

Ophir Cavalcante: o STF e as candidaturas avulsas nas eleições

Em breve, O STF irá debater, em sede de Repercussão Geral (ARE 1.054.490, da relatoria do Ministro Luís Roberto Barroso), se a previsão de “filiação partidária” como “condição de elegibilidade, na forma da lei” (art. 14, §3º) é constitucional. Ou seja, seria uma restrição ao direito de ser candidato estar filiado a Partido Político? O fundamento do debate está vinculado à assinatura pelo Brasil da Convenção Americana de Direitos Humanos, a qual não faz a exigência de filiação.

Acertadamente, o Ministro Barroso convocou audiência pública para colher maiores subsídios antes de levar a matéria a julgamento no Plenário da Corte, mesmo porque, há divergência significativa sobre o tema, tanto que a Procuradoria Geral da República opinou, no caso da Repercussão Geral, pelo provimento do recurso por entender que a aludida Convenção impediria que a filiação partidária fosse imposta como óbice intransponível ao pleno exercício dos direitos políticos.

Com efeito, dispõe o artigo 23 da Convenção Americana de Direitos Humanos, promulgada pelo Dec. nº 678/92:

Artigo 23

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

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

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

Aqueles que defendem que os dispositivos acima transcritos devem levar ao provimento do ARE 1.054.490 no STF, partem do pressuposto de que a filiação partidária não consta dos motivos pelos quais se pode restringir a participação de candidatos em eleições. Interpretando o referido dispositivo, a Corte Inter Americana de Direitos Humanos (Corte IDH), no caso Yatama vs. Nicarágua, de 2005, decidiu que restrições a capacidade eleitoral passiva devem atender a critérios de legalidade, finalidade e necessidade em uma sociedade democrática.

Mas não é só.

Alegam ainda que Constituição Federal, ao mesmo tempo em que previu a filiação partidária como “condição de elegibilidade, na forma da lei” (art. 14, §3º, V), dispôs que os direitos e garantias previstos no artigo 5º “não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte”. Como a norma prevista no artigo 23.2 do Pacto de San José da Costa Rica, foi incorporada pelo Decreto presidencial nº. 678, de 06 de novembro de 1992, passou a fazer parte da CF, devendo ser considerada e respeitada na solução do caso em apreço, especialmente porque a própria norma maior prevê a “prevalência dos direitos humanos” (art. 4º, inciso II), o que é reiterado no próprio §2º do artigo 5º, CF.

Aludem, por fim, que por expressa disposição do art. 5º, X, CF, “ninguém poderá ser compelido a associar-se ou a permanecer associado” em conjunto com a liberdade de consciência (art. 5º, VI) e o impedimento de privação de direitos por convicções filosóficas ou políticas (art. 5º, VIII) legitimam a pretensão daqueles que pretendem postular candidaturas de forma independente, seja lá quais forem as suas razões.

Por seu turno, aqueles que entendem que se deve negar provimento ao ARE 1.054.490 fundamentam sua convicção, como bem sintetiza a ilustre advogada Marilda Silveira, nos seguintes pontos:

Entendem que a filiação partidária traduz condição de elegibilidade, cuja observância se impõe ao legislador comum por efeito de expressa determinação constante da própria Constituição Federal, como resulta claro do art. 14, § 3º, inciso V, sendo que não se lhe pode opor a Convenção Americana de Direitos Humanos, na medida em que, como deliberado pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal, em que pese se tratem de instrumentos normativos qualificados, juridicamente, como diplomas de caráter supra legal, não podem superpor-se às cláusulas inscritas no texto de nossa Carta Política nem inibir-lhes a eficácia no plano jurídico, mesmo porque referidos tratados internacionais situam-se em nível inferior ao da Constituição.

Defendem que a referida Convenção não considerou devessem os signatários ser obrigados a permitir candidaturas avulsas. Com efeito, no caso *Castañeda Gutman vs. Estados Unidos Mexicanos*, que apresenta enorme identidade com o ARE que está hoje no STF, qual seja, a violação ao art. 23.1.b da Convenção diante do monopólio partidário, decidiu que não se trata de uma violação em si, desde que o Estado garanta ampla oportunidade de participação na vida política, podendo, dentro dessa diretriz de respeito ao exercício livre dos direitos políticos com ampla participação dos cidadãos, os Estados signatários definir seus sistemas eleitorais com liberdade.

