

PARTIDOS POLÍTICOS E EXERCÍCIO DA DEMOCRACIA PERANTE A CONSTITUIÇÃO E OS PODERES INSTITUÍDOS

POLITICAL PARTIES AND THE EXERCISE OF DEMOCRACY FACE THE CONSTITUTION AND THE INSTITUTED POWERS

ORLANDO ARAGÃO NETO¹

JULIO FIRMINO DA ROCHA FILHO²

SUMÁRIO: *INTRODUÇÃO. 1 PARTIDOS
POLÍTICOS ENQUANTO SUSTENTÁCULOS DO
EXERCÍCIO DA DEMOCRACIA CONSTITUCIONAL.
CONCLUSÕES.*

RESUMO: É figura fundamental na democracia representativa o partido político, sem o qual não se é possível postular qualquer cargo eletivo no Brasil, conforme expressamente previsto pelo art. 14, §3º, V, da Constituição Federal. Atualmente discute-se a constitucionalidade de tal requisito, inclusive mediante recurso recebido pelo Supremo Tribunal Federal sob a sistemática da repercussão geral, para reconhecimento da (im)possibilidade da chamada candidatura independente, tendo como pressuposto, para tanto, a disposição da Convenção Americana de Direitos Humanos, da qual o Brasil é signatário, a respeito do tema. Procurou-se, dentro disso, analisar a necessidade e constitucionalidade

¹ Possui graduação em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais (1970), graduação em Letras pela Universidade Federal de Minas Gerais (1971), graduação em Ciências Administrativas pela Universidade de Negócios e Administração (1975) e doutorado em Direito Civil pela Universidade Federal de Minas Gerais (1999). Juiz de Direito em Minas Gerais aposentado. Lecionou como professor adjunto IV - UEMG Instituto Superior de Ensino e Pesquisa de Ituiutaba/MG, e como professor titular - Centro Universitário Newton Paiva-, e ainda como professor adjunto da Universidade Federal de Uberlândia. Lecionou também na Faculdade de Direito de Pedro Leopoldo-MG, Faminas BH-Faculdade de Minas em Belo Horizonte-MG e Muriaé-MG. É advogado militante. aragaoad.vespasiano@gmail.com

² Doutorando em Direito Constitucional pelo Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa – IDP (RA 2224064). Mestre em Direito das Relações Internacionais pela Universidad de la Empresa – UDE do Uruguai, com título reconhecido pela Universidade Estácio de Sá. Especialista em Processo Civil pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais – PUC/MG. Advogado, OAB/MG 96.648. Rua Guaicuí, 25/1003, CEP 30.380-380, Belo Horizonte-MG, Brasil. casadalei@yahoo.com.br.

da existência e funcionamento dos partidos políticos segundo o ideal consagrado pelo constituinte de 1988, bem como a partir das normas legislativas editadas ao longo dos anos, com vistas à materialização do protagonismo partidário na consecução da democracia participativa brasileira. Utilizou-se, para tanto e entre outros, subsídios fornecidos a partir da Lei de Acesso à Informação, jurisprudência e proposições legislativas.

PALAVRAS-CHAVE: Democracia. Partidos Políticos. Poderes.

ABSTRACT: The political party is a fundamental figure in representative democracy, without which it is not possible to run for any elective position in Brazil, as expressly provided for by art. 14, §3, V, of the Federal Constitution. The constitutionality of such a requirement is currently being discussed, including through an appeal received by the Federal Supreme Court under the general repercussion system, to recognize the (im)possibility of the so-called independent candidacy, taking as a prerequisite, for this purpose, the provision of the American Convention on Human Rights, of which Brazil is a signatory, regarding the topic. Within this, we sought to analyze the need and constitutionality of the existence and functioning of political parties according to the ideal consecrated by the 1988 constituent, as well as based on the legislative norms published over the years, with a view to materializing party protagonism in achieving of Brazilian participatory democracy. For this purpose, among others, subsidies provided from the Access to Information Law, jurisprudence and legislative proposals were used.

KEYWORDS: Democracy. Political parties. Powers.

INTRODUÇÃO

A Constituição Brasileira de 1988, promulgada cerca de três anos após o fim do regime militar que dirigiu o país por mais de vinte anos, concretizou o processo de redemocratização iniciado no fim dos anos 1970 – sendo um dos destaques do processo de reabertura a edição da chamada Lei da Anistia³ – e

³ Por meio da Lei 6.683, de 28 de agosto de 1979, concedeu-se “anistia a todos quantos, no período compreendido entre 02 de setembro de 1961 e 15 de agosto de 1979, cometeram crimes políticos ou conexos com estes, crimes eleitorais, aos que tiveram seus direitos políticos suspensos e aos servidores da Administração Direta e Indireta, de fundações vinculadas ao poder público, aos Servidores dos Poderes Legislativo e Judiciário, aos Militares e aos dirigentes

que culminou, em 1985, por meio da eleição de presidente e vice-presidente civis em colégio eleitoral, no fim do rodízio de militares à frente do Executivo – restabelecendo a égide do Estado Democrático de Direito, conforme previsto em seu art. 1º, o qual, entre outros princípios, dispôs que “todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”. (BRASIL, 1988).

Os direitos políticos mereceram, pois, tratamento especial na Carta brasileira, garantindo aos cidadãos a participação política, por meio, entre outros, do direito universal ao sufrágio, à candidatura, à manifestação por meio de plebiscitos e referendos, a liberdade de expressão, à associação, à propositura de leis e, inobstante, à atuação partidária.

