

**Da (im)possibilidade de
candidatura avulsa a cargo
eletivo sob a análise do
controle de convencionalidade**



Da (im)possibilidade de candidatura avulsa a cargo eletivo sob a análise do controle de convencionalidade

The (im)possibility of Unaffiliated candidacy for elective office under the analysis of conventionality control

Claudio José Amaral Bahia*

Gabriel Bezerra da Silva**

Recebido em: 26/9/2024

Aprovado em: 24/10/2024

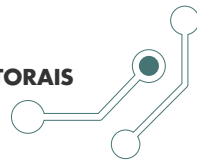
Resumo

No Brasil, é condição de elegibilidade a obrigatoriedade de filiação partidária. A norma constitucional prevê, a quem pretende candidatar-se a um cargo político eletivo, a exigência de um vínculo partidário (art. 14, § 3º, V, da CF/1988). Nesse contexto, inexistente a possibilidade de uma candidatura avulsa, por meio da qual se admitiria a qualquer cidadão concorrer a cargo político sem possuir filiação partidária, tampouco de candidatura independente, em que ao sujeito se exige filiação partidária, sem, contudo, exigir sua aprovação e escolha como candidato pela convenção do partido. Sob a perspectiva de que a viabilidade desses institutos constitui garantia ao exercício das liberdades políticas, busca-se lançar luz à atual condição de elegibilidade, consistente em filiação partidária e submetê-la à análise de controle de convencionalidade. Para tanto, procede-se ao apanhado histórico acerca da origem da regra que impôs a filiação partidária, bem como o estudo do instituto frente aos

* Pós-doutor pelo Ius Gentium Conimbrigae da Universidade de Coimbra (2020). Doutor em Direito do Estado – PUC/SP. Professor da Instituição Toledo de Ensino de Bauru e da Faculdade Itana de Botucatu na graduação e na pós-graduação *lato* e *stricto sensu* na Instituição Toledo de Ensino de Bauru. Advogado.

** Mestrando em Direito pelo Instituto Toledo de Ensino – ITE/CEUB. Professor de Direito da Universidade Luterana do Brasil – Gravataí/RS (ULBRA 2024/1) das disciplinas de Direito Civil e Direito Processual Civil. Pós-graduado em Direito Civil e Processual Civil (2022) e em Direito Público (2020); graduado em Letras (bacharel) – Redação e Revisão de Textos pela Universidade Federal de Pelotas (2014) e graduado em Direito pela Faculdade Atlântico Sul de Pelotas (2011). Procurador do Município de Tramandaí/RS. Advogado.





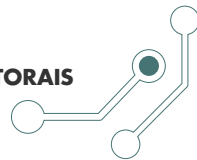
entendimentos adotados pela Corte Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) em relação à Convenção Americana de Direitos Humanos (CADH) – Pacto São José da Costa Rica. É possível concluir provisoriamente que o tratado internacional sobre direitos humanos, incorporado ao ordenamento brasileiro, produz eficácia paralisante e sobrepõe-se às disposições infraconstitucionais que estabelecem o regramento acerca do depositário infiel, por contrariá-lo, segundo entendimento adotado no RE n. 476.343/SP. Dessa forma, impede-se a prisão civil e, pelo mesmo motivo, deverá igualmente fazê-lo aos dispositivos infraconstitucionais que regulamentam a filiação partidária como condição de elegibilidade, admitindo-se a possibilidade de candidatura avulsa no Brasil.

Palavras-chave: filiação partidária; condição de elegibilidade; candidatura avulsa; liberdade política; controle de convencionalidade.

Abstract

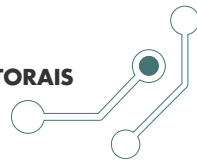
In Brazil, party affiliation is a mandatory eligibility requirement. That is, the constitutional rule stipulates that any individual intending to run for an elective political office in Brazil must be affiliated with a political party (Art. 14, § 3º, V, Federal Constitution of Brazil). In this context, there is no possibility for an Unaffiliated candidacy, which would allow any citizen to run for political office without party affiliation, nor for a independent candidacy, where party affiliation is required, but without the need for party convention approval and selection as a candidate. From the perspective that the feasibility of these alternatives serves as a guarantee for the exercise of political freedoms, the goal is to shed light on the current eligibility condition requiring party affiliation and subject it to a conventionality review. To this end, a historical overview of the origin of the rule mandating party affiliation is provided, alongside an analysis of the principle in light of interpretations by the Inter-American Court of Human Rights concerning the American Convention on Human Rights – San José Pact. A preliminary conclusion suggests that if an international human rights treaty incorporated into Brazilian law produces a suspensive effect and supersedes an infraconstitutional provision, such as that governing the confinement of civil debtors (as in the RE n. 476.343/SP case, which prevents their civil imprisonment), it should likewise impact





infraconstitutional provisions regulating party affiliation as an eligibility requirement, thereby allowing for the possibility of independent candidacies in Brazil.

Keywords: party affiliation; eligibility requirement; unaffiliated candidacy; political freedom; conventionality control.



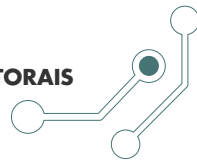
Introdução

O trabalho tem como propósito refletir sobre dois temas. O primeiro diz respeito à condição de elegibilidade, ou seja, à obrigatoriedade de filiação partidária, exigida pela Constituição Federal de 1988 (art. 14, § 3º, V), a todo cidadão que pretende candidatar-se a cargo público eletivo (cargo político). O segundo tema trata da possibilidade de submeter essa exigência ao controle de convencionalidade, considerando a viabilidade de candidaturas avulsas, instituto fundamental e expressão do exercício do direito à liberdade política e à cidadania.

Nesse contexto, a hipótese a ser desenvolvida visa verificar se a exigência constitucional de filiação partidária como condição para candidatura a cargo eletivo no Brasil viola tratados ou convenções de direitos humanos dos quais o Brasil seja signatário e, por conseguinte, se a candidatura avulsa é compatível com o texto constitucional. Para tanto, realizar-se-á uma breve retrospectiva histórica dos aspectos relevantes à condição de elegibilidade, consistente na obrigatoriedade de filiação partidária no Brasil. Em seguida, realizar-se-á um estudo do instituto à luz dos entendimentos adotados pela Corte Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) em relação à Convenção Americana de Direitos Humanos (CADH) – Pacto São José da Costa Rica. Ao final, tecer-se-ão considerações acerca da natureza supralegal consagrada à CADH pelo Supremo Tribunal Federal (STF), no Recurso Extraordinário n. 476.343/SP, e confrontá-las-á com a norma infraconstitucional que impõe a filiação partidária como condição de elegibilidade.

A obrigatoriedade de filiação partidária não é uma exclusividade do sistema político brasileiro. Entretanto, essa condição de elegibilidade é a exceção nos sistemas políticos, e não a regra. Nesse contexto, vale registrar que o Brasil faz parte de um grupo muito restrito de países em que a filiação partidária é condição de elegibilidade, isto é, em que não se admite a candidatura avulsa. Segundo dados atualizados da Rede de informações





Eleitorais *ACE Project*¹, a que faz referência o *site Politize*², apenas 10% dos países não adotam a candidatura avulsa em qualquer dos poderes, do qual fazem parte o Brasil, a África do Sul, a Argentina, o Uruguai etc. Quanto ao restante dos países, alguns admitem que candidatos avulsos concorram apenas a cargos do Poder Legislativo, outros apenas a cargos do Executivo, e há um terceiro caso, o dos que admitem concorrer para ambos os cargos, grupo que representa 44% dos países, entre os quais estão os EUA, a França, Portugal, o Chile etc.

Nesse contexto, observa-se o quão relevante é acadêmica e politicamente o tema que envolve a obrigatoriedade de filiação partidária como condição de elegibilidade no Brasil. Aliás, a matéria está em pauta, especificamente quanto às eleições majoritárias, sob o Tema n. 974 no STF³.

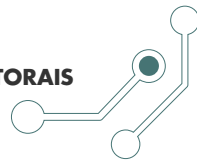
A liberdade constitui um direito fundamental assegurado no *caput* do art. 5º, da CF/1988. O exercício das liberdades civis e políticas compõe direito individual de primeira geração (dimensão), de caráter negativo, em relação ao qual o Estado possui dever de abstenção (obrigação de não-fazer). Segundo Lenza (2021, p. 1160):

os direitos humanos da 1ª. dimensão marcam a passagem de um Estado autoritário para um Estado de Direito e, nesse contexto, o respeito às liberdades individuais, em uma verdadeira perspectiva de absentismo estatal”. E acrescenta, ainda, “tais direitos dizem respeito às liberdades públicas e aos direitos políticos, ou seja, direitos civis e políticos a traduzir o valor da liberdade.

¹ Disponível em: <https://aceproject.org/epic-en/>. Acesso em: 17 jan. 2024.

² Disponível em: <https://www.politize.com.br/candidaturas-avulsas-por-que-sao-proibidas/>. Acesso em: 17 jan. 2024.

³ Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=5788240&numeroProcesso=1238853&classeProcesso=RE&numeroTema=974>. Acesso em: 6 nov. 2024; e <https://www.migalhas.com.br/quentes/316698/audiencia-publica-no-stf-discute-validade-de-candidaturas-avulsas-nas-eleicoes>. Acesso em: 17 jan. 2024.



Ao condicionar o direito do cidadão de pleitear e ocupar um cargo eletivo ao dever de associação a uma legenda, a norma constitucional impõe-lhe possível restrição à liberdade, em especial à liberdade política, de atuação e ao exercício da cidadania.

