

Revista de Estudos Eleitorais

Recife | 2017 - Número 2

ISSN 2594-3677



Candidaturas avulsas são compatíveis com o sistema jurídico brasileiro?

**Juliana Luiza de Araújo Albuquerque
Galdino**

CANDIDATURAS AVULSAS SÃO COMPATÍVEIS COM O SISTEMA JURÍDICO BRASILEIRO?

Juliana Luiza de Araújo Albuquerque Galdino¹

RESUMO: O presente artigo analisa a possível compatibilidade de candidaturas avulsas com o sistema jurídico brasileiro, examinando a disposição contida na Convenção Americana de Direitos Humanos pertinente ao assunto, bem como o posicionamento da Corte Interamericana de Direitos Humanos no que diz respeito ao tema. O artigo explora aspectos constitucionais do direito interno como possíveis determinantes para resolução da questão.

PALAVRAS-CHAVE: Candidaturas avulsas. Convenção Americana de Direitos Humanos de 1969. Filiação partidária. Condição de elegibilidade. Corte Interamericana de Direitos Humanos.

SUMÁRIO:

1. Introdução; 2. Dos requisitos para registro de candidatura no Brasil; 3. Da filiação partidária como condição de elegibilidade e do posicionamento da Corte Interamericana de Direitos Humanos: casos Yamata v. Nicarágua e Gutman v. México; 4. Do conflito aparente entre a Convenção Americana de Direitos Humanos de 1969 e a Constituição Federal de 1988; Considerações Finais; Referências.

1. INTRODUÇÃO

O presente trabalho tem como escopo analisar se as candidaturas avulsas são compatíveis com o sistema jurídico brasileiro, apontando o principal fundamento que viria a trazer o permissivo, contido no artigo 23 da Convenção Americana de Direitos Humanos, a qual o Brasil é signatário. Para tanto, será analisada a previsão constitucional de filiação a partido político como condição de elegibilidade no Brasil e a possível incompatibilidade ou não com a Convenção internacional mencionada. Será, também, apresentada a posição da Corte Interamericana de Direitos Humanos – responsável pela fiscalização do cumprimento dessa Convenção – referente ao tema, demonstrando os principais fundamentos que compuseram suas decisões. Com isso, poderá aferir qual o real propósito do conteúdo de restrição previsto no artigo 23 da Convenção Americana, e assim concluir pela compatibilidade ou não das candidaturas independentes no nosso ordenamento brasileiro.

2. DOS REQUISITOS PARA REGISTRO DE CANDIDATURA NO BRASIL

O sistema eleitoral brasileiro não admite candidatura avulsa, uma vez que estas devem partir de iniciativa dos partidos políticos ou coligações partidárias após escolhidos em convenção partidária. A Convenção é uma assembleia realizada com os filiados a um partido político na qual são escolhidos os candidatos que disputarão as eleições (GOMES, 2017). Em outras palavras, é o meio pelo qual os partidos escolhem os candidatos que disputarão as eleições. É importante ressaltar que cada convenção partidária deve ser registrada na Justiça Eleitoral no intuito de prevenir futuras disputas acerca das deliberações oficialmente tomadas pelos convencionais.

Ao se tratar a respeito do registro de candidatura, é imprescindível a análise dos seus requisitos essenciais. O candidato que pretende concorrer ao mandato eletivo, portanto, deve preencher todas as condições de elegibilidade, de registrabilidade, bem como não incidir em alguma das causas de inelegibilidade.

A elegibilidade não se confunde com o direito de ser votado, pois apenas se concretiza quando efetivamente registrada a candidatura. As condições de elegibilidade estão previstas no art. 14, § 3º da Constituição Federal, sendo elas: nacionalidade brasileira, pleno exercício dos direitos políticos, alistamento eleitoral, domicílio na circunscrição, filiação partidária e idade mínima. Essas hipóteses são também chamadas de elegibilidade próprias, sendo as condições de elegibilidade impróprias aquelas que se encontram estabelecidas em normas infraconstitucionais.

