



**UNIVERSIDADE ESTADUAL DA PARAÍBA - UEPB  
PRÓ-REITORIA DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA - PRPGP  
CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM PRÁTICA JUDICANTE**

**GRAZIELLI LOUREIRO FONSECA GOMES**

**O VOTO NO ESTADO DEMOCRÁTICO E A CANDIDATURA INDEPENDENTE**

**JOÃO PESSOA  
2024**

GRAZIELLI LOUREIRO FONSECA GOMES

**O VOTO NO ESTADO DEMOCRÁTICO E A CANDIDATURA INDEPENDENTE**

Trabalho de Conclusão do Curso de Pós-Graduação em Direito: Prática Judicante, pela Universidade Estadual da Paraíba, como requisito parcial à obtenção do título de especialista em Prática Judicante.

**Área de concentração:** Direito Constitucional e Direito Eleitoral.

**Orientador:** Prof. Dr. Fabrício Meira Macêdo

**JOÃO PESSOA**  
**2024**

G633v Gomes, Grazielli Loureiro Fonseca.  
O voto no Estado democrático e a candidatura independente [manuscrito] / Grazielli Loureiro Fonseca Gomes. - 2024.

59 p.

Digitado.

Monografia (Especialização em Prática Judicante) - Universidade Estadual da Paraíba, Pró-Reitoria de Pós-Graduação e Pesquisa, 2024.

"Orientação : Prof. Dr. Fabrício Meira Macêdo ,  
Coordenação do Curso de Direito - CCJ. "

1. Direito eleitoral. 2. Filiação partidária. 3. Candidatura política. I. Título

21. ed. CDD 342.07

**GRAZIELLI LOUREIRO FONSECA GOMES**

**O VOTO NO ESTADO DEMOCRÁTICO E A CANDIDATURA INDEPENDENTE**

Trabalho de Conclusão de Curso ao Programa Preparatório à Magistratura com Prática Judicial e Pós-Graduação em Prática Judicante da Escola Superior da Magistratura da Paraíba em convênio com a Universidade Estadual da Paraíba, como requisito parcial à obtenção do título de especialista em Prática Judicante.

Área de concentração: Direito Constitucional e Direito Eleitoral.

Aprovado(a) em: 21/03/2024

Nota: 10

**BANCA EXAMINADORA**

---

Prof. Me. Fabrício Meira Macêdo  
(Orientador)

---

Profa. Ma. Leila Cristiani Correia de Freitas e Sousa  
(Examinadora)

---

Prof. Me. Antônio Silveira Neto  
(Examinador)

Ao meu esposo, pelo incentivo,  
companheirismo e amizade, DEDICO.

## AGRADECIMENTOS

Primeiramente à Deus, por ser meu guia e a minha força em todos os momentos de minha vida.

Aos coordenadores do curso de Especialização Dr. Flávio Romero Guimaraes, Dra. Renata Câmara e Dr. Manuel Maria, por seu empenho.

Ao professor Dr. Fabrício Meira pelo zelo, destreza e empenho em sua orientação ao longo desse trabalho.

Ao meu pai (*in memoriam*), pelos exemplos de firmeza e dedicação na carreira do Direito e na vida, que me fizeram permanecer firme neste longo processo de estudo, a fim de alcançar bom êxito.

Ao meu amado esposo, pelo incansável incentivo, pela amizade e compreensão diante de tantos momentos de ausência, em prol do sucesso nesta especialização. Meu total amor, admiração e gratidão.

Aos professores do Curso de Especialização da UEPB, em parceria com a Escola Superior de Magistratura que contribuíram ao longo desses meses, por meio das disciplinas e debates, para o desenvolvimento desta pesquisa.

Aos funcionários da UEPB, Margareth e Aline, pela presteza e atendimento sempre que nos foi necessário.

Aos colegas de classe pelos momentos de amizade e apoio. Tivemos a graça de fazermos parte de uma turma que se ajudou e apoiou muito, diante da necessidade de cada um.

“A democracia é o governo do povo, pelo povo, para o povo.” – Abraham Lincoln, 16º presidente dos Estado Unidos.

## RESUMO

A Constituição Federal de 1988 anuncia em seu artigo 1º, inciso II, a cidadania como um dos fundamentos da República Federativa do Brasil, elemento que vincula o cidadão à nação e permite o exercício de direitos políticos para atribuir ou exercer mandatos eletivos. A discussão sobre a candidatura independente no Brasil ganhou notoriedade a partir da ação ajuizada por dois pretensos candidatos à prefeitura do município do Rio de Janeiro, matéria tema do Recurso Extraordinário 1.238.853/RJ, com repercussão geral reconhecida pelo Supremo Tribunal Federal (STF). O Texto Constitucional em seu artigo 14, § 3º, dispõe que é condição de elegibilidade, na forma da lei, a filiação partidária. Ocorre que a regulamentação deste requisito se deu por meio da legislação ordinária - Lei dos partidos políticos (Lei 9.096/1995) e Lei das eleições (Lei 9.504/1997) - que exigem a filiação para o exercício da capacidade eleitoral passiva. Tais normas vão de encontro ao que asseveram os artigos 23 do Pacto de São José da Costa e 25 do Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos - tratados de direitos humanos que gozam de status supralegal e devidamente ratificados pelo Brasil - que não elencam a vinculação partidária como requisito para participação no processo eleitoral. Destarte, com base no que foi exposto, o objetivo geral do presente trabalho é investigar se a candidatura política pode ser sujeita a restrições regulatórias ou se sua imposição representa um obstáculo à plena realização do princípio republicano da cidadania. Para a realização do presente trabalho, optou-se pelo método lógico-dedutivo e pela revisão bibliográfica como principais caminhos metodológicos.

**Palavras-Chave:** Candidatura política; Filiação partidária; Direito eleitoral.



## **ABSTRACT**

The 1988 Federal Constitution announces in its article 1, section II, citizenship as one of the foundations of the Federative Republic of Brazil, an element that binds the citizen to the nation and allows the exercise of political rights to assign or exercise elective mandates. The discussion about the independent candidacy in Brazil gained notoriety following the action filed by two would-be candidates for mayor of the city of Rio de Janeiro, subject matter of Extraordinary Appeal 1.238.853/RJ, with general repercussion recognized by the Federal Supreme Court (STF) . The Constitutional Text in its article 14, § 3, states that party affiliation is a condition of eligibility, in accordance with the law. It turns out that this requirement was regulated through ordinary legislation - Political Parties Law (Law 9,096/1995) and Elections Law (Law 9,504/1997) - which require membership to exercise passive electoral capacity. Such norms are in line with what is stated in articles 23 of the Pact of São José da Costa and 25 of the International Covenant on Civil and Political Rights - human rights treaties that enjoy supralegal status and duly ratified by Brazil - which do not list party affiliation as a requirement for participation in the electoral process. Therefore, based on the foregoing, the general objective of the present work is to investigate whether political candidacy can be subject to regulatory restrictions or whether their imposition represents an obstacle to the full realization of the republican principle of citizenship. To carry out this work, we opted for the logical-deductive method and bibliographic review as the main methodological paths.

**Keywords:** Political candidacy; Party affiliation; Electoral law.

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	11
<b>1 BRASIL: UM ESTADO DEMOCRÁTICO</b> .....	13
1.1. O que é democracia? .....	13
<b>1.2. O estado democrático de direito</b> .....	16
<b>1.3. A democracia no Brasil</b> .....	18
1.4. Democracia representativa ou participativa? .....	19
<b>2 ELEIÇÕES E VOTO NO BRASIL: CONQUISTAS DA ÉPOCA COLONIAL</b> .....	23
2.1 Histórico das eleições e do voto no Brasil: das primeiras eleições regulares aos dias atuais .....	23
2.2. Votar é uma obrigação ou um direito conquistado através da democracia? ..	30
2.3. O voto no direito eleitoral: tendências atuais .....	32
<b>3 REPRESENTAÇÃO POLÍTICO PARTIDÁRIA NO BRASIL</b> .....	35
<b>3.1 O problema da representação política</b> .....	35
<b>3.2 Filiação partidária: condição de elegibilidade no Brasil</b> .....	39
<b>4 CANDIDATURA INDEPENDENTE: TENDÊNCIA JURÍDICA</b> .....	44
4.1 Legislação Internacional .....	44
4.2 Como adequar o modelo legislativo para a permissão de candidaturas independentes .....	48
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	55
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	57

## INTRODUÇÃO

A temática da representação democrática desperta interesse não apenas pela complexidade de sua análise no âmbito jurídico, mas também pela sua relevância no contexto contemporâneo. O questionamento sobre a legitimidade dos partidos políticos no sistema representativo eleitoral e a viabilidade das candidaturas independentes ganham destaque nos debates atuais. Os direitos políticos emergem como um dos fundamentos mais estabelecidos dos direitos humanos, uma vez que, ao longo de sua extensa história, contribuíram significativamente para a consolidação dos valores democráticos nas sociedades ocidentais.

Da mesma forma, aconteceu com o sistema democrático, um regime caracterizado pela participação na seleção dos líderes políticos e, conseqüentemente, pela capacidade ampliada de garantir não só esses direitos políticos, mas também de fortalecer o conjunto integral dos direitos humanos. Existe considerável discordância em relação à maneira como os direitos políticos são exercidos e interpretados.

Atualmente, é evidente o papel proeminente das agremiações partidárias no cenário eleitoral. No entanto, essas mesmas instituições desempenham um papel fundamental na crise de representação que afeta as democracias ocidentais. Melhorar essa representação em sociedades crescentemente complexas e ávidas por oportunidades de participação política é um desafio a ser enfrentado.

No contexto brasileiro, a exclusividade da representação política pelos partidos políticos tem levado muitos a defender a integração das candidaturas independentes nas leis do país. Essas discussões tornam-se mais proeminentes ao examinar a democracia interna dos partidos políticos e os níveis de confiança dos cidadãos no sistema de representação política atual.

Partindo do pressuposto de que a Convenção Americana de Direitos Humanos não lista a filiação partidária como requisito para elegibilidade, o propósito principal desta dissertação é investigar se essa condição pode ser sujeita a restrições regulatórias ou se sua imposição representa um obstáculo à plena realização do princípio republicano da cidadania.

Com esse propósito, foram estabelecidos os seguintes objetivos específicos: contextualizar o cenário da representação política não apenas no Brasil, mas também em outros contextos internacionais; analisar a influência dos tratados de direitos humanos na legislação nacional e identificar as principais alterações necessárias para

a implementação de um modelo de candidaturas independentes. Partindo da suposição de que não há fundamentação para a proibição das candidaturas independentes, mesmo diante da suposta exigência constitucional do § 3º do artigo 14.

O texto desse dispositivo legal estipula sua regulação, a qual foi realizada através de legislação ordinária que estipula a exigência de filiação partidária para candidaturas eleitorais. Entretanto, tal requisito não está contemplado na Convenção Americana de Direitos Humanos, que possui status supralegal e foi ratificada pelo Brasil. Para testar a hipótese, adota-se metodologicamente uma pesquisa bibliográfica e o método lógico dedutivo.

A análise jurídica foi conduzida (1) através da revisão da doutrina sobre representação política e direitos humanos, bem como na investigação do sistema jurídico nacional, incluindo publicações oficiais de legislação e jurisprudência; e (2) com relação ao método lógico dedutivo, partindo de uma premissa maior - as normas constitucionais e convencionais - até uma premissa menor - o caso específico da regulamentação da filiação partidária por lei ordinária.

## 1 BRASIL: UM ESTADO DEMOCRÁTICO

### 1.1. O que é democracia?

A conceituação de democracia passa, necessariamente, pela definição de autocracia, uma vez que não é possível pensar em democracia, sem conceituar autocracia – que quer dizer: governo de um príncipe, com poderes ilimitados e absolutos.

A união de diversos fatores propiciou às sociedades da antiguidade a abertura de uma brecha na cultura autocrática (patriarcal, hierárquica e guerreira), ensaiando pactos de convivência, a partir de redes de conversações entre iguais, que aceitavam a legitimidade do outro e valorizavam sua opinião e não apenas o seu conhecimento técnico ou o seu saber científico ou filosófico.

E, com base em registros históricos, foi na Grécia que essas conversações tiveram início e abriram espaço para o surgimento da democracia, que apareceu como uma experiência de conversação em um espaço público, ou seja, não privatizado pelo autocrata.

A democracia, do ponto de vista dos sistemas autocráticos, foi um erro – somente corrigido nos dois mil anos seguintes à experiência dos gregos.

Muito mais tarde, quando os modernos começaram a por em prática a democracia, a política tornou-se palco de uma tensão permanente entre tendências de autocratização e de democratização da democracia.

A história da democracia foi marcada por um confronto, onde, de um lado, remanesciam as atitudes míticas, sacerdotais e hierárquicas que mantinham a tradicionalidade e, de outro, as atitudes utópicas, proféticas e autônomas que fundaram a modernidade.

Muito antes dos gregos, a guerra já era o principal movimento autocratizante e considerada pelos gregos como uma atividade não-democrática.

Depois dos gregos, a guerra foi o meio universal de acabar com a política democrática, sintetizando o contrário da democracia. A legitimidade do outro foi negada, sua opinião desvalorizada – a ponto de não permitir qualquer manifestação de opinião – e os espaços públicos – onde os cidadãos poderiam opinar, interagir e polemizar mutuamente – abolidos.

Com o cessar da guerra, o processo autocrático perdeu a força inicial e foi abafado pelo reaparecimento da democracia.

Mas, o que é democracia?

De acordo com a etimologia da palavra, democracia – originária do grego (*demos*: povo, cidadãos; e *kratia*: sistema político ou forma pela qual as decisões do povo são tomadas) – quer dizer “governo do povo”, ou seja, sistema político regido pela população. Em uma democracia, o povo governa e este é a fonte de todo o poder, desde que o exerça de forma direta ou indireta.

Há cerca de 2500 anos, existiam duas maneiras de governar. Numa, a sociedade era comandada por uma só pessoa: o rei ou o monarca. Era a monarquia. Na outra, a sociedade era dirigida por um grupo pequeno de homens ricos. Era a aristocracia. Em algumas cidades da Grécia foi experimentada uma terceira forma de governo, na qual este deveria ser controlado pelo conjunto de homens livres da cidade: os cidadãos. Era a democracia.