Com efeito, os partidos políticos detêm, em nosso sistema político-constitucional, a condição de canal entre a sociedade e o poder estatal, participando, por isso mesmo, do processo de poder e da própria conformação do regime democrático. São eles pessoas jurídicas de direito privado, criados livremente e inscritos no Registro Civil de Pessoas Jurídicas (RCPJ), que para adquirir personalidade jurídica eleitoral, devem se registrar no Tribunal Superior Eleitoral, conforme exige o artigo 8º, da Lei 9.096/95 (Lei dos Partidos Políticos). Justamente por terem essa importância é que o constituinte condicionou a possibilidade de ser candidato à filiação partidária, conforme expressamente disposto no art. 14, § 3º, da CF.

Para José Jairo Gomes, (“Direito Eleitoral”, p. 211, item n. 9.2.5, 15ª ed., 2019, Atlas): “Na democracia brasileira, a representação popular não prescinde de partidos políticos, os quais são peças essenciais para o funcionamento de nosso sistema político. Não é possível a representação política fora do partido, porque o artigo 14, § 3º, V, da Lei Maior erigiu a filiação partidária como condição de elegibilidade. Ademais, o artigo 11, § 14, da LE (incluído pela Lei nº 13.488/2017) veda ‘o registro de candidatura avulsa, ainda que o requerente tenha filiação partidária’. Assim, os partidos detêm o monopólio das candidaturas: para ser votado, o cidadão deve filiar-se. O sistema brasileiro desconhece candidaturas avulsas.”

Ora, se a Constituição Federal, em seu artigo 14, § 3º, e o próprio Código Eleitoral, em seu art. 87, preceituam que somente podem concorrer às eleições candidatos registrados por agremiações partidárias, não resta dúvida tratar-se de inequívoca condição de elegibilidade, que caso não observada gera, como natural consequência, a nulidade, para todos os efeitos, dos votos dados a candidatos não registrados por partidos políticos.

Para Marilda Silveira, trata-se de opção constitucional de um sistema eleitoral complexo que vai desde a conversão de votos em vagas (sistemas majoritário e proporcional) até o financiamento de campanhas (distribuição de recursos e direito de antena), passando pela fragmentação e governabilidade. A filiação partidária não é um simples requisito ou óbice imposto à candidatura. É parte substancial das opções constitucionais feitas para o nosso sistema político. Para além das 20 (vinte) ocorrências no texto constitucional, o partido político é quem registra a candidatura do Presidente da República, conforme exigência do art. 77, §2º, CR. A articulação partidária é essencial nos processos político-administrativos (art. 53 e 54, CR), na representação proporcional das mesas e comissões, no processo legislativo (art. 58, CR) e na eleição proporcional do poder legislativo (art. 45, CF).

Realmente, a filiação partidária tem imensa repercussão no sistema eleitoral ou mesmo na forma de governo. O monopólio partidário, por sua vez, é uma opção constitucional legítima que tem relevantes repercussões no sistema de governo, ao contrário das demais condições de elegibilidade previstas no art. 14, §3º, CRFB: nacionalidade brasileira, pelo exercício dos direitos políticos, alistamento eleitoral, domicílio eleitoral e idade, pois são elas individuais. Não se trata, portanto, de exigência desarrazoada, mas de legítima opção do constituinte.

Não me impressiona o fato de que a política, no geral e os partidos, no particular, passam por uma crise de representatividade decorrente da descrença da população com o atual sistema, pois isso me parece muito mais efeito do que causa. É preciso lutar, isso sim, para que os partidos não continuem a ser uma extensão dos interesses particulares de seus dirigentes. A democracia interna dos partidos precisa ser mais protegida, devendo ser criados mecanismos legais que limitem os mandatos dos seus dirigentes; que tornem as prestações de contas mais transparentes; que impeçam a manutenção eterna dos diretórios provisórios e que permitam a participação das minorias em órgãos de gestão partidária.

É provável que se defenda que essa gama de medidas, ora sugeridas, restrinjam a autonomia dos partidos, mas penso que não, porque autonomia não é soberania, não sendo possível a autonomia ser interpretada como imunidade absoluta, um verdadeiro cheque em branco, pois se lhe impõe o respeito aos valores e princípios constitucionais, especialmente quando se constata a participação efetiva do Estado no financiamento da política no Brasil.

Date Created

13/10/2019