

**LEI DA FICHA LIMPA E O CONTROLE DE CONVENCIONALIDADE: Uma  
revisita à análise de constitucionalidade da Lei Complementar nº 135/2010**

**LAW OF THE CLEAN SHEET AND THE CONVENTIONALITY CONTROL:  
Revisiting the constitutionality analysis of Complementary Law 135/2010**

Marco Aurélio de Lima Choy<sup>1</sup>

Gina Vidal Marcílio Pompeu<sup>2</sup>

**RESUMO**

O presente artigo tem como objetivo analisar a possibilidade de candidatura avulsa em território brasileiro e como o controle de convencionalidade da filiação partidária, a partir do Pacto de San José da Costa Rica, poderia fomentar o Supremo Tribunal para que revisitasse a Lei da Ficha Limpa. O trabalho pauta-se em uma revisão bibliográfica, ao utilizar-se de uma análise crítica, que considerou trazer pontos que doutrinadores discutem sobre o entendimento da Convencionalidade. Perpassa, ainda, pela aplicabilidade da Convenção Americana de Direitos Humanos e a pela inelegibilidade no país. Por fim, adentra na questão da filiação partidária como ponto divergente entre o ordenamento jurídico brasileiro e o tratado internacional. Constatou-se que a Convenção Americana não vem sendo utilizada como deveria no âmbito do Direito Eleitoral, visto ser aplicados somente os pontos que melhor convêm ao cenário do país, o que demanda do Supremo Tribunal Federal análise, de forma mais pormenorizada, da Lei da Ficha Limpa e da filiação partidária diante do controle de convencionalidade.

Palavras-chaves: Controle de Convencionalidade. Filiação Partidária. Candidatura Avulsa. Lei da Ficha Limpa.

**ABSTRACT**

This article aims to analyze the possibility of a separate candidacy in Brazilian territory and how the conventional control of party affiliation based on the San José Pact of Costa Rica could promote the Supreme Court to revisit the Clean Record Law. The work is guided by a bibliographic review, using a critical analysis, which considers bringing points that indoctrinate on the understanding of conventionality, ignoring or developing the text applicable to the American Convention on Human Rights and ineligibility in the country, and finally, a question of party affiliation as a divergent point between the Brazilian legal system and international treatment. Based on the development of the article, that the American Convention will not be applied as a right in electoral law, being applied only the points that best convene for the country's scenario, or the demand of the Supreme Court, in a more detailed way, the Clean Record Law and party affiliation before conventionality control.

---

<sup>1</sup> Doutor em Direito Constitucional pela UNIFOR – Universidade de Fortaleza; Professor da UEA – Universidade do Estado do Amazonas.

<sup>2</sup> Estágio Pós-Doutoral em Direito pela Universidade de Lisboa, Portugal (2017), Doutorado em Direito pela Universidade Federal de Pernambuco (2004), Coordenadora e Professora do Programa de Pós-Graduação em Direito Constitucional da Universidade de Fortaleza.

Keywords: Conventionality Control; Party Affiliation, Single Application; Clean Record Law.

## INTRODUÇÃO

O Partido Político tornou-se obrigatório para que o cidadão brasileiro consiga exercer a democracia representativa, a considerar, ainda, que o sistema político praticado no país possui algumas obrigatoriedades para que um cidadão seja elegível em uma disputa de cargo eletivo. Destaca-se, entre as obrigatoriedades existentes, a filiação partidária, que está asseverada no artigo 14, §3º, V, da Constituição Federal de 1988. Assim sendo, torna-se impossível um cidadão ser candidato em um processo eleitoral, caso não tenha filiação a algum partido político, ou seja, não há a possibilidade, no âmbito nacional e regional, de candidatura avulsa, a entender-se como uma candidatura desobrigada de filiação partidária.

A partir do exposto, alguns juristas passaram a observar e a considerar que havia descumprimento da Convenção Americana sobre Direitos Humanos. Este tratado foi adotado no dia 6 de novembro de 1992, com base no Decreto nº 678, o qual prevê, em seu artigo 23, que todo cidadão deve gozar do direito de participar da direção dos assuntos políticos diretamente ou por meio de representantes livremente eleitos, votar e ser votado, assim como de ter acesso, em condições gerais de igualdade, às funções públicas de seu país.

O Brasil está incluído no Sistema Interamericano de Direitos Humanos, o que faz com que a Convenção, também conhecida como Pacto de San José da Costa Rica, tenha incidência no ordenamento jurídico pátrio, a configurar-se como um diploma de caráter supralegal. Observa-se que mesmo o Supremo Tribunal Superior reconhecendo os tratados internacionais e sua importância para o tratamento da matéria eleitoral, os magistrados de primeira e segunda instância não aplicam em todos os casos as Convenções existentes, mas sim agem de forma arbitrária em suas decisões, de forma a se afirmar que seria até de modo aleatório. Desta forma, sem a aplicação da normatividade geral desses tratados, a concepção da candidatura avulsa para cargos eletivos estaria no rol das muitas ofensas à Convenção Americana perpetradas internamente.