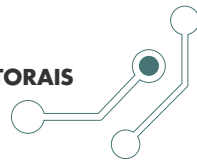
Ao ter de optar pelo partido a que deverá se associar, é esperado que o sujeito o faça em relação àquele cujo programa e diretrizes o satisfaçam integralmente ou o que melhor preencha suas expectativas. Nesse sentido, é possível conceber a hipótese em que o associado se encontre em verdadeiro conflito quanto a determinados temas, sobre os quais somente a casuística permitiria deliberar. Dessa forma, exigir-lhe a adoção e manutenção de posição pré-concebida sobre determinados temas e projetos políticos, e atuação de forma a levá-los a cabo, desconsiderando a conjuntura e variáveis eventualmente envolvidas, pode conduzi-lo à situação conflitante. Afinal, há duas opções: ou o filiado age politicamente de forma reflexiva e coerente com as ideias de que está convencido, divergindo do grupo; ou acata as determinações do partido a que aderiu, embora inconformado. A obrigatoriedade de filiação partidária, as regras do estatuto e as resoluções da cúpula do partido provocam a limitação da atuação do cidadão quanto ao exercício da liberdade política.

A situação acima exposta é muito comum no meio político-partidário e frequentemente veiculada pelos noticiários.^{4,5,6} Não menos comuns são as consequências e penalidades disciplinares a que se sujeitam os filiados quando discordam das determinações da legenda, conforme preveem os arts. 22 a 26 da Lei n. 9.096/1995, capítulos correspondentes à filiação, à fidelidade e à disciplina partidária, além das previstas junto ao respectivo estatuto. Nesse viés, as regras do estatuto e resoluções da cúpula do partido podem limitar a atuação do filiado, sua liberdade e autonomia políticas.

⁴ Disponível em: <https://exame.com/brasil/psdb-expulsa-filiado-que-apoia-candidato-do-pt-em-maua/> Acesso em: 29 maio 2024.

⁵ Disponível em: <https://oglobo.globo.com/brasil/executiva-do-pdt-decide-expulsar-senador-que-votou-favor-da-pec-do-teto-20786372>. Acesso em: 29 maio 2023.

⁶ Disponível em: <http://g1.globo.com/politica/noticia/pmdb-decide-punir-deputados-que-votarem-a-favor-da-denuncia-contratemer.ghtml>. Acesso em: 29 maio 2024.



1 Da condição constitucional de elegibilidade: da filiação partidária

O Sistema Político Brasileiro impõe ao cidadão que pretende concorrer a cargo eletivo a obrigatoriedade de filiação partidária. Independentemente do cargo, seja em relação ao Poder Executivo, seja em relação ao Legislativo, em qualquer das esferas federativas, condiciona o art. 14, § 3º, V, da Constituição da República Federativa do Brasil⁷, a associação do candidato a algum partido político⁸. Equivale a dizer que o Sistema Eleitoral Brasileiro atual veda a possibilidade da candidatura avulsa, por meio da qual se admitiria ao cidadão concorrer a cargo eletivo sem possuir filiação a partido político, bem como veda a candidatura independente, em que ao sujeito se exige filiação partidária, sem, contudo, exigir sua aprovação e escolha como candidato pela convenção do partido.

A filiação partidária como condição de elegibilidade passou a ser exigida no Brasil em 1945, com a edição do Decreto-Lei n. 7.586, denominado Lei Agamenon^{9,10}. A norma editada previu, em seu art. 39, a obrigatoriedade de registro do candidato em partido ou coligação como condição de elegibilidade¹¹. Desde então, o Sistema Eleitoral Brasileiro concede aos partidos políticos o que se denomina “monopólio da candidatura”. Contudo, inicialmente, os integrantes da comissão responsável por criá-lo mantiveram a candidatura avulsa, sobretudo por ter sido um instituto assegurado nos sistemas que o

⁷ Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 26 mai. 2024.

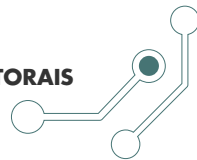
⁸ Dispõe o art. 87 da Lei n. 4.737/1965 (Código Eleitoral): “somente podem concorrer às eleições candidatos registrados por partidos”.

⁹ Disponível em: <https://www.tse.jus.br/servicos-eleitorais/glossario/termos/lei-agamenon>. Acesso em: 26 abr. 2024.

¹⁰ O Decreto Lei n. 7.586/1945, que pôs fim à possibilidade de candidatura avulsa, ficou conhecido por Lei Agamenon em referência à autoria da norma. O pernambucano Agamenon de Godói Magalhaes foi nomeado por Vargas à pasta de Ministro da Justiça, a quem coube a nomeação de comissão para elaboração do anteprojeto que resultaria na Lei Eleitoral de 1945. (Nogueira, 2016).

¹¹ Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/del7586.htm. Acesso em: 30 abr. 2017.





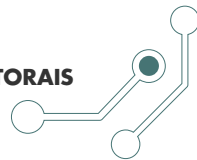
antecederam. Justificaram-no da seguinte forma: não competiria à lei “obrigar o eleitorado a se filiar a partidos, mas estes é que devem conquistá-lo pelo seu programa e pela confiança que inspirem seus diretores” (Castro *apud* Porto, 2002, p. 280-282). Prevaleceu, afinal, na comissão a ideia de que os candidatos deveriam ter a liberdade para optar em associar-se ou não a partidos. Além disso, receava-se que os partidos detivessem o monopólio dos processos eleitorais das candidaturas (Nogueira, 2016). Concluída a elaboração do anteprojeto de lei pela comissão, coube ao então Ministro da Justiça Agamenon revisá-lo, por quem acabou sendo excluída a candidatura avulsa, sob o argumento de que essa modalidade implicava a dispersão de votos (Nogueira, 2016).

O sistema eleitoral anterior ao instituído pelo Decreto-Lei n. 7.586/1945, por sua vez, dispensava a obrigatoriedade de filiação de candidato a partido político ou coligação. A ausência de vínculo partidário pelo candidato, ou, ainda, de registro prévio em órgão eleitoral, manteve-se como regra durante todo o Império e a República Velha, conforme descreve Nogueira (2016, p. 9):

Esta modalidade de candidatura [avulsa] foi utilizada durante todo o Império e a República Velha, constituindo-se num dispositivo que só pôde funcionar num ambiente em que os partidos não eram centrais nas disputas eleitorais e os candidatos não dependiam dos partidos para se elegerem. Durante o Império e a República, por exemplo, era possível votar em qualquer nome local, a única exigência era que o eleitor assinasse seu voto e que o candidato fosse também um eleitor. Não havia a inscrição prévia de candidatos ou partidos.

A norma eleitoral anteriormente editada, em 1932, por sua vez, assegurava a possibilidade de candidatura avulsa. Após a Revolução de 1930, o governo provisório de Vargas promulgou o Decreto n. 21.076/1932¹², segundo o qual se mantinha garantido ao candidato concorrer às eleições independentemente de constar de lista registrada, denominando-o de candidato avulso, conforme dispôs seu art. 58, parágrafo único.

¹² Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-21076-24-fevereiro-1932-507583-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 2 maio 2024.



Nem mesmo em 1934-1935, período durante o qual se pretendeu nova reforma eleitoral, conseguiu-se impedir a possibilidade de candidatura avulsa, de cuja defesa se encarregou o então deputado avulso Barreto Campelo¹³ (Nogueira, 2016). Em 1935, publicou-se a reforma do Código Eleitoral, denominada Lei n. 48¹⁴, de cujo texto constava a previsão do candidato avulso concorrer a cargo eletivo, não obstante a necessidade de registrá-lo previamente junto ao órgão eleitoral competente, segundo dispõe a redação dos arts. 84 e 88 da norma.

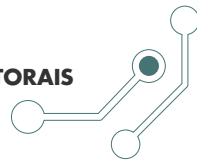
À época, Barreto Campelo (Nogueira, 2016) argumentava que o Brasil não possuía a tradição de partidos, razão por que deveria manter-se dessa forma. Extinguir a possibilidade de candidatura avulsa significava o completo rompimento com a nossa tradição, além de admitir a cassação arbitrária de direito dos cidadãos, na medida em que os compelia a votar em partidos. Advertia um grupo de políticos que o projeto que pretendia a consolidação de partidos não poderia comprometer a opinião daqueles cuja posição não se ajustasse a legendas partidárias. Para Campelo, equivaleria a um flagrante disparate o fato de uma democracia representativa obstar ou dificultar o acesso a cargo eletivo por candidatos avulsos (Nogueira, 2016).

Conforme se depreende, os anos de 1930 foram marcados pela intensa discussão sobre reformas no sistema político. Ao discuti-las, considerava-se fundamental a elaboração de um sistema cujos mecanismos pusessem fim a fraudes, a excessos e, sobretudo, à oligarquização da política verificados durante a República Velha (Nogueira, 2016). Segundo Nogueira (2016, p. 13-14):

[...] [políticos] temiam um controle exagerado por parte dos partidos. A defesa era para que as candidaturas e votações continuassem dentro das esferas de atuações dos candidatos ou eleitores e não nas de um órgão institucional. [...] No Brasil, no entanto, um sistema eleitoral cujo voto fosse

¹³ Disponível em: <http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/francisco-barreto-rodrigues-campelo>. Acesso em: 26 maio 2024.

¹⁴ Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1930-1939/lei-48-4-maio-1935-398002-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 26 maio 2024.



exclusivamente voltado para partidos políticos (Legenda partidária) não era desejado pela maioria dos políticos que discutiam as reformas do sistema eleitoral durante a década de 1930, do mesmo modo que candidaturas exclusivamente partidárias tinham pesadas divergências.

