa a autorização de candidaturas avulsas apenas para as eleições legislativas sob o argumento de que com a dominância partidária sobre as candidaturas, carecia às mobilizações sociais a devida representação.

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

Assim como a primeira proposta, esta foi arquivada sob a mesma iniciativa de que tal alteração enfraqueceria os partidos políticos.

A terceira iniciativa legislativa (PEC 229/2008) apresentada tramita até os dias atuais no Congresso Nacional. Apresentada pelo deputado Leo Alcântara (PR<sup>5</sup>/CE) em 2008, a propositura busca inserir o instituto da candidatura avulsa através da definição de um número mínimo de apoiantes à tais candidaturas.

À propositura do deputado Leo Alcântara foram apensadas todas as outras que chegaram versando sobre o mesmo objeto. É o caso da PEC 407/2009, do deputado Lincoln Portela (PR/MG), da PEC 378/2017, de autoria da deputada

---

<sup>4</sup> PT - Partido dos Trabalhadores.

<sup>5</sup> O PR (Partido da República) foi renomeado para Partido Liberal (PL) em maio de 2019.

Renata Abreu (PODE<sup>6</sup>/SP). As três estão de certa forma em consonância com as alterações propostas pela PEC 228/2008.

Sendo a mais completa apresentada até momento e também integrada à PEC 228/2008, a PEC 350/2017 de autoria do deputado João Derly (REDE<sup>7</sup>/RS) prevê em seu texto a alteração dos artigos 14 e 77 da CF/1988, possibilitando as candidaturas desvinculadas dos partidos políticos com mínimo de apoio do eleitorado, mas também possibilitando que tais candidaturas fossem unidas em listas cívicas nas eleições proporcionais, oferecendo assim uma solução de adequação ao sistema eleitoral brasileiro vigente.

A PEC 229/2008 e as demais à ela apensadas já se encontram com o parecer pela admissibilidade da matéria para discussão na Comissão de Constituição e Justiça da Câmara dos Deputados após o relatório do Deputado Luiz Phillipe de Orleans e Bragança (PSL<sup>8</sup>/SP).

**Quadro 1 - Projetos de Emendas Constitucionais apresentados sobre candidaturas avulsas.**

Projeto	Autor(a)	Ementa	Situação
PEC 01/2004	Sen. Mozarildo Cavalcanti (PPS/RR)	Dá nova redação ao art. 14, § 3º, inciso V da Constituição Federal, para permitir a apresentação de candidatos sem filiação partidária às eleições majoritárias.	Arquivada
PEC 21/2006	Sen. Paulo Paim (PT/RS)	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.	Arquivada
PEC 229/2008	Dep. Leo Alcântara (PR/CE)	Altera o inciso V do § 3º do art. 14 da Constituição Federal para permitir a candidatura de pessoas sem filiação partidária, mediante	Em Regime de Tramitação

<sup>6</sup> PODE - Podemos (partido político).

<sup>7</sup> REDE - Rede Sustentabilidade (partido político).

<sup>8</sup> O PSL (Partido Social Liberal) fundiu-se ao Democratas (DEM) para formar o partido União Brasil (UNIÃO) em outubro de 2021.

		apoio de um número mínimo de eleitores.	Especial (Art. 202 c/c 191, I, RICD)
PEC 407/2009	Dep. Lincoln Portela (PR/MG)	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.	Apensada à PEC 229/2008
PEC 41/2011	Sen. José Sarney (PMDB/AP)	Altera o art. 14 da Constituição Federal para dispensar da exigência de filiação partidária os candidatos nas eleições municipais.	Arquivada.
PEC 07/2012	Sen. Cristovam Buarque (PDT/DF)	Altera o inciso V do § 3º do art. 14 da Constituição, para permitir a candidatura desvinculada de filiação partidária.	Arquivada.
PEC 06/2015	Sen. Reguffe (PDT/DF)	Suprime e acrescenta dispositivos à Constituição Federal, possibilitando o lançamento de candidaturas avulsas, independentemente de filiação partidária.	Aguardando designação do relator.
PEC 16/2015	Sen. Paulo Paim (PT/RS)	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.	Aguardando designação do relator.
PEC 350/2017	Dep. João Derly (REDE/RS)	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.	Apensada à PEC 229/2008
PEC 378/2017	Dep. Renata Abreu (PODE/SP)	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.	Apensada à PEC 229/2008

Fonte: Elaborado pelo autor, com base no sistema do Congresso Nacional (2022)

Conforme pôde ser observado no quadro acima e na apresentação realizada, a discussão sobre o tema é frequentemente reinserida na seara legislativa e pauta de partidos de um amplo espectro ideológico além de estar presente nas duas casas do Congresso Nacional. Os projetos que continuam em tramitação seguem alimentando tal debate, tendo a Comissão de Constituição e Justiça realizado sessão de audiência pública para debater o tema no dia 13 de agosto de 2019 com a presença de Rodrigo Mezzomo e outros interessados.

### **3 A CANDIDATURA AVULSA NA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA E AS EVENTUAIS REPERCUSSÕES DA CANDIDATURA AVULSA**

Em consonância ao apresentado anteriormente neste trabalho, a democracia brasileira e o Estado Democrático de Direito é baseado na participação política popular no que prevê o artigo primeiro da CF/1988 garantindo o poder ao povo que pode ser chamado à participação direta (através de referendos, plebiscitos e ações populares) ou por sua representação através de representantes eleitos diretamente.

Os fundamentos da democracia representativa baseiam-se na plena soberania do povo por meio do voto livre para escolha daqueles que serão seus representantes, uma vez que dado o tamanho das populações atuais dos países é inviável um sistema de democracia direta (PEREIRA, 2021). Nesse sentido, a Constituição brasileira incumbiu aos partidos políticos o dever de absorver os anseios e as mais diferentes ideologias e demandas da população de modo a satisfazer e representar a maior parcela possível. Gomes (2018) aponta que essa delegação da representação popular, monopolizada pelos partidos com a filiação como condição de elegibilidade, nasce da concepção de que os partidos “constituem canais legítimos” de transposição da vontade popular (inclusive das minorias) através da organização, catalização e transformação de suas reivindicações e que sem tal mediação das agremiações políticas poderia ser induzida “uma resposta

violenta de setores da sociedade que se sentirem prejudicados e excluídos”. (GOMES, 2018)

Para garantir a legitimidade da democracia representativa, é importante garantir que todos se sintam representados. Neste sentido foi concebido o sistema proporcional para a definição dos cargos legislativos brasileiros, com exceção do senado que se utiliza de eleições majoritárias como é disposto nos artigos 27, §1º, 29, IV, 32, § 3º, e 45 da CF/1988.

Conforme aponta Gomes (2018), o sistema de eleições proporcionais foi “concebido para refletir os diversos pensamentos e tendências existentes no meio social”. Por este motivo, permite que muitos partidos tenham acesso ao poder e que “principalmente, ensejando a representação de segmentos sociais minoritários”. (GOMES, 2018, p.167)

Sobre a grande representatividade conformada pelo sistema proporcional, o próprio criador do método de distribuição utilizado no Brasil, o belga Victor D’Hondt (apud. PORTO, 2000, p.235) apontou:

“a maneira de proceder é, incontestavelmente, a única legítima e se cometeria uma verdadeira iniquidade, por exemplo, se, havendo diversos trabalhadores executando um serviço qualquer, a totalidade da remuneração fosse dada somente ao que houvesse trabalhado mais. Esta, sem dúvida, a injustiça que se comete aplicando o método comum de eleições”. (PORTO, 2000, p. 235 apud. GOMES, 2018, p.167)

Ainda sobre este ponto de garantia da legitimidade da democracia representativa facilitada pelo sistema proporcional, Mendes (2017) coloca que tal sistema proporciona maior garantia à igualdade de voto, uma vez que o voto dado a um candidato, ainda que não eleito, é representado na formação final do parlamento, o que não ocorre em eleições majoritárias onde o voto dado ao candidato derrotado é simplesmente descartado de representação. Apesar de reconhecer o poder de representação do sistema proporcional, Mendes afirma que tal sistema também pode ser apresentado como um dos causadores da crise política atual.