O Pacto de San José, especificamente quanto aos direitos políticos e à possibilidade de inelegibilidade, traz em seu artigo 23, II, que deve ser lida *numerus clausus*: motivo de idade, nacionalidade, residência, idioma, instrução, capacidade civil ou mental, ou condenação por juiz competente em processo penal. Essas são as únicas restrições aos direitos e oportunidades de participação política acolhidas pela norma convencional, dada a repercussão desses direitos fundamentais. A filiação a partido político não figura entre as causas de restrição dos direitos políticos, ao contrário do que está previsto na Constituição Federal no artigo 14, §3º, V.

É necessário ressaltar que não são somente os dispositivos constitucionais que pautam e resguardam os direitos dos indivíduos. Existe também o direito internacional público como base de garantias e direitos fundamentais, a caracterizá-los como direitos humanos. Portanto, ter-se-ia uma proteção dual a compreender que deve existir o diálogo entre o Direito Interno e o Direito Internacional, pois se, em algum tempo, ocorrer a violação de direitos ou garantias no âmbito interno do país, dever-se-á considerar no mínimo o que a jurisdição internacional assevera. Diante do exposto, pode-se considerar que existe uma provável divergência entre a Constituição Federal do Brasil e a Convenção Americana de Direitos Humanos – Pacto de San Jose da Costa Rica – no tocante à possibilidade de candidatura avulsa, sem a necessidade de filiação partidária. Ressalta-se que o presente artigo deriva de uma Tese de Doutorado, na qual foram dados os primeiros delineamentos sobre o controle de convencionalidade na Lei Complementar nº 135 de 2010, e um dos pontos que falta ser apreciado pelo Supremo Tribunal Federal seria a filiação partidária.

Logo, objetiva-se analisar a possibilidade de candidatura avulsa, sem a necessidade de filiação a partido político. Nesse sentido, seria pertinente levantar a seguinte problemática: Ao se considerar o controle de convencionalidade da filiação partidária, a partir do Pacto de San José da Costa Rica, o Supremo Tribunal poderia revisitar a Lei da Ficha Limpa? Com esse questionamento, o trabalho se pauta em uma revisão bibliográfica, a utilizar-se de uma análise crítica, que considerou trazer pontos que doutrinadores discutem sobre o entendimento da Convencionalidade, a perpassar pela aplicabilidade da Convenção Americana de Direitos Humanos e pela inelegibilidade no país. Por fim, o texto adentra na questão da filiação partidária como ponto divergente entre o ordenamento jurídico brasileiro e o tratado internacional. O artigo é resultado de uma sintetização de argumentos e considerações que foram

propostos no desenvolvimento da Tese de Doutorado “O confronto entre o Princípio da Soberania Popular e as Inelegibilidades diante da Lei Complementar nº 135/2010”, apresentada à Universidade de Fortaleza, especificamente ao Programa de Pós-Graduação em Direito Constitucional, que teve como objeto a análise mais profunda sobre a presença da moralidade no âmbito político-estatal e a tutela do cidadão eleitor no Brasil.

## **INELEGIBILIDADE NO ORDENAMENTO INTERNACIONAL**

É de conhecimento no mundo jurídico que existem acordos firmados de maneira formal entre pessoas jurídicas de direito internacional público, que tem como objetivo produzir efeitos jurídicos, dos quais resultará um tratado internacional. De acordo com Rezek<sup>3</sup>, os tratados internacionais devem ser compreendidos como imprescindíveis, pois caracterizam as fontes essenciais internacionais de Direito, o que vem representar a vontade expressa dos Estados-membros ou das Organizações Internacionais que objetivam regulamentar uma relação jurídica por meio de uma norma única para todos.

Os tratados internacionais colocam-se essencialmente como uma grande fonte de Direito Internacional, o que fomenta obrigações jurídicas entre os Estados, conforme discorre Piovesan<sup>4</sup>:

Começa-se por afirmar que os tratados internacionais, enquanto acordos internacionais juridicamente obrigatórios e vinculantes (*pacta sunt servanda*), constituem hoje a principal fonte de obrigação do Direito Internacional. Foi com o crescente positivismo internacional que os tratados se tornaram a fonte maior de obrigação no plano internacional, papel até então reservado ao costume internacional. Tal como no âmbito interno, em virtude do movimento do Pós-Positivismo, os princípios gerais de direito passam a ganhar cada vez maior relevância como fonte do Direito Internacional na ordem contemporânea.

Complementa-se o entendimento, ao afirmar-se que todo tratado internacional deverá produzir efeitos, a considerar que, por haver acordo entre os Estados sobre certo assunto, resultará em efeitos tanto na qualidade de ato jurídico, quanto na qualidade de norma. Conforme Rezek: “O acordo formal entre Estados é o ato jurídico que produz a

---

<sup>3</sup> REZEK, Francisco. **Direito Internacional Público**: Curso elementar. 12. ed. Rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2010

<sup>4</sup> PIOVESAN, Flávia. **Direitos humanos e o direito constitucional internacional**. 14. Ed., ver. e atual. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 107

norma, e que, justamente por produzi-la, desencadeia efeitos de direito, gera obrigações e prerrogativas, caracteriza, enfim, na plenitude de seus dois elementos, o tratado internacional”<sup>5</sup>

Rememora-se que o Brasil é signatário de alguns tratados e convenções internacionais de Direitos Humanos, pois a Constituição Federal de 1988 inovou no cenário brasileiro, ao listar os direitos humanos como princípio fundamental na regência de relações internacionais entre os Estados.