Os cidadãos elegiam os governantes que, por sua vez, prestavam contas à população daquilo que estavam fazendo. Se algum político no governo fazia algo que os cidadãos achavam errado, ele podia ser deposto e expulso da cidade.

Na democracia, as leis deviam valer igualmente para todos. Ninguém deveria ter privilégio diante da lei.

No século V a. C., Aristóteles e outros pensadores gregos já utilizavam a palavra democracia para denominar uma forma de governo exercida pela população.

Na opinião de Miguel (2005), o Brasil herdou não só a palavra, mas a própria idéia de democracia da Grécia antiga:

Lá, nos séculos V e IV antes de nossa era, floresceu um regime de governo no qual as decisões políticas eram tomadas pelo conjunto dos cidadãos, reunidos em assembleia. O “governo do povo” tinha, então, um sentido bastante literal: cada cidadão participava diretamente das decisões de governo. Os cargos públicos permanentes eram, em geral, preenchidos por sorteio.

Atualmente, tal forma de organização política é considerada inviável, devido à impossibilidade de reunir em assembleias uma população bem maior e que está distribuída em estados nacionais contemporâneos também mais amplos.

Segundo Miguel (2005), as reuniões na Grécia antiga eram possíveis, pois a democracia grega excluía da cidadania a maioria dos habitantes: estavam de fora mulheres, escravos, estrangeiros, além das crianças. Os escravos não tinham direitos, não participavam da eleição nem do controle do governo. As mulheres também não tinham direitos políticos e ficavam inteiramente subordinadas aos homens. Além

disso, só aqueles que nasciam na cidade podiam ser cidadãos. Mesmo que alguém morasse na cidade durante muitos anos, jamais poderia adquirir os direitos da cidadania.

Miguel (2005) fala sobre a democracia na atualidade:

Uma das características mais importantes das experiências democráticas atuais é a crescente incorporação dos vários grupos sociais à cidadania. A diversidade de interesses é muito grande e, portanto, mecanismos de mediação são necessários para evitar que o conflito social atinja níveis explosivos.

Quando a democracia foi inventada pelos atenienses, originalmente defendia três direitos essenciais: igualdade, liberdade e participação no poder.

Igualdade significa igualar os desiguais, seja por redistribuição de renda, seja por garantir a participação política. A declaração de igualdade não quer dizer que automaticamente todos são iguais, mas que deve se instituir um instrumento eficaz para aplicá-la.

Liberdade significa o direito de qualquer cidadão expor em público interesses e opiniões, debatê-los e acatar a decisão pública da maioria (sendo aprovado ou rejeitado). Após a Revolução Francesa, este direito foi ampliado, dando espaço para a independência de escolher o ofício, o local de moradia, o tipo de educação e o cônjuge – conseqüentemente, a recusa das hierarquias supostamente divinas ou naturais. Também foi acrescentado o direito que indica que todos são inocentes até que se prove o contrário perante tribunal, sendo que a liberação ou a punição deve ser dada perante a lei.

Por fim, participação no poder significa que todo cidadão tem competência para opinar e decidir, já que política não é uma questão técnica nem científica, mas uma ação coletiva.

Em vários lugares do mundo, povos oprimidos lutam por direitos humanos e civis. O conflito entre grupos políticos, religiosos e culturais alimenta o debate sobre o direito de expressão, privacidade, uso da terra e estilos de vida. E, perpassando toda essa discussão, está a questão dos direitos do indivíduo em relação aos interesses da sociedade global.

Uma democracia só existe à medida que seus ideais e valores estão em existência. O ideal democrático não define, em hipótese alguma, uma verdadeira democracia e vice e versa. A democracia resulta de interações entre seu ideal e sua realidade, modelado o tempo inteiro pelo impulso do dever ser e pelo impulso do que

é, um processo de encontros e desencontros.

## 1.2. O estado democrático de direito

A Constituição brasileira de 1988 instituiu o Estado Democrático de Direito, declarando-o – expressamente – em seu primeiro artigo:

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

I - a soberania;

II - a cidadania;

III - a dignidade da pessoa humana;

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

V - o pluralismo político.

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

Uma Constituição, ao consagrar o princípio democrático, almeja uma ordenação normativa para um país em um determinado período histórico em questão.

O princípio democrático é um princípio jurídico-constitucional, com dimensões materiais e procedimentais. Ao tratar das dimensões materiais, foca a observância de valores e princípios, tais como a soberania popular, a garantia dos direitos fundamentais, o pluralismo político e a organização política democrática. Por sua vez, no que concerne ao campo procedimental, vincula a legitimação do Poder ao atendimento de determinadas regras e processos.

Os ideais de liberdade e igualdade constituem a essência do princípio democrático, enquanto a democracia, a soberania popular e a cidadania formam os pilares de tal princípio.

Ao abordar o tema Estado Democrático de Direito, é necessário, primeiro, fazer uma pequena análise de alguns tópicos concernentes à definição de Estado Democrático de Direito. Entre eles, estão as conceituações de Estado, Direito e Poder de Polícia.

O Estado constitui-se pela conjugação de seus elementos: povo, território e governo. Ele é formado pela aglutinação natural de um determinado povo, num dado território, sob o comando de certo governo, com a finalidade própria de alcançar o bem comum. Apesar da existência de controvérsias doutrinárias acerca do tema, essa é a essência de todo o Estado.

Já o Direito é conceituado por Dante como “a proporção real e pessoal de



homem para homem que, conservada, conserva a sociedade e que, destruída, a destrói.”

Dallari (1995) configura o Direito onde:

O homem é um pressuposto da capacidade jurídica, uma vez que todo direito é uma relação entre seres humanos. Entretanto, nada exige que a qualidade de sujeito de direitos e a elevação de uma unidade sejam atribuídas apenas ao indivíduo. E a elevação de uma unidade coletiva àquela condição não tem o sentido de criação de uma substância fictícia, que não existisse antes e que se proclame como uma essência a que se una a ordem jurídica.

Por sua vez, o Poder de Polícia corresponde à atividade do Estado que consiste em limitar o exercício dos direitos individuais em benefício do interesse público.

O Poder de Polícia é descrito no artigo 78 do Código Tributário Nacional:

Considera-se Poder de Polícia atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato, em razão de interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranquilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos.

A expressão “Estado Democrático de Direito”, certamente, decorre da conjugação destes conceitos. Contudo, significa algo mais do que essa simples união. Representa algo novo, que incorpora essas ideias, mas as supera, na medida em que introduz um componente revolucionário e transformador do Estado Tradicional. A intenção do legislador constituinte, ao cunhar a expressão “Estado Democrático de Direito”, no primeiro artigo de nossa Carta Constituinte, foi mostrar que se pretendia um país governado, administrado por poderes legítimos, submissos à lei e obedientes aos princípios democráticos fundamentais. Certamente, a pretensão não era adjetivar o Estado de democrático, mas, sim, alcançar-lhe legitimação, fortalecimento e condições de sustentação.

Segundo Dallari (2003, p. 16):

O conceito de Estado Democrático de Direito reconhece, respeita e incorpora as conquistas representadas pelo Estado de Direito e pelo Estado Social de Direito, mas soma à igual possibilidade de participação na elaboração das normas gerais que devem reger a organização social o controle de sua aplicação aos casos particulares. Trata-se, enfim, de instaurar a cidadania, onde o “cidadão é aquele que tem uma parte legal na autoridade deliberativa e na autoridade judiciária”. Idealmente, portanto, supera-se a angústia e resolve-se o enigma inicial, uma vez que as leis assim elaboradas e aplicadas se aproximam verdadeiramente do sentido do justo imperante em uma sociedade.

A vontade que deve prevalecer é aquela que consta da lei, não a vontade

pessoal dos governantes ou autoridades. Essa posição é evidenciada pelo entendimento dos teóricos de que a lei representa a vontade da maioria, do supremo soberano, que é o povo.

A Constituição de 88, embora não seja perfeita, pode ser considerada uma das mais modernas e democráticas no que diz respeito ao tema “Estado Democrático de Direito.”

Além dos direitos fundamentais, determina que o Brasil seja uma República; qualifica o Estado como Democrático de Direito e textualiza outros princípios presentes em todos os Estados contemporâneos. O texto prevê mecanismos de participação ativa não só através do voto, mas também do controle aos poderes instituídos.

Apesar disso, o “Estado Democrático de Direito” somente se aperfeiçoa na proporção em que o povo haja ativamente, na medida em que os representantes reflitam em seus atos os verdadeiros anseios populares.

### **1.3. A democracia no Brasil**

No Brasil, a transição para a democracia passou por um grande processo, que teve início em meados dos anos 70 e terminou no começo de 1985.

Um dos marcos da redemocratização do Brasil ocorreu com o retorno do governo civil, há mais de vinte anos, em março de 1985, quando os civis voltaram a exercer o poder no país, depois de uma longa ditadura militar. Somado ao fim do militarismo, também contribuíram para a redemocratização a promulgação de uma nova Constituição, em 1988, e a eleição direta para a Presidência da República, em 1989.

O processo de redemocratização, que contou desde o golpe de 1964 com o apoio dos trabalhadores e da classe média assalariada e intelectualizada, recebeu a decisiva adesão da burguesia (mais especificamente dos empresários líderes) em torno de 1977. Foi este apoio que fortaleceu o processo de redemocratização, mas foi também o fator que, conduzindo a uma “transição conservadora” (Weffort, 1984), levou alguns analistas a afirmarem que a transição não ocorreu efetivamente (Fernandes, 1985).

O Brasil pode ser qualificado como um país democrático no que se refere às

seguintes conquistas:

Liberdade de expressão e de associação

Direito de voto e de informação alternativa

Direito dos líderes políticos de competirem por apoio

Elegibilidade para cargos públicos

Eleições livres.

No entanto, a respeito da igualdade social em nosso país, estamos distantes de atingi-la. Segundo o professor e sociólogo Hélio Jaguaribe (1985), a democracia social seria uma “democracia organizatória que configura a sociedade para os fins da coletividade: o Estado se torna fiscal da interdição de certas práticas que possam afetar o interesse público (medidas antitruste), e finalmente, ativo coordenador da economia (dirigismo) e preservador dos interesses da classe trabalhadora.”

Segundo Weffort (1992), uma Democracia social pressupõe uma classe trabalhadora muito bem organizada, um alto grau de consenso a respeito das questões decisivas para o desenvolvimento social e econômico do país e uma sociedade com capacidade de planejamento.

A Democracia brasileira foi classificada por Weffort como uma Democracia de conflito, com uma sociedade muito desorganizada e dividida entre integrados e marginalizados. Segundo ele, para consolidar a Democracia, era preciso fazê-la a partir das bases populares, promovendo a capacidade de organização democrática e luta social, particularmente entre os segmentos mais pobres. Quanto maior a participação popular, menor a distancia entre liberdade política e igualdade social.

#### 1.4. Democracia representativa ou participativa?

Em uma democracia, o governo é exercido em função do bem comum. Ela visa o aperfeiçoamento de todos, dando-lhes oportunidades, favorecendo a aquisição dos meios básicos e necessários a esse aperfeiçoamento, defendendo os direitos inalienáveis do homem e facilitando-lhe o cumprimento dos deveres.

Este regime de governo não é um sistema fechado e rígido. Ele se configura conforme as necessidades e a evolução do povo.

Os cidadãos podem participar das deliberações que interessam à coletividade através de três tipos de democracia: direta, indireta (ou representativa) e semidireta

(ou participativa).

Entende-se por democracia direta a forma de governo em que os cidadãos tomam as decisões, diretamente, com validade para todos.

No sistema democrático direto, o povo dirige por ele mesmo, sem representantes, os poderes políticos governamentais. Este modelo permite que o povo atue nas decisões sobre os afazeres que dizem respeito à coletividade, oferecendo uma participação efetiva e imediata, na medida em que o poder é exercido sem qualquer representação ou delegação de decisão.

Este tipo de democracia era praticado na antiguidade e de forma bastante diferente do que pode ser visto atualmente.

Já, quando as deliberações coletivas são tomadas de forma indireta pelos membros de uma determinada coletividade, ou seja, por pessoas especialmente eleitas para essa finalidade, estamos falando de democracia representativa, periódica e limitada.

A democracia representativa não pode ser entendida como uma resposta histórica às impossibilidades geradas pela democracia direta. Isso porque a trajetória do conceito de democracia não é linear. No século XV, na Suécia, foi criado um parlamento que dava a representantes do povo, da burguesia, do clero e da nobreza voz num parlamento. Já no século XVII, funcionando como sistema de pesos e contrapesos – com o intuito de limitar o poder absolutista –, a Europa experimentou uma série de experiências de separação dos poderes. Ocupando lugar nos parlamentos, estavam cidadãos eleitos para representar determinadas parcelas da sociedade. É dessa escolha que nasce a ideia de democracia representativa.

A principal característica da democracia representativa é a participação popular indireta, periódica e formal, que se configura e se organiza mediante regras que disciplinam as técnicas de escolha dos representantes do povo.

Segundo Bobbio (1979, p.34), essa participação dos cidadãos, direta ou indireta, nas deliberações que em diversos níveis e nos mais diversos setores interessam à coletividade, pode ser constatada mediante o exame de seis regras básicas:

- 1) Todos os cidadãos que tenham alcançado a maioria, sem distinção de raça, religião, condição econômica ou sexo, devem gozar dos direitos políticos, isto é, do direito de expressar por meio do voto a própria opinião e/ou de eleger quem se expresse por ele;
- 2) O voto de todos os cidadãos deve ter peso igual (isto é, deve valer por um);

- 3) Todos os cidadãos que gozam dos direitos políticos devem ser livres para votar, conforme opinião própria, formada o mais livremente possível, isto é, numa competição entre grupos políticos organizados que disputam entre si para agregar os anseios e transformá-los em deliberações coletivas;
- 4) Os cidadãos devem ser livres, também, no sentido de possuírem alternativas reais, isto é, de poderem escolher entre várias alternativas;
- 5) Seja por deliberações coletivas, seja por eleição de representantes, vale o princípio de maioria numérica, mesmo que possam se estabelecer diversas formas de maioria (relativa, absoluta, qualificada) em determinadas circunstâncias, previamente estabelecidas; e
- 6) Nenhuma decisão tomada pela maioria deve limitar os direitos da minoria, em particular o direito de tornar-se maioria em igualdade de condições.

A chegada do século XX despertou na população a percepção de que não bastava mais pensar em representação de determinadas classes no poder. O sentimento de que todos os cidadãos podem contribuir para a construção do poder passou a ser a tônica do momento. Nascia, então, a ideia do sufrágio universal.

