

## RECURSO EXTRAORDINÁRIO 1.238.853 RIO DE JANEIRO

RELATOR	: MIN. LUÍS ROBERTO BARROSO
RECTE.(S)	: RODRIGO SOBROSA MEZZOMO
RECTE.(S)	: RODRIGO ROCHA BARBOSA
ADV.(A/S)	: RODRIGO SOBROSA MEZZOMO
RECDO.(A/S)	: MINISTÉRIO PÚBLICO ELEITORAL
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA
AM. CURIAE.	: PARTIDO DA MOBILIZACAO NACIONAL
ADV.(A/S)	: FABIANO ALMEIDA RESENDE
ADV.(A/S)	: SINESIO BOMFIM SOUZA TERCEIRO
ADV.(A/S)	: HIGOR COSTA PINTO
AM. CURIAE.	: ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL CONSELHO FEDERAL
ADV.(A/S)	: FELIPE DE SANTA CRUZ OLIVEIRA SCALETSKY
ADV.(A/S)	: LUCIANA DINIZ NEPOMUCENO
ADV.(A/S)	: MARCUS VINICIUS FURTADO COELHO
ADV.(A/S)	: LIZANDRA NASCIMENTO VICENTE
ADV.(A/S)	: GUILHERME DEL NEGRO BARROSO FREITAS
AM. CURIAE.	: TRANSPARENCIA ELEITORAL BRASIL
ADV.(A/S)	: MARILDA DE PAULA SILVEIRA

### VOTO VISTA

#### O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES:

Trata-se de Recurso Extraordinário interposto em face de acórdão do Tribunal Superior Eleitoral, assim ementado (Doc. 7, fl. 84):

“ELEIÇÕES 2016. AGRAVO REGIMENTAL. RECURSO ESPECIAL. REGISTRO. PREFEITO E VICE-PREFEITO. CANDIDATURA AVULSA. IMPOSSIBILIDADE. ART. 14, § 3º, V, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. FILIAÇÃO PARTIDÁRIA. CONDIÇÃO DE ELEGIBILIDADE. SÚMULA Nº 30/TSE. DESPROVIMENTO.

1. Na espécie, o Tribunal de origem manteve o indeferimento do pedido de registro de candidatura sob o fundamento de que, no ordenamento jurídico pátrio, não é possível lançar candidatura avulsa a cargo eletivo.

2. Não obstante o argumento de que a democracia se dá com a consagração do direito fundamental do cidadão de participar diretamente da vida política do país, no ordenamento jurídico brasileiro os partidos políticos exercem um elo imprescindível entre a sociedade e o estado. Com efeito, nos termos do art. 14, §3º, V, da Constituição Federal, a filiação partidária é uma condição de elegibilidade.

3. O acórdão regional está em consonância com a jurisprudência desta Corte, segundo a qual, “no sistema eleitoral brasileiro, não existe candidatura avulsa” (ED-RO nº 44545/MA, Rel. Min. Henrique Neves da Silva, PSESS de 3.10.2014).

4. É facultado ao relator decidir monocraticamente os feitos, nos casos em que aplicável o art. 36, §6º, do RITSE. Precedentes.

5. Estando a matéria assentada na jurisprudência desta Corte, incide a Súmula nº 30/TSE, aplicável, também, aos recursos especiais fundados na alínea a do I do art. 276 do Código Eleitoral. Precedentes.

6. Agravo regimental desprovido.”

Opostos embargos de declaração, foram rejeitados (Doc. 7, fl. 106).

No Recurso Extraordinário (Doc. 8, fls. 4-126), interposto com amparo nos arts. 102, III, a, e 121, §3º, ambos da Constituição Federal, RODRIGO SOBROSA MEZZOMO e RODRIGO ROCHA BARBOSA apontam violação aos arts. 1º, II, III e V; 4º, II; 5º, XX, e §§1º e 2º, da CF/88, bem como aos arts. 23 e 29 do Pacto de São José da Costa Rica; ao art. 25, do Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos; ao art. 21, da Declaração Universal de Direitos do Homem; e ao art. 27, da Convenção de Viena.

Argumenta que a admissibilidade de candidaturas avulsas é

amplamente admitida no direito comparado, citando diversos países que as admitem (Doc. 8, fls. 20-22), mas que no Brasil ainda há domínio das agremiações partidárias (Doc. 22-24). Apresenta dados sobre o baixo grau de confiança e de identificação da população em relação aos partidos políticos (Doc. 8, fls. 25-30) e afirma a existência de domínio de clãs políticos com baixa representatividade, elencando exemplos nacionais e locais do Rio de Janeiro (Doc. 8, fls. 31-36).

Sustenta que a candidatura independente é um direito humano e fundamental de participação política e exercício da cidadania, maximizando o pluralismo político, que não pode ser restringido pela imposição de filiação, a qual viola a garantia do art. 5º, XX, da CF/88 (Doc. 8, fls. 37-49). Defende que não há restrição expressa na Constituição Federal às candidaturas independentes, de modo que a condição de legibilidade da filiação partidária deve ser entendida como facultativa (Doc. 8, fls. 49-52), ponderando que a possibilidade de candidatura não pode ser submetida a pessoas jurídicas de direito privado (Doc. 8, fls. 52-55).

Invoca a tese da lógica do razoável, ao argumento de que parlamentares e governantes não perderiam seus mandatos por se encontrarem sem partido, de modo que se alguém desprovido de filiação pode exercer seu mandato, seria irrazoável restringir alguém na mesma condição de participar da disputa eleitoral (Doc. 8, fls. 55-58), e a existência de uma mutação constitucional para extrair a possibilidade de candidatura independente, apesar da inexistência de previsão expressa na Constituição da República (Doc. 8, fls. 58-65).

Ato contínuo, alega que a Convenção Americana sobre Direitos Humanos assegura a todos os cidadãos os direitos de participar diretamente dos assuntos públicos, de ser eleito em eleições periódicas e de ter acesso, em condições de igualdade, às funções públicas do país, podendo tais direitos serem regulados pela lei exclusivamente por motivo de idade, nacionalidade, residência, idioma, instrução, capacidade civil ou mental, ou condenação, por juiz competente, em processo penal, de

modo que a exigência de filiação partidária não pode representar obstáculo a esses direitos (Doc. 8, fls. 65-68). Também afirma a proteção a referidos direitos prevista no Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos e na Declaração Universal dos Direitos do Homem (Doc. 8, fls. 69-72), e disserta sobre a hierarquia dos tratados internacionais e seus efeitos no ordenamento jurídico nacional, em especial o efeito paralisante das normas de natureza supralegal, o que impediria a aplicabilidade do art. 14, §3º, inciso V, da Constituição Federal (Doc. 8, fls. 72-78).