É importante notar que a dispensa de filiação partidária vigeu em grande parte da história política do país. Desde o período imperial, a partir de 1822, até o final da República Velha, em 1930, não se exigia sequer inscrição prévia de candidatos ou partido em órgãos eleitorais como pressuposto para a candidatura. Na legislação seguinte (Decreto n. 21.076/1932), até às vésperas da edição da Lei n. 48, em 1935, a regra manteve-se. Após, ao editarem-na, mantiveram a possibilidade de participação do candidato avulso, todavia, exigiram-lhe a inscrição prévia em órgão eleitoral competente. Somente dez anos depois, findo o Estado Novo, com a Lei Agamenon, isto é, por disposição do Decreto-Lei n. 7.586/1945, passou-se a exigir do candidato a cargo eletivo filiação a partido político, além de conferir-lhe o monopólio da representação.

A alteração do sistema atual implica a quebra do monopólio da representação exercida pelos partidos políticos mediante o resgate do sistema de candidatura avulsa. A instituição desse sistema parece ser um anseio de parte da classe política, uma vez que é objeto de Proposta de Emenda Constitucional (PEC) de forma recorrente. Destacam-se as seguintes: 1/2004¹⁵; 21/2006¹⁶; PEC 71/07¹⁷; 229/08¹⁸; 407/09¹⁹; 41/2011²⁰;

¹⁵ Disponível em: <http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/65389>. Acesso em: 5 dez. 2024.

¹⁶ Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/77650>. Acesso em: 5 dez. 2024.

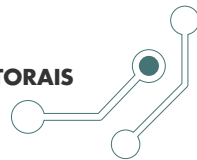
¹⁷ Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=353315>. Acesso em: 5 dez. 2024.

¹⁸ Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=384232>. Acesso em: 5 dez. 2024.

¹⁹ Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=451074>. Acesso em: 5 dez. 2024.

²⁰ Disponível em: <http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/100328>. Acesso em: 5 dez. 2024.





PEC 7/2012²¹; 6/2015²² e 350/2017²³. Dentre as razões mais recorrentes a favor da instituição da candidatura avulsa no Brasil, destacam-se a crise dos partidos políticos, a (falta de) liberdade e legitimidade da representação democrática e o descolamento entre a classe política e a sociedade civil²⁴. O sentimento da necessidade de renovação da maneira de se fazer política, aliado ao desejo de maior participação popular, também se mantém presente como ideal por parte da classe política. De outro lado, expõem-se opiniões em sentido contrário, segundo as quais advogam que a possibilidade de candidatura avulsa implica risco de enfraquecimento dos partidos políticos, bem como a desinstitucionalização da democracia e a dificuldade de implementação da candidatura independente. A candidatura avulsa é tema que está afeto ao STF e pendente de julgamento no Agravo em Recurso Extraordinário n. 1.238.853, rel. min. Luís Roberto Barroso, sob a sistemática da repercussão geral, Tema n. 974 (Brasil, 2021)²⁵.

2 Da insuscetibilidade de submissão da exigência de filiação partidária a controle de constitucionalidade

O exercício do direito de candidatar-se a cargo eletivo no Brasil sujeita-se à obrigatoriedade de filiação partidária, que constitui norma originária da Constituição Federal de 1988. Não obstante se possa entender que essa condição de elegibilidade seja incompatível com princípios fundamentais estruturantes e com os direitos e garantias fundamentais assegurados na Carta Magna, como norma originária, o dispositivo é insuscetível de controle de

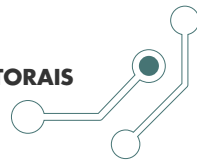
²¹ Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/104352>. Acesso em: 5 dez. 2024.

²² Disponível em: <http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/119631>. Acesso em: 5 dez. 2024.

²³ Disponível em <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2145346>. Acesso em: 5 dez. 2024.

²⁴ Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/quentes/316698/audiencia-publica-no-stf-discute-validade-de-candidaturas-avulsas-nas-eleicoes>. Acesso em: 17 jan. 2024.

²⁵ Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/tema.asp?num=974>. Acesso em: 5 dez. 2024.



constitucionalidade, segundo entendimento firmado na ADI n. 815/DF²⁶. Em observância ao princípio da unicidade da Constituição e sob o entendimento de que inexistente hierarquia entre normas originárias da Constituição, aliás, nem mesmo a violação de cláusula pétrea²⁷ por norma originária poderia vulnerá-la, não obstante a tese advogada em sentido contrário pelo jurista alemão Otto Bachof (Coelho, 2016)²⁸.

Portanto, eventual tese acerca da incompatibilidade da obrigatoriedade de filiação partidária, como condição de elegibilidade, frente às demais normas constitucionais²⁹, não constitui fundamento para afastá-la do ordenamento, sobretudo na esteira de entendimento do Tribunal Superior Eleitoral (Brasil, 2014).

A criação de condições para acesso a cargo eletivo constituiu faculdade do poder constituinte originário. E, nesse sentido, o constituinte originário diligentemente predeterminou algumas condições, todavia, atribuiu à lei ordinária regulamentá-las, ao expressamente predeterminar “na forma da lei”. Dada a necessidade de realizar interpretação literal do dispositivo, pede-se vênua para indicá-lo abaixo (Brasil, 1988):

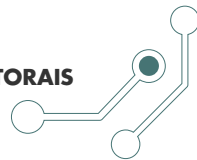
²⁶ Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2016-ago-21/constituicao-controle-constitucionalidade-constituicoes-estaduais/>. Acesso em: 12 de ago. 2024. (Coelho, 2016).

²⁷ Na condição de cláusulas pétreas, a garantia do voto direto e os direitos e garantias fundamentais (art. 60, II e IV, e arts. 1º a 17, da CF/1988) constituem princípios estruturantes do Estado e garantias de direitos individuais dos sujeitos. Não obstante a impossibilidade jurídica de submeter o instituto de obrigatoriedade de filiação partidária a controle de constitucionalidade, tendo eles como norma paradigma, não há óbice à realização de estudo acerca do significado e alcance desses institutos, em especial o do voto direto, na medida em que não se desconhece que a expressão “voto direto” compreende entendimento alargado, embora parte da doutrina o faça com maior rigor, a exemplo do mestre constitucionalista Canotilho.

²⁸ Otto Bachof aborda em sua obra Normas Constitucionais Inconstitucionais a possibilidade de as normas originárias da constituição sofrerem controle de constitucionalidade (teoria não adotada em nosso sistema, entendimento firmado na ADI n. 815/DF).

²⁹ Os princípios fundamentais estruturantes, tais como a cidadania, a dignidade da pessoa humana e o pluralismo político (art. 1, II, III e V, e art. 3º, I), os direitos e garantias individuais, tais como as liberdades de crença, de manifestação e de associação (art. 5º, IV, VIII e XX) constituem dispositivos potencialmente vulnerados frente à exigência de filiação partidária como condição de elegibilidade, que, isoladamente, são insuscetíveis de servir como parâmetro de controle de constitucionalidade por que a norma relativa à obrigatoriedade de filiação partidária é norma original da CF/1988.





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*:

I - a nacionalidade brasileira;

II - o pleno exercício dos direitos políticos;

III - o alistamento eleitoral;

IV - o domicílio eleitoral na circunscrição;

V - a *filiação partidária*; Regulamento. (Grifo nosso).

A redação do § 3º do art. 14 da CF/1988 conferiu à norma infraconstitucional (na forma da lei) dispor sobre as condições de elegibilidade.

Vale registrar que o art. 87 do Código Eleitoral³⁰, Lei n. 4.737/1965, já previa a filiação partidária como condição de elegibilidade. Posteriormente, editou-se a Lei n. 9.504/1997 a fim de regulamentar as eleições e, na oportunidade, o art. 9º³¹ e o 11, § 14³², que previram, além da obrigatoriedade de filiação partidária como condição de elegibilidade, consubstanciando, cumulativa e expressamente, a impossibilidade das modalidades de candidaturas avulsa e independente.

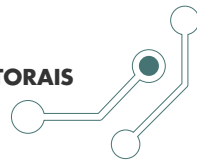
Nesse contexto, a discussão acerca da inconstitucionalidade da exigência de filiação partidária é superada por se tratar de norma originária da Constituição, sem prejuízo, entretanto, de revisitá-la para reanalísá-la sob o aspecto infraconstitucional, em consideração à faculdade do legislador constituinte de prevê-la, na forma da lei, oportunidade em que conferiu à lei ordinária o dever de regulamentá-la.

³⁰ Art. 87. Somente podem concorrer às eleições candidatos registrados por partidos. (Brasil, 1965) Parágrafo único. Nenhum registro será admitido fora do período de 6 (seis) meses antes da eleição.

³¹ Art. 9º Para concorrer às eleições, o candidato deverá possuir domicílio eleitoral na respectiva circunscrição pelo prazo de seis meses e estar com a filiação deferida pelo partido no mesmo prazo. (Redação dada pela Lei n. 13.488, de 2017) (Brasil, 1997).

³² Art. 11. Os partidos e coligações solicitarão à Justiça Eleitoral o registro de seus candidatos até as dezenove horas do dia 15 de agosto do ano em que se realizarem as eleições. (Redação dada pela Lei n. 13.165, de 2015)

§ 14. É vedado o registro de candidatura avulsa, ainda que o requerente tenha filiação partidária. (Incluído pela Lei n. 13.488, de 2017) (Brasil, 1997).



Nesta esteira, em observância aos princípios que regem a República Federativa do Brasil quanto a suas relações internacionais (art. 4º), o art. 5º, § 2º, da CF/1988 dispôs que “os direitos e garantias expressos na 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). O dispositivo inaugura o instituto denominado pela doutrina de controle de convencionalidade, consistente na possibilidade de verificar a compatibilidade das normas internas em relação às disposições a que se comprometeu o Estado brasileiro enquanto signatário de tratados internacionais sobre direitos humanos.