Segundo Dantas (S.D.):

Atravessamos grande parte do século XX sob a crença de que a forma representativa, desde que assegurada a liberdade de participação de todos os cidadãos, era ideal para contemplarmos amplamente o conceito de democracia.

Assim sendo, o fim do século XX foi marcado pela crença na existência de uma crise na forma de democracia representativa. Tal processo abriu espaço para fortalecer o conceito de democracia participativa, com características semidireta, ou seja, uma democracia que não desconsidera os representantes, mas aproxima a sociedade da arena decisória. De acordo com alguns teóricos, a democracia participativa passou a configurar-se como um conjunto contínuo entre a forma direta e a representativa.

E foi desta forma que a Organização das Nações Unidas – ONU, em seu relatório sobre o Índice de Desenvolvimento Humano de 2000, definiu uma nova forma de se entender a democracia.

Para Dantas (S.D.), não basta votar em eleições livres e garantir a existência de oposição e liberdade de imprensa. Segundo o autor, “o objetivo é fazer com que, juntos, os cidadãos reivindiquem espaço e avancem em suas conquistas. Ao Estado, cabe oferecer ferramentas que catalisem essas demandas, afastando-se da clássica visão horizontal de poder.”

A Constituição brasileira combina representação e participação direta, como se observa desde o art. 1º, § único, quando afirma que todo poder emana do povo, que

o exerce por meio de representantes eleitos indireta (democracia representativa), ou diretamente (democracia participativa). Consagram-se, nesse dispositivo, os princípios fundamentais da ordem democrática representativa, tendendo para a democracia participativa.

A democracia participativa é aquela que, partindo de uma democracia representativa, utiliza-se de mecanismos que proporcionam ao povo um engajamento nas questões políticas, legitimando questões de relevância para a comunidade como um todo, através de uma participação direta, seja pelo plebiscito<sup>1</sup>, referendo<sup>2</sup>, iniciativa popular<sup>3</sup>, audiência pública, consultas ou qualquer outra forma de manifestação popular.

Segundo Aieta (2006), no tocante à justificação de democracia participativa, tem-se o ideal democrático convivendo sustentado por dois pilares que se complementam. O primeiro é a ideia – força de ser governo do povo e o segundo é a ideia de dever – ser busca e construção incessante do bem comum em prol da coletividade.

Na opinião da autora, a vida democrática não pode ser reduzida a uma mera delegação da vontade popular, devendo ter por escopo a superação de possíveis rupturas entre a vontade dos representantes e a dos representados, munindo-os de instrumentos de intervenção no processo político.

---

<sup>1</sup> Expresso no artigo 14, inciso I, da Constituição Federal/88, é o primeiro dos instrumentos de Democracia Participativa posto à disposição do povo. É uma espécie de consulta popular que se verifica antes de ser tomada uma decisão; assim, o cidadão se manifesta favorável ou contra uma questão política, com reflexo em toda a sociedade, gerando um efeito vinculante para as autoridades, conforme o seu resultado.

<sup>2</sup> O Referendo é um procedimento formal regulado por lei, conforme determina a Constituição Federal, em que os cidadãos têm o direito de se manifestar sobre decisões governamentais, objetivando confirmar ou recusar tais decisões, mediante o voto pessoal. Assim como o resultado no plebiscito, o do referendo também é vinculante, não podendo ser desrespeitado pela Administração.

<sup>3</sup> É o procedimento previsto no artigo 14, inciso III, da Lei maior, que consiste na possibilidade do povo desencadear o processo legiferante, mediante a proposta de determinado projeto de lei, desde que seja subscrito por um determinado número de eleitores. É a possibilidade de iniciar o processo legislativo pelo povo, vinculando-o ao Poder Legislativo para dar seguimento ao projeto; não importa em garantia de que se tornará lei, já que sua aprovação não é obrigatória; seguirá as etapas de apreciação por parte do Congresso Nacional.

## 2 ELEIÇÕES E VOTO NO BRASIL: CONQUISTAS DA ÉPOCA COLONIAL

### 2.1 Histórico das eleições e do voto no Brasil: das primeiras eleições regulares aos dias atuais

As eleições no Brasil não são uma experiência recente. Elas surgiram no século XV, com os colonizadores portugueses, que chegaram ao país interessados em encontrar riquezas minerais e mercadorias que pudessem ser vendidas na Europa.

A escolha de representantes no Brasil já acontece há pelo menos 500 anos – resultado da tradição portuguesa de eleger os administradores dos povoados sob domínio luso. Mal os colonizadores portugueses pisaram no Brasil e já passaram a realizar votações para eleger os que iriam governar as vilas e cidades que fundavam.

A primeira eleição de que se tem notícia foi realizada em meados de 1532, para a escolha dos representantes do Conselho Municipal da Vila de São Vicente-SP. Entretanto, em 1821, devido às pressões populares e ao crescimento econômico do país, foi realizada uma eleição para a escolha de deputados que representariam o Brasil nas Cortes de Lisboa. Os eleitos iriam redigir e aprovar a primeira Constituição da Monarquia Portuguesa. Essas eleições duraram vários meses, em virtude das inúmeras formalidades. Na ocasião, algumas províncias sequer chegaram a eleger seus deputados.

A eleição às Cortes de Lisboa seguiu as determinações da Constituição espanhola de 1812, adotada para o Reino Unido de Portugal, Brasil e Algarves.

Durante o Império, as eleições eram controladas pelo Imperador, por meio da Secretaria do Estado dos Negócios do Brasil, dos presidentes das províncias e da oligarquia rural.

A Independência do Brasil obrigou o país a buscar o aperfeiçoamento de sua legislação eleitoral, embora durante todo o Império as normas vigentes para as eleições tenham sido copiadas do modelo francês.

Em 25 de março de 1824, D. Pedro I outorgou a primeira Constituição brasileira, que estabeleceu que o Poder Legislativo fosse exercido pela Assembleia Geral, formada pela Câmara dos Deputados e pelo Senado, determinou eleições indiretas e estabeleceu o voto censitário e a verificação dos poderes.

A primeira lei eleitoral do Império mandava proceder à eleição dos deputados e senadores da Assembleia Geral Legislativa e dos membros dos Conselhos Gerais

das Províncias.

O voto era obrigatório. No caso de impedimento, o eleitor comparecia por intermédio de seu procurador, enviando sua lista assinada e reconhecida por tabelião. O voto por procuração só deixou de existir em 1842, época em que se estabeleceram as juntas de alistamento, formadas por um juiz de paz do distrito – que era o presidente –, um pároco e um fiscal.

Até 1828, as eleições para os governos municipais obedeceram às chamadas Ordenações do Reino – determinações legais emanadas do rei e adotadas em todas as regiões sob o domínio de Portugal. No princípio, o voto era livre. Com o tempo, porém, ele passou a ser direito exclusivo dos que detinham maior poder aquisitivo, entre outras prerrogativas. A idade mínima para votar era 25 anos. Escravos, mulheres, índios e assalariados não podiam escolher representantes nem governantes.

Em 1855, foi instituído o voto distrital, por meio da chamada Lei dos Círculos.

Mais tarde, a Lei do Terço, de 1875, destacou-se do conjunto das leis imperiais por ter introduzido a participação da justiça comum no processo eleitoral e pela instituição do título eleitoral. O nome dado à lei era derivado do fato de que o eleitor votava em dois terços do número total dos que deveriam ser eleitos.

Até fins do Império, a relação entre Estado e Religião era predominante. Naquela época, algumas eleições foram realizadas dentro das igrejas e, somente em 1881, com a edição da Lei Saraiva, é que as cerimônias religiosas obrigatórias que precediam os trabalhos eleitorais foram dispensadas. Esta lei aboliu as eleições indiretas, instituiu as eleições diretas e confiou o alistamento à magistratura, extinguindo as juntas paroquiais de qualificação. Somente dez anos mais tarde, a Constituição de 1891 determinou a separação entre a Igreja e o Estado, pondo fim à ligação até então estabelecida entre política e religião.

Um novo período da legislação eleitoral brasileira surgiu com a Proclamação da República, marcando o fim do censo pecuniário ou voto censitário.

Em 1890, o chefe do governo provisório, marechal Deodoro da Fonseca, promulgou o regulamento eleitoral organizado por Aristides Lobo (Decreto 200-A), considerado a primeira lei eleitoral da República e que tratava unicamente da qualificação dos eleitores.

Naquele mesmo ano, o ministro e secretário do Estado dos Negócios do Interior, José Cesário de Faria Alvim, publicou o “Regulamento Alvim”. Tal



regulamento conferia aos cidadãos eleitos para o primeiro Congresso poderes especiais para exprimir a vontade nacional acerca da Constituição publicada pelo Decreto nº. 510, de 22 de junho de 1890, bem como para eleger o primeiro presidente e o vice-presidente da República.

A primeira Constituição Republicana criou o sistema presidencialista, em que o presidente e o vice-presidente deveriam ser eleitos pelo sufrágio direto da nação, por maioria absoluta de votos.

Durante a Velha República ou Primeira República, prevaleceu a chamada ‘política dos governadores’: o presidente da República apoiava os candidatos indicados pelos governadores nas eleições estaduais e estes davam suporte àquele que fosse indicado pelo presidente nas eleições presidenciais.

O governo central controlava o eleitorado regional, a propaganda dos candidatos oficiais e fiscalizava o voto não secreto dos eleitores e a apuração. Além disso, controlava a Comissão de Verificação de Poderes do Congresso, que era responsável pelos resultados eleitorais finais e pela diplomação dos eleitos.

O trabalho da Comissão de Verificação de Poderes do Congresso representou a etapa final de um processo de aniquilamento da oposição, chamado de ‘degola’, executado durante toda a República Velha.

Preocupado com a seriedade do processo eleitoral, o presidente Wenceslau Brás sancionou, em 1916, a Lei 3.139, que entregou ao Poder Judiciário o preparo do alistamento eleitoral. Tal iniciativa foi considerada o ponto de partida para a criação da Justiça Eleitoral, que só viria a acontecer em 1932.

Mais tarde, com a Revolução de 1930, foi criada uma comissão de reforma da legislação eleitoral, cujo trabalho resultou no primeiro Código Eleitoral do Brasil. O principal objetivo era a moralização do sistema eleitoral.

O Código Eleitoral de 1932 criou a Justiça Eleitoral, que passou a ser responsável por todos os trabalhos eleitorais – alistamento, organização das mesas de votação, apuração dos votos, reconhecimento e proclamação dos eleitos. Além disso, o código regulou em todo o país as eleições federais, estaduais e municipais.

O Código Eleitoral introduziu o voto secreto, o voto feminino e o sistema de representação proporcional, em dois turnos simultâneos. Pela primeira vez, a legislação eleitoral fez referência aos partidos políticos, mas ainda era admitida a candidatura avulsa. Esse código já previa o uso de máquina de votar, o que só veio a se efetivar na década de 90.

Ainda em 1932, houve a convocação de uma Assembleia Nacional Constituinte, decorrente da Revolução Constitucionalista. Ficou decidido que, além dos deputados eleitos na forma prescrita pelo Código Eleitoral, outros quarenta seriam eleitos pelos sindicatos legalmente reconhecidos, pelas associações de profissionais liberais e de funcionários públicos. Era a chamada representação classista.

Em 1935, as críticas ao Código Eleitoral de 1932 levaram à promulgação do segundo Código do país, a Lei nº. 48, que substituiu o primeiro sem alterar as conquistas já realizadas.

Sustentado por setores sociais conservadores, em 1937, Getúlio Vargas anunciou a Constituição de 1937 como sendo a nova ordem do país ou chamado “Estado Novo”. Entre as mudanças provocadas pela Constituição estavam a extinção da Justiça Eleitoral, a abolição dos partidos políticos existentes, a suspensão das eleições livres e o estabelecimento de eleição indireta para presidente da República, com mandato de seis anos.

Após oito anos, em 1945, Getúlio Vargas anunciou eleições gerais e lançou Eurico Gaspar Dutra, ministro da Guerra do seu governo, como seu candidato.

Sob forte pressão, Getúlio Vargas editou a Lei Constitucional nº. 9/45, alterando, desta forma, vários artigos da Constituição, inclusive os que tratavam dos pleitos. Foram então convocadas eleições e determinado o prazo de noventa dias para fixar as datas da realização do pleito para presidente e governadores de estado, bem como para o parlamento e assembleias.

No mesmo ano, o restabelecimento da Justiça Eleitoral foi possível graças à validação do Decreto-Lei 7.586/45, conhecido como Lei Agamenon, em homenagem ao ministro da Justiça Agamenon Magalhães, responsável por sua elaboração. Com o decreto, foi possível regular em todo o país o alistamento eleitoral e as eleições.

Oposição e cúpula militar se articularam e deram o golpe de 29 de outubro de 1945. Os ministros militares destituíram Getúlio Vargas e passaram o governo ao presidente do Supremo Tribunal Federal, José Linhares, à época também presidente do TSE, até a eleição e posse do novo presidente da República, o general Dutra, em janeiro de 1946. Era o fim do Estado Novo.

Com a extinção do Estado Novo, teve início o processo de restabelecimento do sistema democrático no Brasil – consolidado durante o governo Dutra. Mesmo com a repressão, a luta pela redemocratização foi intensificada, principalmente após o lançamento, por um grupo de intelectuais, do “Manifesto Mineiro”.

Sendo assim, após a reinstalação da Justiça Eleitoral, foram empossados o presidente Eurico Gaspar Dutra e a Assembleia Nacional Constituinte.

A publicação do Código Eleitoral, em 1945, trouxe como grande novidade a exclusividade dos partidos políticos na apresentação dos candidatos. Este vigorou com poucas alterações até o advento do Código Eleitoral de 1950.

Após a promulgação da Constituição, em 18 de setembro de 1946, a Câmara dos Deputados e o Senado Federal passaram a funcionar como Poder Legislativo ordinário.

Nove anos mais tarde, em 1955, foi criada a folha individual de votação, através da Lei 2.250/55, que fixou o eleitor na mesma seção eleitoral e aboliu, entre outras fraudes, a do uso de título falso ou de segunda via obtida de modo doloso. Outra alteração significativa do Código Eleitoral de 1950 foi a adoção da cédula única de votação. Com a utilização da cédula oficial foi possível garantir a liberdade e o sigilo do voto, facilitando a apuração dos pleitos e contribuindo para combater o poder econômico, liberando os candidatos de vultosos gastos com a impressão e a distribuição de cédulas.