Como lacunas deixadas pelo sistema de eleição proporcional, Gomes (2018) apresenta a tendência à pulverização de partidos políticos, a dependência de transferência de votos para a eleição de muitos candidatos, o que leva a uma transferência de voto a um candidato que o eleitor sequer conhece.

### 3.1 Uma partidocracia

A partir das normas e vedações já apresentadas que transformam a candidatura avulsa intangível no atual ordenamento jurídico-eleitoral brasileiro e um sistema eleitoral completamente baseado nos partidos, como a eleição proporcional para a Câmara dos Deputados, Assembleias Legislativas e Câmaras Municipais, forma-se uma partidocracia, termo que Pasquino (1988) define como:

“de fato, mais que Governo dos partidos, o termo se identifica com o predomínio dos partidos em todos os setores da sociedade, caracterizando-se por um constante esforço dos partidos em penetrar em novos e cada vez mais amplos espaços, culminando em seu total controle da sociedade.” (PASQUINO, 1988 apud. COSTA, 2021, p. 29)

De fato, a partidocracia pode ser observada ao passo que o sistema eleitoral brasileiro é pensado exclusivamente aos partidos e sempre de forma a fortalecer sua posição como foco do poder. Isso ainda foi reforçado com o financiamento público dos partidos e com o fundo eleitoral no qual apenas partidos com representação no Congresso Nacional têm acesso. O poder partidocrático se pronuncia também através da distribuição de cargos em ministérios e cargos de alto escalão, baseados nas forças partidárias de sustentação ao Poder Executivo, num movimento onde os cargos públicos do Estado são loteados aos partidos em troca de sustentação política num cenário de fragmentação partidária e que gera o fenômeno brasileiro conhecido como “presidencialismo de coalizão”. (PASQUINO, 1988).

O sistema político brasileiro, marcado pela combinação do presidencialismo com um quadro de extrema pulverização partidária (uma verdadeira sopa de letrinhas), impõe uma condição indispensável à governabilidade: a construção, pelo Presidente, de uma ampla coalizão no Congresso Nacional que lhe permita aprovar os projetos e políticas necessários (BARROSO, 2020,p. 396).

Essa atuação partidária de infiltração cada vez mais profunda nos órgãos estatais e com controle de recursos poderosos proporciona aos partidos o gerenciamento da máquina pública a seu favor, o que segundo Castro e Ranincheski (2016 apud. COSTA, 2021, p.29) torna-se uma contradição de cenário onde conforme um partido se fortalece, sua legitimidade social diminui. Isso porque o partido deixa de atuar como representante dos interesses e pautas sociais e passa a buscar sua permanência no poder e controle da máquina estatal.

Reforça-se uma visão da partidocracia existente, a colocação de que todas as alternativas oferecidas aos eleitores são definidas pelas estruturas partidárias, na figura de suas Diretorias Executivas nacionais que na maioria das vezes são formadas por políticos de famílias tradicionais que se transformam em grandes “donos” dos partidos políticos, principalmente no caso daqueles de menor poder. Neste ímpeto, Bobbio tece que embora os partidos sejam incumbidos da tarefa da democracia representativa, a representação da massa passa a se limitar apenas ao sufrágio (que legitima a atuação dos partidos em seu nome), enquanto as mandatárias imperativas de representação e os respectivos interesses estão sujeitos aos partidos (BOBBIO, 2000).

Tal partidocracia visualizada faz com que se perca o sentido que a Lei Maior buscou dar aos partidos políticos como instituições tradutoras das vontades existentes no corpo da população e passe a representar os interesses pessoais dos líderes de cada agremiação partidária, dando lugar à crescente e consistente insatisfação com a representação proporcionada e insuflando a crise de representatividade vivida que traz ao debate o instituto das candidaturas avulsas.

Nestes termos, em que tanto pelas normativas e práticas se incumbe aos partidos toda e qualquer atividade de poder e representação, o vínculo do candidato ao partido se torna, nas palavras do ex-Ministro do TSE, Cezar Peluso, a única identidade política do representante, havendo inclusive juridicamente a vinculação dos mandatos e ações políticas aos partidos, reforçando seu poderio no sistema político brasileiro. (BRASIL, 2007)

### **3.2 A fidelidade partidária e pseudo-candidaturas avulsas**

Como uma forma de expressão do protagonismo dado aos partidos, o ordenamento jurídico eleitoral brasileiro além de não permitir as candidaturas desvinculadas dos partidos, implementou dispositivos buscando impedir o que aqui chamaremos de pseudo-candidaturas avulsas, que entenderemos como o processo no qual um candidato ingressa num partido político buscando cumprir com as condições de elegibilidade e gozar dos direitos partidários como o fundo eleitoral e tempo de propaganda em rádio e tv, porém na atuação de seu mandato atua de forma independente e em descompasso com as diretrizes e determinações partidárias.

As ferramentas jurídicas que tratam do tema da fidelidade partidária são encontradas inclusive no §1º do art. 17 da CF/1988 onde se dispõe que o estatuto partidário deverá definir “normas de disciplina e fidelidade partidária”. Também nos artigos 25 e 26 da Lei dos Partidos Políticos (Lei 9.096/95) há a previsão de que as regras definidas pelo partido deverão contemplar medidas disciplinares e penalidades como suspensão, afastamento de prerrogativas e cargos.

A jurisprudência ainda garante a perda de mandato ao parlamentar eleito pelo sistema proporcional (portanto liberando senadores e cargos do poder executivo, eleitos através de eleições majoritárias) que, no exercício do mandato, se desligue do partido pelo qual foi eleito ou se filie a um novo partido, uma vez que pelo

princípio da eleição proporcional, o mandato pertence primariamente ao partido conquistado através da distribuição de vagas no parlamento distribuída pelo quociente eleitoral obtido pelo partido nas eleições (Resolução 22.610/2007-TSE).

Se excetua ao entendimento jurisprudencial acima apresentado os casos em que o parlamentar obtiver autorização do partido para deixá-lo, que tenha sido perseguido ou que, na forma da lei, tiver trocado de partido no período chamado de “janela partidária”, instituída pela reforma eleitoral de 2015 (Lei 13.165/2015) e também estabelecida por Emenda Constitucional (EC 91/2016), que correspondente aos 30 dias anteriores à data que antecede em 6 meses o dia das eleições, nos anos eleitorais.

“Art. 22-A. Perderá o mandato o detentor de cargo eletivo que se desfiliou, sem justa causa, do partido pelo qual foi eleito.