Incorporada ao ordenamento mediante o Decreto n. 7.030/2009 (Brasil, 2009), a Convenção de Viena sobre Direito dos Tratados dispõe no art. 2º, 1, a, o conceito de Tratado:

1. Para os fins da presente Convenção:

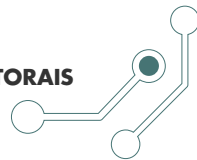
a) “tratado” significa um acordo internacional concluído por escrito entre Estados e regido pelo Direito Internacional, quer conste de um instrumento único, quer de dois ou mais instrumentos conexos, qualquer que seja sua denominação específica.

Posteriormente, a Emenda Constitucional n. 45/2004 (Brasil, 2004) introduziu o § 3º no art. 5º da CF/1988³³ de forma a imprimir importância e conferir estatura de natureza constitucional aos tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos incorporados em conformidade com o processo legislativo previsto para aprovação de emenda à Constituição (art. 60, § 2º, da CF/1988). Com o advento da norma que conferiu estatura

³³ Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no país a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

[...]

§ 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. (Incluído pela Emenda Constitucional n. 45, de 2004) (*Vide* ADIN n. 3392) (*Vide* Atos decorrentes do disposto no § 3º do art. 5º da Constituição) (Brasil, 1988).



facultativa de emenda constitucional às convenções e aos tratados sobre direitos humanos, surgiu a discussão acerca da estatura jurídica das normas introduzidas ao ordenamento que disponham sobre direitos humanos sem que obtivessem aprovação por emenda constitucional.

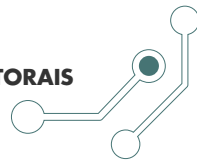
3 Da natureza supralegal da Convenção Americana de Direitos Humanos (CADH) – Pacto São José da Costa Rica

Em 2008, o STF foi provocado a se manifestar a respeito do tema. A reflexão recaiu sobre a forma de incorporação e a hierarquia dos tratados internacionais sobre direitos humanos, com o advento da EC n. 45/2004 (Brasil, 2004), que provocou a possibilidade de incluí-los no ordenamento com estatura constitucional (art. 5º, § 3º, da CF/1988). Naquela oportunidade, a Corte Suprema conheceu dos RE n. 466.343/SP e 349.703/SP³⁴ e firmou o entendimento de que os tratados e as convenções internacionais sobre direitos humanos, se não incorporados na forma do art. 5º, § 3º, da CF/1988, têm natureza de norma supralegal e, conseqüentemente, paralisam a eficácia de todo ordenamento infraconstitucional em sentido contrário (Lenza, 2021).

O objeto do recurso extraordinário, interposto pelo Banco Bradesco, foi a pretensão de infligir a pena de prisão civil ao devedor fiduciante inadimplente que deixou de entregar o veículo adquirido mediante alienação fiduciária à instituição financeira credora. Dois temas foram objeto de apreciação pela E. Corte: a possibilidade de compreender o devedor fiduciante como depositário do veículo, conseqüentemente, reputá-lo como depositário infiel e infligir-lhe a pena de prisão civil excepcionada no art. 5º, LXVII, da CF/1988; e, superada essa discussão, compreender a natureza dos tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos incorporados ao ordenamento interno sem observância do rito necessário a conferir-lhe natureza de emenda constitucional (art. 5º,

³⁴ Disponível em: <https://www.stf.jus.br/imprensa/pdf/re466343.pdf>. Acesso em: 6 dez. 2024.





§ 3º, da CF/1988), considerando que a redação do art. 7º da CADH (Brasil, 1992) afasta a possibilidade de prisão civil por dívida como regra e a excepciona apenas por dívida alimentar.

A depender da natureza conferida à norma internacional incorporada, a norma interna torna-se suscetível de controle de convencionalidade, caso manifeste conflito com dispositivo do pacto internacional³⁵, em razão da redação do art. 5, § 2º, da CF/1988, que expressamente assegura que os direitos e as garantias previstos na 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.

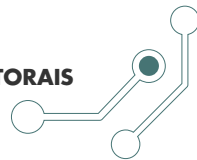
Na oportunidade do julgamento dos RE n. 466.343/SP e 349.703/SP³⁶, seguido da relatoria e voto do Ministro Cezar Peluso, o Ministro Gilmar Mendes encabeçou a tese segundo a qual os tratados e as convenções internacionais sobre direitos humanos, se não incorporados na forma de emenda constitucional, dispõem de estatura supralegal. De maneira a contextualizar a discussão, ao introduzir o seu voto, Mendes destaca o seguinte:

Com a adesão do Brasil a essa convenção, assim como ao Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos, sem qualquer reserva, ambos no ano de 1992, iniciou-se um amplo debate sobre a possibilidade de revogação, por tais diplomas internacionais, da parte final do inciso LXVII do art. 5º da Constituição Brasileira de 1988, especificamente, da expressão “depositário infiel”, e, por consequência, de toda a legislação infraconstitucional que nele possui fundamento direto ou indireto. (Brasil, 2008, p. 1136)

³⁵ “7. Ninguém deve ser detido por dívida. Este princípio não limita os mandados de autoridade judiciária competente expedidos em virtude de inadimplemento de obrigação alimentar”. Disponível em: https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao_america.htm. Acesso em: 6 dez. 2024.

³⁶ Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=595444>. Acesso em: 5 dez. 2024.





Observa-se que a possibilidade de incorporação das convenções e dos tratados internacionais sobre direitos humanos no ordenamento interno desencadeou não só a reflexão sobre a natureza dessas normas (espécie de norma), mas também sobre a produção de efeito em relação a normas internas preexistentes, que supostamente estariam suscetíveis de sofrer revogação, dada a possível relação hierárquica havida entre elas. Aliás, a discussão desencadeou-se já na promulgação da Constituição de 1988, oportunidade em que surgiram diversas interpretações que consagraram um tratamento diferenciado aos tratados relativos a direitos humanos em razão do disposto no § 2º, do art. 5º, da CF/1988, no entender e voto do Ministro Gilmar Mendes (Brasil, 2008).

Nas palavras do Ministro (Brasil, 2008, p. 1137):

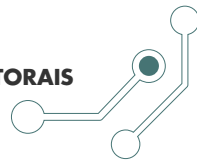
Essa disposição constitucional deu ensejo a uma instigante discussão doutrinária e jurisprudencial – também observada no direito comparado – sobre o *status* normativo dos tratados e convenções internacionais de direitos humanos, a qual pode ser sistematizada em quatro correntes principais, a saber:

- a) a vertente que reconhece a natureza *supraconstitucional* dos tratados e convenções em matéria de direitos humanos;
- b) o posicionamento que atribui caráter *constitucional* a esses diplomas internacionais;
- c) a tendência que reconhece o *status* de *lei ordinária* a esse tipo de documento internacional;
- d) por fim, a interpretação que atribui caráter *supralegal* aos tratados e convenções sobre direitos humanos.

Ao explicar a tese de item a) relativa à natureza supraconstitucional dos tratados e das convenções em matéria de direitos humanos, Mendes expôs a vertente de Bidart Campos³⁷ e de Celso Albuquerque³⁸, para os quais há preponderância dos tratados de direitos humanos em relação às normas

³⁷ BIDART CAMPOS, German J. *Teoría General de los Derechos Humanos*. Buenos Aires: Astrea; 1991, p. 353.

³⁸ Cf. MELLO, Celso Duvivier de Albuquerque. O §2º do art. 5º da Constituição Federal. In: TORRES, Ricardo Lobo (Org.). *Teoria dos direitos fundamentais*. Rio de Janeiro: Renovar, 1999, pp. 25-26.



constitucionais, de forma a otimizá-las, razão pela qual nem mesmo emenda constitucional implicaria revogação do tratado internacional sobre direitos humanos anteriormente incorporado.

De outro lado, diante dos contrassensos resultantes da eventual supremacia dos tratados sobre direitos humanos em relação à norma constitucional, o ministro referiu o posicionamento de Cançado Trindade³⁹ e de Flávia Piovesan⁴⁰, segundo o qual os tratados sobre direitos humanos possuiriam estatura constitucional, não obstante o esvaziamento da discussão quanto a esse aspecto em virtude da promulgação da EC n. 45/2004. A esse respeito, o Ministro Gilmar Mendes destacou, em voto proferido no RE n. 466.343/SP:

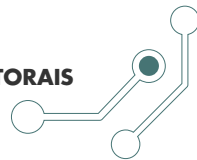
Em termos práticos, trata-se de uma declaração eloquente de que os tratados já ratificados pelo Brasil, anteriormente à mudança constitucional, e não submetidos ao processo legislativo especial de aprovação no Congresso Nacional, não podem ser comparados às normas constitucionais. Não se pode negar, por outro lado, que a reforma também acabou por ressaltar o caráter especial dos tratados de direitos humanos em relação aos demais tratados de reciprocidade entre os Estados pactuantes, conferindo-lhes lugar privilegiado no ordenamento jurídico. (Brasil, 2008, p. 1144).

Ao manifestar seu entendimento acerca do lugar privilegiado a ser conferido aos tratados sobre direitos humanos no ordenamento jurídico, Mendes consignou que se torna ainda mais difícil defender a tese de item c) após a promulgação da EC n. 45/2004, segunda a qual os tratados de direitos humanos poderiam ser concebidos como equivalentes às leis ordinárias. Segundo o ministro, nessa hipótese, “tais acordos não possuiriam a devida legitimidade para confrontar, nem para complementar o preceituado pela Constituição Federal em matéria de direitos fundamentais” (Brasil, 2008, p. 1145).