A elegibilidade é pressuposto para o exercício regular do mandato político, ao passo em que a inelegibilidade corresponderia a negação do direito de ser representante do povo no Poder. Desse modo, as inelegibilidades são aspectos constitucionais ou previstos em lei complementar que impedem o exercício total ou parcial da capacidade eleitoral passiva pelo cidadão, isto é, capacidade de eleger-se e do direito de ser votado. São, desse modo, formulações constitucionais restritivas que impedem a atividade político-partidária.

A Constituição Federal de 1988, em seu art. 14, §§ 4º e 7º, dispõe que são inelegíveis os inalistáveis e os analfabetos, assim como também, no território de jurisdição do titular, o cônjuge e os parentes consanguíneos, até o segundo grau, ou por adoção, do Presidente da República, do Governador do Estado, do Prefeito ou de quem os haja substituído dentro de seis meses anteriores ao pleito, salvo se já titular de mandato eletivo e candidato a reeleição (GOMES, 2017).

Preenchidas as condições de elegibilidade, o partido ou coligação deve entrar com o pedido de registro junto à Justiça Eleitoral, que será processado na Secretaria Judiciária. Depois de protocolado, deve ser registrado e autuado com suas respectivas documentações: Demonstrativo de Regularidade de

¹ Juliana Luiza de Araújo é graduada em Direito pela Universidade Católica de Pernambuco, Advogada e pós-graduanda em Direito Eleitoral pela Escola Superior de Advocacia de Pernambuco. Email: juliana.luiza.galdino@hotmail.com

Atos Partidários (DRAP) e Requerimento de Registro de Candidatura (RRC). Finalizado os procedimentos, o feito será distribuído e os autos ficará conclusos ao Juiz Relator, que determinará a publicação em edital na imprensa oficial. A partir da publicação do edital, inicia-se prazo para a apresentação de impugnação pelos legitimados ativos.

O pedido de registro de candidatura desdobra-se em dois processos: um processo principal (também chamado de processo raiz ou geral), e os demais processos individuais quantas forem as candidaturas a serem registradas (GOMES, 2010). No processo principal analisa-se a regularidade dos fatos praticados na disputa eleitoral – como a validade da convenção, situação jurídica do partido –, ao passo em que são analisados nos processos individuais as candidaturas em particular – como o preenchimento das condições de elegibilidade, incidência de causas de inelegibilidade, etc. Para tanto, a Lei nº 9.504/97, em seu art. 11, § 1º, apresenta o rol de documentos necessários que devem ser apresentados para comprovação da regularidade do partido e dos atos praticados, bem como dos documentos que devem instruir o processo individual de registro.

Como se pode observar, há diversas regras complexas que preveem a figura do partido político como intermediador para o exercício do direito político na sua forma passiva. Contudo, embora não caiba analisar no momento a importância dos partidos políticos na política, deve ser ressaltado que, tanto para fiscalização como para cumprimento de determinadas medidas, a presença da figura do partido parece essencial dentro do sistema eleitoral vigente no Brasil.

3. DA FILIAÇÃO PARTIDÁRIA COMO CONDIÇÃO DE ELEGIBILIDADE E DO POSICIONAMENTO DA CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS: CASOS YAMATA V. NICARÁGUA E GUTMAN V. MÉXICO

No Brasil, a filiação partidária é condição de elegibilidade sem a qual não há candidatura a cargo eletivo (art. 14, § 3º, V da Constituição Federal). Esse dispositivo foi replicado no Código Eleitoral e na Lei das Eleições, que regulam o exercício da capacidade eleitoral passiva. Diante disso, há quem, equivocadamente, acredite num suposto descumprimento da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, ao qual o Brasil é signatário, em virtude do que dispõe o mencionado Pacto, como se verá adiante:

Artigo 23 - Direitos políticos

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

- a) de participar da condução dos assuntos públicos, diretamente ou por meio de representantes livremente eleitos;
- b) de votar e ser eleito em eleições periódicas, autênticas, realizadas por sufrágio universal e igualitário e por voto secreto, que garantam 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 motivo de idade, nacionalidade, residência, idioma, instrução, capacidade civil ou mental, ou condenação, por juiz competente, em processo penal. (grifos nossos).