Especificamente em seu art. 14, a Constituição, previu diversas condições para o exercício do voto, obrigatório para a maioria da população brasileira, bem como os requisitos para a chamada capacidade eleitoral passiva, estabelecendo, em seu §3º, dentre os requisitos necessários para a eleição a qualquer cargo eletivo, por meio de seu inciso V, a obrigação da filiação partidária do candidato. (BRASIL, 1988).

Referido regramento foi objeto de regulamentações posteriores no ordenamento brasileiro, destacando-se, entre essas, a Lei n. 9.096/1995, de forma a reger os critérios de admissão partidária e registro de candidatura pelos interessados, mas sempre respeitando as agremiações enquanto energia motriz do ideal democrático (BRASIL, 1995).

Ocorre, contudo, que, com o passar dos anos e desenvolvimento da sociedade como um todo, os partidos passaram a experimentar mundo afora e, também, no Brasil, questionamentos quanto à sua legitimidade representativa, ensejando discussões e propostas diversas tendentes a flexibilizar a

e representantes sindicais, punidos com fundamento em Atos Institucionais e Complementares” (art. 1º), estendida essa anistia aos “dirigentes e representantes sindicais punidos pelos Atos a que se refere o art. 1º, ou que tenham sofrido punições disciplinares incorrido em faltas ao serviço naquele período, desde que não excedentes de 30 (trinta) dias, bem como os estudantes”, garantindo, ainda, que “os anistiados que se inscreveram em partido político legalmente constituído poderão voltar e ser votados nas convenções partidárias a se realizarem no prazo de 1 (um) ano a partir da vigência desta Lei” (BRASIL, 1979). A edição de tal norma viabilizou o regresso de exilados políticos ao Brasil e a prolação de outros atos voltados à gradual retomada do regime democrático.

obrigatoriedade da filiação partidária enquanto requisito para postulação de cargos eletivos⁴.

Nesse contexto, aportou na Suprema Corte brasileira o recurso extraordinário RE 1.238.853, admitido sob a sistemática da repercussão geral⁵, defendendo a superação do requisito da filiação partidária obrigatória contida no art. 14, §3º, V, da Constituição, face ao que estaria assegurado em tratado internacional de Direitos Humanos recepcionado pelo Brasil, qual seja, a Convenção Americana de Direitos Humanos (CADH ou Pacto de San José da Costa Rica), de 1969.

A CADH, ratificada pelo Brasil via Decreto presidencial de 1992 (BRASIL, 1992), e que prevê, em seu art. 23.2, a possibilidade de candidaturas independentes, previsão que deveria ser imediatamente assegurada no país, ante o fato de os tratados de Direitos Humanos revestirem-se de garantia fundamental na forma dos §§1º e 2º do art. 5º da Constituição (BRASIL, 1988)⁶.

Objetiva-se, dentro disso, sob as luzes do ideal democrático estabelecido pelo ordenamento jurídico vigente, a consagração, ou não, dos partidos políticos enquanto legitimados constitucionais à intermediação das escolhas dos representantes da população, atentando-se, para tanto, no presente ensaio, à sistemática de recepção dos tratados de direitos humanos (e políticos), pelo Executivo brasileiro, aos precedentes do Judiciário acerca da matéria, bem como o tratamento conferido à questão pelo Legislativo federal, desde suas origens insculpidas na Carta de 1988 até proposições quanto ao tema que se encontram em tramitação.

Para o objetivo proposto, analisar-se-á, entre outros, jurisprudências e materiais obtidos a partir da orientação da disciplina a que se destinada o

⁴ ROCHA FILHO, Julio Firmino da. **Candidatura independente e a Convenção Americana de Direitos Humanos: análise de seu contexto e admissibilidade pelo atual sistema eleitoral brasileiro**. São Paulo: Dialética, 2022.

⁵ RE de relatoria do Ministro Luís Roberto Barroso, em que se discute, “à luz dos arts. 1º, incs. I, III e V, 4º, inc. II, e 5º, inc. II e §§ 1º e 2º, da Constituição da República a possibilidade do registro de candidatura para pleito majoritário desvinculada de filiação a partido político” (Tema 974 - Possibilidade de candidaturas avulsas para pleitos majoritários). BRASIL, STF, 2017.

⁶ Art. 5º. (...). § 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. (BRASIL, 1988).

presente trabalho, destacando-se informações obtidas por meio da Lei de Acesso à Informação, Lei n. 12.527/2011⁷, junto ao Congresso Nacional, jurisprudências obtidas diretamente perante o Supremo Tribunal Federal, além de consultas à legislação e, ainda, proposições legislativas em trâmite no Senado Federal.

1 PARTIDOS POLÍTICOS ENQUANTO SUSTENTÁCULOS DO EXERCÍCIO DA DEMOCRACIA CONSTITUCIONAL

Embora a reunião de indivíduos em torno de agrupamentos ideológicos seja prática antiga, e, mesmo em se tratando de atividade política, distem de vários séculos, como os *tories* (conservadores) e os *whigs* (liberais) da Revolução Gloriosa inglesa do século XVII, ou, ainda, os jacobinos e girondinos da França revolucionária do século XVIII, ou, ainda, dos federalistas e republicanos dos Estados Unidos da América, em período subsequente à sua independência ocorrida ainda no século XVIII, são as formações organizadas já em fins do século XIX que definem a concepção comumente empregada aos partidos políticos, constituídos em meio ao desenvolvimento dos sistemas eleitoral e parlamentar, baseados na universalidade do sufrágio e voltados à efetivação da democracia participativa nos Estados modernos⁸.