Observa-se, entretanto, que existe divergência quanto aos tratados internacionais, conforme comenta Challitta<sup>6</sup>:

Com a edição da Emenda Constitucional 45/2004 ficou determinado que os tratados que versam sobre direitos humanos e integram o ordenamento jurídico pátrio por meio de aprovação com quórum idêntico ao de aprovação de uma emenda constitucional, terão caráter de norma constitucional. Por sua vez, tratados internacionais que versem sobre direitos humanos, mas que não atinjam aprovação com o quórum de emenda constitucional serão supralegais dentro do ordenamento jurídico, ou seja, acima das normas infraconstitucionais, mas abaixo da constituição.

Entre os tratados dos quais o Brasil é signatário anteriormente à Emenda 45/2004, destaca-se, para este artigo, a Convenção Americana de Direitos Humanos. Na interpretação de Cunha<sup>7</sup>, com o julgamento RE. nº 466.343, em 2008, consagrou-se o *status* de Supralegalidade dos Pactos que tratem sobre Direitos Humanos. De acordo com autor, o Recurso foi decidido pelo Supremo Tribunal Federal, de modo que o Tratado Internacional de Direitos Humanos supracitado estaria acima da norma infraconstitucional, a interpretação seria a utilização da mutação constitucional. A mutação constitucional pode ser entendida como atribuir a uma norma nova interpretação sem alteração do texto, modificando-se o entendimento acerca do tema que a norma antes explicitava. Ou por ter uma interpretação mais restritiva à época, ou por necessitar de mudança de entendimento. É tradicionalmente chamado de alteração informal da Constituição, por não utilizar o Poder Legislativo através das emendas constitucionais.

---

<sup>5</sup> REZEK, Francisco. **Direito Internacional Público**: Curso elementar. 12. ed. Rev. E atual. São Paulo: Saraiva, 2010, P. 18

<sup>6</sup> CHALLITTA, Carolina Carvalho. A impossibilidade de candidaturas independentes no Brasil e a violação aos direitos humanos. **Revista Juris UniToledo**, Araçatuba/SP, v. 03, n. 02, p. 94-111, abr./jun. 2018, p.100-101

<sup>7</sup> CUNHA, Paulo Viana. **Reforma política: uma análise sobre as implicações da candidatura avulsa no ordenamento jurídico brasileiro**. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) – Universidade do Estado da Bahia. Jacobina, 2017.

Destarte, a Convenção Americana de Direitos Humanos (CADH), conhecida como Pacto de San José da Costa Rica, caracteriza-se como um tratado internacional, sendo o documento oficial da Organização dos Estados Americanos (OEA). Apenas passou a vigorar em 1978, momento em que se deu, por disposição expressa do artigo 74.2 da Convenção, a ratificação do documento por onze Estados para seu direito interno. O Brasil ratificou a Convenção em 9 de julho de 1992, ao depositar a carta de adesão em 25 de setembro, e promulgou o Decreto nº 678, de 6 de novembro de 1992. Caracterizou-se como um ato multilateral que entrou em vigor no país em 25 de setembro de 1992. A CADH é composta por 82 artigos, divididos em três partes: Parte I sobre os “Deveres dos Estados e Direitos Protegidos”; Parte II sobre os “Meios de Proteção”; e a Parte III sobre as “Disposições Gerais e Transitórias”.

A Parte I, Deveres dos Estados e Direitos Protegidos, seria a parte que se aproxima da proposta do artigo, pois enuncia os deveres colocados aos Estados-membros por meio da Convenção e os direitos por ela protegidos. O artigo 1.1 traz que: “Os Estados Partes nesta Convenção se comprometem a respeitar os direitos e liberdades nela reconhecidos e a garantir seu livre e pleno exercício a toda pessoa que esteja sujeita à sua jurisdição”. Assim sendo, está previsto no artigo 1º do Decreto nº 678/1992, a obrigação do Brasil de respeitar a Convenção, pois “deverá ser cumprida tão inteiramente como nela se contém”. Dentre os direitos garantidos na Convenção, estão os direitos políticos, dispostos no art. 23.

A Convenção estabelece no art. 23.1 que todos os cidadãos devem gozar dos direitos e oportunidades de participar da condução dos assuntos públicos, diretamente ou por meio de representantes livremente eleitos; de votar e ser eleito em eleições periódicas, autênticas, realizadas por sufrágio universal e igualitário e por voto secreto, que garantam a livre expressão da vontade dos eleitores; e de ter acesso, em condições gerais de igualdade, às funções públicas de seu país.

O Pacto explicita, em seu artigo 23, quanto aos Direitos Políticos, no número 2, que a legislação de cada membro signatário pode regulamentar o exercício dos direitos e oportunidades dos Direitos Políticos, sendo “exclusivamente por motivos de idade, nacionalidade, residência, idioma, instrução, capacidade civil ou mental, ou condenação, por juiz competente, em processo penal”. Interpreta-se, então, que cada Estado terá autonomia para regular os direitos e oportunidades no âmbito político, mas deve atentar para os pontos elencados acima. O diploma elucida que são, em princípio,

consideravelmente reduzidas as motivações jurídicas para a imposição de barreiras às prerrogativas de participação dos cidadãos nas ações do Estado e na forma como são conduzidos os assuntos públicos<sup>8</sup>.