O recorrente apresenta precedente da Corte Interamericana de Direitos Humanos, no caso *Yatama vs. Nicarágua*, argumentando que nesse julgado houve o reconhecimento de que a imposição da obrigatoriedade de filiação partidária cerceia os direitos humanos fundamentais políticos de votar e ser votado (Doc. 8, fls. 79-85), ressaltando a vedação ao descumprimento de tratados internacionais prevista na Convenção de Viena (Doc. 8, fls. 85-86).

Colaciona posições favoráveis à admissão de candidaturas independentes (Doc. 8, fls. 86-87), bem como defende a existência de vantagens para o sistema político (Doc. 8, fls. 87-91) como solução para uma crise de representação (Doc. 8, fls. 91-93).

Por fim, confronta os argumentos do acórdão do TRE-RJ (Doc. 8, fls. 94-108) e do acórdão recorrido do Tribunal Superior Eleitoral (Doc. 8, fls. 109-123) pelas razões anteriormente expostas.

O Tribunal de origem inadmitiu o RE, sob o fundamento de ausência de violação à norma constitucional (Doc. 8, fls. 129-131).

Opostos embargos de declaração (Doc. 8, fls. 133-139), não foram conhecidos (Doc. 8, fls. 144-146).

Interposto Agravo em Recurso Extraordinário (Doc. 8, fls. 157-192), os autos foram remetidos a esta CORTE.

A Procuradoria-Geral da República apresentou parecer com a seguinte ementa (Doc. 55):

“Recurso extraordinário com agravo. Eleitoral.

Candidaturas avulsas garantidas em tratados internacionais contra a letra expressa do art. 14, §3º, v, da CR.

A possibilidade de que decisões de admissibilidade de recurso extraordinário contenham obscuridade, contradição ou erro material permite o emprego de embargos de declaração para a correção de tais problemas, de modo que essa modalidade de impugnação do ato referido impede o trânsito em julgado da decisão embargada, ainda quando desprovido, exceto se usado para protrair indefinidamente a duração do processo: aplicação do art. 1.022 do CPC de 2005.

Prejudicialidade de recurso extraordinário, interposto para se obter o registro de candidatura a eleição majoritária já realizada sem a participação dos recorrentes: jurisprudência pacífica do STF.

Ausência de fundamento para se conhecer de recurso extraordinário como mandado de injunção, quer em razão da diferença estrutural desses processos – respectivamente, controle concreto da validade de ato de aplicação do direito versus controle abstrato de inconstitucionalidade por omissão–, quer pela ausência de participação dos órgãos de representação popular neste processo, quer porque nada impede o imediato ajuizamento de mandado de injunção, no STF, para dele se obter pronunciamento originário e final sobre o tema constitucional, sem nenhum prejuízo para os interessados, dado que as próximas eleições só ocorrerão em 2018.

Eventual reclassificação do feito como mandado de injunção parece implicar nova distribuição do feito.

Segundo a jurisprudência predominante até aqui no STF, os tratados de direitos humanos incorporados ao direito brasileiro até o advento da EC 45/2004, como é o caso de todos os invocados pelos recorrentes, possuem estatura normativa inferior à Constituição e, portanto, não derogam a exigência de

filiação partidária do art. 14, §3º, v, da CR.

O art. 5º, § 3º, da CR não elevou os tratados de direitos humanos incorporados ao direito brasileiro antes da EC 45/2004 à estatura de emenda constitucional: a recepção de normas não é fenômeno inexoravelmente resultante da substituição de normas constitucionais; trata-se, antes, de opção normativa de constituinte que decide criar abreviadamente normas novas com o conteúdo das antigas, para evitar o vácuo legislativo decorrente da perda de validade de todo o direito infraconstitucional pela substituição da íntegra de seu fundamento jurídico – a constituição sobre a qual se apoiava.

Além de o fundamento de validade dos tratados antigos não se ter alterado, pois a Constituição de 1988 permaneceu íntegra, embora a EC 45 lhe tenha acrescido o §3º do art. 5º, o fato de os tratados antigos não alcançarem a estatura constitucional com a EC 45 não se equipara à total ausência de direito ordinário, pressuposta pela opção normativa de promover sua recepção.

O art. 5º, § 2º, da redação original da Constituição determinava, desde sempre, a recepção dos tratados pré-constitucionais, na qualidade de normas dotadas da hierarquia das emendas à Constituição.

A Declaração Universal dos Direitos do Homem da ONU não pode servir de base à pretensão dos recorrentes: não é tratado internacional de direitos humanos, mas, quando muito, norma costumeira de direito internacional pública despida do nível constitucional, e antecede a Constituição de 1988 e, portanto, não pode ser incorporada à ordem jurídica por ela iniciada, porque colidiria frontalmente com a exigência do art. 14, §3º, v, da CR.

A Convenção de Viena do Direito dos Tratados não pode fundar o pedido dos autores, por ter sido incorporada ao direito

brasileiro após a EC 45, sem o procedimento do art. 5º,§ 3º, da CR, de modo que não tem eficácia derogatória de norma constitucional anterior com ela eventualmente incompatível.

Tampouco o Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos autoriza o deferimento do pedido porque seus arts. 2º e 25 impedem o emprego de critério discriminatório na determinação da capacidade eleitoral passiva, ou seja, vedam a eleição de motivo privado de fundamento racional para tanto: o requisito do art. 14, §3º, v, da CR não pode ser qualificado de arbitrário e, portanto, vedado pela convenção, considerando-se as importantes funções dos partidos nas democracias contemporâneas.

O art. 23, inc. 1, b, e o inc. 2, do Pacto de São José veda a restrição da capacidade eleitoral passiva por motivos diversos dos ali estabelecidos, entre os quais não se inclui a filiação partidária, de sorte que o art. 14, §3º, da CR foi por ele privado de eficácia: licitude das candidaturas avulsas no direito brasileiro.