A Constituição Federal acentua que o exercício do poder popular pode se dar diretamente ou por meio de representação política, prevendo ampla participação do cidadão na vida política com a existência de eleições periódicas e autênticas. É certo que o tratado prevê essa participação do cidadão amplamente promovida pela nossa constituição. A grande questão, porém, consiste na ideia de que o Pacto de São José da Costa Rica apenas admitiria como limitação a direitos políticos o que consta em seu rol taxativo, em virtude do termo “exclusivamente” do art. 23.2., não estando a filiação a partido político entre elas (MENDES, 2017; FERREIRA, 2017).

O sistema interamericano de direitos humanos, ao qual se integra o Brasil, é diploma dotado de suprallegalidade. A Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica) consagra direitos políticos em seu artigo 23 que, em razão de sua importância e da repercussão desse direito, enuncia também as possibilidades específicas de sua restrição, apontando para uma leitura *numerus clausus* dessas restrições. Isto é, corresponderiam às únicas restrições ao direito de participação política acolhidas pela norma convencional (FERREIRA, 2017).

Torna-se ainda mais nítida a importância de tais normas quando a Convenção Americana exclui os direitos políticos – bem como as garantias indispensáveis para a proteção de tal direito – da possibilidade de suspensão das garantias (artigo 27 da Convenção) em momentos de guerra, perigo público ou outra emergência que ameace a independência ou segurança do Estado (FERREIRA, 2017).

Apesar disso, é evidente que o fato dos partidos políticos não figurarem nesse dispositivo como causa de restrição de direitos políticos não desautoriza a existência desses como condição de elegibilidade, tal como prevê a nossa Constituição Federal (FERREIRA, 2017). Afinal, outras restrições sobre direitos políticos poderão existir sem que tais limitações importem em diminuição do conteúdo próprio desses direitos.

É importante lembrar que o sistema interamericano já tratou das candidaturas avulsas em duas oportunidades: no Caso Yamata *versus* Nicaragua (2005) e no Caso Castañeda Gutman *versus* México (2008). No primeiro caso, em 2005, “várias pessoas foram impedidas de participar do pleito municipal do ano 2000 nas regiões autônomas do Atlântico Norte e Atlântico Sul, em razão de uma resolução restritiva emitida pelo Conselho Supremo Eleitoral” (FERREIRA, 2017).

Os candidatos do caso Yamata já haviam participado das eleições de 1990 e 1996 como “organização de subscrição popular”, que permitiam a

participação política “desde que reunissem um mínimo de 5% de eleitores na respectiva circunscrição eleitoral inscritos na lista de eleitores da eleição anterior” (FERREIRA, 2017). Contudo, nas eleições do ano 2000, essa possibilidade foi suprimida pela lei eleitoral 9 meses antes das eleições, passando-se a exigir atuação por meio de partidos políticos, meio esse desconhecido pelas populações indígenas.

Desse modo, em razão do indeferimento de seu registro, Yatama não apresentou candidato e, conseqüentemente, não participou das eleições municipais do ano 2000. Nessa circunstância específica, a exigência de constituição de partido político foi entendida como atentadora aos direitos políticos dos envolvidos, pois representava grave obstáculo à sua efetiva participação política (FERREIRA, 2017). Assim, o estado de Nicarágua foi condenado por violação ao artigo 23 da Convenção Americana, dentre outros dispositivos.