³⁹ CANÇADO TRINDADE, Antonio Augusto. Tratado de Direito Internacional dos Direitos Humanos. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor; 2003.

⁴⁰ PIOVESAN, Flávia. Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional. 5. ed. São Paulo: Max Limonad, 2002.



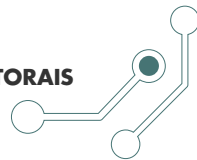


Não obstante, o Ministro Mendes relembra que o STF travou a discussão sobre a prisão civil do devedor como depositário infiel na alienação fiduciária em garantia no HC n. 72.131/RJ, na ADI n. 1.480-3/DF, no RE n. 206.482-3/SP, no HC n. 81.319-4/GO e manteve firme até 2005 o entendimento atualmente superado de que, por ser norma geral, o dispositivo do tratado sobre direitos humanos objeto de análise constituiria norma geral e não revogaria a legislação ordinária de caráter especial, conforme segue excerto” (Brasil, 2008, p. 1146):

Na ocasião, reafirmou-se o entendimento de que os diplomas normativos de caráter internacional adentram o ordenamento jurídico interno no patamar da legislação ordinária e eventuais conflitos normativos resolvem-se pela regra *lex posterior derogat legi priori*. Preconizaram esse entendimento também os votos vencidos dos Ministros Marco Aurélio, Francisco Rezek e Carlos Velloso. Deixou-se assentado, não obstante, seguindo-se o entendimento esposado no voto do Ministro Moreira Alves, que o art. 7º (7) do Pacto de San José da Costa Rica, por ser norma geral, não revoga a legislação ordinária de caráter especial, como o Decreto-Lei n. 911/69, que equipara o devedor-fiduciante ao depositário infiel para fins de prisão civil.

Entretanto, no entender do Ministro Gilmar Mendes, há disposições da Constituição de 1988 que conduzem o intérprete a realidades normativas relativamente diferenciadas em contraponto à concepção tradicional do direito internacional público, as quais revelam a necessidade de uma maior abertura constitucional ao direito internacional e ao direito supranacional. Dentre as disposições, o parágrafo único do art. 4º da CF/1988 sinaliza que a República Federativa do Brasil buscará a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações.

Nesse sentido, Mendes registra que “vários países latino-americanos já avançaram no sentido de sua inserção em contextos supranacionais, reservando aos tratados internacionais de direitos humanos lugar especial no ordenamento



jurídico, algumas vezes concedendo-lhes valor normativo constitucional” (Brasil, 2008, p. 1151), dentre os quais o Paraguai⁴¹ e a Argentina⁴². No sentir do ministro, esse panorama internacional revelou-se “uma tendência contemporânea do constitucionalismo mundial de prestigiar as normas internacionais destinadas à proteção do ser humano” (Brasil, 2008, p. 1151). E, assim, Mendes acenou para a premente necessidade de reflexão e reavaliação do tema pela jurisprudência da Corte Suprema brasileira (Brasil, 2008, p. 1152):

No continente americano, o regime de responsabilidade do Estado pela violação de tratados internacionais vem apresentando uma considerável evolução desde a criação da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, também denominada Pacto de San José da Costa Rica, adotada por conferência interamericana especializada sobre direitos humanos, em 21 de novembro de 1969.

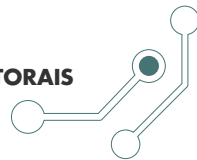
Entretanto, na prática, a mudança da forma pela qual tais direitos são tratados pelo Estado brasileiro ainda ocorre de maneira lenta e gradual. E um dos fatores primordiais desse fato está no modo como se tem concebido o processo de incorporação de tratados internacionais de direitos humanos na ordem jurídica interna.

Tudo indica, portanto, que a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, sem sombra de dúvidas, tem de ser revisitada criticamente.

Ora, adotar e manter a tese da legalidade implicaria aceitar a possibilidade de o Estado brasileiro descumprir unilateralmente o ajuste internacional e violar o que dispõe o art. 27 da Convenção de Viena sobre

⁴¹ Constituição do Paraguai, de 20/6/1992, art. 145: “A República do Paraguai, em condições de igualdade com outros Estados, admite uma ordem jurídica supranacional que garanta a vigência dos direitos humanos, da paz, da justiça, da cooperação e do desenvolvimento político, econômico, social e cultural.” (Paraguai, 1992).

⁴² A Constituição da Argentina, no inciso 24 do artigo 75, estabelece que “Corresponde ao Congresso: aprovar tratados de integração que deleguem competências e jurisdição a organizações supraestatais em condições de reciprocidade e igualdade, e que respeitem a ordem democrática e os direitos humanos. As normas ditadas em sua consequência têm hierarquia superior às leis.” (Argentina, 1995).



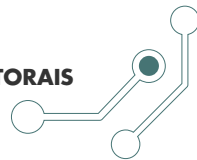
o Direito dos Tratados, segundo o qual “uma parte não pode invocar as disposições de seu direito interno para justificar o inadimplemento de um tratado [...]” (Brasil, 2009).

Por essas razões, à Corte Suprema pareceu adequada a revisitação crítica e, mais consistentemente, a adoção de novo entendimento acerca do *status* normativo dos tratados internacionais sobre direitos humanos incorporados ao ordenamento sem observância do rito necessário à emenda constitucional. Ao fazê-lo, a jurisprudência brasileira espelhou a política internacional adotada também pela Alemanha⁴³ e pela Grécia⁴⁴, conferindo aos tratados internacionais sobre direitos humanos a natureza supralegal (Brasil, 2008, p. 1158).

Por conseguinte, parece mais consistente a interpretação que atribui a característica de *supralegalidade* aos tratados e convenções de direitos humanos. Essa tese pugna pelo argumento de que os tratados sobre direitos humanos seriam infraconstitucionais, porém, diante de seu caráter especial em relação aos demais atos normativos internacionais, também seriam dotados de um atributo de *supralegalidade*. Em outros termos, os tratados sobre direitos humanos não poderiam afrontar a supremacia da Constituição, mas teriam lugar especial reservado no ordenamento jurídico. Equipará-los à legislação ordinária seria subestimar o seu valor especial no contexto do sistema de proteção dos direitos da pessoa humana.

⁴³ Art. 55 da Constituição da França de 1958: “*Les traités ou accords régulièrement ratifiés ou approuvés ont, dès leur publication, une autorité supérieure à celle des lois, sous réserve, pour chaque accord ou traité, de son application par l’autre partie.*” (Tradução nossa: Os tratados ou acordos regularmente ratificados ou aprovados têm, desde sua publicação, uma autoridade superior à das leis, sob a condição, para cada acordo ou tratado, de sua aplicação pela outra parte). (França, 1958).

⁴⁴ Art. 28 da Constituição da Grécia de 1975: “*The generally recognized rules of international law and the international conventions after their ratification by law and their having been put into effect in accordance with their respective terms, shall constitute an integral part of Greek law and override any law provision to the contrary.*” (Tradução nossa: As regras geralmente reconhecidas do direito internacional e as convenções internacionais, após sua ratificação por lei e sua entrada em vigor de acordo com seus respectivos termos, constituirão parte integrante do direito grego e prevalecerão sobre qualquer disposição legal em contrário). (Grécia, 1975).



A superação jurisprudencial consagrou aos tratados internacionais sobre direitos humanos, sem que obtivessem aprovação na forma de emenda constitucional, natureza supralegal, não só com fundamento no direito comparado, mas também em instituto de direito tributário brasileiro, consubstanciado no art. 98, do Código Tributário Nacional (Brasil, 1966)⁴⁵, denominado princípio da prevalência. Quanto a esse aspecto, destacou o Ministro Gilmar Mendes (Brasil, 2008, p. 11156):

No Direito Tributário, ressalto a vigência do princípio da prevalência do direito internacional sobre o direito interno infraconstitucional, previsto pelo art. 98 do Código Tributário Nacional. Há, aqui, uma visível incongruência, pois admite-se o caráter especial e superior (hierarquicamente) dos tratados sobre matéria tributária em relação à legislação infraconstitucional, mas quando se trata de tratados sobre direitos humanos, reconhece-se a possibilidade de que seus efeitos sejam suspensos por simples lei ordinária.

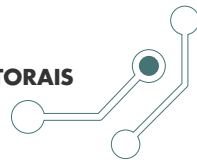
Ato contínuo, o ministro propôs a seguinte produção de efeitos aos tratados internacionais incorporados em relação às normas internas com as quais eventualmente conflitem e concluiu o seguinte em relação à pretensão relativa à prisão civil do depositário infiel (Brasil, 2008, p. 1160):

Portanto, **diante do inequívoco caráter especial dos tratados internacionais que cuidam da proteção dos direitos humanos**, não é difícil entender que **a sua internalização no ordenamento jurídico**, por meio do procedimento de ratificação previsto na Constituição, **tem o condão de paralisar a eficácia jurídica de toda e qualquer disciplina normativa infraconstitucional com ela conflitante.**

[...]

Nesse sentido, é possível concluir que, diante da supremacia da Constituição sobre os atos normativos internacionais, **a previsão constitucional da prisão civil do depositário**

⁴⁵ Art. 98. Os tratados e as convenções internacionais revogam ou modificam a legislação tributária interna, e serão observados pela que lhes sobrevenha.

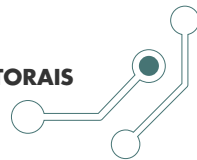


infiel (art. 5º, inciso LXVII) **não foi revogada** pelo ato de adesão do Brasil ao Pacto Internacional dos Direitos Cíveis e Políticos (art.11) e à Convenção Americana sobre Direitos Humanos – Pacto de San José da Costa Rica (art. 7º, 7), **mas deixou de ter aplicabilidade diante do efeito paralisante desses tratados em relação à legislação RE 466.343 / SP infraconstitucional que disciplina a matéria**, incluídos o art. 1.287 do Código Civil de 1916 e o Decreto-Lei n. 911, de 1º de outubro de 1969.