No entendimento do Comitê de Direitos Humanos, considera-se que os critérios elencados, para que se possa apresentar-se como postulante a cargos eletivos, seriam a legalidade e a razoabilidade. Desta forma, nenhum sujeito poderá ser impedido dos seus direitos exclusivamente pela determinação de exigências desarrozadas ou de cunho discriminatório, como cita, pela descendência, inaptidão física, por questões econômicas ou até pela ideologia política.

Os países signatários possuem autonomia plena para tomar suas decisões quanto à participação de estrangeiros em seus processos eleitorais, a observar-se que o critério de nacionalidade perpassa como motivo legítimo para que resulte no afastamento do direito de sufrágio. Cabe observar que, no âmbito interno, muitos Estados não possibilitam a participação de estrangeiros, mas sempre existem algumas exceções, conforme demonstra Reyes<sup>9</sup>:

[...] os estrangeiros residentes estão autorizados a votar em eleições municipais na Bolívia (art. 220 da Constituição), no Paraguai (art. 120 da Constituição) e na Venezuela (art. 64 da Constituição); em eleições municipais e distritais na Colômbia (art. 100 da Constituição) e em quaisquer eleições no Uruguai (art. 78 da Constituição) e no Chile (art. 14 da Constituição).

Nesse mesmo prisma, o cenário mundial tem percebido uma progressiva expansão do sufrágio, não somente para os estrangeiros, como para as pessoas apátridas. Como observou Jorge Miranda<sup>10</sup>, a Europa, devido ao movimento de imigrantes que estão a adentrar nos seus territórios e à busca por cidadania europeia, em países como Portugal e Espanha, e até a Inglaterra, inclui-se nesse novo cenário.

Essa necessidade de se repensar a expansão do sufrágio faz com que o exercício de direitos políticos passe a estar interligado à condição de residência, a entender-se que as escolhas políticas realizadas afetaram aqueles que sofrerão as suas

---

<sup>8</sup> ALVIM, Frederico Franco. A elegibilidade e seus impedimentos do direito comparado e nos pactos internacionais. *In*: FUX, Luis; PEREIRA, Luiz Fernando C.; AGRA, Walber de Moura (coord.); PECCININ, Luiz Eduardo (org.). **Elegibilidade e inelegibilidades**. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 56.

<sup>9</sup> REYES, Manuel Aragón. La constitución como paradigma. *In*: CARBONELL, Miguel. **Teoría del neoconstitucionalismo**. Ensayos escogidos. Madrid: Trotta, 2007, p. 18.

<sup>10</sup> MIRANDA, Jorge. **Manual de direito constitucional** - Estrutura constitucional da democracia. Coimbra: Almedina, 2007. t. VII.

consequências, “como porque a aptidão para a apresentação de soluções para os problemas da comunidade pressupõe, em princípio, contato e (con)vivência (perspectiva do votado)”. Esse critério, comum no direito comparado, condiciona as prerrogativas políticas à existência de uma “efetiva ligação com a comunidade nacional”<sup>11</sup>.

Outra matéria que precisa ser analisada no contexto internacional diz respeito ao requisito de um grau mínimo de escolarização ou cultura, que vai soar como anacronismo e incongruente ao se utilizar do princípio de livre acesso a cargos públicos. Manuel Aragón reporta que, em alguns países da América Latina, há em Constituições a exigência mínima de instrução, entre os quais estão Brasil, Bolívia e Venezuela, que demanda no mínimo a alfabetização, em El Salvador, a notória instrução, e no Chile, a necessidade de diploma de ensino médio ou equivalente.

Ao adentrar no assunto do trabalho no âmbito internacional, a Convenção Americana de Direitos Humanos traz a supressão das prerrogativas políticas resultantes de condenação em processo penal. A *contrario sensu*, a lei internacional não permite que haja a privação do exercício do sufrágio ao cidadão que ainda se encontre na condição de processado, posição baseada tanto na garantia da presunção de inocência, que está assegurada no plano normativo, por meio do art. 8º, 2, da Convenção Americana sobre Direitos Humanos: “Toda pessoa acusada de delito tem direito a que se presuma sua inocência enquanto não se comprove legalmente sua culpa. Durante o processo, toda pessoa tem direito, em plena igualdade [...]”. E art. 14, 2, do Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos: “Toda pessoa acusada de um delito terá direito a que se presuma sua inocência enquanto não for legalmente comprovada sua culpa”, como na necessidade de respeito à dignidade da pessoa humana.

## **CONTROLE DE CONVENCIONALIDADE NA LEI DA FICHA LIMPA**

No primeiro momento, deve-se fazer a diferenciação entre controle de convencionalidade e controle de constitucionalidade. De acordo com professor Rafael de Lazari<sup>12</sup>:

A diferença é que no controle de constitucionalidade as leis e atos normativos são analisados em face da Constituição Federal (CF). No que se refere à

---

<sup>11</sup> *Ibid.*, 2007, p. 124.

<sup>12</sup> BLOG ACONTECE. **Entenda o Controle de Convencionalidade**. Disponível em: <<<https://www.lfg.com.br/conteudos/artigos/geral/entenda-o-controle-de-convencionalidade>>>. Acesso em: 20 mar. 2020

análise de leis e atos para controle de convencionalidade, esta é feita com base em um Tratado Internacional sobre Direitos Humanos.