Parágrafo único. Consideram-se justa causa para a desfiliação partidária somente as seguintes hipóteses:

I - mudança substancial ou desvio reiterado do programa partidário;

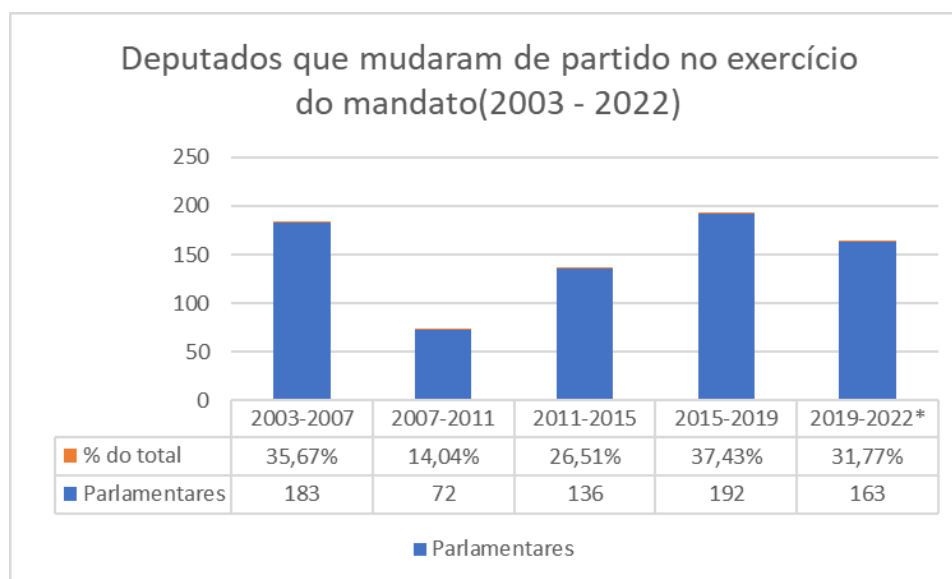
II - grave discriminação política pessoal; e

III - mudança de partido efetuada durante o período de trinta dias que antecede o prazo de filiação exigido em lei para concorrer à eleição, majoritária ou proporcional, ao término do mandato vigente.” (BRASIL, 2015)

O instrumento da janela partidária tem sido utilizado em elevado número, fruto da reforma política de 2015 que instituiu uma cláusula de barreira e ferramentas jurídicas visando diminuir o acesso de pequenos partidos a meios de sobrevivência no sistema eleitoral e possibilitando assim, uma diminuição no número de partidos e menor fragmentação do poder legislativo. A título de exemplo, na janela partidária para as eleições de 2022, aproximadamente 29% dos deputados migraram de sigla visando melhores condições para a disputa eleitoral e ajustes ao contexto político.

No gráfico abaixo, é possível visualizar a intensa migração de parlamentares durante as legislaturas, exemplificando como a unidade ideológica e vínculo entre partidos e parlamentares têm, na maioria das vezes, simples caráter eleitoral.

**Gráfico 2** - Deputados que mudaram de partido no exercício do mandato (2003-2022)



Fonte: Elaborado pelo autor, com base no sistema da Câmara dos Deputados (2022)

Como é possível observar, os próprios partidos, em sua maioria, abandonam suas bandeiras contidas nos estatutos e seguem numa atuação parecida com a dos times de futebol na época da janela de transferências. Assim como os times buscam se reforçar para a temporada, os partidos envolvem-se em negociações para atrair parlamentares “puxadores de votos”, visando melhor desempenho e sucesso eleitoral, e abandonam suas defesas ideológicas, tornando assim, o vínculo entre parlamentares e partidos em meras relações fisiológicas, enfraquecendo na razão de ser, o princípio da fidelidade partidária, como bem pontua Barreto (2018).

Diante de tais relações fisiológicas entre parlamentares, candidatos e partidos são numerosos os exemplos que podemos apresentar de candidatos que se filiaram a partidos políticos como forma de tão somente poderem exercer o direito de serem eleitos e obter a condição de elegibilidade prevista na Constituição.

Em 2018, membros do movimento de renovação política “Acredito!” assinaram cartas-compromisso com partidos que comprometeram-se a aceitar candidaturas e a respectiva filiação de membros do movimento supracitado, garantindo-lhes um grande grau de independência em sua atuação como filiado e autonomia caso se elegeisse parlamentar. Assinaram tais compromissos o PSB, PDT, PV, PPS e a Rede Sustentabilidade.

4. O PSB se compromete a respeitar as autonomias política e de funcionamento do Acredito, bem como a identidade do movimento e de seus representantes (ACREDITO, 2018, p.2)

Entre os pontos registrados nas cartas-compromisso assinadas pelos partidos, estão o respeito à autonomia do movimento e de seus membros, o compromisso em participar da “reinvenção de um modelo partidário mais próximo das brasileiras e dos brasileiros”, dar voz e voto aos membros do movimento filiados ao partido e em alguns casos incluí-los em órgãos de decisão do partido, além de comprometer-se com o apoio para a captação de recursos por tais membros e filiados por meio de doações especificadas para este fim.<sup>9</sup>

Dos 3 eleitos através desta carta-compromisso, nenhum permaneceu no partido pelo qual foi eleito, dois deles inclusive passaram por divergências com os partidos. Alessandro Vieira foi eleito pela Rede Sustentabilidade para a vaga de senador para o PPS ainda em 2018, logo após a eleição. Tábata Amaral (PDT) e Felipe Rigoni (PSB), eleitos para a Câmara dos Deputados por São Paulo e pelo

---

<sup>9</sup> Este item não consta na carta-compromisso assinada pelo Partido Socialista Brasileiro (PSB).

Espírito Santo, respectivamente, enfrentaram processo de expulsão em seus partidos após não seguirem a orientação em votações.

Tábata Amaral votou favoravelmente à reforma da previdência proposta pelo governo de Jair Bolsonaro em 2019, contrariando a orientação partidária, e teve o processo de suspensão e punição iniciado pelo PDT. Ela recorreu ao TSE pedindo a desfiliação do PDT, sem perda do mandato, sob o argumento de justa-causa e conseguiu autorização, pois o relator Ministro Sérgio Banhos considerou a carta-compromisso assinada pelo PDT e que houve uma quebra de confiança entre o partido e a deputada. Situação idêntica aconteceu com o deputado Felipe Rigoni e o PSB. Em 2022, Rigoni filiou-se ao União Brasil e Tábata ao PSB.

“Exatamente em razão da quebra de expectativas decorrentes da carta de compromisso e da grave quebra de isonomia de filiados. Não se pode desconsiderar o comportamento contraditório do partido, negou tratamento idêntico a todos os filiados. Em razão desse fato, está claro que se teve promessa de autonomia, que houve discriminação” (Tribunal Superior Eleitoral, 2021)

O presidente do TSE, Ministro Luís Roberto Barroso no julgamento da ação impetrada pelo deputado Felipe Rigoni ainda considerou:

O movimento Acredito defendia a reforma da Previdência e todos os integrantes votaram favoráveis [...] Se essa era a identidade do Acredito e o PSB se comprometeu a respeitá-la, a punição violou o acordo, caracterizando grave discriminação do dispositivo legal. (Tribunal Superior Eleitoral, 2021)

Diante de tais episódios, Ciro Gomes, líder do PDT e presidenciável em 2018 classificou o movimento como um “partido clandestino para burlar a legislação que proíbe financiamento empresarial” e “dupla militância”:

Você pega um partido clandestino, que tem suas regras próprias, seu programa próprio, você se infiltra nos outros partidos e usa os outros partidos, fundo partidário, tempo de TV, coeficiente eleitoral para se eleger e fazer o serviço do outro partido? Aí é um problema de dupla militância, não tem nada a ver com a compreensão de reforma da Previdência que nós temos (ARCANJO, 2019)

Outra importante ação a ser exemplificada como uma pseudo-candidatura avulsa são as candidaturas cívicas propostas pelo partido Rede Sustentabilidade, que adicionou tal modalidade em seu próprio estatuto. As candidaturas cívicas constituem uma cota das candidaturas lançadas pelo partido, que permite que “cidadãs e cidadãos, que pretendam exercer mandatos parlamentares para defender e representar causas sociais legítimas e relevantes para a sociedade, mas que não queiram atuar organicamente em partidos políticos, possam formalizar suas candidaturas” e cumprir com os quesitos de elegibilidade previstos na Constituição.

Art.89 – REDE oferecerá até 30% (trinta por cento) do total de vagas nas eleições proporcionais para candidaturas cidadãs, de filiados que não pretendam exercer militância partidária cotidiana e orgânica, e que comprovadamente exerçam militância de destaque na sociedade junto a movimentos, redes e causas sociais e ambientais coerentes com os Princípios e Valores, o Estatuto e o Manifesto da REDE.