Conclui-se que o STF superou sua jurisprudência ao julgar o Recurso Extraordinário n. 466.343/SP, consagrou à CADH natureza supralegal e conferiu-lhe efeito paralisante em relação às normas internas com que eventualmente conflitem. A um só tempo, a Corte Suprema pôs fim ao conflito particular – ao paralisar a eficácia jurídica do art. 652, do Código Civil/2002, impedindo a prisão de depositário infiel – e firmou precedente importante acerca da natureza dos tratados internacionais sobre direitos humanos incorporados ao ordenamento brasileiro sem que obtivessem aprovação por emenda constitucional.

4 Dos entendimentos adotados pela Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH) acerca da obrigatoriedade de filiação partidária como condição de elegibilidade: *case Yatama vs. Nicarágua (2005)* e *Castañeda Gutman vs. Estados Unidos do México (2008)*

A Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH) manifestou-se em dois momentos distintos sobre seu entendimento acerca da obrigatoriedade de filiação partidária como condição de elegibilidade. Sob a justificativa de que a condição afronta o art. 23 (2) da CADH e no propósito de interpretá-lo, a Corte foi provocada em dois momentos e firmou também entendimentos distintos sobre o tema.



Em 2005, foi provocada a manifestar-se no caso *Yatama vs. Nicarágua*⁴⁶ e, em 2008, no caso *Castañeda Gutman vs. Estados Unidos do México*⁴⁷.

Surgida em 1970, a Yatama (Organização dos Filhos da Mãe Terra) constitui uma organização nicaraguense em que encontram proteção e representação as comunidades indígenas locais. Entretanto, somente em 1987 a organização passou a adotar essa denominação. Inicialmente, obteve outras denominações, dentre as quais Alpromisu e Misurasata. Em 1978, Yatama passou a atender os municípios das Regiões Autônomas do Atlântico Norte (RAN). Em 1990, passou a participar das eleições regionais enquanto associação de inscrição popular, a quem exigia-se apenas a coleta de um número mínimo de assinaturas.

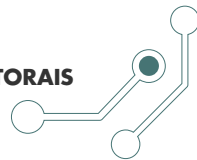
Entretanto, no ano de 2000, editou-se a Lei Eleitoral da Nicarágua e, a partir dela, impôs-se que a associação, como condição para indicação de candidatos às eleições, obtivesse natureza de partido político. A exigência constante da nova Lei Eleitoral encontrou resistência nas comunidades indígenas, na medida em que a associação Yatama não possuía tal pretensão, especialmente pela dificuldade de angariar fundos a partir da conversão da associação em partido político.

Irresignada, Yatama provocou a Corte IDH a manifestar-se a respeito da nova Lei Eleitoral da Nicarágua sob o fundamento de que sua redação impôs uma exigência que violava o art. 23 (2) da CADH. Considerando especificamente a peculiaridade e as circunstâncias do caso concreto, relativamente à exigência da nova lei nicaraguense, sob a perspectiva das disposições da CADH, a Corte IDH firmou o entendimento segundo o qual não há disposição na Convenção Americana que “permita sustentar que os cidadãos somente podem exercer o direito a se candidatar a um cargo eletivo através de um partido” (CIDH, 2005, par. 215). Concluiu, portanto, que a nova lei violou o exercício dos direitos políticos consignados no art. 23 do Pacto São José da Costa Rica ao impossibilitar a oportunidade de candidatura dos

⁴⁶ Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_127_por.pdf. Acesso em 4 nov. 2024. (CIDH, 2005).

⁴⁷ Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_184_ing.pdf. Acesso em: 4 nov. 2024.



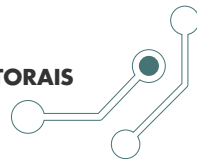


sujeitos indicados pelo Yatama nas eleições municipais no ano de 2000. Não obstante, a Corte reconheceu a importância e a relevância do fortalecimento dos partidos políticos, sem, contudo, figurarem como condição exclusiva de acesso aos cargos eletivos. Seguramente, o caso Yatama *vs.* Nicarágua constituiu o mais emblemático e citado julgado ao se referenciar e discutir a exigência de filiação partidária como condição de elegibilidade.

Posteriormente, a Corte IDH foi provocada a se manifestar mais uma vez a respeito do tema, no caso denominado Castañeda Gutman *vs.* México. Ao fazê-lo, a Corte enfrentou a irrisignação de Castañeda Gutman frente à lei mexicana que exigia a indicação do candidato exclusivamente por partido político como condição de elegibilidade, sob fundamento de que ela violava o art. 23 (2) da CADH. No ano de 2008, a Corte proferiu sentença, considerando o caso concreto, oportunidade em que se manifestou pela inexistência de imposição de um sistema ou de uma modalidade para o exercício do direito de voto e de ser votado, interpretando o dispositivo como delineamento geral de conteúdo mínimo acerca dos direitos políticos:

O sistema interamericano não impõe um sistema eleitoral determinado nem uma modalidade específica para o exercício dos direitos de voto e de ser votado. A Convenção Americana estabelece delineamentos gerais que determinam um conteúdo mínimo dos direitos políticos e permite que os Estados, dentro dos parâmetros convencionais, regulem esses direitos de acordo com suas necessidades históricas, políticas, sociais e culturais, que podem variar de uma sociedade para outra, inclusive em uma mesma sociedade, em diferentes momentos históricos. (CIDH, 2008, par. 153-166, tradução nossa).

Vale destacar que a Corte fez referência ao caso anteriormente apreciado (CIDH, 2005), em relação ao qual há um verdadeiro *distinguishing*. No atual julgado, não existiam as circunstâncias evidenciadas no caso Yatama, porque não se tratava de um grupo vulnerável colocado à margem da disputada eleitoral, ao ser impedido de acessar alguma alternativa para obter acesso à participação das eleições. Ao contrário, constou da sentença que Castañeda Gutman “tinha



diversas alternativas idôneas para ser indicado como candidato” (CIDH, 2008, par. 172). Não obstante, esclareceu que ambos os sistemas eleitorais, seja por candidaturas viabilizadas por partidos políticos, seja por candidatos avulsos/independentes, são válidos (CIDH, 2008).

Ao final, a Corte IDH acolheu a tese do Estado do México e adotou o entendimento, no caso concreto, de que a exigência da nova lei, consistente na filiação partidária como condição de elegibilidade, justificava-se social, histórica e politicamente. Ato contínuo, a Corte consignou que a obrigatoriedade de filiação partidária não ofende o art. 23 (2) CADH:

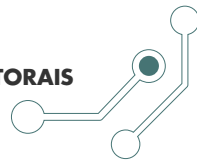
[...] a Corte considera que ambos os sistemas, um construído sobre a base da exclusividade dos partidos políticos, e outro que admite também candidaturas independentes, podem ser compatíveis com a Convenção e, portanto, a decisão de qual sistema escolher está nas mãos da definição política que o Estado faz, de acordo com suas normas constitucionais. [...] Nesse sentido, os Estados devem avaliar, de acordo com seu desenvolvimento histórico e político, as medidas que permitam fortalecer os direitos políticos e a democracia, e as candidaturas independentes podem ser um desses mecanismos, entre muitos outros. (CIDH, 2008, par. 204, tradução nossa).

Diante do exame do caso Castañeda Gutman, a Corte consignou que cabe ao Estado definir qual o sistema político que melhor lhe aprouver, segundo seu desenvolvimento histórico e político, de maneira a fortalecer os direitos políticos e a democracia.

5 Da (im)possibilidade da candidatura avulsa sob a análise de controle de convencionalidade: do efeito paralisante conferido à CADH em relação ao dispositivo infraconstitucional que dispõe sobre as condições de elegibilidade em sentido contrário

O raciocínio jurídico realizado pelo Ministro Gilmar Mendes no RE n. 466.343/SP conduziu à tese que conferiu natureza supralegal ao art. 7º (7) CADH e efeito paralisante à eficácia do art. 652, do Código Civil/2002.





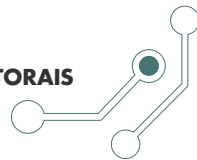
Em outras palavras, se o tratado internacional sobre direitos humanos, incorporado ao ordenamento brasileiro, produz eficácia paralisante e sobrepõe-se a dispositivo infraconstitucional que estabelece o regramento acerca do depositário infiel, impedindo-o de sofrer prisão civil, deverá igualmente fazê-lo aos dispositivos infraconstitucionais que regulamentam a filiação partidária como condição de elegibilidade, ao contrariá-lo.

O art. 7º da CADH dispõe sobre direito à liberdade pessoal e assegura, no item 7º, que “ninguém deve ser detido por dívida. Este princípio não limita os mandados de autoridade judiciária competente expedidos em virtude de inadimplemento de obrigação alimentar” (Brasil, 1992), ressalvando a hipótese do devedor de alimentos. Por sua vez, o art. 652 do Código Civil/2002 prevê que, “seja o depósito voluntário ou necessário, o depositário que não o restituir quando exigido será compelido a fazê-lo mediante prisão não excedente a um ano, e ressarcir os prejuízos” (Brasil, 2002).