Parecer pelo não conhecimento do recurso extraordinário ou, caso superada a preliminar, por seu provimento.”

Na sessão de 5/10/2017, o Plenário desta CORTE resolveu Questão de Ordem para superar a prejudicialidade do recurso e atribuir repercussão geral à questão constitucional constante dos autos. O acórdão restou assim ementado (Doc. 70):

“Ementa: DIREITO ELEITORAL. AGRAVO EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO . CANDIDATURA AVULSA. QUESTÃO DE ORDEM. PERDA DO OBJETO DO CASO CONCRETO. VIABILIDADE DA REPERCUSSÃO GERAL.

1. A discussão acerca da admissibilidade ou não de candidaturas avulsas em eleições majoritárias, por sua

inequívoca relevância política, reveste-se de repercussão geral. Invocação plausível do Pacto de São José da Costa Rica e do padrão democrático predominante no mundo.

2. Eventual prejuízo parcial do caso concreto subjacente ao recurso extraordinário não é impeditivo do reconhecimento de repercussão geral. 3. Repercussão geral reconhecida.”

Em seguida, foi convocada e realizada audiência pública para discussão do tema (Doc. 85), realizada em 9/12/2019 (Doc. 113).

Posteriormente, foi apresentado novo parecer pela Procuradoria-Geral da República, com a seguinte ementa (Doc. 147):

“Recurso extraordinário. Constitucional. Eleitoral. Requerimento de registro de candidatura. Ausência de filiação a partido político. Candidatura avulsa ou independente. Previsão constitucional de filiação partidária como condição de elegibilidade (art. 14, §3º, V). Exigência constitucional expressa que é reproduzida pela legislação infraconstitucional. Escolha legítima do Constituinte originário. Interpretação da Corte Interamericana de Direitos Humanos acerca da Convenção Interamericana de Direitos Humanos em harmonia com tal compreensão. Parecer pelo não provimento do recurso (Tema n. 974 RG). “

Iniciado o julgamento, o Relator Eminente Min. LUÍS ROBERTO BARROSO votou no sentido de reconhecer a inadmissibilidade de candidaturas avulsas no sistema eleitoral brasileiro, prevalecendo a exigência de filiação partidária como condição de elegibilidade, nos termos do art. 14, §3º, V, da CF/88. O voto veio acompanhado da proposta da seguinte ementa apresentada na Sessão Virtual:

**Voto:** DIREITO CONSTITUCIONAL E ELEITORAL. RECURSO

EXTRAORDINÁRIO. CONDIÇÃO DE ELEGIBILIDADE. FILIAÇÃO PARTIDÁRIA. IMPOSSIBILIDADE DE CANDIDATURA AVULSA.

**I. CASO EM EXAME**

1. Recurso extraordinário com repercussão geral reconhecida (Tema 974) contra acórdão que indeferiu pedido de registro de candidaturas avulsas aos cargos de Prefeito e Vice-Prefeito do Município do Rio de Janeiro nas eleições de 2016, por ausência de filiação a partido político.

**II. QUESTÃO EM DISCUSSÃO**

2. A questão em discussão consiste em saber se o sistema constitucional brasileiro admite candidaturas avulsas (ou independentes) em eleições majoritárias, ou se requer filiação partidária como condição de elegibilidade, à luz do art. 14, § 3º, V, da Constituição e do art. 23, 2, do Pacto de São José da Costa Rica.

**III. RAZÕES DE DECIDIR**

3. O histórico brasileiro e a experiência de outros países democráticos demonstram que a exigência de filiação partidária não implica necessariamente no bom funcionamento de um sistema representativo. E que candidaturas avulsas, por outro lado, não resultam obrigatoriamente em seu mau funcionamento. Pelo contrário: permitir que o cidadão comum, sem vínculos partidários, possa se candidatar pode prestigiar os seus direitos políticos, ampliar o universo de escolhas dos eleitores e reforçar a legitimidade do processo eleitoral como um todo.

4. Apesar disso, a Constituição Federal de 1988, em previsão expressa, estabelece que a filiação partidária é requisito para que um cidadão possa se candidatar em eleições (art. 14, § 3º, V). Esse entendimento tem sido reafirmado pela jurisprudência pacífica do STF, que considera a vinculação dos

candidatos a partidos políticos uma exigência fundamental para a organização e a integridade do sistema representativo brasileiro.

5. A centralidade dos partidos políticos no sistema político brasileiro também tem sido reforçada pelo Congresso Nacional em reformas legislativas recentes. São exemplos: (i) a exigência de comprovação de apoio mínimo para criação de novas legendas, mediante assinatura de eleitores não filiados a outras agremiações (Lei nº 13.165/2015); (ii) a implementação do fim das coligações partidárias nas eleições proporcionais e a adoção da cláusula de barreira para partidos políticos (Emenda Constitucional nº 97/2017); e (iii) a regulamentação das federações partidárias (Lei nº 14.208/2021). Essas iniciativas legislativas revelam o propósito de preservar e fortalecer o papel institucional dos partidos políticos como meio de combater a fragmentação partidária e assegurar a estabilidade do regime democrático.

6. Portanto, é inequívoca a intenção do legislador constituinte e infraconstitucional de assegurar que o exercício de mandatos eletivos no país ocorra, exclusivamente, com a mediação institucional dos partidos.

7. O art. 23, item 2, do Pacto de São José da Costa Rica, que define os fundamentos legítimos para a restrição do exercício de direitos políticos, não é suficiente para justificar a permissão a candidaturas avulsas no Brasil. Referido tratado internacional foi internalizado no ordenamento jurídico nacional com status supralegal. Ainda que se interpretasse o dispositivo convencional no sentido de permitir candidaturas independentes, prevaleceria a norma constitucional expressa que prevê a filiação partidária como condição de elegibilidade. Ademais, a própria Corte Interamericana de Direitos Humanos, no caso *Castañeda Gutman vs. México*, reconheceu que a vedação a candidaturas avulsas não viola o direito de

participação política previsto no referido tratado internacional, desde que tal limitação seja proporcional.