Desde então, convencionou-se conferir aos partidos a autenticidade dos sistemas democráticos, por consistirem em canais ideológicos onde se realiza a representação política, exercendo papel de mediação entre povo e Estado não apenas em períodos de eleições, mas para além desses enquanto instituições permanentes.

⁷ A qual dispõe, entre outros, conforme art. 1º, “sobre os procedimentos a serem observados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, com o fim de garantir o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal” (BRASIL, 2011).

⁸ ROCHA FILHO, Julio Firmino da. Candidatura independente e a Convenção Americana de Direitos Humanos: análise de seu contexto e admissibilidade pelo atual sistema eleitoral brasileiro. São Paulo: Dialética, 2022.

No Brasil, conforme a Constituição Federal, ninguém pode concorrer às eleições se não for registrado por um partido, dispondo seu art. 14, §3º, V, a filiação partidária como uma condição necessária à elegibilidade (BRASIL, 1988).

Esse mesmo artigo dispõe, entre outros, que “a soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos”, dispondo, ainda, acerca da capacidade eleitoral ativa, qual seja, a prerrogativa de votar – facultativa aos maiores de dezesseis anos e menores de dezoito, ou, ainda, para os maiores de setenta anos e para os analfabetos, sendo obrigatória aos demais – além dos requisitos necessários à elegibilidade do cidadão, tida como capacidade eleitoral passiva (BRASIL, 1988).

Os partidos políticos ganharam, ainda, um capítulo próprio (V) na Carta brasileira de 1988, dispondo acerca de suas diretrizes gerais de organização, funcionamento e autonomia, materializando a importância conferida pela chamada Constituição cidadã – a partir da denominação consagrada pelo Deputado Ulisses Guimarães – às agremiações partidárias após décadas de bipartidarismo imposto pelo regime militar que comandou o país até 1985⁹.

Com o passar dos anos, contudo, os partidos políticos passaram a ser questionados em sua condição representativa, como se alheios, ou, até mesmo, dissociados dos verdadeiros anseios da população estivessem. A grande fragmentação dos partidos e a intensa migração de mandatários verificada no Brasil desde as novas bases democráticas consolidadas pela Carta de 1988 colaborou, de certa forma, ao enfraquecimento das agremiações perante a sociedade, embora tal fenômeno também seja, em certa medida, mundial¹⁰.

Vale mencionar, com o cuidado necessário para que não se comprometa o cerne e a objetividade do presente trabalho, que, historicamente, a plena representatividade advinda da atuação dos partidos políticos, por mais abrangentes que fossem, sempre encontraram questionamentos. Mariana

⁹ LENZA, Pedro. Direito Constitucional Esquematizado. 16ª ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2012.

¹⁰ ROCHA FILHO, op. cit. 2022.

Cirne¹¹, discorrendo acerca da obra de Madison, no clássico “O Federalista n. 10”, consigna que o autor já advertia que muitas decisões políticas eram aplicadas de maneira injusta, impostas por uma maioria voltada à consecução de interesses egoísticos, sem levar em conta os partidos minoritários – e, conseqüentemente, as classes representadas por esses.

De todo modo, a crise representativa experimentada em tempos atuais, ou, ao menos, em terras nacionais, seja, talvez, a maior já verificada – a ponto de o presidente da República eleito em 2018 não se fixar a uma linha ideológica, sendo alçado ao poder por uma agremiação pequena, logo se desfiliando após eleito e permanecendo por longo tempo sem partido, voltando a se inscrever em outra legenda apenas para concorrer, com insucesso, às eleições de 2022 – e carregando consigo vários de seus apoiadores, também oriundos de outros quadros.

De se destacar, ainda, a visão de Sérgio Abranches no sentido de que, atualmente, vislumbra-se um “abismo intolerável entre os sistemas de representação e a sociedade, de modo que os mais vulneráveis (grupos minoritários) não se sintam representados, tampouco que atuem nesse sistema, para o qual são obrigados a aderir e cumprir as regras”¹².

Em decorrência desses novos tempos, aprofundaram-se as discussões acadêmicas e doutrinárias acerca da possibilidade da adoção de candidaturas independentes pelo Brasil, chegando, ainda, aos tribunais, com caso já admitido perante a Suprema Corte brasileira, em regime de repercussão geral, à vista de previsão contida na Convenção Americana de Direitos Humanos – CADH.

Referida Convenção, cujo tratado foi firmado em 1969, tendo sido ratificado pelo Brasil em 1992, através de sua presidência da República, por meio do Decreto n. 678 (BRASIL, 1992) prevê, em seu artigo 23, o exercício dos direitos políticos pelos cidadãos enquanto direito humano, dispondo, ainda, em seu item 23.2, os critérios a serem observados pelos países signatários para o

¹¹ CIRNE, Mariana Barbosa. A PEC nº 341/09: Por que é tão importante manter na Constituição Federal brasileira todas as suas garantias? Revista da AGU. Ano 12, n. 36. Brasília: AGU, 2013.

¹² ABRANCHES, Sérgio. O tempo dos governantes incidentais. São Paulo: Companhia das Letras, 2020, p. 16.

exercício da capacidade eleitoral passiva – não estando entre esses, contudo, a necessidade de filiação partidária¹³.

Com isso, nos termos dispostos, por se tratar a CADH de norma assecratória de direitos humanos recepcionada pelo direito brasileiro, sua aplicação poderia se dar com status de norma constitucional e respeitada enquanto direito fundamental, equiparada às garantias estabelecidas no artigo 5º da Carta brasileira – estando, assim, hierarquicamente acima do disposto no artigo 14, §3º, V, da Constituição.