Parágrafo único: Resolução do Elo Nacional estabelecerá as condições, procedimentos e critérios para essa modalidade de candidatura e filiação, que devem estar em plena consonância com a legislação eleitoral e partidária vigentes.

Art. 90. O cidadão filiado interessado pela candidatura cidadã deverá apresentar no prazo definido por resolução do Elo Nacional documentos que comprovem os seguintes quesitos:

- I – Não se enquadrar nas hipóteses de inelegibilidade previstas na Lei da Ficha Limpa (Lei Complementar 135/2010);
- II – Um manifesto público que contenha as justificativas, os objetivos, as propostas e metas que o levam a candidatar-se;
- III – Seu currículo com o histórico discriminado de sua atuação em defesa das causas que pretende promover em sintonia com o Programa, os Estatutos e o Manifesto da REDE.

Art. 91 – Será realizada audiência pública aberta a filiados, não filiados da REDE e à sociedade em geral especialmente voltada para a apresentação dos pré-candidatos interessados na candidatura cidadã, oportunidade em que serão convidadas lideranças cidadãs atuantes nos temas de interesse dos pré-candidatos para ouvir as propostas apresentadas e opinar livremente sobre a oportunidade, legitimidade e a conveniência da candidatura.

Art. 92 – O mandato ou a candidatura do candidato ou parlamentar cidadão somente serão questionados se este mantiver conduta incompatível com o

decoro e suas atitudes ferirem frontalmente o manifesto público firmado por ocasião do seu pedido de candidatura. (REDE SUSTENTABILIDADE, 2015)

Dado o exposto, visualiza-se um esvaziamento da ligação esperada entre os partidos e os candidatos, bem como uma relação ideológica praticamente inexistente baseada apenas em interesses para com os resultados eleitorais e com único intuito de cumprir com o requisito constitucional da filiação partidária como condição indispensável para a elegibilidade.

### **3.3 Diagnóstico do sistema político-partidário brasileiro**

Conforme já pontuado anteriormente, o grande construtor do atual cenário político-partidário brasileiro é a grande crise institucional pela qual passam todos os ambientes e entes políticos do país, incluindo os partidos políticos e as instituições dos poderes: STF, Congresso Nacional e a Presidência da República.

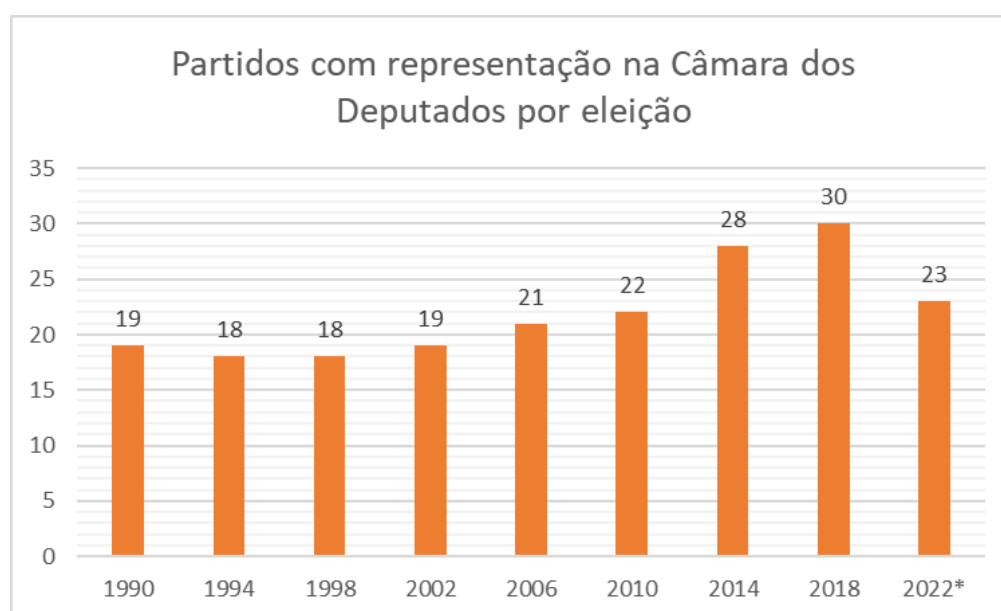
Muito dessa crise consolidada perpassa principalmente pelo afastamento da identificação entre os partidos e a população, através de uma percepção de que tais instituições se corromperam e distanciaram suas discussões daquilo que o corpo populacional define como discussão prioritária no âmbito do Congresso Nacional. (BONAVIDES, 2017)

Essa descaracterização dos partidos e a perda de sua capacidade de traduzir e organizar os interesses da massa popular fez com que o número de partidos se tornasse extremamente alto, fragmentando de uma forma imensa o poder legislativo ,travando pautas e discussões importantes e transformando os corredores da Câmara dos Deputados e do senado em grandes balcões de lobby, negociações de

emendas parlamentares, casos de corrupção como o “Mensalão”<sup>10</sup> e práticas moralmente duvidosas como o chamado “Orçamento Secreto”.<sup>11</sup>

Atualmente o Brasil possui 32 partidos políticos registrados no TSE, dos quais após a janela partidária de 2022, 23 possuem representação na Câmara dos Deputados. Há ainda 67 partidos em processo de formação.

**Gráfico 3** - Partidos políticos com representação na Câmara dos Deputados por eleição



Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados do TSE (2022).

Aliado a estes fatores, deve-se considerar também o poder das redes sociais em acelerar o processo de desidentificação entre o eleitor e os partidos, uma

<sup>10</sup> Termo usado para se referir a uma “mesada” paga a deputados para votarem a favor de projetos de interesse do Poder Executivo, durante o primeiro Governo Lula.

<sup>11</sup> Também chamado de emenda do relator, é uma prática iniciada no Governo Jair Bolsonaro para destinação de verbas públicas a projetos definidos por parlamentares. O termo foi criado devido à falta de transparência quanto aos valores de cada repasse e dos nomes dos parlamentares envolvidos, podendo ser usado para cooptar votos sob a demanda da liberação de emendas em projetos de interesse do Poder Executivo.

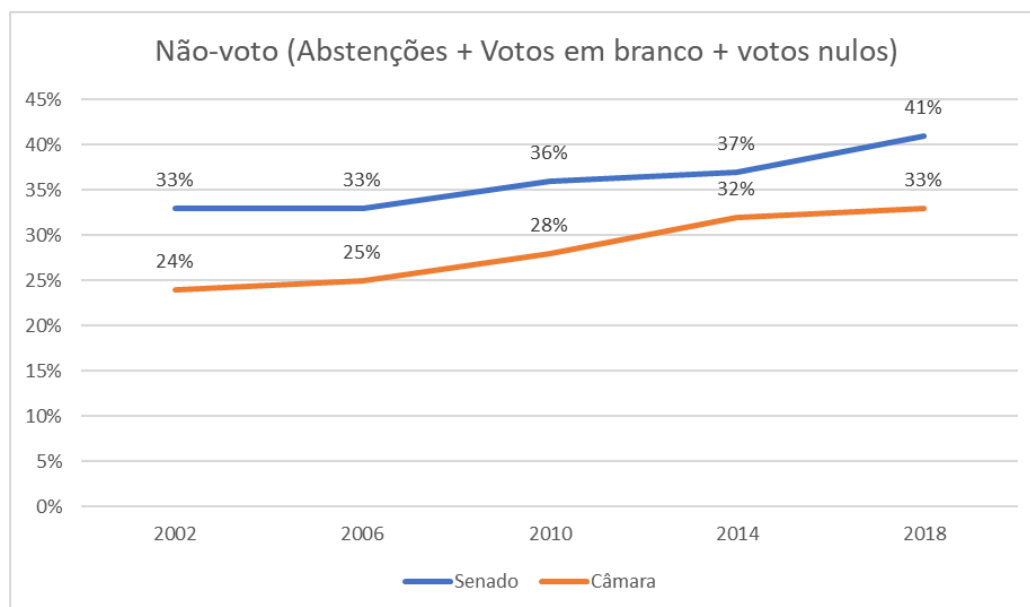
vez que a internet é uma fonte de disseminação instantânea da informação e os algoritmos das redes sociais permitem uma maior organização social entre aqueles que se encontram insatisfeitos com alguma coisa.