8. Não há, no caso, omissão legislativa inconstitucional que justifique a intervenção do Poder Judiciário. Assim, é possível e legítimo questionar se o modelo de vinculação necessária a partidos políticos é o melhor, mas não cabe ao Supremo Tribunal Federal reformá-lo sem a participação do Congresso Nacional.

#### IV. DISPOSITIVO E TESE

9. Prejudicado o recurso extraordinário selecionado como representativo da controvérsia.

*Tese de julgamento:* “Não são admitidas candidaturas avulsas no sistema eleitoral brasileiro, prevalecendo a filiação partidária como condição de elegibilidade, nos termos do art. 14, § 3º, V, da Constituição”.

---

*Dispositivos relevantes:* Constituição Federal, art. 14, § 3º, V; Decreto nº 678/1992 (Pacto de São José da Costa Rica), art. 23.

*Jurisprudência citada:* STF, ADI 1.465 (2005) e ADI 1.817 (2014); Corte IDH, Caso Castañeda Gutman vs. México (2008).

É o relatório.

Adianto que vou acompanhar integralmente o voto do Relator, inclusive quanto à tese de julgamento proposta, acrescentando as seguintes considerações.

Como já destaquei em sede doutrinária (Direito Constitucional. 41ª ed. Barueri, Atlas: 2025), elegibilidade é a capacidade eleitoral passiva consistente na possibilidade de o cidadão pleitear determinados

mandatos políticos, mediante eleição popular, desde que preenchidos certos requisitos.

Não basta possuir capacidade eleitoral ativa (ser eleitor) para adquirir a capacidade eleitoral passiva (poder ser eleito). Assim, para que alguém possa concorrer a um mandato eletivo, torna-se necessário que preencha certos requisitos gerais, denominados condições de elegibilidade, e não incida numa das inelegibilidades, que consistem em impedimentos à capacidade eleitoral passiva.

Entre as condições de elegibilidade, encontra-se a exigência de filiação partidária, de modo que ninguém pode concorrer avulso sem partido político.

A capacidade eleitoral passiva exige prévia filiação partidária, uma vez que a democracia representativa consagrada pela Constituição de 1988 inadmite candidaturas que não apresentem a intermediação de agremiações políticas constituídas na forma do art. 17 da Constituição Federal. Saliente-se que, em face da exigibilidade de filiação partidária para o exercício desse direito político (elegibilidade), há de ser assegurado a todos o direito de livre acesso aos partidos, sem possibilidade de existência de requisitos discriminatórios e arbitrários.

Alguns países possibilitam a apresentação de candidaturas presidenciais diretamente aos cidadãos e não aos partidos (por exemplo: Constituição da República Portuguesa, art. 127).

Contudo, esse não é o caso da Constituição da República Federativa do Brasil, que expressamente prevê a filiação partidária como condição de elegibilidade:

“Art. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante:

(...)

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

(...)

V - a filiação partidária;”

A Constituição Federal regulamentou os partidos políticos, como instrumentos necessários e importantes para preservação do Estado Democrático de Direito, afirmando a liberdade de criação, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos, resguardados a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo, os direitos fundamentais da pessoa humana e observados os preceitos de caráter nacional; proibição de recebimento de recursos financeiros de entidade ou governo estrangeiros ou de subordinação a estes; prestação de contas à Justiça Eleitoral e funcionamento parlamentar de acordo com a lei.

O texto constitucional assegura aos partidos políticos autonomia para definir sua estrutura interna e estabelecer regras sobre escolha, formação e duração de seus órgãos permanentes e provisórios e sobre sua organização e funcionamento e para adotar os critérios de escolha e o regime de suas coligações nas eleições majoritárias, vedando, a partir da EC nº 97/2017, a possibilidade de coligações nas eleições proporcionais.

Sobre o tema, salienta Miguel Reale Junior:

“enquanto na Europa vive-se a crise da democracia dos partidos, partidos de massa que se revelam incapazes de satisfatoriamente aglutinar os seguimentos sociais, de se fazerem intérpretes das aspirações concretas, veículos impróprios para efetiva participação política, no Brasil é mister iniciar a obra da ligação entre a Sociedade Civil e o Estado pelo fortalecimento dos partidos políticos”(REALE JR, Miguel. Casos de direito constitucional. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1992, p. 113).

Com esse intuito, o legislador constituinte fortaleceu a autonomia dos partidos políticos, diminuindo extraordinariamente o controle do

Poder Público sobre eles, visando, como ressaltado por Michel Temer:

“tentar criar (ou fortalecer) partidos políticos sólidos, comprometidos com determinada ideologia político-administrativa, uma vez que o partido há de ser o canal condutor a ser percorrido por certa parcela da opinião pública para chegar ao governo e aplicar o seu programa” (TEMER, Michel. *Constituição e política*. São Paulo: Malheiros. 1994. p. 24).

É essencial lembrar a lição de Raul Machado Horta de que:

“o sistema de partidos repercute de igual modo no funcionamento do regime presidencial, tornando mais flexíveis as relações entre o Presidente e o Congresso, ou concorrendo para abrandar as dimensões imperiais do poder presidencial, em regime de pluripartidarismo” (HORTA, Raul Machado. *Estudos de direito constitucional*. Belo Horizonte: Del Rey, 1995. p. 707).

A autonomia partidária consagrada constitucionalmente não impede o exercício pleno de função fiscalizatória pela Justiça Eleitoral, pois, como decidiu o SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, no julgamento da ADI 5311/DF (Rel. Min. CÁRMEN LÚCIA, Dj 4/3/2020), “são constitucionais as normas pelas quais se fortaleça o controle quantitativo e qualitativo dos partidos, sem afronta ao princípio da igualdade ou ingerência no funcionamento interno”, objetivando, inclusive, “impedir a proliferação de agremiações sem expressão política, que podem atuar como “legendas de aluguel”, fraudando a representação, base do regime democrático”.

Cito trecho do voto da Relatora do referido julgado, Min. CÁRMEN LÚCIA, em que ressalta a importância em restringir a proliferação indiscriminada de partidos sem coerência ou respaldo social, ante o iminente risco institucional que pode conduzir ao desalento democrático,

perigoso precursor de regimes antidemocráticos:

“22. Quando novas tecnologias dão voz ao cidadão, ampliando o poder de atuação direta segundo o argumento livre, ainda que nem sempre racional, lógico ou ético, segundo informação infensa a filtros da mídia tradicional, a legislação impugnada tende a atenuar o desgaste do sistema partidário e a legitimizar a ação dos partidos políticos.