Depois de alguns anos, o período compreendido entre 1964 e 1985 marcou a força do Regime Militar no Brasil. A legislação eleitoral em vigor, entre a deposição do presidente João Goulart, em 1964, e a eleição de Tancredo Neves, em 1985, foi marcada por uma sucessão de atos institucionais e emendas constitucionais, leis e decretos-leis com os quais o Regime Militar conduziu o processo eleitoral de maneira a adequá-lo aos seus interesses, visando ao estabelecimento da ordem preconizada pelo Movimento de 64 e à obtenção de uma maioria favorável ao governo.

O Regime Militar alterou a duração de mandatos, cassou direitos políticos, decretou eleições indiretas para presidente da República, governadores dos estados e dos territórios e para prefeitos dos municípios considerados de interesse da segurança nacional e das estâncias hidrominerais. Também instituiu as candidaturas natas, o voto vinculado, as sublegendas, além de ter alterado o cálculo para o número de deputados na Câmara, com base ora na população, ora no eleitorado, privilegiando estados politicamente incipientes, em detrimento daqueles tradicionalmente mais expressivos, reforçando assim o poder discricionário do governo.

Entre os fatos que marcaram o período do Regime Militar, os principais foram:

Em 15 de julho de 1965, foi aprovada a Lei Orgânica dos Partidos Políticos (Lei nº 4.740).

Em 27 de outubro de 1965, o AI-2 extinguiu os partidos políticos.

Ainda em 1965, o Ato Complementar nº. 4 determinou ao Congresso Nacional a criação de organizações com atribuições de partidos políticos, o que deu origem à ARENA e ao MDB.

Em 13 de dezembro de 1968, o AI-5 suspendeu as garantias da Constituição de 67 e ampliou os poderes ditatoriais do presidente da República, permitindo-lhe, em 1968, decretar o recesso do Congresso Nacional.

Visando ao controle sobre o eleitorado e sobre o Congresso Nacional, a “Lei Falcão” (Lei nº. 6.339/76) restringiu a propaganda eleitoral, impedindo o debate político nos meios de comunicação.

Em 1977, a Emenda Constitucional nº. 8 instituiu a figura do senador biônico.

A Emenda Constitucional nº. 11/78 revogou os atos institucionais e complementares impostos pelos militares e modificou as exigências para a organização dos partidos políticos.

A Lei nº. 6.767, de 20 de dezembro de 1979, extinguiu a ARENA e o MDB e restabeleceu o pluripartidarismo, sinalizando para o início da abertura política.

Em 19 de novembro de 1980, a Emenda Constitucional nº. 15 restabeleceu as eleições diretas para governador e senador e eliminou a figura do senador biônico.

Em 1982, houve o fim do voto vinculado da legislação eleitoral e a criação da Lei nº. 6.996/82, que dispôs sobre a utilização do processamento eletrônico de dados nos serviços eleitorais.

Em 1985, a Lei nº. 7.444 disciplinou a implantação do processamento eletrônico de dados no alistamento eleitoral e na revisão do eleitorado.

No Regime Militar, cinco presidentes militares foram eleitos indiretamente. A sociedade, principalmente nas grandes cidades, mobilizou-se por mudanças políticas que levassem à redemocratização do país.

A primeira eleição de um presidente da República civil durante esse regime de exceção foi ainda indireta, por meio de um colégio eleitoral. E levou à presidência Tancredo Neves, que faleceu antes de tomar posse, vindo a assumir o cargo seu vice, José Sarney, em 1985.

Com a chegada da República Nova, o Brasil passou por mudanças significantes.

A Constituição de 1988 determinou a realização de um plebiscito para definir a forma (república ou monarquia constitucional) e o sistema de governo

(parlamentarismo ou presidencialismo) e prescreveu que o presidente e os governadores, bem como os prefeitos dos municípios com mais de 200 mil eleitores, fossem eleitos por maioria absoluta ou em dois turnos, se nenhum candidato alcançasse a maioria absoluta na primeira votação.

Já nos municípios com menos de 200 mil eleitores, os chefes do Executivo seriam eleitos, em turno único, por maioria simples.

A Constituição estabeleceu, ainda, que o período de mandato do presidente seria de cinco anos, vedando-lhe a reeleição para o período subsequente, e fixou a desincompatibilização até seis meses antes do pleito para os chefes do Executivo (federal, estadual ou municipal) que quisessem concorrer a outros cargos.

Em 1993, a Emenda Constitucional nº. 4/93 estabeleceu que a lei que alterasse o processo eleitoral somente seria aplicada um ano após sua vigência.

No ano seguinte, a Emenda Constitucional de Revisão nº. 5/94 reduziu para quatro anos o mandato presidencial.

Em 1997, a reeleição dos chefes do Executivo para um único período subsequente foi possível graças à Emenda Constitucional nº. 16/97.

Naquele mesmo ano, a aprovação da Lei nº. 9.504/97 permitiu o início de uma nova fase, com normas mais duradouras para as eleições.

Depois de muitos Atos Institucionais e Emendas Constitucionais, a legislação brasileira pôde ser adequada às eleições e à democracia.

Mais tarde, com a chegada da informatização, as eleições tiveram um rumo bastante positivo, marcando definitivamente o processo eleitoral brasileiro.

O Cadastro Único Computadorizado de Eleitores permitiu a consulta de informações sobre qualquer eleitor dentro do território nacional. Isso possibilitou à Justiça Eleitoral identificar inscrições múltiplas de eleitores e eliminá-las gradualmente. É o chamado Batimento promovido pelo Tribunal Superior Eleitoral.

Em seguida, veio a totalização de resultados por meio do computador e, posteriormente, com a criação da urna eletrônica, a informatização total do processo de votação e de apuração.

Criada pela própria Justiça Eleitoral brasileira, a urna eletrônica espelha, em suas características, a realidade do processo político-eleitoral brasileiro. Devido ao grande número de partidos, candidatos e de eleitores analfabetos e semianalfabetos em nosso país, optou-se por um teclado com cores e números dispostos como em um aparelho de telefone comum. Para facilitar o voto dos deficientes visuais, há, em cada

tecla, a inscrição correspondente em alfabeto Braille.

Em 2000, a Justiça Eleitoral comemorou os 100% de informatização do voto, com o uso de urnas eletrônicas em todo o País.

## 2.2. Votar é uma obrigação ou um direito conquistado através da democracia?

O verdadeiro exercício da cidadania é manifestado através do voto – a maneira mais eficiente de pôr em prática a soberania popular. Entretanto, diante de um país e de uma sociedade que têm passado por constantes mudanças, vale analisar a questão-tema acima levantada: votar é uma obrigação ou um direito conquistado através da democracia?

Antes de apresentar um parecer sobre o assunto, é necessário abordar a questão que trata dos Direitos Políticos, pois é através de tais direitos que o eleitor tem condição de intervir na vida política, votando e sendo votado.

O surgimento dos direitos políticos ficou caracterizado a partir do momento em que a soberania popular – largamente disseminada após a Revolução Francesa – ocupou o lugar da monarquia absolutista, mostrando ao povo que a titularidade do poder pertenceria a todos os cidadãos.

Alexandre de Moraes (2003, p.232) conceitua os direitos políticos da seguinte forma:

(...) o conjunto de regras que disciplina as formas de atuação da soberania popular, conforme preleciona o 'caput' do art. 14 da Constituição Federal. São direitos públicos subjetivos que investem o indivíduo no status *activae civitatis*, permitindo-lhe o exercício concreto da liberdade de participação nos negócios políticos do Estado, de maneira a conferir os atributos da soberania.

Ainda segundo o 'caput' do art. 14 da CF/88, está garantido aos cidadãos brasileiros o sufrágio universal, que por sua vez garante a soberania popular, e esta garante os direitos políticos.

A palavra sufrágio provém do latim – *suffragium*, que significa: “declaração que se faz da própria vontade, em matéria de eleições.”

De acordo com a doutrina, existem duas escolas que estudaram o assunto. A primeira delas vê o sufrágio como uma função, tendo como suporte a visão de

soberania nacional, desenvolvida por Barnave em 1791, durante a Revolução Francesa. Por este ponto de vista, a vontade autônoma do eleitor não interfere na eleição, e sim, somente a vontade soberana da nação, podendo esta investir no exercício da função eleitoral, considerando aqueles que julgarem aptos ao cumprimento desse dever. Vale ressaltar que a obrigatoriedade do voto é decorrente dessa doutrina.

Já a segunda escola – a da soberania popular –, desenvolvida por Rousseau na mesma época, enxerga o sufrágio como um direito. Desta forma, cada indivíduo é titular de parte ou fração da soberania, pois o povo é soberano. O sufrágio admite que, se o voto é um direito, seu exercício será facultativo e o mandato será imperativo e não representativo. Para Rousseau, o direito de voto é um direito que ninguém pode tirar dos cidadãos.

A natureza do voto se caracteriza pelo dever do cidadão em manifestar sua vontade. Amora (2003, p.777) define o voto como “o modo de manifestar a opinião em um pleito eleitoral”, enquanto Pinto (2003, p.136) declara que o voto “é o meio pelo qual é exercida a parte ativa do direito de sufrágio.”

Atualmente, no Brasil, o processo eleitoral é organizado pela Justiça Eleitoral, composta por um Tribunal Superior Eleitoral, com sede na Capital da República e jurisdição em todo o País; por um Tribunal Regional Eleitoral, na Capital de cada Estado, no Distrito Federal e, mediante proposta do Tribunal Superior Eleitoral, na Capital de Território; pelas juntas eleitorais; e pelos juízes eleitorais.

As eleições brasileiras são realizadas pelo sistema universal e direto com voto obrigatório e secreto para homens e mulheres maiores de 18 anos e facultativo para os analfabetos, maiores de 70 anos e maiores de 16 e menores de 18 anos.

No Brasil, as eleições acontecem no primeiro domingo de outubro do ano respectivo, ou seja, a cada dois anos, as escolhas do Presidente da República e do Vice-Presidente acontecem juntamente com as escolhas do Governador e Vice-Governador do Estado e Distrito Federal, Senador, Deputado Federal, Deputado Distrital e Deputado Estadual. Após dois anos, é vez de eleger Prefeito, Vice-Prefeito e Vereador.

As escolhas dos representantes do Poder Executivo e Legislativo realizam-se simultaneamente, no primeiro domingo de outubro, em turno único para o Legislativo (Senador, Deputado Federal, Deputado Distrital, Deputado Estadual e Vereador), podendo haver segundo turno para cargos do Poder Executivo (Presidente da

República, Vice-Presidente, Governador e Vice-Governador do Estado e Distrito Federal e Prefeito), que então se realiza no último domingo de outubro, a cada dois anos, respectivamente. A eleição sempre ocorre no ano anterior ao término do mandato vigente.

A obrigatoriedade do voto foi instituída no país, em 24 de fevereiro de 1932, por um decreto do presidente Getúlio Vargas.

Países como a Argentina, Austrália, Bélgica, França, México e Portugal, entre outros, também adotam o mesmo sistema de voto obrigatório.

Mas, o que a obrigatoriedade do voto significa para o Brasil e para os cidadãos brasileiros? Para uns, votar é uma obrigação. Para outros, um direito, uma conquista do eleitor, através da democracia.

Enquanto uma parte do eleitorado brasileiro questiona a obrigatoriedade do voto e declara que se o voto fosse facultativo não compareceria às urnas, a outra considera o ato de votar uma questão de consciência e envolvimento. A corrente em defesa do voto acredita que o sufrágio é a ferramenta capaz de mudar a realidade do país. Já quem é contrário à obrigatoriedade alega que a verdadeira democracia está em não impor à população determinado comportamento.

Mesmo sendo obrigatório, todo sufrágio é restrito, porém em menor grau se comparado ao sufrágio restrito. Entre as restrições do sufrágio universal quanto à capacidade dos eleitores estão: a nacionalidade, a capacidade mental, o serviço militar e a idade mínima.

### 2.3. O voto no direito eleitoral: tendências atuais

A preocupação humana em estabelecer claramente as condições de acesso ao poder na sociedade remonta a tempos antigos. Com exceção dos sistemas de orientação monárquica, a maioria das sociedades ocidentais opta pela república, seja presidencialista ou parlamentarista, como forma de governo.

Na atualidade, o direito de sufrágio é consectário da concepção democrática, visto que é mediante o ato de votar que os detentores de cargos obtêm legitimidade para o exercício do poder, conferindo-se a competência indispensável aos representantes do corpo político para a condução das atividades estatais por intermédio dos eleitos.



Deste modo, sob a ótica do eleitor, detentor do jus suffragii, as condições para o exercício do direito de voto foram gradualmente atenuadas ao longo do tempo, como evidenciado pela inclusão do voto feminino, possibilitando a participação ampliada de diversos indivíduos no processo de seleção de seus representantes por meio do sufrágio.

Na contemporaneidade, há consenso na concepção de que a qualidade democrática de um regime está diretamente relacionada à ampla participação na tomada de decisões. No contexto brasileiro, especificamente no que diz respeito à condução de eleições e à ocupação de cargos políticos, adotou-se o paradigma de jurisdição especializada. Nesse arranjo, o controle é submetido ao escopo jurídico, sendo exercido por um órgão especializado e dedicado, instituído dentro da estrutura do Poder Judiciário, ao qual são conferidas as competências eleitorais.

No âmbito do Direito Eleitoral, as expressões "cidadania" e "cidadão" assumem uma acepção restrita, compreendendo exclusivamente o jus suffragii e o jus honorum, ou seja, os direitos de votar e ser votado.

O direito de se engajar no processo eleitoral como postulante é uma prerrogativa política integrante dos direitos e garantias fundamentais consagrados no seio da Constituição Federal da República Federativa do Brasil. É por meio do ato de votar que os cidadãos elegem seus representantes, conferindo-lhes poderes de representação para atuarem nos domínios dos poderes do Estado.

A manifestação da soberania popular se dará por meio do sufrágio universal e do voto direto e secreto, com igual valor para todos, e, conforme estabelecido pela legislação, por intermédio de plebiscito, referendo e iniciativa popular (art. 14 § 1º). A condição de cidadão é conferida àquele que detém direitos políticos, facultando-lhe, por conseguinte, a participação na gestão dos destinos de sua nação, seja através do ato de eleger ou de ser eleito para desempenhar funções públicas.