Conforme aponta Camila Almeida (2018), com a inserção das redes sociais, o perfil do cidadão politicamente ativo se alterou. Ainda complementa o argumento citando Eneida Salgado:

a “democracia de partidos” deu lugar a uma “democracia com partidos”, pois, afinal, embora seja evidente a essencialidade dos partidos no regime democrático, mais óbvio ainda é o fato de que essas organizações perderam a “condição de exclusividade na formação da consciência política dos cidadãos e na canalização das demandas dirigidas ao poder público”. (SALGADO, 2013, p.135 apud. ALMEIDA, 2018, p. 46)

Outro importante dado a ser analisado e que reforça a crise de representatividade política vivida e a não identificação do eleitor com as propostas oferecidas pelos partidos políticos é a crescente taxa de não-voto, isso é a soma de abstenções e votos brancos e nulos.

**Gráfico 4 - Não-voto nas eleições para o Congresso Nacional (2002-2018)**



Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados do TSE (2022).

Essa crise conjuntural visualizada no sistema político brasileiro reforça a discussão acerca das candidaturas avulsas como forma de aumentar a legitimidade do processo eleitoral, uma vez que os eleitores já não mais se reconhecem ou confiam nos partidos políticos como seus legítimos representantes.

A multiplicação de legendas partidárias, fenômeno conhecido como multipartidarismo, levou à degeneração da ideia de que os partidos representariam as instituições necessárias para canalizar os votos da população em torno de ideias e programas. Os inúmeros partidos criados (há no Brasil, atualmente, 35 partidos políticos) revelam que muitos foram criados sem critérios, com propósitos espúrios, como para troca de favores, obtenção de vantagens etc. Na prática, não há ideário político nessas agremiações, que passam a servir como máquinas partidárias para a satisfação de projetos individuais despidos de interesse público. (SOUZA e KATAOKA, 2019, p.173 )

### **3.4 Repercussões eventuais da candidatura avulsa no panorama político-normativo do Brasil**

Considerando que uma eventual liberação das candidaturas avulsas por parte da repercussão geral em julgamento no Supremo Tribunal Federal é uma situação possível de ser verificada, é necessário enumerar e avaliar os impactos e adequações que seriam necessárias para a inclusão de tal instituto no ordenamento eleitoral.

Neste ímpeto cabe-se considerar que tais adaptações e repercussões se adequariam como uma grande reforma política. Se trataria de uma revisão das instituições políticas, seus papéis e que, conforme aponta Barroso (2020) tem como objetivos aumentar o grau de legitimidade do sistema político com bases democráticas, baratear a realização das eleições e garantir governabilidade baseadas em relações republicanas entre o executivo e o legislativo.

No cenário político e da relação de poder, com eventuais candidaturas avulsas imediatamente os partidos políticos veriam seu poder diminuir, já que deixariam de monopolizar o sistema de candidaturas. Alguns autores também apontam que as candidaturas avulsas podem forçar os partidos a se refortalecerem, buscando se reconectar com as massas populares, revisando processos internos e buscando comunicar melhor seus ideais e projetos de governo.

Não obstante, também se considera que a existência de independentes admitidos pelas candidaturas avulsas pode provocar atuações extremistas e impasses, uma vez que tais indivíduos não estariam subordinados a uma instituição organizada e coesa, o que também pode piorar o já problemático caso da governabilidade dada a fragmentação imensa do legislativo que se poderá observar. Pontes (2018, p. 26) pontua que “é possível e até provável que o Congresso se torne realmente disfuncional”.

No que diz respeito à candidaturas avulsas em eleições majoritárias para o Poder Executivo, Gonçalves (2018) aponta argumentos para que tal modalidade não seja permitida uma vez que, conforme serão eleitos sem vínculo a nenhum partido, o mandato terá dificuldades ainda maiores para a construção de uma base parlamentar e salutar governabilidade. O autor alerta ainda que tal instituto facilitaria e incentivaria a existência de candidaturas com discursos messiânicos e com isso o surgimento de “salvadores da pátria”. Reis (2013 apud. COSTA, 2018, p.41) complementa o pensamento apontando que políticos “clientelistas poderiam tirar proveito da oportunidade de estarem desvinculados dessa última instância coletiva, os partidos políticos, à qual ainda estão de algum modo submetidos”.

Neste sentido, podemos considerar a eleição de Jair Bolsonaro em 2018 como um exemplo do que poderia acontecer com candidaturas avulsas ao executivo. Embora fosse filiado ao PSL, Bolsonaro tinha no partido apenas a intenção de cumprir com as condições de elegibilidade. Se elegeu com um discurso messiânico e praticamente de forma independente. Sem uma base ampla, sofreu

inúmeros revezes em projetos do interesse de seu governo no Congresso Nacional e caminhava sob a iminente ameaça de um impeachment. Precisou lotear cargos em seu governo para construir uma base de partidos que lhe desse governabilidade.

Reis (2013) ressalta também que as candidaturas avulsas implicariam numa omissão para com o eleitor sobre o grupo de apoio do candidato independente. Ele afirma que todos nós estamos inseridos em grupos que buscam eleger seus representantes e que admitindo-se as candidaturas avulsas se possibilita que os envolvidos e pessoas ligadas ao candidato independente só venham a público durante o mandato, o que não aconteceria nas candidaturas ligadas aos partidos uma vez que estes garantem que o eleitor saiba quem está ligado ao candidato.

É importante ainda pontuar que a constitucionalidade das candidaturas avulsas, se reconhecida, implicará na criação de uma nova reforma política e eleitoral do ordenamento jurídico brasileiro por parte do Congresso Nacional de forma a ajustar e incluir as candidaturas avulsas em todas as regras previstas, de forma a garantir a equidade entre candidaturas avulsas e partidárias. Neste âmbito cabe listar alguns dispositivos legais que necessitariam de uma nova redação:

- a) Adequação do sistema proporcional: conforme a previsão do Código Eleitoral (Lei nº4.737/1965), nos artigos 105 e 113, a atribuição das cadeiras existentes no poder legislativo é baseada na votação obtida pelos partidos políticos e distribuída entre estes com base no cálculo do quociente eleitoral. Neste ponto, observa-se que não há encaixe previsto legalmente para o caso de candidaturas avulsas, no entanto Souza (2019) aponta que as candidaturas avulsas poderiam ser consideradas em seu conjunto como se um partido fossem para o critério de cálculo da distribuição de cadeiras. Gonçalves (2018) sugere que nestes casos poderiam ser utilizadas as chamadas “sobras eleitorais” que atualmente são redistribuídas aos partidos.

- b) Fundo Partidário e Fundo Especial para Financiamento de Campanhas: atualmente os partidos políticos recebem dinheiro provido pelo Orçamento da União para a sua manutenção e, nos anos em que há eleição para o financiamento de campanhas eleitorais. Para que não haja disparidade entre as candidaturas avulsas e as com filiação partidária, é necessário que haja a previsão de iguais recursos para essas candidaturas.
- c) Propaganda eleitoral gratuita em rádio e televisão: Assim como os recursos financeiros, a distribuição da propaganda e horário eleitoral é baseada nos partidos e suas respectivas bancadas e votações. Também deverá haver a inclusão e garantia às candidaturas avulsas que garanta iguais direitos
- d) Número de legenda e sistema de votação: a urna eletrônica identifica os candidatos através do código eleitoral de seus respectivos partidos, também conhecido como número de legenda. Com as candidaturas avulsas e seu número ilimitado, poderiam haver problemas práticos com estes sistemas de votação, mesmo que seja atribuído um código eleitoral único aos candidatos desassociados.  
  