**Promove-se o controle quantitativo dos partidos, fundado no caráter nacional, e o controle qualitativo, ao estreitarem-se os laços de fidelidade, compromisso e legitimidade do vínculo entre os filiados e a agremiação, resguardando-se a confiança no modelo representativo.**

**A proliferação indiscriminada de partidos sem coerência ou respaldo social importa em risco institucional, podendo conduzir ao desalento democrático, perigoso precursor de regimes antidemocráticos.**

**Por isso a necessidade de, adstritos às exigências da representatividade constitucionalmente definida, restringirem-se ímpetus de deslegitimação do exercício do poder pela possibilidade de permitir formação de agremiações intitulados partidos políticos, não se revestem das características estruturantes nos termos constitucionalmente postos, o que poderia transformar o sadio pluripartidarismo em caos político.**

23. As normas analisadas têm como finalidade incentivar a utilização de mecanismos da democracia representativa para o que depende de legitimidade e compromisso do eleitor e do partido no qual ele deposita o seu aval.

24. A educação cívica passa pela definição constitucional da fidelidade partidária. No julgamento do Mandado de Segurança n. 26.604, apontei como aspectos constitucionais

desse instituto:

“Fosse mera exigência formal a ligação de alguém com um partido político para a filiação e eventual futura candidatura, sem compromisso com o momento de exercício do cargo – se se viesse a obtê-lo pela eleição – os requisitos seriam inverdades oficiais a sujeitar o voto do eleitor a uma aparência, valendo apenas como forma, mas sem conteúdo e, principalmente, sem compromisso.

(...)

31. Daí porque se há de tomar a questão da fidelidade partidária como um dos elementos que compõem o regime constitucional do candidato e do eleito para ocupar o mandato de Deputado ou de Vereador. Tome-se, aqui, a expressão regime constitucional como o conjunto de direitos, deveres e responsabilidades que cada um assume em face do que dispõe a Constituição.

32. De se acentuar que a fidelidade partidária põe-se com realce distinto segundo o modelo de democracia constitucionalmente adotado.

**No Brasil, o regime constitucionalizado é da democracia representativa partidária, quer dizer, aquela na qual, em certos cargos, a presença do povo se opera por um terceiro, e esse não pode ser escolhido senão dentre os que compõem a lista do partido político. Não há como, insista-se, lançar como candidato ao cargo, no qual se exercerá o mandato, alguém que não seja parte de um partido político, inadmissível como é, no modelo adotado, a candidatura dita avulsa, quer dizer, apresentada diretamente pelo interessado e não pelo partido político ao qual ele se filie.(...)**

É no desempenho deste direito constitucionalmente garantido de titularizar a soberania que ele exerce os seus

direitos e liberdades políticas. (...)”

(...)

No julgamento do Mandado de Segurança n. 26.604, afirmei que “a Constituição da República exige, dentre outros requisitos, o da filiação partidária como condição de elegibilidade (art. 14, § 3º, inc. V). Mantendo-se a tradição constitucional brasileira, não se permite a denominada candidatura avulsa, quer dizer, aquela que se põe pelo próprio interessado sem registro prévio por uma organização partidária”(DJ 3.10.2008).

No modelo constitucional vigente, este Supremo Tribunal concluiu que se vota no partido, não primariamente no candidato, instrumentalizando a representação, a agremiação, ou coligação de partidos, que se vincula à base eleitoral dos apoiadores.”

Esta CORTE também já reconheceu, no julgamento da ADI 2530/DF (Rel. Min. NUNES MARQUES, Dj 18/8/2021), a inconstitucionalidade da previsão legal da denominada “candidatura nata”, ou seja, da indicação partidária automática de detentor de mandato eletivo para concorrer à reeleição sem necessidade de aprovação em convenção, por ser incompatível com a autonomia partidária e a isonomia entre possíveis candidatos.

“EMENTA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 8º, § 1º, DA LEI N. 9.504/1997. “CANDIDATURA NATA” DE DETENTORES DE MANDATO ELETIVO. INDICAÇÃO INDEPENDENTE DE CONVENÇÃO PARTIDÁRIA. VIOLAÇÃO DO ART. 17, §1º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL (AUTONOMIA PARTIDÁRIA). MODULAÇÃO DE EFEITOS.

1. Conquanto tenham sido feitas modificações no art. 17, §

1º, da Constituição Federal, por meio da Emenda Constitucional n. 97/2017, manteve-se a plena eficácia da essência do parâmetro constitucional invocado (autonomia partidária).

2. A “candidatura nata”, prevista no art. 8º, § 1º, da Lei n. 9.504/1997, é incompatível com a Constituição Federal, tanto por violar a isonomia entre os postulantes a cargos eletivos quanto por atingir o âmago da autonomia partidária.

3. A criação desse instituto ocorreu nos anos 1970 e teve o nítido propósito de proteger os titulares de mandatos parlamentares contra rivalidades internas em seus partidos, fomentadas por agentes externos, porquanto, à época, as agremiações estavam sujeitas a fortes e súbitas intervenções estatais. Em contexto de ampla liberdade de funcionamento dos partidos, como o instaurado a partir da Constituição de 1988, esse mecanismo deixou de ser compatível com a autonomia interna dos partidos.

4. A imunização pura e simples do detentor de mandato eletivo contra a vontade colegiada do partido representa privilégio injustificado, que contribui tão só para a perpetuação de ocupantes de cargos eletivos, em detrimento de outros pré-candidatos, sem qualquer justificativa plausível para o funcionamento do sistema democrático e sem que haja meios para que o partido possa fazer imperar os objetivos fundamentais inscritos em seu estatuto.

5. A ação foi julgada procedente para declarar-se a inconstitucionalidade material do art. 8º, § 1º, da Lei n. 9.504/1997.

6. Os efeitos da declaração de inconstitucionalidade devem incidir apenas a partir de 24 de abril de 2002 (quando suspensa a eficácia do dispositivo impugnado pelo Supremo Tribunal Federal na medida cautelar deferida nestes autos), preservados todos os atos anteriores a essa data, praticados com

suporte no dispositivo declarado inconstitucional.”