Neste contexto, a expressão do sufrágio por meio do voto destinado à ocupação de cargos políticos configura-se como uma das modalidades de exercício do sufrágio, uma vez que os representantes do corpo político deliberam, cumprindo a representação derivada do exercício do sufrágio. O voto representa a concretização prática do direito subjetivo ao sufrágio, constituindo-se, ademais, em um ato jurídico, visto que o ato de sua emissão também se configura como um direito subjetivo.

Constituindo-se como um atributo do poder soberano do povo, o voto se configura como o instrumento primordial de sua atuação no âmbito da democracia

representativa, caracterizando-se, assim, como um direito público subjetivo. Nesse contexto, o ato de votar transcende sua natureza meramente facultativa, revelando-se também como um dever inerente ao indivíduo, que tem a obrigação de expressar sua vontade por meio do exercício do voto. Importa salientar que em determinados regimes democráticos, a faculdade de exercer tal direito é concedida, enquanto em outros, estabelece-se a obrigatoriedade do sufrágio.

Assumindo o papel de instrumento preeminente para o exercício da soberania popular, o voto configura-se como uma expressão do poder subjetivo do cidadão, desempenhando, desse modo, uma função intrínseca à democracia representativa. Este direito público subjetivo também se reveste da natureza de um dever, incumbindo ao indivíduo o compromisso de manifestar sua vontade por meio do ato de votar. Em regimes democráticos diversos, observa-se uma variação quanto à concessão da faculdade de exercício desse direito, sendo facultativo em alguns casos e obrigatório em outros.

Neste contexto, é relevante registrar que a obrigação de participar do processo eleitoral, por meio do voto, não implica interferência na autonomia de escolha do eleitor. Isso significa que, mesmo nos sistemas em que se estabelece a obrigatoriedade do voto, o eleitor mantém a faculdade de optar por votar nulo ou em branco. Desse modo, a expressão "voto obrigatório" refere-se exclusivamente à necessidade de exercício desse direito pelo eleitor, não vinculando tal obrigação à escolha efetiva de um candidato específico.

### 3 REPRESENTAÇÃO POLÍTICO PARTIDÁRIA NO BRASIL

#### 3.1 O problema da representação política

No contexto da análise sobre o sistema político-partidário, iremos examinar as obras de Sérgio Abranches (2018) e Bruno Carazza (2018). Esses estudiosos abordam o conceito de "presidencialismo de coalizão" (ABRANCHES, 2018) e investigam a estruturação das eleições no Brasil, especialmente quanto ao controle exercido sobre elas e ao peso significativo do dinheiro nas campanhas (CARAZZA, 2018). Ao discorrer sobre o sistema político brasileiro, Sérgio Abranches (1988, p. 21) argumenta:

Exclusivamente no Brasil, além de mesclar a proporcionalidade, o multipartidarismo e o "presidencialismo imperial", há a formação do executivo por meio de amplas coalizões. A este aspecto singular da realidade institucional brasileira, designarei, por falta de termo mais apropriado, como "presidencialismo de coalizão".

Partindo dessa concepção, surge a reflexão sobre as razões pelas quais vários autores analisam criticamente o sistema político brasileiro e suas inúmeras falhas resultantes das coalizões. Assim, discutem a necessidade (ou desnecessidade) de um novo paradigma político visando uma organização mais eficiente das estruturas político-partidárias. Nesse contexto, muito se discute sobre o sistema de alianças, tanto no contexto das eleições proporcionais quanto das majoritárias. Abranches, em sua obra "Presidencialismo de Coalizão" (2018), realiza uma análise sobre a Primeira República:

A concordância entre a estrutura da coalizão presidencial e a maioria no parlamento determinava a estabilidade política do governo. Essas tensões e contradições internas estavam relacionadas às dificuldades de satisfazer, ao mesmo tempo, os interesses políticos e econômicos das principais oligarquias e seus aliados durante um período de considerável instabilidade econômica (ABRANCHES, 2018, p. 28).

Aquino e Cunha (2019) abordaram o assunto em questão, realizando uma análise sobre as coligações e suas diversas facetas relacionadas à falta de coesão presente nessas alianças. Isso significa que há uma agregação de partidos que não compartilham da mesma orientação política, mas se unem visando obter maior tempo de televisão e recursos financeiros.

Borges (2019) realiza uma análise sobre a fragmentação partidária, a qual percebe como tendo crescido consideravelmente no Brasil após as eleições

simultâneas pós-1994. Segundo o autor, a simultaneidade das eleições tem o efeito de permitir que partidos de menor porte e com recursos limitados obtenham assentos dentro do sistema proporcional. Essa hipótese é corroborada ao observarmos a composição partidária de várias Câmaras de Vereadores, muitas das quais apresentam uma diversidade de partidos pequenos que se unem apenas durante as eleições para conquistar suas vagas.

Em sua pesquisa, Carlomagno (2015) examina duas abordagens para a reforma política. A primeira é baseada na proposta do "distritão", onde os partidos dominantes não compartilham votos com os partidos menores. A segunda se baseia no modelo proporcional existente, mas sem permitir coligações. No estudo, ele destaca as características e distinções de cada abordagem por meio de simulações, levantando questões sobre qual modelo seria mais adequado para promover uma participação mais efetiva na esfera política-partidária. Consideramos que o modelo do "distritão" promove o clientelismo político, tornando-o inadequado para nosso país. Por outro lado, o segundo modelo parece ser o menos inapropriado para nossa democracia em desenvolvimento, já que mantém a proporcionalidade e fortalece os partidos políticos.

A pesquisa realizada por Carreirão e Nascimento (2010) analisou o período de 1986 a 2006, enfocando as alianças políticas para cargos de governador, senador, deputado federal e deputado estadual no Brasil. O estudo revela que os partidos de menor expressão têm participação minoritária em coligações, enquanto os partidos majoritários se beneficiam significativamente desse arranjo político.

Além disso, nota-se uma notável discrepância ideológica entre os partidos envolvidos nessas coalizões. É evidente que, mesmo sem um alinhamento nas ideias políticas, os eleitores não parecem penalizar essa falta de coesão. Um aspecto relevante é que os integrantes da coalizão que se aliam aos partidos ligados ao governo federal têm uma probabilidade maior de sucesso eleitoral em comparação com aqueles que estão na oposição. Freitas e Mesquita (2010) analisam as coligações nas eleições proporcionais e questionam: "quem se beneficia disso?". Nesse contexto, eles observam:

Atualmente, constata-se que os prognósticos mais sombrios sobre a democracia brasileira não se confirmaram. Poucos argumentariam que nossa democracia não está firmemente estabelecida, com um risco mínimo de colapso. No entanto, o mesmo não se aplica aos prognósticos menos pessimistas, especialmente aqueles relacionados à qualidade e representatividade da democracia. Não é surpreendente que o debate sobre

a reforma política surja com frequência, seja devido a novos projetos em discussão no Congresso Nacional, a escândalos políticos recentes ou às discussões acadêmicas contínuas. Nessas ocasiões, são levantados diversos problemas e propostas de mudanças, mas a principal preocupação sempre gira em torno do fortalecimento dos partidos políticos. (FREITAS e MESQUITA, 2010, p. 2)

O cerne da análise versa sobre a relevância dos partidos políticos para a sustentação da democracia. O ponto central aborda a imprescindibilidade de constantemente aprimorar a estrutura dos partidos, visto que são o instrumento de expressão da sociedade na esfera política. Entretanto, as coligações acabam gerando efeitos negativos para os partidos políticos e seus membros, especialmente os grandes partidos, embora os pequenos também sejam afetados ao não alcançarem o quociente eleitoral. Portanto, considera-se imperativo repensar um novo modelo político que não prejudique o funcionamento da democracia brasileira. (FREITAS e MESQUITA, 2010).

Dentro do contexto da análise sobre um novo paradigma político, os autores levantam a seguinte questão:

Para aqueles que são fervorosos defensores das alterações nas normas eleitorais, especialmente os que advogam pelo fim das coligações, a indagação que surge é a seguinte: será que a modificação dessa regra terá impacto sobre o problema que se pretende resolver? Se o objetivo é reduzir a fragmentação simbólica - isto é, o número total de partidos representados no parlamento, independentemente de seu tamanho, talvez a medida seja apropriada. Contudo, se o problema for a fragmentação efetiva - ou seja, o número de partidos que realmente influenciam no funcionamento do legislativo - então a resposta pode ser negativa, uma vez que o número real de partidos não sofrerá uma mudança significativa com essa alteração. (FREITAS e MESQUITA, 2010, p. 18)

Conforme previamente mencionado, a obra em questão foi publicada em 2010, ou seja, anteriormente à Emenda Constitucional nº 97, que estabeleceu o término das coligações nas eleições proporcionais a partir de 2020. Em momentos subsequentes, poderemos retomar essa reflexão para verificar se os debates atuais continuam a abordar essa questão, uma vez que a formação dos partidos para as eleições de 2020 já ocorreu.

Krause, Dantas e Miguel (2010) abordam em seu trabalho os elementos que influenciaram a configuração dos partidos políticos no Brasil durante o período de redemocratização. Naquela conjuntura, as instituições e grupos envolvidos debatiam sobre a estruturação da "nova democracia", considerando as características necessárias, os processos adequados e os objetivos a serem alcançados. Contudo, essas discussões também eram permeadas por relações de poder, especialmente no

contexto dos partidos políticos. Naquela época, as disparidades no acesso à participação política eram (e continuam sendo) evidentes.

Assim sendo, mesmo considerando que a "nova democracia" tenha sido estabelecida com uma base mais diversificada do que os regimes anteriores, não se pode afirmar que as relações de poder eram equitativas ou minimamente desiguais. Dessa forma, as deficiências na estruturação desse processo são evidentes e necessitam ser discutidas. Lima (2018) aborda o sistema majoritário como uma alternativa à crise de representação no legislativo brasileiro.

O estudo aborda a insatisfação da sociedade em relação aos seus representantes, examinando a representação político-partidária à luz dos sistemas eleitorais. Ele compara o sistema majoritário e o sistema proporcional, buscando determinar se a implementação do primeiro seria mais eficaz na melhoria desse contexto. Nas considerações finais, argumenta-se que, devido à maior proximidade entre eleitor e eleito e à facilitação da prestação de contas, aspectos fundamentais para uma participação social mais robusta, o sistema majoritário seria mais adequado. Isso porque poderia resultar na legitimidade social do eleitor em relação ao representante eleito. Marques (2017) examinou os sistemas eleitorais como um meio primordial na representação política e na construção democrática.

Para tal desígnio, é feita uma análise dos sistemas eleitorais em diversos países, culminando na abordagem do sistema proporcional de lista aberta em vigor (à época do estudo) no Brasil. Melo e Soares (2016), por sua vez, investigam as coligações em um estudo mais focalizado, no âmbito municipal, abrangendo o período de 2004 a 2008 e 5565 municípios, com o intuito de examinar a fragmentação e o êxito de candidatos com pouca densidade eleitoral. Eles evidenciam que as coligações se tornam uma solução para alcançar a "cláusula de barreira", isto é, o número mínimo do quociente eleitoral que os partidos devem alcançar. Nesse contexto, é necessário destacar que as coligações apresentam o aspecto negativo da falta de representatividade.

Os desafios de governabilidade são também consideráveis e, portanto, é imperativo questionar o sistema eleitoral em vigor, visando alcançar um modelo mais equitativo e que permita uma representação mais eficaz. Monteschio e Jucá (2017) realizaram uma análise da crise partidária no Brasil, propondo o fim das coligações nas eleições proporcionais, a implementação da cláusula de barreira e a abolição das comissões provisórias como parte da reforma política que consideram essencial. Para

tanto, a discussão se concentra na abordagem dos partidos políticos, uma vez que os autores argumentam que, a partir de 1988, com a consagração constitucional do pluripartidarismo, foram criadas uma quantidade incontrolável de legendas, as quais não operam como representantes sociais, mas sim como "patrimônio de determinado político".

Silva (2015), em sua pesquisa, abordou a urgência de uma reforma política no Brasil, considerando o sistema partidário e a representação política. Ele destaca que essas discussões estão em curso no país desde 1988, com o objetivo de fortalecer os partidos políticos e ampliar a representatividade, buscando alcançar um equilíbrio adequado entre governabilidade e representação democrática.

Ademais, é imprescindível instaurar debates sociais sobre este assunto. Um desafio contemporâneo dos partidos políticos na democracia brasileira reside na escassa representatividade partidária. Em outras palavras, a esfera política institucional do país, salvo raras exceções, carece de uma diversidade do ponto de vista da representação social.

### **3.2 Filiação partidária: condição de elegibilidade no Brasil**

Qual é o motivo que leva pessoas a se afiliarem a partidos políticos? Por que os partidos procuram novos membros? O que justifica o investimento de tempo e energia dos membros em prol do partido? Por que os partidos dedicam seus recursos limitados, tanto materiais quanto humanos, aos seus membros? Por que alguns indivíduos, mesmo após anos de filiação, optam por deixar seus partidos? O que leva os partidos a considerarem a expulsão de seus membros como último recurso? Estas indagações representam, em nossa opinião, o cerne da análise da filiação partidária, são as questões mais básicas que se pode levantar sobre esse tema e que servem de base para uma série de agendas de pesquisa.

Dessa maneira, observamos que, ocasionalmente, estudos se concentram no momento em que se diferencia os filiados de partidos políticos daqueles que não possuem filiação partidária, quais são os atores envolvidos e que tipo de consentimento é necessário para que a filiação ocorra. De modo convencional, essa etapa é denominada recrutamento partidário na literatura.

Dado que essa definição coloca muito foco na atuação dos partidos políticos no referido processo, em detrimento dos cidadãos que estão se afiliando, optamos por denominar esse uso do termo 'filiação partidária' de forma alternativa como 'ingresso partidário'. Em outras ocasiões, os pesquisadores estão mais interessados em identificar o que diferencia um filiado do outro, seja essa análise realizada entre diferentes partidos ou dentro de um mesmo partido. Em termos talvez excessivamente simplificados, busca-se compreender a "qualidade" do membro de um determinado partido (HEIDAR, 1994).