Segundo essa concepção, a previsão dos §§1º e 2º do artigo 5º da Carta indica que os tratados de direitos humanos recepcionados pelo Brasil sejam aplicados instantaneamente, embora o entendimento até o momento vigente no âmbito do STF situe a CADH, especificamente, na condição *supralegal*, mas inferior às disposições constitucionais, uma vez que, a despeito de recepcionada em 1992, seu recebimento pelo ordenamento pátrio não se deu segundo a sistemática que viria a exigir a Emenda Constitucional 45/2004 e que incluiu o §3º ao art. 5º da Carta¹⁴.

Nesse aspecto, conforme acórdão prolatado pelo STF face ao RE 466.343/SP, que afastou a possibilidade da prisão por dívida civil à luz do disposto na CADH enquanto norma garantidora de direitos humanos, os tratados internacionais que não houvessem sido recepcionados segundo o sistema próprio das emendas constitucionais, devem ter sua natureza compreendida como *supralegal*, acima da legislação ordinária, mas, porém, inferior às normas constitucionais¹⁵.

¹³ Artigo 23. Direitos políticos.

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

- a. de participar na direção dos assuntos públicos, diretamente ou por meio de representantes livremente eleitos;
- b. de votar e ser eleitos em eleições periódicas autênticas, realizadas por sufrágio universal e igual e por voto secreto que garanta a livre expressão da vontade dos eleitores; e
- c. de ter acesso, em condições gerais de igualdade, às funções públicas de seu país.

2. A lei pode regular o exercício dos direitos e oportunidades a que se refere o inciso anterior, exclusivamente por motivos de idade, nacionalidade, residência, idioma, instrução, capacidade civil ou mental, ou condenação, por juiz competente, em processo penal. (BRASIL, 1992).

¹⁴ § 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)

¹⁵ ROCHA FILHO, op. cit. 2022.

Vale colacionar, por oportuno, breve trecho do voto proferido, na oportunidade, pelo Ministro Celso de Mello:

Em decorrência dessa reforma constitucional e, ressalvadas as hipóteses a ela anteriores (considerado, quanto a estas, o disposto no parágrafo 2º do art.5º da Constituição), tornou-se possível, agora, atribuir, formal e materialmente, às convenções internacionais sobre direitos humanos, hierarquia jurídico-constitucional, desde que observado, quanto ao processo de incorporação de tais convenções, o “iter” procedimental concernente ao rito de apreciação e de aprovação das propostas de Emenda à Constituição, consoante prescreve o §3º do artigo 5º da Constituição. (BRASIL, STF, 2009).

Porém, inobstante a concepção do STF quanto aos limites de aplicabilidade da CADH, a interpretação extensiva de suas disposições para sobreposição da regra do art. 14, §3º, V, da Carta ganhou força, como dito, em virtude dos problemas de representatividade enfrentados pelos partidos políticos no Brasil. Dada a sua repercussão, além da admissão do recurso sob o regime da repercussão geral, o STF promoveu, ainda, por meio de seu Relator, Ministro Luís Roberto Barroso, diálogo institucional, através de audiência pública, perante diversos setores políticos, jurídicos e sociais, visando à contribuição ao deslinde da questão.

A despeito de o referido recurso ainda não ter sido submetido a julgamento, é possível examinar-se o contexto de sua proposição à luz da jurisprudência da Suprema Corte, não só segundo o julgado supracitado (RE 466.343/SP), mas, também, de outros posicionamentos mais específicos, exteriorizados pelo STF com relação à temática em questão.

Como sabido, evidentemente, não se há falar em imutabilidade das posições dos tribunais, é sabido que seus precedentes constituem valiosa fonte de direito a contribuir na interpretação das controvérsias, mesmo que com o passar do tempo.

Dentro disso, observando-se o histórico de julgados do STF acerca da matéria em análise, vê-se, primeiramente, que o próprio acórdão que reconheceu a repercussão geral do caso acima mencionado, cuja ementa traz a seguinte disposição – e que, já indica a controvérsia a ser dirimida: “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” (BRASIL, STF, 2017).

À esteira do mencionado na ementa supra destacada, vale expor que, segundo dados do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), o Brasil, alinhado à África do Sul, Argentina, Uruguai, Suécia, e alguns outros, encontra-se em um reduzido grupo de apenas 9,68% dentre todos os países do mundo, que não adotam nenhum tipo de candidatura independente. Em sentido contrário, quatro em cada dez países permitem que pessoas sem partido disputem ao menos cadeiras legislativas, casos da Alemanha, Japão, Itália, Reino Unido, sendo que, em 37,79% dos países, as candidaturas avulsas valem até mesmo para presidente da República, como nos Estados Unidos, França, Chile, Irã e Índia¹⁶.

Por sua vez, em posterior Questão de Ordem aviada por sobre esse mesmo julgado que reconheceu a citada repercussão geral, o Ministro Relator rematou que o tema das candidaturas avulsas envolve controvérsia interpretativa acerca do alcance da exigência de filiação partidária, à vista do: “(i) do status supralegal do Pacto de São José da Costa Rica, (ii) do princípio republicano, (iii) do direito à cidadania (CF/88, art. 1º, II), (iv) da dignidade da pessoa humana (CF/88, art. 1º, III) e (v) da liberdade de associação (CF/88, art. 5º, XX)”. (BRASIL, STF, 2017).