O tema foi novamente levado à Corte Interamericana de Direitos Humanos no Caso Castañeda Gutman v. México (2008), contudo sem demonstrar semelhanças ao caso anterior. Gutman apresentou pedido de candidatura avulsa para o cargo de presidente do México para as eleições de 2006, a qual tinha sido negado em todas as instâncias nacionais sob a justificativa de que apenas os partidos nacionais teriam direito de solicitar o registro dos candidatos (MENDES, 2017).

A Corte Interamericana julgou o caso entendendo que a exigência de filiação partidária não contrariava o disposto na convenção, pois se tratava de uma necessidade social imperativa (interesse público imperativo) (FERREIRA, 2017). A Corte, ainda, ressaltou que a interpretação da Convenção deveria se dar de maneira conjunta, entendendo que as causas de restrição dos direitos políticos teriam o único propósito de evitar discriminações a indivíduos no exercício desse direito. Assim, não se tratando de parâmetros desproporcionais, os Estados poderiam regular seu exercício (MENDES, 2017).

Assim, afirmou a Corte que:

Article 23(2) of the American Convention establishes that the law may regulate the exercise and opportunities of such rights only on the basis of “age, nationality, residence, language, education, civil and mental capacity, or sentencing by a competent court in criminal proceedings.” The provision that limits the reasons for which it is possible to restrict the use of the rights of paragraph 1 has only one purpose – in light of the Convention as a whole and of its essential principles – to avoid the possibility of discrimination against individuals in the exercise of their political rights. It is evident that the inclusion of these reasons refers to the enabling conditions that the law can impose to exercise political rights. Restrictions based on these criteria are common in national electoral laws, which provide for the establishment of the minimum age to vote and to be elected, and some connection to the electoral district where the right is exercised, among other regulations. Provided that they are not disproportionate or unreasonable, these are limits that the States may legitimately establish to regulate the exercise and enjoyment of political rights and that, it should be repeated, they refer to certain requirements that the titleholders

of political rights must comply with so as to be able to exercise them².

[...]

The inter-American system also does not impose a specific electoral system or a specific means of exercising the rights to vote and to be elected. The American Convention establishes general guidelines that determine a minimum content of political rights and allows the States to regulate those rights, within the parameters established in the Convention, according to their historical, political, social and cultural needs, which may vary from one country to another and even within one country, at different historical moments³. (Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso de Castañeda Gutman v. México, julgamento 6 ago. 2008, pag. 41 e 43).

Ainda, a Corte Interamericana acrescentou que:

Regarding whether the measure was adapted to achieving the legitimate objective sought, based on the above the Court finds that, in the instant case, the exclusivity of nomination by political parties to elected office at the federal level is an appropriate measure to produce the legitimate result sought of organizing the electoral processes efficiently in order to hold genuine periodic elections, by universal and equal suffrage and by secret vote that guarantee the free expression of the will of the voters, as established by the American Convention⁴. (Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso de Castañeda Gutman v. México, julgamento 6 ago. 2008, pag. 51).

Com isso, resta evidente que não se pode extrair do Pacto de São José da Costa Rica uma im-

² O artigo 23 (2) da Convenção Americana estabelece que a lei pode regulamentar o exercício e as oportunidades de tais direitos somente com base em “idade, nacionalidade, residência, idioma, educação, capacidade civil e mental, ou sentença por um tribunal competente em processo penal”. A disposição que limita as razões pelas quais é possível restringir o uso dos direitos do parágrafo 1 tem apenas um propósito - à luz da Convenção como um todo e dos seus princípios essenciais - evitar a possibilidade de discriminação contra indivíduos no exercício de seus direitos políticos. É evidente que a inclusão dessas razões se refere às condições favoráveis que a lei pode impor para exercer direitos políticos. As restrições baseadas nesses critérios são comuns nas leis eleitorais nacionais, que preveem o estabelecimento da idade mínima para votar e ser eleito, e alguma conexão com o distrito eleitoral onde o direito é exercido, entre outros regulamentos. Desde que não sejam desproporcionais ou não razoáveis, estes são limites que os Estados podem legitimamente estabelecer para regulamentar o exercício e o gozo dos direitos políticos e que, isso deve ser repetido, eles se referem a certos requisitos que os titulares dos direitos políticos devem cumprir para poder exercê-los (tradução livre).