O Controle de Convencionalidade está pautado em documentos internacionais, que basicamente seriam as convenções, assim entende-se que os tratados internacionais são baseados em convenções internacionais, que são as negociações estabelecidas entre Estados. Dessa forma, o controle de convencionalidade tem como objetivo central aferir se leis e atos normativos estão a ofender ou não algum tratado internacional que trate sobre Direitos Humanos.

Como o Brasil é signatário e ratificou alguns tratados internacionais, passou a se submeter à jurisdição da Corte. Em caso específico, a Convenção Americana sobre Direitos Humanos – Pacto de San Jose da Costa Rica – como exposto no tópico anterior, veio consagrar os direitos políticos, no âmbito da América Latina.

A Lei da Ficha Limpa<sup>13</sup>, como é comumente conhecida a Lei Complementar nº 135/2010, trata-se de um acréscimo às condições de Inelegibilidade previstas na Lei Complementar nº 64/1990, que objetivou estabelecer, de acordo com os pressupostos do artigo 14, §9º, da Constituição Federal, novas possibilidades de Inelegibilidades, os prazos de cessação, e determinar outras providências menores. A concepção que se criou é de que se deveria guiar pelo ideal de manter a probidade administrativa e a presença do princípio da moralidade, em especial, a vida pregressa do candidato seria considerada.

Experimenta-se, no Brasil, uma sequência de restrições legislativas ao exercício da capacidade eleitoral passiva, o direito de receber votos por parte dos chamados candidatos “ficha suja”, expressão cunhada a partir do advento da Lei Complementar nº 135/2010. Quando se debruça para se estudar o tema inelegibilidades no ordenamento jurídico do Brasil, toma-se de assombro, tanto pelas inúmeras e excessivas hipóteses, como também pela qualidade dos impedimentos ao usufruto dos direitos políticos fundamentais.

O primeiro ponto em que há divergências entre o Pacto e a Lei da Ficha Limpa seria o momento em que se passa a ter um candidato inelegível. Conforme a Convenção:

---

<sup>13</sup> BRASIL. **Lei Complementar nº 135, de 4 de junho de 2010**. Disponível em: <<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp135.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp135.htm)>>. Acesso em: 23 abr. 2020

#### Artigo 8. Garantias Judiciais

2. Toda pessoa acusada de delito tem direito a que se presuma sua inocência enquanto não se comprove legalmente sua culpa. Durante o processo, toda pessoa tem direito, em plena igualdade, às seguintes garantias mínimas:

h. direito de recorrer da sentença para juiz ou tribunal superior.

#### Artigo 9. Princípio da legalidade e da retroatividade

Ninguém pode ser condenado por ações ou omissões que, no momento em que forem cometidas, não sejam delituosas, de acordo com o direito aplicável. Tampouco se pode impor pena mais grave que a aplicável no momento da perpetração do delito. Se depois da perpetração do delito a lei dispuser a imposição de pena mais leve, o delinquente será por isso beneficiado<sup>14</sup>.

Esses artigos do Pacto vão de encontro às hipóteses das alíneas do art. 1º da Lei Complementar nº 135/2010 (“h”, “j”, “l”, “n” e “p”), as quais afirmam que a decisão colegiada de segundo grau seria suficiente para atribuir o critério de inelegível a um candidato, a trazer uma efetividade “imediate” a uma decisão “precária”, de modo a possibilitar que esta pudesse ter resultados “finalísticos” sobre um cidadão, mesmo a existir a possibilidade de a decisão ser revista por órgão superior, devendo então a condenação em processo penal ser transitada em julgado.

Há também a ausência de temporalidade para um cidadão tornar-se inelegível, delimitação que está presente na Lei da Ficha Limpa, com o prazo máximo de 8 anos, mas, na verdade, observa-se que esse prazo extrapola o que está fixado em Lei. Pois,

na hipótese de condenação criminal, a inelegibilidade surge com a decisão colegiada ou com o trânsito em julgado (alínea “e”), mas, o prazo se prolonga para 8 (oito) anos após o cumprimento da pena. Em realidade, há um prazo indefinido entre a condenação colegiada/trânsito em julgado e o cumprimento da pena ao que são acrescidos 8 (oito) anos. O prazo de inelegibilidade deixa, então, de ser fixado em lei para tomar, como marco, uma situação de absoluta variabilidade que, necessariamente, irá superar aquela apenação, levando, em consideração, o prazo de duração do processo<sup>15</sup>.

Ao analisar a questão, é fatídico que o prazo irá ultrapassar os 8 anos, principalmente quando se considera todo o processo, a culminar no trânsito em julgado. Desta forma, coloca-se uma garantia constitucional, o direito ao recurso, como sendo uma barreira jurídica, a resultar no agravamento da pena ou sanção. Portanto, a ampla defesa e o devido processo legal (art. 5º, inc. LV) trariam dano grave para o cidadão, pois o início do prazo de inelegibilidade apenas se iniciaria no cumprimento da pena e

<sup>14</sup> CIDH. **Convenção Americana de Direitos Humanos**. Pacto de San José da Costa Rica. 22 de novembro de 1969. Disponível em:

<<[https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao\\_americana.htm](https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao_americana.htm)>>. Acesso em: 23 abr. 2020

<sup>15</sup> FERREIRA, M. R. P. **O controle de convencionalidade da Lei da Ficha Limpa**. Publicado em out. 2015. Disponível em: <<<https://jus.com.br/artigos/43814/o-controle-de-convencionalidade-da-lei-da-ficha-limpa>>>. Acesso em 20 mar. 2020

na finitude do processo. “Ademais da violação do devido processo convencional, a variabilidade do tempo da condenação atenta, claramente, contra a noção mais singela de previsibilidade e de segurança jurídica”<sup>16</sup>.