Ainda nessa seara, visitando-se os arquivos do STF, chegou-se a julgado que, mesmo timidamente adentrou à matéria em análise – filiação partidária obrigatória para exercício da candidatura –, onde, embora não fosse a questão central sob exame, contribui, de certa forma, à compreensão do tema segundo o contexto representativo constitucional. Trata-se do acórdão prolatado na ADI n. 1817/DF, cujo cerne era a discussão acerca da constitucionalidade de prazos mínimo para criação, e conseqüente filiação de adeptos, de partido político com

¹⁶ ROCHA FILHO, op. cit. 2022.

vistas a eleição futura, e que, entre outras disposições, trouxe o seguinte fundamento em seu voto condutor, proferido pelo Ministro Dias Toffoli:

Com efeito, a relação dialógica entre partido político e candidato é indissociável, em face da construção constitucional de nosso processo eleitoral. Feriria, portanto, a coerência e a logicidade do próprio sistema a permissão de que a legenda recém-criada fosse partícipe do pleito eleitoral mesmo inexistindo ao tempo do necessário implemento do requisito da filiação pelos candidatos. (BRASIL, 2014).

A abordagem feita pelo Ministro Dias Toffoli no julgado acima colacionado, embora singela, reveste-se de grande profundidade ao se considerar o contexto constitucional brasileiro.

É que, para além das questões hermenêuticas e das garantias fundamentais invocadas pelo acórdão que reconheceu a repercussão geral do recurso extraordinário que pretende a superação do requisito estabelecido no art. 14, 3º, V, da Constituição, ou mesmo da abrangência da recepção conferida à CADH pelo ordenamento brasileiro, ou, ainda, da própria interpretação conferida a essa Convenção pelo órgão jurisdicional responsável pelo seu entendimento¹⁷, é indispensável compreender as premissas estabelecidas na Constituição brasileira em torno de seu ideal democrático, recorrendo-se, inclusive, ao móvel de seu constituinte.

Para tanto, utilizando-se, novamente, dos elementos aferidos a partir das atividades propostas pela disciplina, acessou-se, a partir de requerimento apresentado ao Congresso Nacional por meio da Lei de Acesso à Informação, Lei n. 12.527/2011 (BRASIL, 2011), discussões originais travadas pelos constituintes brasileiros envolvendo o que viria a ser a redação conferida ao art. 14, §3º, V da Carta de 1988.

Conforme se depreende de suas tratativas, os deputados constituintes empenharam-se em conferir ao texto constitucional garantias de

¹⁷ Os precedentes da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH), órgão jurisdicional da Organização dos Estados Americanos (OEA), que responde pela interpretação das controvérsias surgidas face aos ditames da CADH, a partir de seus Estados-membro, alusivos ao requisito da filiação partidária segundo o disposto no art. 23.2 da Convenção, são no sentido da vedação à discriminação dos cidadãos postulantes a cargos eletivos por meio de regras eleitorais casuísticas ou desiguais. (ROCHA FILHO, 2022).

representatividade e autonomia aos partidos políticos, de forma a que não se retornasse a tempos pretéritos – em que, por ato de força do Executivo, vigia o bipartidarismo e o Legislativo não atuava em sua plenitude – indo desde seu protagonismo no campo democrático, até a liberdade de atuação e natureza jurídica privada¹⁸.

Observa-se, nesse tocante, que varias foram as discussões acerca da necessidade e prazos de filiação para os ocupantes de atividades incompatíveis com a militância partidária, especialmente os militares, mas praticamente não houve tratativas quanto à possibilidade de candidaturas avulsas, salvo restritas e rejeitadas emendas ao anteprojeto que viria a ser aprovado.

Destacam-se, nesse aspecto, as emendas de números 00364 e 00365, apresentadas pelo Senador Constituinte Alexandre Costa (PFL/MA), que dispunham sobre a possibilidade específica dos cidadãos impedidos das atividades político-partidárias poderem se candidatar sem vinculação a partidos. Referidas emendas foram rechaçadas pela comissão temática responsável, destacando-se, dentre os pareceres de sua relatoria, que “a candidatura independente desserve um dos objetivos que devem ser atingidos no presente estágio de desenvolvimento da nossa democracia: o reforço das estruturas político-partidárias” (BRASIL, Câmara dos Deputados, 2021).¹⁹

¹⁸ Fernando Luiz Abrucio, em seu consagrado “Barões da Federação” citando Fleischer (1986), aponta que “os governos militares estabeleceram um novo tipo de federalismo, concentrador de poder – econômico e político – nas mãos da União. (...) Em 1966, por exemplo, o MDB tinha maioria nas Assembleias Legislativas do Rio de Janeiro e do Rio Grande do Sul. Como estes estados eram considerados estratégicos pelas Forças Armadas, o presidente Castelo Branco cassou “(...) um número suficiente de deputados do MDB para “criar” maiorias para a ARENA”. (ABRUCIO, Fernando Luiz. Os Barões da Federação. Lua Nova Revista de Cultura e Política n. 33. São Paulo: CEDEC, 1994, p. 165-184).

¹⁹ O histórico de debates e deliberações das comissões temáticas constituintes foi objeto de sistematização pela Câmara dos Deputados na forma de “Quadro Histórico dos Dispositivos Constitucionais”, contemplando, pois, as discussões que antecederam o texto final empregado ao art. 14 da Constituição promulgada a 5 de outubro de 1988. As emendas em questão e os respectivos textos contiveram os seguintes textos:

‘EMENDA:00364 REJEITADA

Fase: E - Emenda ao Anteprojeto do Relator da Comissão.