³ O sistema interamericano também não impõe um sistema eleitoral específico ou um modo específico de exercer o direito de voto e de ser eleito. A Convenção Americana estabelece diretrizes gerais que determinam um conteúdo mínimo de direitos políticos e permite que os Estados regulem esses direitos, dentro dos parâmetros estabelecidos na Convenção, de acordo com suas necessidades históricas, políticas, sociais e culturais, que podem variar de um país para outro, e até dentro de um mesmo país, em diferentes momentos históricos (tradução livre).

⁴ Quanto à questão de saber se a medida foi adaptada para alcançar o objetivo legítimo buscado, com base no acima exposto, o Tribunal verifica que, no caso em apreço, a exclusividade de nomeação por partidos políticos para cargos eleitorais a nível federal é uma medida apropriada para produzir o resultado legítimo buscado para organizar os processos eleitorais de forma eficiente para realizar autênticas eleições periódicas, por sufrágio universal e igual e por voto secreto que garantam a livre expressão da vontade dos eleitores, conforme estabelecido pela Convenção Americana (tradução livre).

posição quanto a candidaturas independentes, uma vez que a própria Corte Interamericana de Direitos Humanos assim não entende (MENDES, 2017).

4. DO CONFLITO APARENTE ENTRE A CONVENÇÃO AMERICANA DE DIREITOS HUMANOS DE 1969 E A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

Outro ponto relevante a ser considerado é o conflito entre a Constituição Federal e um tratado internacional. Para tanto, é importante analisar como se dá o ingresso de tratados internacionais no ordenamento pátrio que versem sobre direitos humanos.

Cada Estado possui um sistema próprio para a introdução de tratados internacionais no país. No Brasil, "os tratados internacionais demandam, para o seu aperfeiçoamento, um ato complexo na qual integram a vontade do Presidente da República, que os celebra, e a do Congresso Nacional, que os aprova mediante decreto legislativo" (SILVA, 2012).

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, em razão do disposto no art. 5º, § 2º, muito se discutiu a respeito de tratamento diferenciado a tratados internacionais que versassem sobre direitos humanos. A corrente que hoje prevalece no Brasil é a de que os tratados internacionais de direitos humanos possuem caráter supralegal, isto é, reconhece sua submissão à Constituição (SILVA, 2012).

Essa corrente valoriza a importância do tratado no contexto do sistema de proteção dos direitos da pessoa humana ao não o equiparar a legislação ordinária, ao passo em que, simultaneamente, observa o princípio da supremacia da Constituição. Essa tese cria novo patamar na pirâmide de hierarquia das leis, posicionando os tratados e convenções sobre direitos humanos entre as leis ordinárias e a Constituição.

Com a Emenda Constitucional nº 45/2004 houve o acréscimo do § 3º ao art. 5º, nos seguintes termos:

§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.

Observa-se que, com isso, criaram-se três espécies de tratados internacionais: i) os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos aprovados pelo quórum de Emenda Constitucional; ii) os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos aprovados pela regra anterior à EC nº 45/2004 e que não foram confirmados pelo quórum qualificado; iii) tratados e convenções internacionais de outra natureza (SILVA, 2012).

Dessa forma, os tratados e convenções internacionais de direitos humanos aprovados pelo rito da EC nº 45/2004, por força do art. 5º, §3º da CF, equivalem a emendas constitucionais. Contudo, os tratados e convenções aprovados de modo diverso às regras da EC nº 45 passaram por um período de

dúvidas quanto ao status que iriam adquirir, isto é, se assumiriam status de lei ordinária ou se seriam superiores a essas em face da sua relevância.