(ADI 2530, Relator(a): NUNES MARQUES, Tribunal Pleno, julgado em 18-08-2021, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-240 DIVULG 03-12-2021 PUBLIC 06-12-2021)

Extraí-se desse julgamento a relevância conferida pela Constituição Federal de 1988 à figura dos partidos políticos no funcionamento do nosso sistema democrático, ressaltando a ampla liberdade de funcionamento dos partidos, sua autonomia interna e respeito à vontade colegiada.

Destaco que o SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL declarou inconstitucional até mesmo a norma legal que permitia a detentor de mandato eletivo o registro de candidatura sem a sem necessidade de aprovação em convenção; de modo que seria muito mais grave - e, portanto, violador da ordem constitucional estabelecida -, admitir o registro de candidaturas avulsas, sem sequer filiação partidária e, conseqüentemente, também sem aprovação em convenção partidária.

Ainda que o detentor de mandato seja já conhecido da população e tenha obtido anteriormente o voto popular, conforme destaquei naquela oportunidade, essa circunstância não justifica uma imposição antidemocrática em relação aos próprios partidos políticos, à revelia do crivo da direção nacional da agremiação, porque o Brasil adotou, claramente, a partir do art. 17 da Constituição de 1988, o princípio da autonomia partidária, como uma grande conquista do nosso sistema democrático brasileiro.

A essencialidade dessa garantia de independência de organização interna e funcionamento das agremiações partidárias se justifica frente à importância do papel desempenhado pelos partidos no modelo representativo nacional, mantendo-o a salvo do controle ideológico e da ingerência do Estado e garantindo plena liberdade política no desempenho de suas funções, notadamente na defesa dos interesses dos

cidadãos e no intermédio entre o Poder Público e os anseios de diferentes segmentos da sociedade.

A democracia brasileira é, corretamente – e assim foi a opção do legislador constituinte – uma democracia de partidos. O sistema representativo como um todo, na forma em que instituído pela Constituição Federal, confere inegável posição de destaque aos partidos políticos, ao estabelecer, entre outras disposições, o voto proporcional para a eleição parlamentar, bem como ao afastar o modelo de candidatura avulsa e impor, como condição de elegibilidade, a filiação partidária (art. 14, § 3º, V, da CF).

É inquestionável, ainda, a opção do constituinte por um modelo eleitoral que garante a possibilidade de renovação política, permitindo a candidatura de novas personalidades, novos representantes que possam, a partir de uma escolha legítima dos partidos políticos, ingressar na vida política.

Ainda nesse sentido, em relação à fidelidade partidária, o Tribunal Superior Eleitoral reconheceu que os mandatos pertencem aos Partidos Políticos que, conseqüentemente, têm direito de preservá-los, se ocorrer cancelamento da filiação partidária ou transferência de legenda, ou seja, podem requerer à Justiça Eleitoral a cassação do mandato do parlamentar infiel e a imediata determinação de posse do suplente.

O SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL confirmou esse entendimento (MS 23.603/DF, Rel. Min. CELSO DE MELLO, Dj 4/10/2007), oportunidade em que se destacou:

“E M E N T A: (...) - A Constituição da República, ao delinear os mecanismos de atuação do regime democrático e ao proclamar os postulados básicos concernentes às instituições partidárias, consagrou, em seu texto, o próprio estatuto jurídico dos partidos políticos, definindo princípios, que, revestidos de estatura jurídica incontestável, fixam diretrizes normativas e instituem vetores condicionantes da organização e funcionamento das agremiações partidárias. Precedentes.

- A normação constitucional dos partidos políticos - que concorrem para a formação da vontade política do povo - tem por objetivo regular e disciplinar, em seus aspectos gerais, não só o processo de institucionalização desses corpos intermediários, como também assegurar o acesso dos cidadãos ao exercício do poder estatal, na medida em que pertence às agremiações partidárias - e somente a estas - o monopólio das candidaturas aos cargos eletivos.

- A essencialidade dos partidos políticos, no Estado de Direito, tanto mais se acentua quando se tem em consideração que representam eles um instrumento decisivo na concretização do princípio democrático e exprimem, na perspectiva do contexto histórico que conduziu à sua formação e institucionalização, um dos meios fundamentais no processo de legitimação do poder estatal, na exata medida em que o Povo - fonte de que emana a soberania nacional - tem, nessas agremiações, o veículo necessário ao desempenho das funções de regência política do Estado.

As agremiações partidárias, como corpos intermediários que são, posicionando-se entre a sociedade civil e a sociedade política, atuam como canais institucionalizados de expressão dos anseios políticos e das reivindicações sociais dos diversos estratos e correntes de pensamento que se manifestam no seio da comunhão nacional.

(...)

- O mandato representativo não constitui projeção de um direito pessoal titularizado pelo parlamentar eleito, mas representa, ao contrário, expressão que deriva da indispensável vinculação do candidato ao partido político, cuja titularidade sobre as vagas conquistadas no processo eleitoral resulta de "fundamento constitucional autônomo", identificável tanto no art. 14, §3º, inciso V (que define a filiação partidária como condição de elegibilidade) quanto no

**art. 45, "caput" (que consagra o "sistema proporcional"), da Constituição da República.**

- O sistema eleitoral proporcional: um modelo mais adequado ao exercício democrático do poder, especialmente porque assegura, às minorias, o direito de representação e viabiliza, às correntes políticas, o exercício do direito de oposição parlamentar. Doutrina.

- A ruptura dos vínculos de caráter partidário e de índole popular, provocada por atos de infidelidade do representante eleito (infidelidade ao partido e infidelidade ao povo), subverte o sentido das instituições, ofende o senso de responsabilidade política, traduz gesto de deslealdade para com as agremiações partidárias de origem, compromete o modelo de representação popular e fraudula, de modo acintoso e reprovável, a vontade soberana dos cidadãos eleitores, introduzindo fatores de desestabilização na prática do poder e gerando, como imediato efeito perverso, a deformação da ética de governo, com projeção vulneradora sobre a própria razão de ser e os fins visados pelo sistema eleitoral proporcional, tal como previsto e consagrado pela Constituição da República. (...)"