1 - Comissão da Soberania e dos Direitos e Garantias do Homem e da Mulher.

Autor: ALEXANDRE COSTA (PFL/MA).

Texto: Inclua-se no art. 13 do Capítulo dos Direitos Políticos o seguinte parágrafo: “Parágrafo único. A elegibilidade daqueles proibidos do exercício de atividade político partidária independe de prévia filiação a partido político, sujeita, entretanto, aos prazos de desincompatibilização previstos em lei.”

E, apesar da crise atualmente vivenciada, ainda assim, não se observa que o Congresso, *per se*, esteja voltado a diminuir ou mesmo relativizar a importância dos partidos políticos no campo democrático. Explica-se.

Conforme se observa do Projeto de Lei n. 1.434/2021, apresentado no âmbito do Senador Federal pelo Senador Ciro Nogueira, há um empenho em consagrar a filiação partidária como requisito necessário às candidaturas, mormente por pretender majorar o tempo mínimo de filiação necessário à disputa eleitoral, atualmente de seis meses, para um ano, observando-se de sua respectiva justificação:

Como sabemos, a Constituição Federal arrola, no art.14, §3º, III, a filiação partidária entre as condições de elegibilidade. O significado dessa exigência é interpor um primeiro filtro entre o conjunto dos cidadãos eleitores e os cidadãos elegíveis, ou seja, aqueles que reúnem condições de submeter seus nomes ao voto

Justificativa: A elegibilidade do cidadão decorre da própria cidadania, da sua condição de eleitor, não se justificando o impedimento absoluto de acesso a cargos eletivos daqueles servidores públicos que, em razão da função exercida não podem ser filiados a partidos políticos.

Parecer: Não se coaduna com a ideologia proposta no esboço do ante- projeto a instituição de candidato EXTRAPARTIDÁRIO, pois se abririam possibilidade a verdadeiras "aberrações políticas". A ilegitimidade dos servidores públicos, observados os prazos de desincompatibilização e a filiação partidária, são princípios já estabelecidos no esboço da razão, pela qual, rejeitamos a emenda'.

'EMENDA:00365 PREJUDICADA.

Fase: E - Emenda ao Anteprojeto do Relator da Comissão.

1 - Comissão da Soberania e dos Direitos e Garantias do Homem e da Mulher

Autor: ALEXANDRE COSTA (PFL/MA)

Texto: Acrescente-se § 5o. ao art. 17 do Anteprojeto da Subcomissão dos Direitos Políticos, dos Direitos Coletivos e Garantias, com a seguinte redação: "Art. 17... § 5o. São igualmente inelegíveis aqueles que, impedidos de atividade político-partidária em razão de cargo ou função pública, não se licenciarem 6 (seis) meses antes do pleito a que se candidatarem, dispensados, todavia, de prévia filiação partidária."

Justificativa: A compulsoriedade da licença se impõe para impedir que agentes do Estado possam se valer do exercício do cargo ou função como instrumento de ação político-partidária, aplicando-se o princípio moralizador do prévio afastamento, para preservação do interesse público.

Parecer: O nobre Constituinte Alexandre Costa propõe Emenda modificativa no capítulo dos direitos políticos, dispondo que "são igualmente inelegíveis aqueles que, impedidos de atividade político partidária em razão de cargo ou função pública, não se licenciarem seis meses antes do pleito a que se candidatem dispensados, todavia, de prévia filiação partidária". Entendemos que, no que respeita à inelegibilidade condicional o pleito do ilustre Senador do Maranhão está atendido desde o primeiro esboço do nosso Anteprojeto, que acompanhou as conclusões da Subcomissão 1-B no capítulo dos direitos políticos; desse trabalho, deixamos de aproveitar, precisamente, um dos pontos agora defendidos na Emenda Alexandre Costa: a dispensa da filiação partidária. Neste caso, estamos em desacordo. É nosso entender que a candidatura independente desserve um dos objetivos que devem ser atingidos no presente estágio de desenvolvimento da nossa democracia: o reforço das estruturas político-partidárias. Pelo exposto, consideramos a Emenda prejudicada'.

popular. Na prática, a exigência de filiação partidária faz com que o aspirante a candidato deva, antes de levar seu nome à convenção eleitoral, conviver com seus correligionários na vida partidária, nela mostrar suas qualidades e conquistar assim a confiança dos companheiros de partido e dos convencionais. Consideramos o prazo de seis meses, hoje vigente, insuficiente para cumprir tal propósito (BRASIL, Senado, 2021).

Ou seja, embora diversos atores políticos expoentes – conforme anteriormente exemplificado na figura do presidente da República eleito em 2018 – mostrem-se alheios à política partidária, na prática, contudo, não é o que se verifica, especialmente à vista da relativamente recém editada Emenda Constitucional 117/2022, que incluiu no art. 17 da Carta o §8º, assim dispondo quanto ao Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC):

O montante do Fundo Especial de Financiamento de Campanha e da parcela do fundo partidário destinada a campanhas eleitorais, bem como o tempo de propaganda gratuita no rádio e na televisão a ser distribuído pelos partidos às respectivas candidatas, deverão ser de no mínimo 30% (trinta por cento), proporcional ao número de candidatas, e a distribuição deverá ser realizada conforme critérios definidos pelos respectivos órgãos de direção e pelas normas estatutárias, considerados a autonomia e o interesse partidário (BRASIL, 1988).