Ainda sobre a urna eletrônica, em 2017, o Tribunal Superior Eleitoral apontou em nota técnica sobre os impactos no sistema da urna eletrônica e que tal admissão necessitaria de uma reformulação do sistema eletrônico de emissão de voto.
- f) Reservas de gênero: as últimas reformas políticas realizadas pelo legislativo brasileiro implementaram ferramentas visando aumentar a participação política feminina, vinculando inclusive a distribuição de recursos a estes critérios. Será necessário observar também estas ferramentas às candidaturas avulsas, de modo que não permita que tal instituto se torne uma saída para massivas candidaturas masculinas.

g) Registros das candidaturas: esta tarefa, que atualmente é incumbida aos partidos políticos, deverá prever um novo sistema para registro de candidaturas, de forma rápida e legal.

Apesar das adequações normativas necessárias, a recepção das candidaturas avulsas poderia vir a ser benéfica ao sistema democrático brasileiro onde os partidos políticos se encontram desgastados. Cunha (2017) aponta que representaria a “plena efetivação de uma democracia participativa”, fortalecimento da identidade local aproximando o representante dos eleitores, além de proporcionar às minorias a chance de representação e participação política.

As minorias e seu provável crescimento nas cadeiras dos legislativos e executivos, bem como as pautas públicas que defendem é outra possível consequência com a candidatura avulsa, como aconteceu em outros países.

Os diversos grupos minoritários (étnico e cultural) ainda não encontraram na democracia representativa brasileira o devido espaço para que pudessem exprimir seus projetos, muito em virtude de que se deve filiar a algum partido como cláusula obrigatória, desestimulando assim participação mais ativa desses grupos.

A candidatura avulsa permite a esses grupos a possibilidade de acesso à política representativa institucional sem ter que negociar com outros grupos que muitas vezes tem uma pauta política distinta. São os chamados “acordões”, onde os líderes partidários, com uma prática clientelista impõe obrigações a aqueles que desejam ingressar no sistema eletivo para galgar algum mandato eletivo. (CUNHA, 2017, p.76)

As candidaturas avulsas, portanto, seriam vistas como a efetivação dos princípios constitucionais da dignidade da pessoa humana, da cidadania e do pluralismo político (CUNHA, 2017) e confeririam ganhos à democracia brasileira e a garantia dos direitos fundamentais dos cidadãos.

Seria um grande ode à participação popular e uma eventual solução à crise político-partidária instaurada no Estado brasileiro e a partir da qual poderiam se esperar resultados semelhantes aos vistos após a reforma política mexicana de 2012, na qual Gonzalo Campos observou:

As candidaturas independentes se tornaram uma nova possibilidade para os cidadãos participarem ativamente da política, haja vista que os

partidos já não são uma opção para muitos mexicanos, sobretudo pela falta de identificação com o sistema partidário e pela insatisfação em relação aos representantes populares. (CAMPOS, 2014, p.70, tradução nossa)<sup>12</sup>

#### 4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante do exposto, buscou-se neste trabalho apresentar o instituto da candidatura avulsa, a sua discussão pendente do ordenamento jurídico-eleitoral brasileiro envolvendo a Convenção Americana de Direitos Humanos e a Constituição Federal Brasileira. Após tal elucidação, refletiu-se sobre os impactos da admissão de tal instituto no ordenamento brasileiro em um cenário da existência de uma democracia representativa baseada nos partidos políticos.

Pode-se concluir que a admissão de candidaturas avulsas no sistema político brasileiro está contemplada nos princípios formadores da Constituição e que houve na vontade constituinte a primazia pela pluralidade política, pela liberdade de associação e pela participação popular no regime democrático. O conteúdo da CADH, portanto, está em consonância com o que prevê a CF/1988.

No entanto, a forma material de admissão de tal instituto no ordenamento jurídico, ainda que seja reconhecida a sua constitucionalidade pelo caso de repercussão geral em trâmite na Suprema Corte brasileira, seria melhor aplicada se pelo caminho legislativo, através de emenda constitucional e de uma reforma política complexa que passe a contemplar candidaturas avulsas em todos os dispositivos.

Pode-se constatar também o papel fundamental atribuído aos partidos políticos na democracia representativa brasileira, uma vez que incumbiu-se a eles a missão de organizar e canalizar as demandas e expectativas sociais. Seu funcionamento não seria impedido pelas candidaturas avulsas, mas certamente seriam provocados a reformar-se diante da crise de representatividade pela qual

---

<sup>12</sup> No original: Las candidaturas independientes vienen a ser una nueva posibilidad para los ciudadanos de participar activamente en la política, dado que los partidos políticos ya no son una opción para muchos mexicanos, sobre todo por la falta de identificación con estos y por la insatisfacción respecto de la forma de actuar de los representantes populares [...]

passam e sob o fim de seu monopólio para com as candidaturas, perdido em função de sua falta de credibilidade popular.

Tal crise pela qual passam os partidos e o próprio sistema de representação são motivados pelo afastamento e desconexão em atender às demandas da sociedade, que está cada vez mais se auto-organizando por meio das redes sociais para proliferar suas demandas e insatisfações.

Por fim, é possível concluir que o instituto da candidatura avulsa é uma discussão que deverá se acentuar a cada dia mais em função da crise político-partidária e o eventual julgamento por parte do Supremo Tribunal Federal do caso de repercussão geral que poderá reconhecer a validade do tratado acima da própria Constituição Federal, uma vez que se trata de matéria de direitos humanos.

Não obstante, a discussão sobre as candidaturas avulsas deve ser sempre enfrentada com as suas eventuais repercussões estudadas e com a finalidade de ampliar a democracia presente no processo político-eleitoral brasileiro.

## REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Camila Crivilin de. **O INSTITUTO DA CANDIDATURA AVULSA NA DEMOCRACIA BRASILEIRA**. 2018. 89 p. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Direito) - Universidade de Brasília, Brasília-DF, 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**. Palmas, 2019. 55f.

ARAUJO, Luiz Alberto David e JÚNIOR, Vidal Serrano Nunes. **Curso de Direito Constitucional**. 21. Ed. São Paulo: Editora Verbatim, 2017.

ARCANJO, Daniela. **Ciro diz que movimento de Tabata é ‘partido clandestino’ e que ela faz dupla militância**. Folha de São Paulo, [S. l.], p. Online, 13 jul. 2019. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2019/07/ciro-diz-que-movimento-de-tabata-e-p-artido-clandestino-e-que-ela-faz-dupla-militancia.shtml>. Acesso em: 12 abr. 2022.

BARRETO, Ivson de Aguiar. **DIREITO DE SER CANDIDATO E A FILIAÇÃO PARTIDÁRIA: UMA ANÁLISE DA CANDIDATURA AVULSA NO DIREITO BRASILEIRO**. João Pessoa, 2018. 64 f.

BARROSO, Luís Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. 9a edição. São Paulo: Saraiva Educação, 2020.

BIANCHI, Larissa. **A FILIAÇÃO PARTIDÁRIA COMO CONDIÇÃO DE ELEGIBILIDADE À LUZ DO VIÉS SUPRALEGAL DO PACTO DE SÃO JOSÉ DA COSTA RICA E O INSTITUTO DA CANDIDATURA AVULSA**. 2020. 87 p. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Ciências Jurídicas e Sociais) - Universidade de Passo Fundo, Casca, 2020.

BLUME, Bruno André; GUIDORIZZI, João Henrique. **Candidaturas avulsas: por que são proibidas no Brasil?**. Politize!, [S. l.], p. Online, 31 ago. 2016. Disponível em: <https://www.politize.com.br/candidaturas-avulsas-por-que-sao-proibidas/>. Acesso em: 12 abr. 2022.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política**. Tradução de Carmen C. Varriale, Gaetano Lo Mônaco, João Ferreira, Luís Guerreiro Pinto Cacaís e Renzo Dini. 5. Ed. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2000.