Outro ponto que se pode observar, e que não está sendo acompanhado pela legislação pátria, é que

[..] a Convenção Americana sobre Direitos Humanos não admite a restrição dos direitos políticos fundada na moral como parâmetro mínimo de proteção desses direitos. E isto se justifica na medida em que a lei civil serve, exatamente, para traçar a linha entre o bem e o mal<sup>17</sup>.

No entendimento de Marcelo Ferreira<sup>18</sup>:

São muitas, as situações ensejadoras de inelegibilidade pela Lei Complementar nº 64/90. Todas as inelegibilidades fundadas em critérios outros que esses listados pelo documento convencional violam o devido processo convencional, porquanto, restringem um direito de modo e forma não autorizados pela Convenção Americana.

Constata-se que moralização ou a melhor governança não devem ser colocadas em legislações para restringir de maneira desmedida o leque de candidatos. Essa forma de afunilamento não compactua com uma sociedade pautada em valores democráticos, de modo que não deve existir a limitação de direitos políticos. É imprescindível compreender que em regimes democráticos o povo que possui o direito de escolher seus governantes, sejam eles bons ou maus.

A Lei da Ficha Limpa traz um rol extensivo de limitações para exercício de direitos políticos. Ao ser analisada da perspectiva do Pacto de San José da Costa Rica, fica explícito o descumprimento da norma brasileira, no que tange às delimitações para as restrições desses direitos humanos:

O legislador, no afã e na sofreguidão de emprestar legitimidade, normalidade, além de assegurar a igualdade entre os postulantes atentou, claramente, contra este cenário internacional mínimo de proteção, restringindo, não apenas os direitos subjetivos dos diretamente implicados, mas atingindo o direito de votar e de escolha dos cidadãos, tolhidos de fazer valer suas opções – por piores que pareçam a quem quer que seja<sup>19</sup>.

---

<sup>16</sup> FERREIRA, M. R. P. **O controle de convencionalidade da Lei da Ficha Limpa**. Publicado em out. 2015. Disponível em: <<<https://jus.com.br/artigos/43814/o-controle-de-convencionalidade-da-lei-da-ficha-limpa>>>. Acesso em 20 mar. 2020

<sup>17</sup> Ibid.

<sup>18</sup> Ibid.

<sup>19</sup> Ibid.

Conforme está concebido o ordenamento brasileiro no âmbito eleitoral, não existe em nenhum outro precedente. Ao se valer da premissa do estabelecimento de uma Administração proba, e na defesa de uma moralidade – que está permeada de uma obscuridade no seu interior – reduz categoricamente os direitos políticos dos cidadãos brasileiros. Diante disso, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos deve ser acionada para a proteção dos direitos no Brasil, haja vista que qualquer pessoa pode peticionar, no intuito de buscar um acordo entre autor e autoridade citadas. Caso não se estabeleça um acordo, analisa-se o mérito e, ao se constatar a violação de direitos humanos, são feitas recomendações ao país.

### **FILIAÇÃO PARTIDÁRIA E O PACTO SAN JOSÉ DA COSTA RICA**

No Brasil, atualmente, não é permitida a candidatura avulsa, visto que um dos requisitos para a elegibilidade é a filiação partidária, conforme aduz o art. 14, § 3º, V (BRASIL, 2018, p.26): “A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante: [...]§ 3º São condições de elegibilidade, na forma da lei:[...] V - a filiação partidária;”.

Para regulamentar a questão da filiação partidária, foi criada a Lei nº 9.096/1995, que fala mais especificadamente sobre o assunto no capítulo IV, denominado “Da filiação partidária”. Ocorre que o Brasil é signatário da Convenção Americana de Direitos Humanos desde 1992, a qual fala sobre os direitos políticos, mas não faz menção à filiação partidária.

A filiação partidária é outro ponto que traz divergências entre o ordenamento jurídico brasileiro e a Convenção Americana de Direitos Humanos, pois este mecanismo internacional não faz exigência como requisito para participar de um processo eleitoral, mas o Estado brasileiro, sim. Este seria o ponto central para propor que seja revisitada a Lei Complementar nº 135/2010 pelo Supremo Tribunal Federal, no quesito controle de convencionalidade, pois se coloca na Lei a questão da arguição de inelegibilidade aos candidatos que tiverem o registro para pleitear cargo eletivo (art. 2º), de forma que o cidadão não poderá participar do processo de forma voluntária e individual, por necessitar obrigatoriamente de filiação partidária.

Nessa esteira, leciona José Afonso da Silva:

Segundo nosso Direito positivo, os partidos destinam-se a assegurar a autenticidade do sistema representativo. Eles são, assim, canais por onde se realiza a representação política do povo, desde que, no sistema pátrio, não se admitem candidaturas avulsas, pois ninguém pode concorrer às eleições se não for registrado por um partido. Isso agora ficou explícito no art. 14, § 3Q, V, que exige a filiação partidária como uma das condições de elegibilidade<sup>20</sup>.