Esse problema se resolveu com a decisão do Recurso Extraordinário nº 466.343/SP, que confirmou sentença deixando de impor prisão civil a devedor fiduciário. Nesse julgado, a Suprema Corte decidiu que os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos não incorporados pelo rito previsto no §3º do art. 5º da Constituição Federal teriam natureza de norma supralegal.

Dito isso, a Convenção Americana sobre Direitos Humanos de 1969 possui status supralegal, não de emenda constitucional, posicionando-se, portanto, entre as leis ordinárias e a Constituição Federal. Desse modo, não há o que se falar em descumprimento do Pacto de São José da Costa Rica por dispositivo previsto na Constituição Federal, pois aquela não está em posição equivalente ou superior à nossa Carta Maior.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Pacto de São José da Costa Rica, em seu artigo 23.2., ao admitir como limitação aos direitos políticos exclusivamente as hipóteses ali previstas, não retira dos Estados a possibilidade de estabelecer outras restrições com o propósito de organizar o seu sistema eleitoral. É nesse sentido também o entendimento da Corte Interamericana de Direitos Humanos, não sendo possível extrair da Convenção Americana de Direitos Humanos a imposição de candidaturas independentes aos Estados-partes, como assim demonstrou na formulação da decisão do caso Castañeda Gutman v. México (2008).

É evidente, como já exposto ao longo do trabalho, que o fato dos partidos políticos não figurarem nesse dispositivo como causa de restrição de direitos políticos não desautoriza a existência desses como condição de elegibilidade. Isso porque outras limitações sobre direitos políticos poderão subsistir sem que importam em diminuição do conteúdo próprio dos direitos políticos.

Além disso, figurando os partidos políticos como condição de elegibilidade prevista na Constituição Federal, e considerando que a Convenção Americana de Direitos Humanos de 1969 possui status supralegal, não há o que se falar em descumprimento de norma internacional. Assim, a Convenção Americana não traz vedação às restrições que por ventura venham a ser implantadas pela nossa Constituição. A nossa Carta Maior, em virtude do Princípio da Supremacia da Constituição, é contemplada com posição privilegiada em nosso ordenamento jurídico, prevalecendo diante dos aparentes conflitos de hierarquia em relação às normas internacionais.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Decreto nº 678, de 6 de novembro de 1992. Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica). Disponível

em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D0678.htm> Acessos em 04 nov. 2017

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal.

CASTRO, Luís Adriano de. Do registro de candidatura. Revista Brasileira de Direito Eleitoral – RBDE, Belo Horizonte, ano 4, n. 6, jan./jun. 2012. Disponível em: <http://www.tre-rs.gov.br/arquivos/CASTRO_Luis_Adriano_de_Do_registro.pdf> Acesso em: 05 nov. 2017.

FERREIRA, Marcelo Ramos Peregrino. **Candidaturas avulsas e o Sistema Interamericano de Direitos Humanos**. Revista Consultor Jurídico. 2017. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2017-jul-12/marcelo-peregrino-candidaturas-avulsas-sistema-interamericano-direitos-humanos>> Acessos em 05 nov. 2017.

MENDES, Anna Paula Oliveira. **Afinal, a candidaturas avulsas são admitidas no ordenamento brasileiro?** Revista Justificando. 2017. Disponível em: <<http://justificando.cartacapital.com.br/2017/10/05/afinal-as-candidaturas-avulsas-sao-admitidas-no-ordenamento-brasileiro/>> Acessos em 04 nov. 2017.

SILVA, Mário Luiz. **A hierarquia dos tratados internacionais de direitos humanos à luz da Constituição Federal de 1988**. 2012. Disponível em: < <https://jus.com.br/artigos/22917/a-hierarquia-dos-tratados-internacionais-de-direitos-humanos-a-luz-da-constituicao-federal-de-1988/4>> Acessos em 04 nov. 2017.