BONAVIDES, Paulo. **Ciência política**. 8. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

BONAVIDES, P. **Curso de direito constitucional**. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

BONAVIDES, Paulo. **A decadência da democracia representativa no Brasil**. In: PINTO, Hélio Pinheiro et al. (coord.). **Constituição, direitos fundamentais e política: estudos em homenagem ao professor José Joaquim Gomes Canotilho**. Belo Horizonte: Fórum, 2017.

BRANCATI, Dawn. **Winning alone: the electoral fate of independent candidates worldwide**. *The Journal of Politics*: The University of Chicago Press on behalf of the Southern Political Science Association, vol. 70, n. 3 2008.

BRASIL. **Constituição (1891)**, Disponível em:  
[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao91.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao91.htm) Acesso em: 10/04/2022

BRASIL. **Constituição (1934)**, Disponível em:  
[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao34.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm) acessado em: 10/04/2022

BRASIL. **Constituição (1937)**, Disponível em:  
[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao37.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao37.htm) acessado em: 10/04/2022

BRASIL. **Constituição (1946)**, Disponível em:  
[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao46.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao46.htm) acessado em: 10/04/2022

BRASIL. **Constituição (1967)**, Disponível em:  
[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao67.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao67.htm) acessado em: 10/04/2022

BRASIL. **Constituição (1988)**, Disponível em:  
[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm) acessado em: 10/04/2022

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Agravo em Recurso Extraordinário (ARE 1054490/RJ QO)**. Repercussão geral reconhecida. Relator(a): Min. Roberto Barroso, Tribunal Pleno, julgado em 05/10/2017. Disponível em:

<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5208032>. Acesso em: 14/04/2022

BRASIL. **[Código Eleitoral] Lei no 4.737, de 15 de julho de 1965**. Institui o Código Eleitoral. Brasília, DF: Presidência da República, [1965]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l4737.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4737.htm). Acesso em: 10/04/2022

BRASIL. **[Lei das Eleições] Lei no 9.504, de 30 de setembro de 1997**. Estabelece normas para as eleições. Brasília, DF: Presidência da República, [1997]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L9504.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9504.htm). Acesso em: 10/04/2022

BRASIL. **[Lei dos Partidos Políticos] 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. Brasília, DF: Presidência da República, [1995]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9096.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9096.htm). Acesso em: 10/04/2022

BRASIL. **Decreto no 678, de 6 de novembro de 1992**. Promulga a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica), de 22 de novembro de 1969. Brasília, DF: Presidência da República, [1992]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/D0678.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D0678.htm). Acesso em: 10/04/2022

BRASIL. **Emenda Constitucional no 45, de 30 de dezembro de 2004**. Altera dispositivos dos arts. 5o, 36, 52, 92, 93, 95, 98, 99, 102, 103, 104, 105, 107, 109, 111, 112, 114, 115, 125, 126, 127, 128, 129, 134 e 168 da Constituição Federal, e acrescenta os arts. 103-A, 103B, 111-A e 130-A, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2004]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc45.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc45.htm). Acesso em: 10/04/2022

BRASIL. **Lei no 13.165, de 29 de setembro de 2015**. Altera as Leis [...] para reduzir os custos das campanhas eleitorais, simplificar a administração dos Partidos Políticos e incentivar a participação feminina. Brasília, DF: Presidência da República, [2015]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/l13165.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13165.htm). Acesso em: 10/04/2022

BRASIL. Ministério Público Federal. Procuradoria-Geral da República. FERREIRA, Odím Brandão; DODGE, Raquel Elias Ferreira. **Manifestação do MPF no ARE 1.054.490-RJ**. Brasília, DF. 01 out. 2017. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=312881136&ext=.pdf>. Acesso em: 10/04/2022

BRASIL. Senado Federal. **Proposta de Emenda à Constituição no 21 de 2006** – (Candidatura Avulsa). Dá nova redação ao inciso V do § 3o do art. 14 da Constituição, para dispor sobre a candidatura de pessoas não filiadas a partidos políticos. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/77650>>. Acesso em: 10/04/2022

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação direta de inconstitucionalidade. Parágrafos 1o e 2o do artigo 45 da Constituição Federal. ADI n. 815-3/DF.** Relator: Min Moreira Alves. Requerente: Governador do Estado do Rio Grande do Sul. Requerido: Congresso Nacional. Brasília, 28 de março de 1996. Diário da Justiça, Brasília, DF.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Convenção de Genebra.** Lei Uniforme sobre letras de câmbio e notas promissórias. Aval aposto a nota promissória não registrada no prazo legal. Impossibilidade de ser o avalista acionado, mesmo pelas vias ordinárias. Validade do Decreto-Lei n. 427, de 22.01.1960. Recurso Extraordinário n. 80.004/SE. Relator: Min. Xavier de Albuquerque. Recorrente: Belmiro da Silveira Goes. Recorrido: Sebastião Leão Trindade. Brasília, 01 de junho de 1977. Diário da Justiça, Brasília, DF.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Depósito. **Depositário infiel.** Alienação fiduciária. Decretação da medida coercitiva. Inadmissibilidade absoluta. Insustentação da previsão constitucional e das normas subalternas. Interpretação do art. 5o, inc. LXVII e §§ 1o, 2o e 3o, da CF, à luz do art. 7o, § 7, da Convenção Americana de Direitos Humanos (Pacto de San José da Costa Rica). Recurso improvido. Julgamento conjunto do RE no 349.703 e dos HCs no 87.585 e no 92.566. É ilícita a prisão civil de depositário infiel, qualquer que seja a modalidade do depósito. Recurso Extraordinário n. 466.343/SP. Relator: Min. Cezar Peluso. Recorrente: Banco Bradesco S.A. Recorrido: Luciano Cardoso Santos. Brasília, 03 de dezembro de 2008. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, 04 jun 2009.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Direito constitucional e eleitoral. **Ação direta de inconstitucionalidade. Resolução n. 22.610/2007 do TSE.** Inaplicabilidade da regra de perda do mandato por infidelidade partidária ao sistema eleitoral majoritário. ADI n. 5.081/DF. Relator: Min. Roberto Barroso. Requerente: Procurador-Geral da República. Intimado: Tribunal Superior Eleitoral. Brasília, 27 de maio de 2015. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, 12 jun 2015.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário no 466.343/SP.** Relator: Min. Cezar Peluso. Data de Julgamento: 03 dez. 2018. Data de Publicação: 05 jun. 2009. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadTexto.asp?id=2551157&ext=RTF>. Acesso em: 10/04/2022

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Consulta no 1.398**. Consulta. Eleições Proporcionais. Candidato Eleito. Cancelamento de filiação. Transferência de partido. Vaga. Agremiação. Resposta afirmativa. Consulente: Partido da Frente Liberal. Relator. Min. Cesar Asfor Rocha. Brasília, 27 de março de 2007. Diário da Justiça, Brasília, DF, 08 mai 2007.

BRASIL. TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. **DIÁRIO OFICIAL, 20 DE OUTUBRO DE 2021**. DIÁRIO DA JUSTIÇA ELETRÔNICO, [S. l.], 20 out. 2021. Disponível em: <https://dje-rest.tse.jus.br/dje-rest/rest/downloadDiario?tribunal=TSE&numDiario=193&anoDiario=2021>. Acesso em: 12 abr. 2022.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Glossário Eleitoral**. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/eleitor/glossario/glossario-eleitoral>. Acesso em: 13/04/2022

BRASIL. TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. **Urna eletrônica: 20 anos a favor da democracia**. – Brasília: Tribunal Superior Eleitoral, 2016.