Mas no Brasil existe uma crise dos partidos políticos, como bem assevera Adriana Barbosa<sup>21</sup>:

[...] a estrutura partidária assumiu o papel de exclusividade, enquanto sementeira e roldana da minoria dirigente. Sobretudo, quando se trata de postular, eleitoralmente, aos postos de mais alto patamar hierárquico, no estamento governamental. É certo, também, que ambos, classe política e partido político, passam, atualmente, pela condição de estar situados nos mais baixos graus quanto ao prestígio e à credibilidade. Disto resultam alienação e desprezo do público em uma crescente apatia no que se refere à participação política. Por sinal, ao menos em termos de mundo ocidental, o fenômeno se generalizou e “não é de surpreender que ninguém mais respeite líderes políticos, ou tenha muito interesse no que eles possam ter a dizer<sup>22</sup>.”

Assim, vale compreender um pouco sobre a possibilidade de candidaturas sem filiação partidária. Pautado nessa divergência, o Supremo Tribunal Federal, em sede de Repercussão Geral (ARE 1.054.490, da relatoria do Ministro Luís Roberto Barroso), deve decidir se a previsão de “filiação partidária”, como “condição de elegibilidade, na forma da lei” (art. 14, §3º), é constitucional. Para tanto, o ministro Barroso realizou uma audiência pública para conhecer posicionamentos díspares, para que possa haver um julgamento em Plenário da Corte.

Importante considerar o que está disposto no artigo 23 da Convenção Americana de Direitos Humanos, promulgada pelo Dec. nº 678/1992:

#### 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.

<sup>20</sup> DA SILVA, José Afonso. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 25. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2005, p. 408

<sup>21</sup> BARBOSA, Adriana do Piauí. **Inevitabilidade Partidária: questionamentos democráticos**. Disponível em: << <http://publicadireito.com.br/artigos/?cod=e63ea51eeb9eb4b9>>>. Acesso em: 23 mar. 2020

<sup>22</sup> BARBOSA, Adriana do Piauí. **Inevitabilidade Partidária: questionamentos democráticos**. Disponível em: << <http://publicadireito.com.br/artigos/?cod=e63ea51eeb9eb4b9>>>. Acesso em: 23 mar. 2020

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<sup>23</sup>.

Os advogados responsáveis, que buscam o provimento do ARE supracitado junto ao Supremo, baseiam-se no entendimento de que a filiação partidária não está expressa nos motivos que restringiriam a participação de um sujeito em processo eleitoral como candidato. A Corte Interamericana de Direitos Humanos, ao analisar casos sobre o assunto, considerou que restrições da capacidade eleitoral passiva deverão seguir os critérios de legalidade, finalidade e necessidade em um Estado democrático<sup>24</sup>.

A doutora em Direito Marilda Silveira<sup>25</sup> traz em seu texto algumas ponderações, que devem ser pensadas antes de existir o afastamento de uma exigência constitucional que está expressa:

Para chegar a essa conclusão, seria preciso analisar três teses:

1º) a Convenção Americana sobre Direitos Humanos impediria que a filiação partidária fosse imposta como óbice intransponível ao pleno exercício dos direitos políticos (foi exatamente essa a tese defendida, no mérito, pela procuradora-geral da República);

2º) os tratados relativos aos direitos humanos, desde que incorporados ao direito nacional entre 5.10.1988 e a entrada em vigor da EC 45/2004, têm estatura de emendas à Constituição, por força do art. 5º, § 2º, da CR e, portanto, o art. 14, §3º, V não seguiria vigente na própria Constituição e

3º) os tratados internacionais integram a ordem jurídica em caráter supralegal e a regulamentação da filiação partidária, “nos termos da lei”, seria incompatível com a Convenção Americana; nesse caso, sua regulamentação não seguiria vigente e o art. 14, §3º, V, norma de eficácia contida, perderia aplicação (a exemplo do que ocorreu com a prisão do depositário infiel, REs 349.703 e RE 466.343 e HC 87.585).

Argumenta que muito do que será debatido no Supremo se pautará na primeira tese, a considerar “o *status* que os tratados internacionais sobre direitos humanos devem ostentar no ordenamento jurídico brasileiro”. Mas o ponto fulcral seria a candidatura avulsa dentro dessa realidade, pois lhe são atribuídas todas as restrições que existem no

<sup>23</sup> CIDH. **Convenção Americana de Direitos Humanos**. Pacto de San José da Costa Rica. 22 de novembro de 1969. Disponível em: <<[https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao\\_americana.htm](https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao_americana.htm)>>. Acesso em: 23 abr. 2020

<sup>24</sup> JÚNIOR, Ophir Cavalcante. **O Supremo Tribunal Federal e as candidaturas avulsas nas eleições**. Publicado em: 13 out. 2019. Disponível em: <<<https://www.conjur.com.br/2019-out-13/ophir-cavalcante-jr-stf-candidaturas-avulsas-eleicoes>>>. Acesso em: 23 mar. 2020.