Uma alternativa para abordar esse problema é o interesse dos pesquisadores em compreender o que "implica" ser filiado a um determinado partido (DUVERGER, 2012, p. 122). Denominamos essa forma de interpretar a filiação partidária como ação partidária, pois geralmente está ligada a alguma atividade que o filiado opta por realizar ou não. Por último, a terceira e derradeira abordagem da ação partidária seria perceber a filiação partidária como uma questão de continuidade. Ou seja, o status de filiado persiste até que uma das partes decida encerrá-lo, seja através da saída do membro por iniciativa própria ou por sua exclusão, promovida por um líder do partido.

Identificamos esse fenômeno como desvinculação partidária. Como mencionado anteriormente, essas três maneiras de compreender a filiação partidária constituem os elementos fundamentais que a compõem por completo. Existe uma natural interdependência entre esses conceitos: para que alguém seja reconhecido como filiado a um partido, é necessário que ele tenha ingressado inicialmente (recrutamento partidário); uma vez dentro, ele decide se participará ativamente ou não (ação partidária); por fim, o membro só será considerado filiado enquanto permanecer no partido, optando por não deixá-lo (desligamento partidário).

Em uma analogia biológica, da mesma forma que os organismos nascem, crescem e morrem, os indivíduos se afiliam aos partidos, participam deles e, eventualmente, se desvinculam. Designamos essa interconexão dos três aspectos da filiação partidária como ciclo de afiliação partidária.

A concepção de que essas três etapas da filiação partidária constituem um ciclo pode ser interpretada principalmente em relação a dois fatores que julgamos cruciais para serem analisados. Em primeiro lugar, implica que os estágios da filiação partidária estão interligados entre si. Essa observação não é necessariamente nova e, de fato, várias formulações semelhantes podem ser encontradas na literatura, de maneira mais ou menos explícita. Por exemplo, já na década de 1980, Bartolini (1983,



p. 207) afirmava que "manter, aumentar ou até diminuir os níveis de filiação e ativismo é um esforço organizacional sob a perspectiva dos líderes partidários, que pode ou não ser recompensado em termos financeiros, de trabalho e tempo".

O autor argumenta, assim, que tanto o recrutamento partidário quanto o desligamento, ou mesmo a ação dos membros como um todo, estão sujeitos à influência da ação partidária dos líderes dos partidos políticos, embora essa ação nem sempre seja eficaz. Também observamos em Heidar (1994, p. 63) que os estudos devem se concentrar não apenas no aspecto "quantitativo" da filiação, mas também em seu aspecto "qualitativo", e que a natureza da filiação é multifacetada. Mais recentemente, foi destacado que os "caminhos para a filiação" e, uma vez dentro, para a atuação partidária, são diversos (RIBEIRO, 2015).

A adesão a uma agremiação partidária constitui um exercício pleno da cidadania dentro do arcabouço do Estado Democrático de Direito. Isso se dá pelo fato de que, ao se filiar a um partido político, o cidadão deve estar em plena posse de seus direitos políticos. Conforme Agra (2018, p. 48) destaca, os direitos políticos são prerrogativas vinculadas à cidadania. Da mesma forma, segundo Kelsen (1998, p. 125), esses direitos devem ser compreendidos como a capacidade do cidadão de participar da gestão pública.

De acordo com Moraes, direitos políticos abrangem "o conjunto de normas que regem as formas de exercício da soberania popular, conforme estabelecido no artigo 1441 da Constituição Federal". Portanto, são direitos políticos do cidadão: o direito de voto, a possibilidade de se alistar, ser elegível, iniciar propostas legislativas, ação popular e participação em partidos políticos (2014, p. 238-239). Segundo o Tribunal Superior Eleitoral, a filiação partidária é definida como

o procedimento mediante o qual um eleitor aceita e adere ao programa de um partido político é denominado filiação partidária. Tal associação entre o cidadão e o partido é um requisito para elegibilidade, conforme estipulado no art. 14, § 3º, V, da Constituição Federal. A filiação partidária constitui um laço estabelecido entre o filiado e a agremiação política (TSE, 2016, p. 5).

Conforme José Jairo Gomes, a filiação partidária constitui o laço jurídico entre o cidadão e o partido político (2018, p. 59). Essa relação evidencia que os partidos políticos desempenham um papel intermediário no sistema eleitoral do Brasil. Isso ocorre porque eles servem como mediadores entre o cidadão e o cargo eletivo, uma vez que a legislação brasileira não permite candidaturas independentes, ou seja, aquelas realizadas sem a associação a partidos políticos. Portanto, as agremiações

partidárias devem colaborar com os cidadãos para viabilizar suas candidaturas aos cargos eletivos. Nesse contexto, surge o Princípio da Intermediação Obrigatória dos Partidos Políticos (OLIVEIRA, 2019, p. 137).

Os direitos políticos se relacionam diretamente com a capacidade de se candidatar, conhecida como capacidade eleitoral passiva, a qual requer a filiação partidária como condição obrigatória, conforme estipulado no artigo 14, §3º, inciso V42 da Constituição Federal. Dessa forma, as condições de elegibilidade representam os critérios positivos que precisam ser cumpridos pelo cidadão que almeja concorrer a um cargo político-eletivo. São requisitos fundamentais para que um indivíduo possa apresentar sua candidatura e exercer sua cidadania passiva (GOMES, 2018, p. 57).

No Vocabulário Eleitoral Brasileiro, sob a jurisdição do Tribunal Superior Eleitoral, elegibilidade é definida como a capacidade de ser eleito. Refere-se à qualidade que um indivíduo possui quando é considerado elegível, de acordo com os critérios estipulados pela legislação. Além disso, "Elegibilidade é, conforme a rigorosa precisão jurídica, o direito do cidadão de ser escolhido por meio de votação direta ou indireta como representante do povo ou da comunidade, nos termos estabelecidos pela Constituição e pelas leis eleitorais" (TST, 2020, p. 1).

Dessa forma, constata-se que a associação a um partido político é um requisito incontornável para aqueles que aspiram disputar um cargo eletivo, e é regulamentada nos dispositivos legais de 16 a 22-A da Lei nº 9.096/95. Assim, torna-se evidente que a representação política fora dos partidos é inviável, o que confere a essas organizações o monopólio das candidaturas, ou seja, o sistema eleitoral nacional proíbe a candidatura independente para cargos eletivos (TEIXEIRA, 2015, p. 2).

Salienta-se que a Lei nº 9.504/97, que regula as eleições, estipula no parágrafo 14 do artigo 11 que "É proibido o registro de candidatura independente, mesmo que o solicitante seja filiado a um partido político" (BRASIL, 1997, p.8). Além disso, é fundamental observar que o artigo 9º da Lei nº 9.504/97 determina o período em que a filiação partidária deve constar nos registros da Justiça Eleitoral. Em suas palavras: "Para se candidatar nas eleições, o postulante deve ter domicílio eleitoral na circunscrição correspondente por seis meses e sua filiação deve ser deferida pelo partido no mesmo prazo".

Observa-se que o dispositivo requer o deferimento da filiação, não sendo suficiente apenas a apresentação do requerimento de filiação ou da "ficha de filiação", como é popularmente conhecida (OLIVEIRA, 2019, p. 137-138). Ademais, o artigo 11

da Lei estabelece que “Os partidos e coligações devem solicitar à Justiça Eleitoral o registro de seus candidatos até as dezenove horas do dia 15 de agosto do ano das eleições”. Além disso, a Lei nº. 9.096/95, no artigo 20, autoriza os partidos políticos a estabelecerem um prazo de filiação mais longo, desde que nunca inferior a seis meses antes da eleição (BRASIL, 1995, p. 2-7).

Recentemente, algumas determinações passaram por alterações com a promulgação da Lei nº. 13.877/19, a qual modificou dispositivos de quatro leis anteriores, a saber: Lei nº 9.096/95 (que trata dos partidos políticos e regulamenta os arts. 17 e 14, § 3º, inciso V, da Constituição Federal), Lei nº 9.504/97 (que estabelece normas para as eleições), Lei nº 4.737/65 (que é o Código Eleitoral) e Lei nº 13.831/19 (que altera a Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995, conhecida como Lei dos Partidos Políticos, com o intuito de garantir autonomia aos partidos políticos para determinar o prazo de duração dos mandatos dos membros de seus órgãos partidários permanentes ou provisórios). Além disso, revogou dispositivos da Lei nº 13.488/17 (que altera a Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995, e Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965, e revoga dispositivos da Lei nº 13.165, de 29 de setembro de 2015, conhecida como Minirreforma Eleitoral de 2015), com o propósito de promover uma reforma no ordenamento político-eleitoral.

Assim, para que um indivíduo possa se candidatar a um cargo eletivo, é imprescindível que ele atenda a certos critérios, conhecidos como condições de elegibilidade, e não esteja sujeito a nenhuma das inelegibilidades, que são restrições à sua capacidade de se candidatar. (MORAES, 2014, p. 246-248)

## 4 CANDIDATURA INDEPENDENTE: TENDÊNCIA JURÍDICA

### 4.1 Legislação Internacional

Em 1971, há mais de 50 anos, a Suprema Corte dos Estados Unidos emitiu uma decisão no caso *Jenness v. Fortson*, estipulando que candidatos independentes poderiam concorrer desde que sua nomeação fosse respaldada por uma petição contendo um número mínimo de assinaturas de eleitores (US SUPREME COURT, 2022).

No Egito, em 1984, um candidato independente cujo pedido foi rejeitado recorreu ao Supremo Tribunal Constitucional, contestando a constitucionalidade da lei que fundamentou essa rejeição. O governo, em sua defesa, sustentou a constitucionalidade da lei, argumentando que candidatos independentes não tinham mais lugar no sistema político multipartidário. Também foi argumentado que questões políticas relacionadas ao sistema eleitoral não deveriam ser objeto de análise pelos tribunais (BERNARD-MAUGIRON, 2022).

O Supremo Tribunal Egípcio condenou a lei eleitoral, alegando discriminação no exercício do direito de candidatura com base na exigência de filiação política. Em 1987, a Corte Egípcia determinou que ao legislar para que as eleições para a Assembleia Popular fossem conduzidas por meio de votação em lista e exigir a apresentação da lista do partido ao qual o candidato pertence como condição obrigatória, o legislador injustificadamente restringiu o direito constitucional de ser eleito. Como resultado, a exclusão por parte de um grupo específico mina os fundamentos do próprio direito de elegibilidade, bem como os princípios de igualdade de oportunidades e igualdade perante a lei, em desacordo com os artigos 8, 40 e 62 da Constituição (BERNARD-MAUGIRON, 2022).

O Tribunal Egípcio salientou que a inclusão da frase "em conformidade com a lei" no artigo 62 não implicava que o legislador tivesse permissão para restringir ou abolir o direito de elegibilidade. A Corte Egípcia afirmou que a alteração do artigo 5 pelo legislador não tinha a intenção de excluir candidatos independentes do acesso às assembleias representativas. Pelo contrário, o objetivo era acabar com o regime político totalitário da União Socialista Árabe e substituí-lo por um sistema mais democrático, no qual candidatos sem filiação partidária pudessem participar dos pleitos eleitorais (BERNARD-MAUGIRON, 2022).

Além disso, o Tribunal Egípcio ressaltou que a legislação eleitoral não deve ser encarada como uma ação governamental imune à supervisão judicial. Por último, esclareceu-se que o sistema de listagem em si não é inconstitucional, mas a restrição de que apenas partidos políticos pudessem apresentar listas, pois isso privava os candidatos não afiliados a qualquer partido político de exercer seu direito de concorrer às eleições (BERNARD-MAUGIRON, 2022).

Em outra decisão, datada de 1989, o Supremo Tribunal Constitucional do Egito considerou inconstitucionais as Leis nº 50/1980 e 120/1980. A primeira tratava das eleições para os Conselhos Regionais e estipulava que o registro de candidaturas estava condicionado à apresentação de listas enviadas por partidos políticos. Já a Lei nº 120 de 1980 regulava as eleições para os Conselhos Consultivos e exigia filiação partidária dos candidatos (STF, 2019).

Em 1986, foi implementado no Egito um novo sistema eleitoral estabelecido pela Lei nº 188, que alterou a Lei da Assembleia Popular de 1972, mantendo o sistema anterior de votação por lista de partidos políticos, porém reservando alguns assentos para candidatos independentes. Um candidato independente, sem vínculo partidário, interpôs recurso, contestando a constitucionalidade da legislação eleitoral, alegando discriminação em relação aos candidatos afiliados a partidos políticos. O Tribunal reafirmou que a Constituição não restringiu o direito de voto ou o direito de ser candidato a categorias específicas de cidadãos, mas os atribuiu a todos de forma igualitária (STF, 2019).

Constatou-se que, de acordo com a nova legislação que passou a vigorar no direito egípcio, apenas quarenta e oito parlamentares foram eleitos por meio de votação individual, porém, esses assentos não estavam reservados exclusivamente para candidatos independentes, pois aqueles afiliados a um partido também poderiam ocupá-los. Verificou-se, assim, uma discriminação entre as duas categorias de postulantes.

Em 1990, o Supremo Tribunal Constitucional do Egito afirmou que todos os cidadãos habilitados devem ser capazes de usufruir desses direitos sem distinção e independentemente de sua filiação política, a fim de preservar a natureza democrática e representativa do sistema (BERNARD-MAUGIRON, 2022).

No ano de 2015, no processo *Kham and Others v. Electoral Commission*, o Tribunal Constitucional da África do Sul determinou que, ao registrar um indivíduo como eleitor, a Comissão Eleitoral tem o dever de coletar informações sobre seu

endereço para garantir que esse cidadão resida no distrito eleitoral designado.

Segundo o entendimento da Corte Africana, cabe à Comissão Eleitoral disponibilizar a todos os postulantes nas eleições municipais uma cópia do registro eleitoral, permitindo-lhes localizar, contatar e realizar atividades de campanha junto aos eleitores (STF, 2019). Ao deixar de cumprir essa responsabilidade, o Tribunal concluiu que a Comissão Eleitoral descumpriu gravemente suas obrigações estatutárias, prejudicando assim o direito constitucional dos candidatos independentes à participação no processo eleitoral.

Nessa perspectiva, verificou-se que o compromisso constitucional de promover eleições livres e justas não foi cumprido, e que o direito do cidadão de ser eleito para cargos públicos não foi protegido. Diante disso, determinou-se a realização de novas eleições (STF, 2019).