CAMPOS, Gonzalo Santiago. **Las candidaturas independientes en México**. Revista Derecho del Estado, n. 33, julho/dezembro de 2014, p. 65-99.

CARDOSO, Fernando Henrique; OLIVEIRA, Miguel Darcy de; FAUTO, Sergio. **Crise e reinvenção da política no Brasil**. 1. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

COSTA, Alana Leite. Candidatura avulsa como alternativa à partidocracia brasileira: uma análise entre o instituto da candidatura avulsa e o atual sistema representativo brasileiro. 2021. 50 p. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Direito) - Centro Universitário do Planalto Central, Gama, 2021.

CUNHA, Paulo Viana. **REFORMA POLÍTICA: UMA ANÁLISE SOBRE AS IMPLICAÇÕES DA CANDIDATURA AVULSA NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO**. 2017. 87 p. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Direito) - Universidade do Estado da Bahia, Jacobina, 2017.

FRANÇA. [Constituição (1958)]. **CONSTITUTION**. [S. l.: s. n.], 2015. Disponível em: <https://www.conseil-constitutionnel.fr/sites/default/files/2021-09/constitution.pdf>. Acesso em: 12 abr. 2022.

GOMES, José Jairo. **Direito eleitoral**. 14. ed. São Paulo: Atlas, 2018.

GOMES, Luiz Flávio. PIOVESAN, Flávia. **O sistema Interamericano de proteção dos direitos humanos e o direito brasileiro**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2000.

GONÇALVES, Luis Carlos dos Santos. **Direito Eleitoral**, 3a ed. Editora Atlas, 2018. 416p.

GUERRA, Caio Cesar Moraes Grande. **A Candidatura Avulsa no Brasil: Controvérsias sobre a representação política no Brasil na era da desconfiança**. 2020. 135 p. Dissertação de Mestrado (Pós-Graduação em Direito Constitucional) - Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2020.

HAGE, Fábio Augusto Santana. **Candidaturas avulsas na reforma política**. In: Resgate da reforma política: diversidade e pluralismo no legislativo/ organizadores Rafael Silveira e Silva, Fernando B. Meneguim — Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2015, p. 316-331.

HUSEK, Carlos Roberto. **Curso de direito internacional público**. 14. ed. São Paulo: LTr, 2017.

INSTITUTO DATAFOLHA (Brasil). **Pesquisa Nacional**. [S. l.], 15 set. 2021. Disponível em: <http://media.folha.uol.com.br/datafolha/2021/09/24/avali24968insti94782congress8472.pdf>. Acesso em: 12 abr. 2022.

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

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

LA PEZA, José Luis de. **Treatise on Compared Electoral Law of Latin America: XXIV. Candidaturas Independientes**. 2007. Disponível em: <https://deepblue.lib.umich.edu/bitstream/handle/2027.42/30923/0000593.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 15/04/2022.

**La République en Marche!** Disponível em: <<https://en-marche.fr/le-mouvement>>. Acesso em: 03/04/2022

MAGALHÃES, Leonardo Cardoso de. **O Pacto de São José da Costa Rica e o julgamento do RE-STF 466.343**. Revista Jus Navigandi, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 18, n. 3607, 17 maio de 2013. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/24454>. Acesso em: 10/04/2022

MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de direito constitucional**. 12a edição. São Paulo: Saraiva, 2017.

MENDES, Gilmar Ferreira. **Reforma eleitoral: perspectivas atuais**. In: Sistema político e direito eleitoral brasileiros: estudos em homenagem ao Ministro Dias Toffoli/coordenação João Otávio de Noronha, Richard Pae Kim – São Paulo: Atlas, 2016. Paulo: Saraiva, 2017.

MEZZOMO, Adriano Sobrosa; MEZZOMO, Rodrigo Sobrosa. **Recurso Extraordinário Especial**. Consultor Jurídico. Rio de Janeiro. 09 nov. 2016. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/dl/recurso-candidatura-avulsa.pdf>. Acesso em 10/04/2022.

MORAES, A. **Reforma política do Estado e democratização**. Revista Jus Navigandi, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 7, n. 57, 1 jul. 2002.

MORAES, G. P. Curso de direito Constitucional. 9. Ed. – São Paulo: Atlas, 2017  
MOTA, M. e MOTTA, L. E. (orgs.) **O Estado democrático de direito em questão: teorias críticas e judicialização da política**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

MOVIMENTO ACREDITO (Brasil). MOVIMENTO ACREDITO. In: **Cartas-compromisso entre o Movimento Acredito e o PSB**. Rio de Janeiro, 2018. Disponível em: [https://drive.google.com/file/d/1aPIbV6VpwUZkV\\_sv9M80MTRACKY7RopL/view](https://drive.google.com/file/d/1aPIbV6VpwUZkV_sv9M80MTRACKY7RopL/view). Acesso em: 7 abr. 2022.

PASQUINO, G. **Curso de Ciência Política**. 2º ed. Lisboa: Princípia, 2010.

PEREIRA, Mateus Ruben. **CRISE DE REPRESENTATIVIDADE DOS PARTIDOS POLÍTICOS E A VIABILIDADE DA IMPLEMENTAÇÃO DA CANDIDATURA AVULSA NO BRASIL**. 2021. 65 p. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Direito) - Centro Universitário de Brasília, Brasília-DF, 2021.

PIOVESAN, Flávia. **Direitos humanos e justiça internacional: um estudo comparativo dos sistemas regionais europeu, interamericano e africano**. 8.ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

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

PONTES, Roberto Carlos Martins. **A imposição judicial de candidaturas avulsas: mais um equívoco com boas intenções**. Estudo técnico da consultoria legislativa da Câmara dos Deputados, 2018, p. 26.

PORTO, Walter Costa. **Dicionário do Voto**. Brasília: Editora Universidade de Brasília. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2000, 475 p.

PROJETO ACE. **The Electral Knowledge Network**. Disponível em: <<https://aceproject.org/>>. Acesso em: 05 de abril de 2022.

PUTNAM, Robert D. **Comunidade e Democracia: A experiência da Itália Moderna**/Robert D. Putnam, com Roberto Leonardi e Raffaella Nannetti; tradução Luiz Alberto Monjardim. 5a Ed. Rio de Janeiro: Edi5ora FGV, 2006.

REDE SUSTENTABILIDADE. Estatuto, 15 de dezembro de 2016. **ESTATUTO DA REDE SUSTENTABILIDADE**, [S. l.], 15 dez. 2016.

REIS, Marlon. **O Gigante Acordado: Manifestações, Ficha Limpa e Reforma Política**. São Paulo: Leya, 2013. P. 1080

SANTOS, Gabriel de Azevedo. **Análise da Eventual Admissibilidade das Candidaturas Avulsas por Meio do Supremo Tribunal Federal**. 2019. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Direito) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2019. Disponível em: [https://monografias.ufrn.br/jspui/bitstream/123456789/9215/4/EventualAdmissibilidade\\_Santos\\_2019](https://monografias.ufrn.br/jspui/bitstream/123456789/9215/4/EventualAdmissibilidade_Santos_2019). Acesso em: 08/04/2022

SANTOS, João Paulo de Medeiros. **CONSIDERAÇÕES ACERCA DAS CANDIDATURAS AVULSAS NAS ELEIÇÕES À LUZ DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988**. 2019. 53 p. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Direito) - Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Caicó, 2019.

SOUZA, Renee do Ó; KATAOKA, Leonardo Yukio D. S. **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, no 72, abr./jun. 2019. p. 167 – 179.

TELLES, Olivia Raposo da Silva. **Direito Eleitoral Comparado: Brasil - Estados Unidos - França**. São Paulo. Saraiva: 2009.

TRINDADE, Antonio Augusto Cançado (editor). **A incorporação das normas internacionais de proteção dos direitos humanos no direito brasileiro**. San José: 1996.