(MS 26603, Relator(a): CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 04-10-2007, DJe-241 DIVULG 18-12-2008 PUBLIC 19-12-2008 EMENT VOL-02346-02 PP-00318)

Por fim, como bem apontado pelo Eminentíssimo Relator, inexistente incompatibilidade da exigência de filiação partidária como condição de elegibilidade em relação à Convenção Interamericana sobre Direitos Humanos.

No Caso *Yatama vs. Nicarágua*, citado pelo recorrente para fundamentar o pretensão direito a candidatura avulsa, a Corte Interamericana de Direitos Humanos considerou peculiaridades do caso concreto ao reconhecer a violação. Isso porque a restrição atingiria

peças pertencentes a comunidades indígenas e étnicas que se diferenciavam da maioria da população, por suas línguas, costumes e formas de organização, causando sérias dificuldades que os mantinha em uma situação de vulnerabilidade e marginalidade, de modo que, naquele caso concreto, a exigência de participação no processo eleitoral por meio de partido político, conforme as condições impostas pela lei, violava a Convenção Americana (DA SILVA, *Andrea Vergara*; LEITE FILHO, *Jaime de Carvalho*. *Candidaturas avulsas: Breve análise de dois casos da Corte Interamericana de Direitos Humanos*. *Inter: Revista de Direito Internacional e Direitos Humanos da UFRJ*. v. 2. n. 2. dez/2019. p. 5).

Havia ainda problemas relacionados à eliminação, por uma lei eleitoral do ano de 2000, da possibilidade de que a organização Yatama participasse nas eleições regionais como associação de inscrição popular - anteriormente permitida -, o que obstou os direitos de representação da comunidade na medida em que a exigência de transformação da organização em partido político decorreu de uma imposição do Governo e que as comunidades não aceitariam que a Yatama fosse um partido político, além de ter passado a sofrer dificuldades para conseguir fundos oriundos de cooperação internacional, que não lhes eram concedidos por ser um partido político (DA SILVA; LEITE FILHO, 2019, p. 5).

Por outro lado, no caso *Castañeda Gutman vs. Mexico* - que possui maior similitude com o presente caso - apontou-se o impedimento de candidatura independente para concorrer à presidência do México, sob o fundamento de que apenas partidos políticos nacionais têm o direito de requerer o registro de candidatos para o cargo.

Nessa oportunidade, a Corte IDH esclareceu que o sistema interamericano não impõe um sistema eleitoral determinado, nem uma modalidade específica para o exercício dos direitos de voto e de ser votado, mas apenas delineamentos gerais que determinam um conteúdo mínimo dos direitos políticos e permitem que os Estados, dentro dos parâmetros convencionais, regulem esses direitos de acordo com suas

necesidades.

Confira-se trecho do julgado:

“162. Previo a ello, la Corte considera necesario señalar que, en términos generales, **el derecho internacional no impone un sistema electoral determinado ni una modalidad determinada de ejercer los derechos a votar y a ser elegido.** Ello se desprende de las normas que regulan los derechos políticos tanto en el ámbito universal como en el regional, y de las interpretaciones autorizadas realizadas por sus órganos de aplicación.

(...)

166. **El sistema interamericano tampoco impone un sistema electoral determinado ni una modalidad específica para el ejercicio de los derechos a votar y a ser votado.** La Convención Americana establece lineamientos generales que determinan un contenido mínimo de los derechos políticos y permite a los Estados que dentro de los parámetros convencionales regulen esos derechos de acuerdo a sus necesidades históricas, políticas, sociales y culturales, las que pueden variar de una sociedad a otra, e incluso en una misma sociedad, en distintos momentos históricos.

(...)

198. La Corte observa que en el derecho electoral comparado la regulación del derecho a ser votado respecto de la inscripción de las candidaturas puede implementarse de dos maneras; mediante el sistema de registro de candidatos de forma exclusiva por parte de los partidos políticos, o bien el sistema de registro de candidaturas por parte de los partidos políticos junto con la posibilidad de inscribir candidaturas independientes. En la región puede observarse que existe cierto equilibrio entre los Estados que establecen el sistema de registro exclusivo a cargo de partidos y aquellos que, además, permiten

candidaturas independentes.

199. Los Estados cuya legislación reconoce la posibilidad de inscribir candidaturas independentes establecen diversos requisitos para su inscripción, algunos de ellos similares a los que se prevén para las candidaturas registradas por partidos políticos. Un requisito común para la inscripción de candidaturas independentes es el respaldo de un número o porcentaje de electores que apoye la inscripción de la candidatura, lo que resulta indispensable para organizar de manera eficaz el proceso electoral. Adicionalmente, los Estados establecen otros requisitos tales como la presentación de plataformas políticas o planes de gobierno para el período que la candidatura se presenta, la integración de garantías económicas o “pólizas de seriedad”, incluso una organización de cuadros directivos igual a la de los partidos políticos en todo el territorio del Estado, en caso de candidaturas independentes a Presidente de la República.”

Diante desses apontamentos, ainda evidencia que nenhum dos sistemas eleitorais - o de indicação exclusiva por partidos políticos ou o que permite candidaturas independentes - implica, por si só, maior ou menor restrição em termos de regulação do direito de ser eleito.

Não há, desse modo, a possibilidade de realizar uma valoração abstrata no sentido de que o sistema que permite candidaturas independentes seria menos restritivo, já que isso depende das peculiaridades e condições regulamentares que serão impostas para essa modalidade de candidatura, podendo ser até mais restritiva do que a modalidade de indicação exclusiva por partidos políticos.

Em conclusão, a Corte IDH estabelece que ambos os sistemas - o de indicação exclusiva por partidos políticos ou o que possibilita candidaturas independentes - podem ser compatíveis com a Convenção Americana sobre Direitos Humanos, de modo que a decisão de qual

sistema escolher está sujeita à definição política do Estado, de acordo com suas normas constitucionais.