A importância dessa previsão se dá ao reforçar a autonomia dos partidos políticos já originariamente consagrada pelo constituinte de 1988, mediante a outorga de um poderio financeiro, até então, sem precedentes. Embora desde a Lei 9.096/1995 já esteja em vigor o chamado Fundo Partidário, destinado à manutenção e atuação efetiva das agremiações²⁰ e o Fundo Especial já

²⁰ Art. 38. O Fundo Especial de Assistência Financeira aos Partidos Políticos (Fundo Partidário) é constituído por:

I - multas e penalidades pecuniárias aplicadas nos termos do Código Eleitoral e leis conexas;
II - recursos financeiros que lhe forem destinados por lei, em caráter permanente ou eventual;
III - doações de pessoa física ou jurídica, efetuadas por intermédio de depósitos bancários diretamente na conta do Fundo Partidário;
IV - dotações orçamentárias da União em valor nunca inferior, cada ano, ao número de eleitores inscritos em 31 de dezembro do ano anterior ao da proposta orçamentária, multiplicados por trinta e cinco centavos de real, em valores de agosto de 1995.
(...).

Art. 44. Os recursos oriundos do Fundo Partidário serão aplicados:

I - na manutenção das sedes e serviços do partido, permitido o pagamento de pessoal, a qualquer título, observado, do total recebido, os seguintes limites:
a) 50% (cinquenta por cento) para o órgão nacional;

houvesse sido instituído pela Lei 13.487/2017, incluindo os artigos 16-C e 16-D na chamada Lei das Eleições (Lei 9.504/1997)²¹, com a edição da Emenda 117/2022 o referido Fundo alçou *status* constitucional, com distribuição segundo critérios autonomamente definidos pela direção de cada partido, dentre seu interesse²².

Dessarte, considerando-se o grande volume de recursos envolvidos no FEFC, o protagonismo dos partidos políticos na promoção da democracia

b) 60% (sessenta por cento) para cada órgão estadual e municipal;

II - na propaganda doutrinária e política;

III - no alistamento e campanhas eleitorais;

IV - na criação e manutenção de instituto ou fundação de pesquisa e de doutrinação e educação política, sendo esta aplicação de, no mínimo, vinte por cento do total recebido.

V - na criação e manutenção de programas de promoção e difusão da participação política das mulheres, criados e executados pela Secretaria da Mulher ou, a critério da agremiação, por instituto com personalidade jurídica própria presidido pela Secretária da Mulher, em nível nacional, conforme percentual que será fixado pelo órgão nacional de direção partidária, observado o mínimo de 5% (cinco por cento) do total;

VI - no pagamento de mensalidades, anuidades e congêneres devidos a organismos partidários internacionais que se destinem ao apoio à pesquisa, ao estudo e à doutrinação política, aos quais seja o partido político regularmente filiado;

VII - no pagamento de despesas com alimentação, incluindo restaurantes e lanchonetes;

VIII - na contratação de serviços de consultoria contábil e advocacia e de serviços para atuação jurisdicional em ações de controle de constitucionalidade e em demais processos judiciais e administrativos de interesse partidário, bem como nos litígios que envolvam candidatos do partido, eleitos ou não, relacionados exclusivamente ao processo eleitoral;

IX - (VETADO);

X - na compra ou locação de bens móveis e imóveis, bem como na edificação ou construção de sedes e afins, e na realização de reformas e outras adaptações nesses bens;

XI - no custeio de impulsionamento, para conteúdos contratados diretamente com provedor de aplicação de internet com sede e foro no País, incluída a priorização paga de conteúdos resultantes de aplicações de busca na internet, inclusive plataforma de compartilhamento de vídeos e redes sociais, mediante o pagamento por meio de boleto bancário, de depósito identificado ou de transferência eletrônica diretamente para conta do provedor, proibido, nos anos de eleição, no período desde o início do prazo das convenções partidárias até a data do pleito. (BRASIL, 1995).

²¹ O FEFC é assim definido pelo art. 16-C da Lei 9.504/1997:

“Art. 16-C. O Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) é constituído por dotações orçamentárias da União em ano eleitoral, em valor ao menos equivalente:

I - ao definido pelo Tribunal Superior Eleitoral, a cada eleição, com base nos parâmetros definidos em lei;

II - ao percentual do montante total dos recursos da reserva específica a programações decorrentes de emendas de bancada estadual impositiva, que será encaminhado no projeto de lei orçamentária anual”. (BRASIL, 1997).

²² A autonomia partidária na fixação dos critérios de distribuição, consagrada pelo citado §8º do art. 17 da Constituição, é reconhecida pelo Tribunal Superior Eleitoral, entre outros, por meio da Resolução 23.605/2019, cujo art. 8º assim dispõe:

“Art. 8º. Os diretórios nacionais dos partidos políticos devem proceder à distribuição do FEFC às suas candidatas e aos seus candidatos de acordo com os critérios deliberados pela executiva nacional e informados ao TSE. Parágrafo único. Para que a candidata ou o candidato tenha acesso aos recursos do FEFC, deverá fazer requerimento por escrito ao órgão partidário respectivo (Lei nº 9.504/1997, art. 16-D, § 2º)”. (BRASIL, 2019).

brasileira alcançou patamar ainda mais elevado, reforçando o modelo representativo escolhido pelo constituinte de 1988.

CONCLUSÕES

Face ao exposto, destacando-se os elementos históricos de pesquisa analisados, permite-se concluir que o atual ordenamento jurídico brasileiro, estabelecido pela Constituição de 1988, assim como os Poderes por essa instituídos, continuam a legitimar as agremiações político-partidárias como grandes artífices da realização da democracia participativa no país.