Ora, a possibilidade de aplicação de prisão civil por dívida constitui uma exceção prevista no inciso LXVII do art. 5º da CF/1988, do qual se extrai que “não haverá prisão civil por dívida, salvo a do responsável pelo inadimplemento voluntário e inescusável de obrigação alimentícia e a do depositário infiel” (Brasil, 1988). Todavia, em relação à hipótese da prisão do depositário infiel, o art. 652 do Código Civil/2002 é que a regulamenta. Nessa esteira de raciocínio, o tratado sobre direitos humanos passa a integrar o ordenamento jurídico brasileiro e produz efeito paralisante à eficácia da norma infraconstitucional que regulamenta o tempo durante o qual a prisão é admitida excepcionalmente. Portanto, por ausência de norma vigente que disponha sobre o modo como a prisão civil por dívida decorrente de depositário infiel seria excepcionalmente passível de ser infligida, torna-se insuscetível de aplicá-la.

De igual forma, incorporada ao ordenamento brasileiro, a CADH produz eficácia paralisante e sobrepõe-se a dispositivo infraconstitucional que, ao regulamentar a filiação partidária, como condição de elegibilidade, a contrarie.





A fim de melhor visualizá-lo, pede-se vênua para indicar na íntegra o art. 23 do pacto, que trata dos direitos políticos do cidadão (Brasil, 1992):

Artigo 23

Direitos Políticos

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

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

b) *de votar e 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*

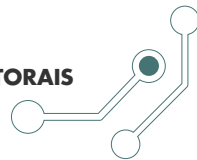
c) de ter acesso, em condições gerais de igualdade, às funções públicas de seu país.

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

O item 1º, b), do art. 23, da norma incorporada, assegura a todo cidadão o gozo do direito e da oportunidade de “votar e ser eleito em eleições periódicas [...]” (Brasil, 1992). O item 2º, da mesma norma, por sua vez, admite que a lei possa regular o exercício desse direito e dessa oportunidade exclusivamente pelos motivos que passar a expor: “idade, nacionalidade, residência, idioma, instrução, capacidade civil ou mental, ou condenação, por juiz competente, em processo penal” (Brasil, 1992). Por sua vez, o pacto de que o Brasil é signatário veda a edição de restrições ou, ainda, de regulamentação legal ao exercício e à oportunidade do cidadão de ser eleito por motivos que não sejam aqueles admitidos expressamente em seu item 2º. Com efeito, a filiação partidária não consta do rol de hipóteses restritivas, excepcional e expressamente admitidas pelo art. 23, (2), da CADH.

Ora, as condições de elegibilidade devem ser regulamentadas na forma da lei, em observância ao que prescreve o § 3º, do art. 14, da CF/1988: “são condições de elegibilidade, na forma da lei” (Brasil, 1988). Significa





dizer que coube à norma infraconstitucional tratar sobre a filiação partidária como condição de acesso a cargo público eletivo, por expressa disposição constitucional. Por sua vez, o art. 87 da Lei n. 4.737/1965, bem como os arts. 9º e 11, § 14, da Lei n. 9.504/1997 regram a filiação partidária como condição de elegibilidade, respectivamente dispendo:

Art. 87. Somente podem concorrer às eleições candidatos registrados por partidos.

Parágrafo único. Nenhum registro será admitido fora do período de 6 (seis) meses antes da eleição. (Brasil, 1965).

Art. 9º Para concorrer às eleições, o candidato deverá possuir domicílio eleitoral na respectiva circunscrição pelo prazo de seis meses e estar com a filiação deferida pelo partido no mesmo prazo. (Redação dada pela Lei n. 13.488, de 2017). (Brasil, 1997).

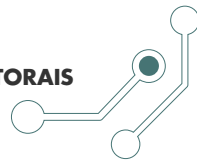
Art. 11. Os partidos e coligações solicitarão à Justiça Eleitoral o registro de seus candidatos até as dezenove horas do dia 15 de agosto do ano em que se realizarem as eleições. (Redação dada pela Lei n. 13.165, de 2015)

[...]

§ 14. É vedado o registro de candidatura avulsa, ainda que o requerente tenha filiação partidária. (Incluído pela Lei n. 13.488, de 2017) (Brasil, 1997).

Seguramente, passando a integrar o ordenamento jurídico brasileiro, o tratado sobre direitos humanos produz efeito paralisante à eficácia das normas infraconstitucionais que regulamentam os critérios acerca da filiação partidária, em sentido contrário, tal qual o faz no que diz respeito ao tempo durante o qual a prisão é admitida excepcionalmente, em relação ao depositário infiel. Portanto, por ausência de norma eficaz que disponha sobre a forma como a filiação partidária deverá ocorrer para fins de condicionamento de acesso a cargo público eletivo, torna-se insuscetível de exigi-la.

De igual forma, incorporada ao ordenamento brasileiro, a CADH produz eficácia paralisante e sobrepõe-se a dispositivo infraconstitucional que regulamenta a filiação partidária como condição de elegibilidade, por haver conflito das normas.



Nesse sentido é que o representante do Ministério Público Federal promoveu a seguinte manifestação no RE n. 1.238.853, Tema n. 974, do STF (Brasil, 2021, fl. 1.064):

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.

Do contrário, o Brasil estaria violando o Pacto (Brasil, 1992) de que é signatário, ao suprimir ou, ainda, ao limitar o gozo e o exercício dos direitos e liberdades civis e políticas em maior medida do que nele assegurado, conforme extrai-se do art. 29 da norma incorporada:

Artigo 29

Normas de Interpretação

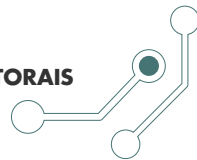
Nenhuma disposição desta Convenção pode ser interpretada no sentido de:

a) permitir a qualquer dos Estados-Partes, grupo ou pessoa, *suprimir o gozo e exercício dos direitos e liberdades reconhecidos na Convenção ou limitá-los em maior medida do que a nela prevista;*

[...]

d) *excluir ou limitar* o efeito que possam produzir a Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem e outros atos internacionais da mesma natureza. (Brasil, 1992 – grifo nosso).

Nessa esteira, de igual sorte que a CADH produz eficácia paralisante e sobrepõe-se ao dispositivo infraconstitucional que regulamenta a prisão do depositário infiel, por haver conflito de normas, pelo mesmo motivo deverá igualmente fazê-lo em relação às disposições infraconstitucionais que regulamentam a filiação partidária como condição de elegibilidade, sob pena de violação dos arts. 23, 27 e 29 da CADH, que goza de natureza suprallegal.



Conclusão

Ao considerar a candidatura avulsa instrumento fundamental e expressão do exercício do direito à liberdade política, o presente trabalho propôs-se a refletir sobre a disposição que impõe a obrigatoriedade de filiação partidária como condição de elegibilidade, a fim de submetê-la a controle de convencionalidade.

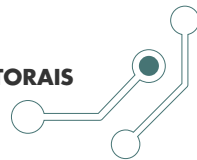
Observou-se que o rompimento do sistema de monopólio da representação exercido pelos partidos políticos e, conseqüentemente, o resgate do sistema de candidatura avulsa constituem, atualmente, uma pretensão de parte da classe política, sinalizada pelas recorrentes Propostas de Emenda à Constituição (PEC), à evidência do cenário político internacional, em que 90% dos países admitem o instituto.

Em grande parte da história política do país, vigeu a dispensa de filiação partidária. Do Império (1822) ao final da República Velha (1930), o sistema político dispensava a inscrição prévia de candidatos e de partido em órgãos eleitorais como pressuposto para a candidatura. Somente a partir do Decreto-Lei n. 7.586/1945 passou-se a exigir do candidato a cargo eletivo a filiação a partido político e, a um só tempo, conferiu-lhe o monopólio da representação. Significa dizer, portanto, que a inadmissão da candidatura avulsa provocou o completo rompimento com a nossa tradição.

O resgate do instituto de candidatura avulsa esbarra no fato de que a regra que condiciona a elegibilidade à filiação partidária corresponde a norma originária da CF/1988, insuscetível de controle de constitucionalidade. Seguramente, a discussão sob esse viés está superada, sem prejuízo, entretanto, de revisão e reanálise do instituto sob o aspecto infraconstitucional, em consideração à faculdade do legislador constituinte de prever a filiação partidária – sob a forma da lei – ao conferir à lei ordinária o dever de regulamentá-la.

O art. 5º, § 2º, da CF/1988 contemplou a possibilidade de incorporação das convenções e dos tratados internacionais sobre direitos humanos no ordenamento interno, desencadeou a reflexão sobre a natureza dessas normas





e a produção de efeito em relação a normas internas preexistentes e com elas conflitantes. Na oportunidade em que julgou o Recurso Extraordinário n. 466.343/SP, o STF superou sua jurisprudência ao consagrar à CADH estatura supralegal e conferir-lhe efeito paralisante em relação às normas internas com que eventualmente conflitem. Portanto, dentre as diversas teorias ventiladas, consagrou-se a corrente encabeçada no voto do Ministro Gilmar Mendes, ao conferir um tratamento diferenciado aos tratados internacionais sobre direitos humanos não incorporados na forma de emenda constitucional.

Em outras palavras, o raciocínio jurídico realizado pelo Ministro Gilmar Mendes conduziu à tese que conferiu estatura supralegal à CADH e efeito paralisante à eficácia do dispositivo infraconstitucional que regulamenta a prisão do depositário infiel, ao conflitar com a norma integrada. Portanto, se o tratado internacional sobre direitos humanos, incorporado ao ordenamento brasileiro, produz eficácia paralisante e sobrepõe-se à norma infraconstitucional que estabelece o regramento acerca do depositário infiel, por haver conflito de normas, impedindo o sujeito de sofrer prisão civil, conclui-se que deverá igualmente fazê-lo aos dispositivos infraconstitucionais que regulamentam a filiação partidária como condição de elegibilidade, pelo mesmo motivo, de forma a viabilizar a candidatura avulsa no Brasil.