Confira-se:

**“200. Ninguno de los dos sistemas, el de nominación exclusiva por parte de partidos políticos y el que permite candidaturas independientes, resulta en sí mismo más o menos restrictivo que el otro en términos de regular el derecho a ser elegido consagrado en su artículo 23 de la Convención. La Corte considera que no hay una posibilidad de hacer una valoración en abstracto respecto de si el sistema que permite las candidaturas independientes es o no una alternativa menos restrictiva de regular el derecho a ser votado que otro que no lo permite. Ello dependerá de diversas circunstancias, especialmente, de cómo se regulen los aspectos mencionados anteriormente de las candidaturas independientes o de la regulación de las candidaturas presentadas por partidos.**

**204. Finalmente, la Corte considera que ambos sistemas, uno construido sobre la base exclusivamente de partidos políticos, y otro que admite también candidaturas independientes, pueden ser compatibles con la Convención y, por lo tanto, la decisión de cuál sistema escoger está en las manos de la definición política que haga el Estado, de acuerdo con sus normas constitucionales. A la Corte no se le escapa que en la región existe una profunda crisis en relación con los partidos políticos, los poderes legislativos y con quienes dirigen los asuntos públicos, por lo que resulta imperioso un profundo y reflexivo debate sobre la participación y la representación política, la transparencia y el acercamiento de las instituciones a las personas, en definitiva, sobre el fortalecimiento y la profundización de la democracia. La sociedad civil y el Estado tienen la responsabilidad, fundamental e inexcusable de llevar a cabo esta reflexión y**

realizar propuestas para revertir esta situación. En este sentido los Estados deben valorar de acuerdo con su desarrollo histórico y político las medidas que permitan fortalecer los derechos políticos y la democracia, y las candidaturas independientes pueden ser uno de esos mecanismos, entre muchos otros.

205. Con base en los anteriores argumentos, **la Corte no considera probado en el presente caso que el sistema de registro de candidaturas a cargo de partidos políticos constituya una restricción ilegítima para regular el derecho a ser elegido previsto en el artículo 23.1.b de la Convención Americana y, por lo tanto, no ha constatado una violación al artículo 23 de dicho tratado.**”

Houve ainda a realização de *distinguishing* relação ao caso *Yamata vs. Nicarágua*, ao destacar que a pessoa que postulava a possibilidade de candidatura avulsa não teria alegado e provado representar os interesses de algum grupo vulnerável ou marginalizado da sociedade que estivera impedido formal ou materialmente de acessar qualquer das alternativas que o sistema eleitoral mexicano oferecia para participar das eleições. Assim, há uma diferença essencial na situação entre aqueles representados pela Yatama e o senhor Castañeda Gutman, que era o fato de que, ao contrário dos primeiros, o segundo tinha diversas alternativas idôneas para ser indicado como candidato, de forma que a exigência de filiação partidária não significava, para ele, uma imposição de marginalização (DA SILVA; LEITE FILHO, 2019, p. 7).

Veja-se o trecho em que se aponta a distinção entre os casos:

“171. La Corte advierte que no puede sostenerse que exista identidad entre las circunstancias de hecho y el conflicto jurídico subyacente en el caso Yatama y las circunstancias de hecho y lo solicitado por la presunta víctima en el presente caso, para poder concluir que a este último es aplicable la

consecuencia jurídica del primer caso.

172. El caso Yatama trata de personas que pertenecen a comunidades indígenas y étnicas de la Costa Atlántica de Nicaragua que se diferencian de la mayoría de la población, inter alia, por sus lenguas, costumbres y formas de organización, que enfrentaban serias dificultades que los mantenían en una situación de vulnerabilidad y marginalidad para participar en la toma de decisiones públicas dentro de dicho Estado, y donde el requisito de participar políticamente a través de un partido político se traducía en una forma de organización ajena a sus usos, costumbres y tradiciones, que impedía, sin alternativas, la participación de dichos candidatos en las elecciones municipales respectivas. En cambio, el presente caso se trata de una persona que deseaba presentarse como candidato independiente, que no alegó ni acreditó representar intereses de algún grupo vulnerable o marginado de la sociedad que estuviera impedido formal o materialmente para acceder a cualesquiera de las alternativas que el sistema electoral mexicano ofrecía para participar en las elecciones, y que tenía diversas alternativas idóneas para poder ser postulado como candidato (infra párr. 202).”

Diante da análise desses precedentes, evidencia-se a improcedência do argumento de que a exigência de filiação partidária como condição de elegibilidade é, por si só, incompatível com o Pacto de São José da Costa Rica.

Nesse sentido:

“O estudo das duas sentenças nas quais a Corte Interamericana de Direitos Humanos se debruçou sobre o tema permite verificar que ambos os sistemas, com e sem candidaturas avulsas, são potencialmente compatíveis com o Pacto de São José da Costa Rica e que, portanto, a decisão sobre

qual sistema deve ser adotado cabe à definição política feita pelo Estado, de acordo com suas normas constitucionais.

É oportuno que as interpretações autorizadas feitas pela própria Corte Interamericana de Direitos Humanos sejam – ambas – levadas em consideração nos debates jurídicos que envolvem a aplicação do artigo 23 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos. Olhar apenas para um dos casos e adotar a conclusão nele exposta como uma receita universal é esquecer que os direitos humanos devem ser considerados e concretizados em cada caso particular. Assim, mostra-se de grande relevância atentar para as peculiaridades que se revelaram determinantes para que a Corte chegasse a conclusões distintas nos dois casos.

Não se trata de defesa da candidatura exclusiva por meio de partidos, mas sim de reconhecer a improcedência do argumento de que essa exigência é, por si só, incompatível com o Pacto de São José da Costa Rica. Por certo que a adoção de um sistema de candidaturas avulsas é possível, mas a alteração do sistema deve decorrer de opção política feita pelo Estado e não da conclusão de haver absoluta e direta incompatibilidade de qualquer sistema que exija a vinculação partidária com a Convenção Americana sobre Direitos Humanos, pois, conforme se demonstrou, ela não impõe a adoção de um ou outro sistema.”

*(DA SILVA, Andrea Vergara; LEITE FILHO, Jaime de Carvalho. Candidaturas avulsas: Breve análise de dois casos da Corte Interamericana de Direitos Humanos. Inter: Revista de Direito Internacional e Direitos Humanos da UFRJ. v. 2. n. 2. dez/2019. p. 5).*

Ante o exposto, ACOMPANHO O RELATOR para negar provimento ao Recurso Extraordinário com Agravo, e fixar tese de repercussão geral nos termos que propõe. É como voto.