A despeito do crescimento de demandas e discussões acerca da candidaturas avulsas no país, oriundas, fundamentalmente, da crise de representatividade vivenciada pelas agremiações partidárias, não apenas no Brasil, mas no mundo como um todo, os princípios democráticos estabelecidos pela ordem constitucional encontram na atividade partidária seu grande canal de atuação, filtrando os pleitos sociais e organizando sua defesa e reivindicação, os quais alcançarão, de algum modo, sobretudo pelo critério da representatividade proporcional, os Poderes da República.

Nesse aspecto, embora a filiação partidária consista em questão de interesse majoritariamente afeta ao Poder Legislativo, intrinsecamente ligado à proporcionalidade acima mencionada, os demais Poderes, contudo, não estão alheios à sua instituição e consequências.

Afinal, as demandas voltadas à superação daquela enquanto requisito obrigatório para a postulação a cargos eletivos aportaram, diretamente, por sobre o Judiciário, competindo ao STF, em especial, o múnus de bem interpretar e assegurar a aplicação da ordem constitucional, considerando, para tanto, todos os aspectos legais envolvidos, inclusive o tratado internacional do qual o Brasil é signatário, que encontra ressonância direta por sobre o tema (CADH).

Nesse aspecto, a despeito da admissão, pelo STF, de recurso extraordinário sob a sistemática da repercussão geral para análise da possibilidade de supressão da necessidade de filiação partidária para exercício da capacidade eleitoral passiva, o que se conclui, inobstante a pretensa

autorização da CADH, em seu art. 23.2, às candidaturas independentes, a Constituição brasileira e seus artífices deliberaram – e ainda continuam a deliberar – em sentido diametralmente oposto.

Isso porque, conforme visto, nada obstante às discussões quanto *status* legal de admissão e conseqüente aplicabilidade dos ditames da CADH no Brasil, tem-se que, não apenas o art. 14, §3º, V, da Constituição Federal possui previsão expressa no sentido da obrigatoriedade da filiação partidária, mas, as regras eleitorais que se seguiram, desaguando na criação e constitucionalização do Fundo Especial de Financiamento de Campanha, entre outras disposições, reforçam o protagonismo das agremiações partidárias na consecução do ideal democrático estabelecido pela Carta de 1988.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRANCHES, Sérgio. **O tempo dos governantes incidentais**. São Paulo: Companhia das Letras, 2020.

ABRUCIO, Fernando Luiz. Os Barões da Federação. **Lua Nova Revista de Cultura e Política n. 33**. São Paulo: CEDEC, 1994, p. 165-184.

BRASIL, Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. **Quadro Histórico dos Dispositivos Constitucionais: Art. 14**. Brasília: Câmara dos Deputados, Centro de Documentação e Informação, 2021. Disponível em: <<https://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/35601>>. Acesso em 26 ago. 2022.

BRASIL, Congresso Nacional. Senado Federal. Projeto de Lei n. 1.434 de 15 de abril de 2021. **Altera o art. 9º da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, para exigir dos candidatos prazo de domicílio eleitoral e filiação a partido político de pelo menos um ano antes das eleições**. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/148121>>. Acesso em 9 set. 2022.

BRASIL, [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2020]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm
Acesso em: 8 out 2022.

BRASIL, Decreto n. 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. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d0678.htm . Acesso em 8 out 2022.

BRASIL, Lei n. 6.683, de 28 de agosto de 1979. **Concede anistia e dá outras providências**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6683.htm>. Acesso em 31 out. 2023.

BRASIL, Lei n. 9.096, de 19 de setembro de 1995. **Dispõe sobre partidos políticos, regulamenta os arts. 17 e 14, § 3º, inciso V, da Constituição Federal**. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9096.htm>. Acesso em 8 out. 2022.

BRASIL, Lei n. 9.504, de 30 de setembro de 1997. **Estabelece normas para as eleições**. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9504.htm>. Acesso em 31 out. 2023.

BRASIL, Lei n. 12.527, de 18 de novembro de 2011. **Dispõe sobre partidos políticos, regulamenta os arts. 17 e 14, § 3º, inciso V, da Constituição Federal**. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm>. Acesso em 8 out. 2022.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 1.817-DF**. Relator: Ministro Dias Toffoli. 2014. Disponível em: < <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=6422068>> . Acesso em 22 set. 2022.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário n. 1.238.853-RJ**. Recurso extraordinário com repercussão geral. Candidatura avulsa. Constituição Federal. Pacto de São José da Costa Rica. Relator: Ministro Luís Roberto Barroso. 2017. Disponível em: < <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5788240> >. Acesso em 8 out. 2022.

BRASIL, Tribunal Superior Eleitoral. **Resolução 23.605 de 17 de dezembro de 2019**. Estabelece diretrizes gerais para a gestão e distribuição dos recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC). Disponível em: <<https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2019/resolucao-no-23-605-de-17-de-dezembro-de-2019>> Acesso em 31 out 2023.

CIRNE, Mariana Barbosa. A PEC nº 341/09: Por que é tão importante manter na Constituição Federal brasileira todas as suas garantias? **Revista da AGU**. Ano 12, n. 36. Brasília: AGU, 2013.

LENZA, Pedro. **Direito Constitucional Esquematizado**. 16ª ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2012.

ROCHA FILHO, Julio Firmino da. **Candidatura independente e a Convenção Americana de Direitos Humanos: análise de seu contexto e admissibilidade pelo atual sistema eleitoral brasileiro.** São Paulo: Dialética, 2022.

Submetido em: 10/11//2023

Aprovado em: 30/05/2024