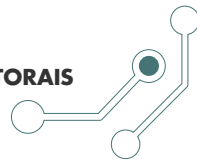
Referências

ABBAGNANO, Nicola. *Dicionário de filosofia*. Tradução e revisão Alfredo Bosi e Ivone Benedetti. São Paulo: Martins Fontes, 2007.

ARGENTINA. [Constituição 1995]. Constituição da Nação Argentina. Disponível em: <https://ampf.org.br/wp-content/uploads/2023/08/Constituicao-da-Argentina-em-Portugues.pdf>. Acesso em: 6 dez. 2024.

BRASIL. [Constituição Federal de 1988]. Constituição da República Federativa do Brasil 1988. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 5 dez. 2024.





BRASIL. Senado Federal. *Proposta de Emenda à Constituição n. 1, de 2004*. Dá nova redação ao art. 14, § 3º, inciso V da Constituição Federal, para permitir a apresentação de candidatos sem filiação partidária às eleições majoritárias. Brasília, DF, Senado Federal, 2004. Disponível em: <http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/65389>. Acesso em: 5 dez. 2024.

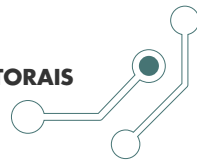
BRASIL. Senado Federal. *Proposta de Emenda à Constituição n. 21, de 2006*. Dá nova redação ao inciso V do § 3º do art. 14 da Constituição, para dispor sobre a candidatura de pessoas não filiadas a partidos políticos. Brasília, DF, Senado Federal, 2006. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/77650>. Acesso em: 5 dez. 2024.

BRASIL. *Câmara dos Deputados. Proposta de Emenda à Constituição n. 71, de 2007*. Dá nova redação aos artigos 14, 17, 28, 37, 45, 46, 49, 56 e 82 da Constituição Federal, institui o voto facultativo, altera a data da posse do Governador de Estado e do Presidente da República, institui o sistema distrital misto nas eleições proporcionais, dispõe sobre a remuneração de Deputados Federais e Senadores, a contratação de parentes de autoridades da administração pública, institui a candidatura avulsa, veda a reeleição do Presidente da República, Governador de Estado e do Distrito Federal e Prefeitos, estabelece regras sobre renúncia de mandato e reeleição de Senadores, Deputados Federais, Estaduais e Distritais e Vereadores, reduz o número de Senadores e estabelece regras para o reajuste do subsídio de Deputados Federais e Senadores. Brasília, DF, Câmara dos Deputados, 2007. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=353315>. Acesso em: 5 dez. 2024.

BRASIL. *Câmara dos Deputados. Proposta de Emenda à Constituição n. 229, de 2008*. Altera o inciso V do § 3º do art. 14 da Constituição Federal para permitir a candidatura de pessoas sem filiação partidária, mediante apoio de um número mínimo de eleitores. Brasília, DF, Câmara dos Deputados, 2008. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=384232>. Acesso em: 5 dez. 2024.

BRASIL. *Câmara dos Deputados. Proposta de Emenda à Constituição n. 407, de 2009*. Acrescenta novo parágrafo ao art. 14 e revoga o inciso V do § 3º do mesmo artigo da Constituição Federal, dispondo sobre a possibilidade de





candidatura a cargo eletivo sem filiação partidária. Brasília, DF, Câmara dos Deputados, 2009. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=451074>. Acesso: 5 dez. 2024.

BRASIL. Senado Federal. *Proposta de Emenda à Constituição n. 41, de 2011*. Altera o art. 14 da Constituição Federal para dispensar da exigência de filiação partidária os candidatos nas eleições municipais. Brasília, DF, Senado Federal, 2011. Disponível em: <http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/100328>. Acesso em: 5 dez. 2024.

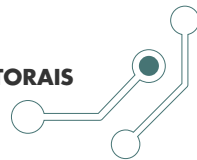
BRASIL. Senado Federal. *Proposta de Emenda à Constituição n. 7, de 2012*. Altera o inciso V do § 3º do art. 14 da Constituição, para permitir a candidatura desvinculada de filiação partidária. Brasília, DF, Senado Federal, 2012. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/104352>. Acesso em: 5 dez. 2024.

BRASIL. Senado Federal. *Proposta de Emenda à Constituição n. 6, de 2015*. Suprime e acrescenta dispositivos à Constituição Federal, possibilitando o lançamento de candidaturas avulsas, independentemente de filiação partidária. Brasília, DF, Senado Federal, 2015. Disponível em: <http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/119631>. Acesso em: 5 dez. 2024.

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Proposta de Emenda à Constituição n. 350, de 2017*. Altera os art. 14 e 77, e cria o art. 17-A, todos da Constituição Federal, para permitir a apresentação de candidaturas a cargo eletivo independentemente de filiação partidária, desde que haja o apoio mínimo de eleitores na circunscrição, e para possibilitar a associação de candidatos independentes em listas cívicas, nas eleições proporcionais. Brasília, DF, Câmara dos Deputados, 2017. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2145346>. Acesso em: 05 dez. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Recurso Extraordinário 1.238.853/RJ*. Possibilidade de candidaturas avulsas para pleitos majoritários. Relator: Min. Luís Roberto Barroso. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/tema.asp?num=974>. Acesso em: 5 dez. 2024.





BRASIL. *Lei n. 4.737, de 15 de julho de 1965*. Institui o Código Eleitoral. Brasília, DF: Presidência da República, 1965. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4737compilado.htm. Acesso em: 5 dez. 2024.

BRASIL. *Lei n.9.504, de 30 de setembro de 1997*. Estabelece normas para as eleições. Brasília, DF, Presidência da República, 1997. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9504.htm. Acesso em: 5 dez. 2024.

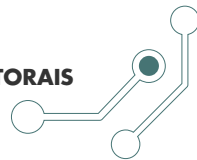
BRASIL. *Decreto n. 7.030, de 14 de dezembro de 2009*. Promulga a Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados, concluída em 23 de maio de 1969, com reserva aos Artigos 25 e 66. Brasília, DF: Presidência da República, 2009. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d7030.htm. Acesso em: 5 dez. 2024.

BRASIL. *Lei n. 5.172, de 25 de outubro de 1966*. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Brasília, DF, Presidência da República, 1996. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5172compilado.ht. Acesso em: 5 dez. 2024.

BRASIL. *Lei n. 10.406, de 10 de janeiro de 2002*. Institui o Código Civil. Brasília, DF, Presidência da República, 2002. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406compilada.htm. Acesso em: 5 dez. 2024.

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. Brasília, DF, Presidência da República, 1992. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d0678.htm. Acesso em: 5 dez. 2024.

BRASIL. *Emenda à Constituição n. 45, de 30 de dezembro de 2004*. Altera dispositivos dos arts. 5º, 36, 52, 92, 93, 95, 98, 99, 102, 103, 104, 105, 107, 109, 111, 112, 114, 115, 125, 126, 127, 128, 129, 134 e 168 da Constituição Federal, e acrescenta os arts. 103-A, 103B, 111-A e 130-A, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2004. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc45.htm. Acesso em: 5 dez. 2024.



BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Recurso Extraordinário 466.343/SP de 2008*. Relator: Min. Cezar Peluso. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=595444>. Acesso em: 5 dez. 2024.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *ED-RO nº 44545/MA*. Relator Min. Henrique Neves da Silva, PSESS de 3.10.2014. 2014.

CIDH. Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Caso Yatama v. Nicaragua*, Sentença de 23 de junho de 2005. Disponível em: chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgclefindmkaj/https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_127_por.pdf. Acesso em: 4 nov. 2024.

CIDH. Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Caso Castañeda Gutman vs. México*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de agosto de 2008. Serie C No. 184, par. 39. Disponível em: chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgclefindmkaj/https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_184_ing.pdf. Acesso em: 4 nov. 2024.

CÔELHO, Marcos Vinicius Furtado. *O controle de constitucionalidade das Constituições Estaduais*. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2016-ago-21/constituicao-controle-constitucionalidade-constituicoes-estaduais/>. 2016. Acesso: 12 ago. de 2024.

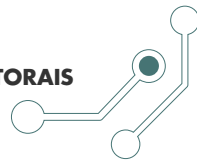
DA SILVA, José Afonso. *Curso de Direito constitucional positivo*. 19. ed. São Paulo: Malheiros, 2001. 878 p.

FRANÇA. [Constituição 1958]. *Constituição da França*. Disponível em: chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgclefindmkaj/https://www.conseil-constitutionnel.fr/sites/default/files/as/root/bank_mm/portugais/constitution_portugais.pdf. Acesso em: 6 dez. 2024.

GRÉCIA. [Constituição 1975]. *Constituição da Grécia*. Disponível em: https://www.constituteproject.org/constitution/Greece_2008?lang=es. Acesso em: 6 dez. 2024.

PARAGUAI. [Constituição 1992]. *Constituição da República do Paraguai*. Disponível em: <https://www2.fab.mil.br/mtab/index.php/facilidades-paramilitares-recem-transferidos/file/32-constitucion-paraguay>. Acesso em: 6 dez. 2024.





PAVIANI, Jayme. *Epistemologia prática: ensino e conhecimento científico*. Caxias do Sul: EDUCS, 2009. 144 p.

PORTO, Walter Costa. *O voto no Brasil*. 2 ed. Rio de Janeiro: Topbooks, 2002. 430 p.

Como citar este artigo:

BAHIA, Claudio José Amaral; SILVA, Gabriel Bezerra da. Da (im)possibilidade de candidatura avulsa a cargo eletivo sob a análise do controle de convencionalidade. *Estudos Eleitorais*, Brasília, DF, v. 18, n. 2, p. 45-81, jul./dez. 2024.