É relevante mencionar a decisão proferida pelo Tribunal Constitucional do Chile na sentença de número 2777-15, datada de 2015. Segundo o entendimento do referido tribunal, a redistribuição de cadeiras entre parlamentares cujas bases eleitorais se uniram não fere o princípio do sufrágio igualitário, mesmo que isso resulte em algumas discrepâncias entre os eleitorados. Adicionalmente, ressaltou-se que é constitucionalmente legítimo limitar, por meio de legislação, a indicação de candidatos através de eleições primárias, visando cumprir a cota de gênero exigida para os candidatos de partidos políticos ou coligações eleitorais.

A diminuição do patamar de respaldo eleitoral requerido para o estabelecimento de um partido regional, o qual é inferior ao respaldo necessário para um candidato independente, não viola o princípio constitucional de igualdade entre ambas as formas de candidatura (CHILE, 2015).

Em 2013, o Tribunal Constitucional do Chile, na sentença nº 2487-13, analisou a conformidade constitucional do projeto de lei concernente ao espaço eleitoral compulsório na televisão. Este projeto estabelece que todos os canais de TV aberta devem disponibilizar, gratuitamente, 15 minutos por 15 dias para anúncios eleitorais de todos os partidos políticos ou coligações que participem de eleições primárias, momento em que selecionarão seus candidatos presidenciais para as eleições gerais.

Enquanto debatiam o projeto de lei, alguns legisladores levantaram dúvidas quanto à possibilidade de essa norma violar a igualdade entre partidos políticos e candidatos independentes. Entretanto, o Tribunal Constitucional declarou a constitucionalidade do projeto de lei, afirmando que não há discriminação contra

candidatos independentes.

Salientou-se que a Constituição Chilena assegura a equidade entre as candidaturas independentes e aquelas ligadas a partidos políticos, enfatizando que a legislação eleitoral que regulamenta as prévias possibilita que candidatos independentes participem de alianças políticas e se candidatem em eleições primárias contra candidatos partidários. Além disso, enfatizou-se a possibilidade de os próprios partidos políticos convidarem candidatos independentes para participar de suas eleições primárias, visando promover maior democracia interna nos partidos políticos e preservar sua autonomia (CHILE, 2013).

Em 2009, o Tribunal Constitucional da Indonésia deliberou que atribuir aos partidos políticos o direito constitucional de indicar uma chapa de candidatos para os cargos de presidente e vice-presidente não viola o direito constitucional dos cidadãos de se candidatarem de forma independente a esses mesmos cargos, desde que observem os critérios definidos na Constituição.

Com base nessa interpretação, estabeleceu-se na Indonésia, que todos os cidadãos possuem o direito de alcançar um status e oportunidades iguais para participar do governo, sem discriminação, seja por meio de associações partidárias ou através de candidaturas independentes (INDONÉSIA, 2008).

Nos últimos anos, o Tribunal Eleitoral Federal do México emitiu várias decisões relacionadas às candidaturas independentes.

No ano de 2018, o Tribunal mexicano validou a candidatura de Jaime Rodríguez Calderón e instruiu o Instituto Nacional Eleitoral (INE) a conceder-lhe o registro como candidato independente para as eleições presidenciais. O tribunal considerou que o INE havia invalidado o registro do mencionado candidato de maneira unilateral e injustificada. Assim, concluiu-se que houve uma violação do direito do candidato de concorrer sem filiação a um partido político, tornando-se o primeiro candidato independente a disputar a presidência do país (STF, 2019).

Em uma determinação emitida em janeiro de 2015, o Tribunal Eleitoral Federal do México estabeleceu que os candidatos independentes devem seguir rigorosamente os mesmos termos, requisitos, prazos e condições exigidos dos cidadãos que buscam registro. Estas normas devem ser uniformes para todos os postulantes.

Uma interpretação restritiva no processo de registro constitui uma violação à obrigação constitucional de promover os direitos individuais e reforçar o direito humano de engajar-se na política, mesmo através de candidaturas independentes.

Em um desdobramento subsequente, em outubro de 2015, o Tribunal Eleitoral Federal do México emitiu uma decisão que assegurou aos candidatos independentes - que participaram de eleições municipais regidas por normas de maioria relativa - o direito de participar da distribuição de assentos de acordo com as regras de representação proporcional, em conformidade com o princípio da equidade (MÉXICO, 2016).

#### **4.2 Como adequar o modelo legislativo para a permissão de candidaturas independentes**

A discussão sobre candidaturas independentes remonta ao período anterior à promulgação da Constituição de 1988. O assunto foi abordado no Projeto de Lei nº 991/68, apresentado pelo então Deputado Federal Israel Novaes, da ARENA/SP. Este projeto visava autorizar candidaturas independentes para os cargos de prefeito municipal nas eleições de 15 de novembro de 1968. No entanto, a Comissão de Constituição e Justiça rejeitou a proposta, alegando que ela violava o princípio dos partidos nacionais (MOITA, 2020).

Ao propor um modelo legislativo para candidaturas independentes no cenário brasileiro, é imprescindível considerar a jurisprudência de outras nações que alcançaram sucesso em sua implementação. Um exemplo notável é o México, onde, em 2012, as candidaturas independentes foram constitucionalmente permitidas.

Entretanto, há certos requisitos que devem ser cumpridos para que um cidadão obtenha o registro como candidato independente. É importante destacar inicialmente que a legislação mexicana estabelece a paridade de gênero e, de forma semelhante aos membros de partidos políticos, os candidatos independentes têm acesso à propaganda gratuita em rádio e televisão. Como medida de controle, os candidatos independentes não podem, por si mesmos ou por terceiros, contratar propaganda em rádio ou televisão e não podem ser substituídos em qualquer etapa do processo eleitoral (GALLARDO, 2015).

A legislação eleitoral mexicana estabeleceu ademais outros critérios para os candidatos independentes. Para concorrer à presidência, é requerido que o postulante demonstre, dentro de um prazo de 120 dias, o apoio de 1% do registro nominal de eleitores do país, distribuídos em pelo menos 17 estados, com a mesma proporção



em cada um deles.

Para se candidatar ao cargo de senador ou deputado, é imprescindível demonstrar o respaldo de 2% dos eleitores registrados na lista nominal do respectivo estado, distribuídos em pelo menos metade das zonas eleitorais, com uma quota de 1% em cada uma delas. Quanto aos prefeitos, é exigida a obtenção de 2,5% do número de assinaturas da lista nominal da área de competência, enquanto para vereadores é estabelecido o requisito de 3%.

Considerando a hipótese de admissão das candidaturas independentes no sistema representativo brasileiro, diversas questões práticas e inovações jurídicas devem ser analisadas com profundidade. De antemão, como forma de enfraquecer o personalismo e reduzir as candidaturas vazias de representatividade, o apoio mínimo de determinada quantidade de cidadãos revela-se critério a ser avaliado.

Na realidade, embora se argumente que haja uma suposta limitação injusta ao exercício dos direitos políticos passivos, essa condição pode resultar, de forma oportuna e mais minuciosa, na avaliação das candidaturas submetidas. A maioria das propostas de emenda constitucional atualmente em discussão no Congresso Nacional requer o respaldo popular, com porcentagens que oscilam de 0,1% a 1% dos eleitores da respectiva circunscrição.

A metodologia para registrar o respaldo junto à Justiça Eleitoral e para verificar e validar as assinaturas constitui um aspecto que requer regulamentação. Além disso, é necessário estabelecer as penalidades aplicáveis em casos de falsificação de assinaturas ou de compra de apoio.

Uma adaptação potencialmente necessária para a implementação das candidaturas independentes é estabelecer o período durante o qual a coleta de assinaturas ou qualquer outro método de apoio eleitoral será permitido. Além disso, é essencial definir os meios de divulgação permitidos para aqueles que desejam se candidatar ao buscar apoio eleitoral. Questões como a distribuição de recursos públicos para o financiamento de campanhas eleitorais e o acesso à propaganda gratuita no rádio e na televisão também precisarão ser abordadas, pois essas alocações são regidas pela Lei das Eleições (Lei nº 9.504/1997).

A inclusão dos candidatos independentes nessas distribuições pode utilizar como critério o número de apoiadores apresentado por cada postulante. Para que não ocorra uma excessiva participação de candidatos sem filiação, há a possibilidade de limitação do número de registro de candidaturas independentes por circunscrição, de

maneira que os partidos políticos continuem com posição relevante na condução do processo eleitoral e não haja desequilíbrios.

Outro aspecto que requer ajuste é a imposição de equidade de gênero entre os candidatos independentes, visando promover uma participação política mais igualitária (SANTANO, 2018). A introdução das candidaturas independentes na legislação brasileira suscita preocupações em grande parte da população, especialmente devido à incerteza sobre as decisões durante o mandato, bem como à dispensa de seguir as diretrizes de um partido político. Para uma reforma mais segura do sistema eleitoral, deve-se considerar a implementação e regulamentação do instituto de revogação de mandato - também conhecido como recall - para permitir que os eleitores avaliem o desempenho do representante eleito de forma independente e decidam, por meio de uma consulta pública, se o mandato deve ser mantido ou revogado.

A instituição do mecanismo de revogação de mandato proporciona um incentivo à participação e ao escrutínio mais rigoroso das ações dos representantes, aproximando-os da vigilância e da análise por parte dos detentores do poder. Além disso, evita-se que os eleitores fiquem presos à governança de um indivíduo cuja atuação representativa careça de aceitação mínima até o término do mandato (VIEIRA, 2014).

Torna-se imprescindível, ademais, uma alteração no tocante ao regulamento interno das casas legislativas, uma vez que as comissões parlamentares e as mesas diretivas, de acordo com as normas vigentes, são compostas de forma proporcional ao contingente de parlamentares de cada partido ou bloco parlamentar em cada casa, em conformidade com o disposto no artigo 58, § 1º, da Constituição.

As resoluções para cada uma destas questões acarretam consequências nos trâmites da Justiça Eleitoral e do Ministério Público Eleitoral, a exemplo da ampliação do contingente de funcionários incumbidos da análise dos pedidos de registro de candidaturas e da prestação de contas, dado que poderia ocorrer um aumento na quantidade de postulantes aos cargos eletivos.

A autorização das candidaturas independentes pode contribuir para reforçar a ligação entre o eleito e o eleitor. Isso, por sua vez, exigirá uma atualização dos partidos políticos e a apresentação de novas propostas durante as disputas eleitorais, promovendo, assim, uma representação mais democrática. Dessa forma, as reformas propostas devem incorporar mecanismos que fortaleçam as instituições democráticas,

ao mesmo tempo em que facilitem a participação dos cidadãos na arena política e incentivem os partidos e candidatos a prestarem contas aos eleitores. A discussão sobre o tipo de reformas necessárias nesse sentido é, sem dúvida, uma empreitada complexa.

Ademais, é necessário se mencionar que a adequação a um modelo que acolhesse a possibilidade da candidatura independente teria necessariamente de se adequar também aos moldes do Pacto de São José da Costa Rica, do qual o Brasil é signatário.

Ao aderir ao Pacto de São José, o Brasil assumiu compromissos que também abrangem direitos políticos, os quais, à primeira vista, podem parecer discrepantes em relação ao texto constitucional. No entanto, é importante ressaltar que os artigos 23 e 29 do referido tratado não mencionam em momento algum a necessidade de filiação partidária como requisito para participação em eleições, como pode ser observado:

Artigo 23. Direitos políticos 1. Todos os cidadãos devem gozar dos seguintes direitos e oportunidades: a. de participar na direção dos assuntos públicos, diretamente ou por meio de representantes livremente eleitos; b. de votar e ser eleitos em eleições periódicas autênticas, realizadas por sufrágio universal e igual e por voto secreto que garanta a livre expressão da vontade dos eleitores; e c. de ter acesso, em condições gerais de igualdade, às funções públicas de seu país. 2. A lei pode regular o exercício dos direitos e oportunidades a que se refere o inciso anterior, exclusivamente por motivos de idade, nacionalidade, residência, idioma, instrução, capacidade civil ou mental, ou condenação, por juiz competente, em processo penal.

As disposições delineadas no artigo 23 do acordo internacional de São José são abrangentes e dizem respeito ao direito de todos os cidadãos de acessarem cargos públicos, abarcando até mesmo os funcionários públicos por concurso ou nomeação, com ênfase especial naqueles eleitos de forma legítima. Entretanto, como se observa, não há uma exigência explícita de filiação partidária, o que ressalta a contradição presente na Constituição brasileira.

Conforme destacado por Rocha Filho (2022), o excerto do pacto assegura que todo cidadão tem o direito de se envolver nos assuntos públicos de seu Estado, seja diretamente ou por meio de representantes eleitos de forma livre. Esse trecho em particular enfatiza a proibição do Estado de permitir que indivíduos assumam o poder representativo à força, sem qualquer participação popular no processo de seleção, evidenciando que práticas autoritárias ou excessivamente restritivas são contrárias aos princípios democráticos e, por conseguinte, à representatividade do povo.

O artigo 29 do tratado aborda as diretrizes para a interpretação, visando a aplicação mais eficaz da convenção em prol do interesse coletivo. Segundo Rocha Filho (2015), uma regra primordial a ser seguida é que as fontes do Direito não se anulam, mas convivem e se enriquecem mutuamente. Portanto, é claro que o Princípio da Norma Mais Favorável deve ser aplicado nos casos específicos.

A seção "b" do artigo mencionado discorre sobre a proibição de restrição ao exercício de quaisquer liberdades ou direitos estabelecidos por lei ou tratados. Além disso, o mesmo documento abordou a liberdade de pensamento e expressão em seu artigo 13 e subseções, demonstrando a relevância atribuída por esses países a essa prerrogativa, pois, além de assegurar o direito em si, também inclui a garantia de não imposição de restrições, conforme mencionado:

Artigo 13. Liberdade de pensamento e de expressão 1. Toda pessoa tem direito à liberdade de pensamento e de expressão. Esse direito compreende a liberdade de buscar, receber e difundir informações e ideias de toda natureza, sem consideração de fronteiras, verbalmente ou por escrito, ou em forma impressa ou artística, ou por qualquer outro processo de sua escolha. [...] 3. Não se pode restringir o direito de expressão por vias ou meios indiretos, tais como o abuso de controles oficiais ou particulares de papel de imprensa, de frequências radioelétricas ou de equipamentos e aparelhos usados na difusão de informação, nem por quaisquer outros meios destinados a obstar a comunicação e a circulação de ideias e opiniões.

A preservação da liberdade de expressão e pensamento constitui um elemento fundamental em qualquer regime democrático. Nesse sentido, tal prerrogativa é considerada uma cláusula imutável em nossa Constituição, uma vez que qualquer violação a esse princípio sugeriria uma inclinação autoritária por parte do Estado em relação à sociedade. Os direitos delineados no artigo 13 do Pacto abrangem tanto aspectos individuais quanto sociais, os quais os governos devem assegurar de forma concomitante (MOITA, 2020).

Em referência à interpretação do Supremo Tribunal Federal (STF) sobre a candidatura independente, destaca-se o Recurso Extraordinário nº 1.238.853/RJ. Tal ação foi instaurada pelos indivíduos Rodrigo Sobrosa Mezzomo e Rodrigo Rocha Barbosa, os quais almejavam concorrer à prefeitura do Rio de Janeiro nas eleições de 2016, respectivamente como prefeito e vice-prefeito. É pertinente observar que os demandantes não possuem filiação a qualquer partido político, circunstância que levou a Justiça Eleitoral de primeira instância a indeferir o pedido sob a justificativa de que, no sistema eleitoral vigente no Brasil, a filiação partidária constitui um dos requisitos de elegibilidade, conforme estabelecido no artigo 14, § 3º, V, da

Constituição Federal (MARTINS, 2023).

Os autores, discordando da decisão inicial, apresentaram recurso ao Tribunal Regional Eleitoral (TRE) do Rio de Janeiro. O acórdão do TRE, que negou o recurso, foi fundamentado na premissa de que todo o sistema jurídico se baseia na presença e na atuação dos partidos políticos, os quais desempenham um papel essencial para a manutenção da democracia. Segundo os magistrados, qualquer tentativa de diminuir a importância dos partidos políticos acarretaria uma violação da ordem constitucional estabelecida, razão pela qual a proposta de alteração constitucional defendida pelos recorrentes foi considerada inconstitucional.

Após a rejeição dos embargos de declaração, os autores interpuseram recurso extraordinário perante o Supremo Tribunal Federal (STF). Entretanto, esse recurso não foi admitido na instância inicial, sob o fundamento de que não houve violação de norma constitucional, uma vez que "a filiação partidária é uma condição constitucional indispensável para a apresentação de candidaturas a cargos eletivos" (MARTINS, 2023).

Após a decisão desfavorável, os recorrentes interpuseram embargos de declaração, os quais não foram conhecidos. Em seguida, apresentaram agravo de instrumento no recurso extraordinário (ARE nº 1.054.490/RJ), o qual foi provido para admitir o recurso extraordinário, com o reconhecimento da repercussão geral do tema por unanimidade. No seu voto, o relator, Ministro Roberto Barroso, explicou que o debate versa sobre uma questão constitucional que envolve a interpretação e o alcance da exigência de filiação partidária, conforme estabelecido no artigo 14, § 3º, da Constituição, à luz do status supralegal do Pacto de São José da Costa Rica, do direito à cidadania (CF/88, art. 1º, II), da dignidade da pessoa humana (CF/88, art. 1º, III) e da liberdade de associação (CF/88, art. 5º, XX) (MARTINS, 2023).

Barroso embasou sua argumentação com reflexões sobre a representatividade política no Brasil, ressaltando que as múltiplas investigações e acusações de corrupção no país abalam a confiabilidade do sistema político em sua totalidade, inclusive os partidos políticos. O relator também mencionou que pesquisas de opinião apontam para um nível muito baixo de confiança dos cidadãos nos partidos políticos e enfatizou que análises empíricas realizadas pela ONG Transparência Brasil sugerem um aumento do controle familiar sobre essas agremiações, o que torna menos acessível para o cidadão comum o ingresso na arena política por meio dessas instituições (MARTINS, 2023).

Diante desse contexto, foi ponderado que a análise da constitucionalidade das candidaturas independentes emerge como uma das questões de maior relevância e impacto político, social e jurídico para o país, cabendo ao STF sua apreciação. O relator ainda ressaltou que a aceitação das candidaturas não vinculadas a partidos políticos poderia abrir caminho para uma maior participação do cidadão comum na política, promover uma competição eleitoral mais ampla e, conseqüentemente, fortalecer a legitimidade do sistema político.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise da representação e participação política surge como um ponto crucial. Se considerarmos a representação como o processo no qual o cidadão se vê refletido em seu representante, diversas pesquisas indicam uma falta de conexão entre eleitores e representantes. A democracia não deve ser concebida apenas como a vontade da maioria, ou seja, não pode ser reduzida a um mero procedimento estatístico, no qual um determinado número de indivíduos escolhe diretamente os rumos políticos de uma nação ou, por meio de seus representantes, acabam determinando quais interesses prevalecerão politicamente, sem que haja alternativas para os derrotados no processo eleitoral.

O exame das candidaturas independentes, objeto do Recurso Extraordinário nº 1.238.853/RJ, provocou a realização de audiências públicas no STF, além da intervenção de vários setores interessados e especialistas sobre o tema. A decisão final pode estar próxima. Mais do que uma questão estritamente jurídica ou uma simples escolha política, o que está em jogo é o destino da democracia brasileira, que está amplamente ligado à capacidade de satisfazer as expectativas dos cidadãos quanto ao seu funcionamento. Ademais, também nota-se que o Brasil, por ser signatário do Pacto de São José da Costa Rica, também possui instrumentos extra constitucionais que, em tese, deveriam favorecer a presença de candidatos que careçam de filiação partidária.

Desafiadora é a missão de propor uma abordagem inovadora a uma questão jurídica firmemente estabelecida, que requer filiação partidária como requisito para elegibilidade. Até agora, uma parcela significativa da academia jurídica tem se concentrado principalmente na inflexibilidade do texto constitucional, negligenciando as aspirações de uma parte da população excluída do processo eleitoral.

Ao término da análise, constata-se que os objetivos propostos foram alcançados e a questão em pauta foi devidamente abordada, confirmando a hipótese inicial. Conclui-se, de forma resumida, que a legislação ordinária que regulamenta a filiação partidária contradiz os tratados de direitos humanos, os quais não mencionam a filiação como requisito essencial para o exercício dos direitos políticos passivos. Em termos gerais, tanto nos documentos internacionais quanto na Constituição Federal, a democracia é defendida como um modelo, embora haja certas opções privilegiadas por organizações internacionais, sem, no entanto, excluir as escolhas que os Estados

soberanos possam fazer dentro de sua jurisdição política. Evidencia-se que a democracia é o fundamento e o objetivo a ser alcançado, e, desde que sejam respeitados seus elementos fundamentais e as condições mínimas estabelecidas para seu exercício, os países podem adaptar esses princípios à sua própria realidade. Não pode ser considerado que existe apenas uma forma de implementar a democracia.



## REFERÊNCIAS

ABRANCHES, Sérgio Henrique. Presidencialismo de coalizão: Raízes e evolução do modelo político brasileiro. São Paulo: Companhia das Letras, 14 de set. 2018.

AGRA, Walber de Moura. Manual Prático de Direito Eleitoral. 2. ed. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2018.

AQUINO, Lucas Matheus Conceição; CUNHA, Paulo Roberto. Coligações partidárias: aspectos gerais e suas variáveis. Revista de Ciências Sociais e Jurídicas, Jundiaí, v. 1, n. 1, p. 17-28, jun. 2019.

BARTOLINI, S. The membership of mass parties: the social democratic experience, 1889-1978. 1983.

BERNARD-MAUGIRON, Nathalie. O juiz, intérprete da Constituição: O Supremo Tribunal Constitucional e as eleições parlamentares no Egito. Disponível em: <<https://BERNARD-MAUGIRON.openedition.org/ema/1069?lang=fr>>. Acesso em: 28 de jan. 2024.

BORGES, André. Razões da Fragmentação: Coligações e Estratégias Partidárias na Presença de Eleições Majoritárias e Proporcionais Simultâneas. Dados, Rio de Janeiro, v. 62, n. 3, 2019.

BRASIL. Lei n. 9.096 de 19 de setembro 1995. Dispõe sobre partidos políticos, regulamenta os arts. 17 e 14, § 3º, inciso V, da Constituição Federal. Disponível em:<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L9096.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9096.htm)>. Acesso em: 14 de jan. 2024.

BRASIL. Lei n. 9.504 de 30 de setembro de 1997. Estabelece normas para as eleições. Disponível em:<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9504.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9504.htm)>. Acesso em: 13 de jan. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Candidaturas Avulsas. Bibliografia e legislação temática. Nov. 2019, p. 60.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Glossário Eleitoral Brasileiro. Disponível em:<<http://www.tse.jus.br/eleitor/glossario/termos-iniciados-com-a-letra-e>>. Acesso em: 26 de jan. 2024.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Guia do Usuário – Sistema de Filiação Partidária – FILIA. 2016

CARAZZA, Bruno. Dinheiro, eleições e poder: As engrenagens do sistema político brasileiro. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

CARLOMAGNO, Márcio Cunha. Cenários para a reforma política: simulações a partir da adoção do distritão e do fim das coligações nas eleições proporcionais. Observatório das elites sociais e políticas do Brasil, Paraná, v. 2, n. 6, 2015.

CARREIRÃO, Yan de Souza; NASCIMENTO, Fernanda Paula do. As coligações nas eleições para os cargos de governador, senador, deputado federal e deputado estadual no Brasil (1986/2006). Revista Brasileira de Ciência Política, Brasília, n. 4, p. 75-104, 2010.

CHILE. Tribunal Constitucional. Sentença nº 2487-13. 2013. Disponível em: <<https://www.tribunalconstitucional.cl/ver2.php?id=2789>>. Acesso em: 31 de jan. 2024.

CHILE. Tribunal Constitucional. Sentença nº 2777-15. 2015. Disponível em: <<https://www.tribunalconstitucional.cl/wp-content/uploads/SR012777-15-CPT.html>>. Acesso em: 30 de jan. 2024.

FREITAS, Andréa; MESQUITA, Lara. Coligações em Eleições Proporcionais: Quem ganha com isso? Revista Liberdade e Cidadania, Brasília, n. 7, p. 1-21, mar. 2010.

GALLARDO, Alfonso Myers. A reforma política no México: uma análise crítica dos avanços e retrocessos nas novas leis eleitorais do país. Revista Paraná Eleitoral. Curitiba, v. 3 n. 3, 2015, p. 491-520.

GOMES, José Jairo. Direito eleitoral essencial. São Paulo: Editora Método, 2018.

HEIDAR, K. The polymorphic nature of party membership. European BERNARD-MAUGIRON of Political Research, 25(1), 61-86. 1994.

INDONÉSIA. Tribunal Constitucional. Processo nº 56/PUU-VI/2008. Disponível em: <[http://www.codices.coe.int/NXT/gateway.dll/CODICES/precis/eng/asi/ina/ina-2009-n-002?f=templates\\$fn=document-frameset.htm\\$3.0](http://www.codices.coe.int/NXT/gateway.dll/CODICES/precis/eng/asi/ina/ina-2009-n-002?f=templates$fn=document-frameset.htm$3.0)>. Acesso em: 02 de fev. 2024.

KRAUSE, Silvana; DANTAS, Humberto; MIGUEL, Luis Felipe. Coligações partidárias na nova democracia brasileira: perfis e tendências. Co- Edição: Konrad Adenauer. São Paulo: UNESP, 2010.

LIMA, Leonardo Roesse de. O sistema majoritário como alternativa à crise de representação do legislativo brasileiro. Monografia (Bacharel em ciências jurídicas e sociais) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), Porto Alegre, 2018.

MARQUES, Ana Luísa Leite de Araújo. Sistemas eleitorais: da representação política à construção da democracia. Revista de Estudos Eleitorais, Recife, v. 1, n. 2, p. 57-62, dez. 2017.

MARTINS, Gilvan. Candidaturas Independentes no Brasil: a interpretação pelo Supremo Tribunal Federal da exigência da filiação partidária. Editora Dialética, 2023.

MELO, Clóvia A. Vieira de; SOARES, Kelly C. Costa. Coligações partidárias em eleições proporcionais municipais: fragmentação e sucesso de candidatos com baixa densidade eleitoral. Análise Social, Lisboa, n. 220, p. 684-719, set. 2016.

MÉXICO. Tribunal Eleitoral Federal. Expediente: SUP-JDC-1/2016. Disponível em: <<https://www.te.gob.mx/candidaturas-independientes/sites/default/files/SUP-JDC-0001-2016.pdf>>. Acesso em: 02 de fev. 2024.

MOITA, Susana. Candidatura Independente: uma tendência jurídica eleitoral de representatividade política. Belo Horizonte: Editora Dialética, 2020.

MONTESCHIO, Horácio; JUCÁ, Francisco Pedro. A crise político partidária brasileira: fim das coligações para eleições proporcionais, adoção da cláusula de barreira e a eliminação de comissões provisórias, sugestões para verdadeira reforma política no Brasil. Revista Jurídica – UniCuritiba, Curitiba, v. 2, n. 47, p. 174-198, 2017.

MORAES, Alexandre de. Direito Constitucional. 30. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

OLIVEIRA, João Paulo. Direito Eleitoral. 3. ed., rev., atual. e ampl. – Salvador. Editora JusPodivm, 2019.

RIBEIRO, P. F. Joining a Political Party: Paths to Membership and Activism in Contemporary Brazil. Working Papers 26/2015. Instituto de Iberoamérica, Universidad de Salamanca. 2015.

ROCHA FILHO, Júlio Firmino da. Candidatura independente e a Convenção Americana de Direitos Humanos. Editora Dialética, 1ª ed. 2022.

SANTANO, Ana Cláudia. Candidaturas independentes. Curitiba: Íthala, 2018.

SILVA, Patrick et al. Reforma política no Brasil: indagações sobre o impacto no sistema partidário e na representação. Opinião Pública, Campinas, v. 21, n. 1, p. 1-32, abr. 2015.

TEIXEIRA, Ayrton de Mendonça. Filiação partidária (sob a óptica da teoria geral do direito). Revista Brasileira de Direito Eleitoral – RBDE, Belo Horizonte, ano 7, n. 13, jul./dez. 2015.

US SUPREME COURT. Disponível em:<  
<https://supreme.justia.com/cases/federal/us/403/431/>>. Acesso em 21 de jan. 2024.

VIEIRA, José Ribas; MONTEIRO DE SOUZA, Raphael Ramos. Recall, democracia direta e estabilidade institucional. Revista de Informação Legislativa. Brasília: n. 202, abr-jun, 2014, p. 43-57.