<sup>25</sup> SILVEIRA, Marilda de Paula. **Candidaturas sem partido, eleição sem ficha limpa**. *Revista Jota*. Publicada em: 03 out. 2017. Disponível em: <<<https://www.jota.info/stf/do-supremo/candidaturas-sem-partido-eleicao-sem-ficha-limpa-03102017>>>. Acesso em: 20 mar. 2020.

direito constitucional e no direito eleitoral ao candidato ser independente de partido. Nas restrições, a forma mais emblemática é a Lei da Ficha Limpa.

Observa-se que, no Brasil, a doutrina e a jurisprudência no âmbito eleitoral não se baseiam na Convenção Americana de Direitos Humanos. Mesmo assim, os debates atualmente, e que logo estarão no Supremo, serão sobre a questão da filiação partidária e não sobre a questão de inelegibilidades.

A leitura do texto convencional revela que, de fato, a filiação partidária não figura entre as limitações que poderiam obstar o exercício dos direitos políticos. Da mesma forma que não está na Convenção qualquer inelegibilidade, a não ser a que decorra de “condenação, por juiz competente, em processo penal”. Condenações por improbidade, por ilícitos eleitorais, administrativos, cassações político-administrativa de mandatos, entre outras: estão fora<sup>26</sup>.

Silveira<sup>27</sup>, por fim, afirma que a filiação partidária não é um simples requisito ou impedimento à candidatura. Entende que 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, CR). Não é sem razão que os cientistas políticos, quase consensualmente, apontam que a fragmentação das forças políticas é um dos grandes males a se combater em qualquer reforma. Fragmentação agravada pelas candidaturas avulsas.

Complementa que a filiação partidária é distinta das condições de elegibilidade que estão dispostas na Constituição, pois as condições não geram repercussão no sistema eleitoral ou na forma como se governa, atuam de forma isolada e podem ser óbices à candidatura, somente. A questão do partido político, em específico, é uma escolha constitucional válida que pauta e tem importantes impactos no sistema de governo.

Suprimir o monopólio partidário do ordenamento jurídico por decisão judicial e, portanto, fora de uma reforma política sistêmica, seria como retirar parte relevante dos alicerces constitucionais de uma antiga estrutura infraconstitucional que vem se formando há décadas<sup>28</sup>.

---

<sup>26</sup> SILVEIRA, Marilda de Paula. **Candidaturas sem partido, eleição sem ficha limpa. Revista Jota. Publicada em: 03 out. 2017.** Disponível em: << <https://www.jota.info/stf/do-supremo/candidaturas-sem-partido-eleicao-sem-ficha-limpa-03102017>>>. Acesso em: 20 mar. 2020.

<sup>27</sup> Ibid.

<sup>28</sup> Ibid.

Esse argumento não se torna utilizável para as inelegibilidades, pois a Corte Interamericana, em sua Convenção, configura que a elegibilidade só pode ser restringida por condenação criminal, e no Brasil traz o impedimento para candidaturas com condenações cíveis, eleitorais e administrativas, conforme está previsto na Lei Complementar nº 135/2010.

A candidatura sem filiação partidária é um assunto complexo, pois existem considerações distintas. Contrário à implementação de candidatura avulsa, Marlon Reis<sup>29</sup> explana:

[...] E não podemos abrir mão dos partidos políticos. Se nos deixarmos levar por ideias simplistas como as candidaturas individuais, estamos nos privando do direito de saber a que grupos os candidatos estão ligados. Todos nós somos ligados a grupos. O que dizer então daqueles que buscam se eleger para mandatos? É evidente que eles vão se coligar com pessoas que irão apoiá-los e ajudá-los em suas corridas eleitorais. Então, permitir a eleição de candidatos individuais é abrir mão do direito de saber com que grupos essas pessoas essas pessoas estão envolvidas. O resultado é que o eleitor sempre saberá desses envolvimento tardiamente já que, enquanto estiverem exercendo seus mandatos, estes candidatos continuarão a procurar pessoas que pensem de forma semelhante para tocarem suas vidas no parlamento.

Seu entendimento é de que os partidos políticos são um intermediador necessário, pois permitem que os eleitores conheçam o viés ideológico que o candidato segue e pauta seus projetos. Mesmo ao não existir partido, em sua perspectiva, o candidato seguiria algum grupo político para que pudesse pautar sua forma de governo.

Contrário à linha de pensamento acima, ao defender a candidatura avulsa, Cláudio Lembo<sup>30</sup> preleciona:

Essa tipologia partidária é artificial. Fere o caráter nacional. Oliveira Vianna, acertadamente, referiu-se ao homem brasileiro como titular de personalidade “insolidária”. Os brasileiros não gostam dos ambientes coletivos. São, por formação, individualistas. Agem, mesmo quando pensam no bem da coletividade, isoladamente.

Lembo<sup>31</sup> traz como argumento a fragilidade e a artificialidade existentes no sistema partidário brasileiro, como também é categórico ao afirmar que os brasileiros são individualistas, no âmbito político, o que justificaria a utilização de candidaturas avulsas. Um tanto quanto diferente do Brasil, a Alemanha já considera a participação de candidatos independentes ou avulsos, em específico para pleitos municipais.

---

<sup>29</sup> REIS, Marlon. **O Gigante Acordado**: Manifestações, Ficha Limpa e Reforma Política. São Paulo: Leya, 2013.

<sup>30</sup> LEMBO, Cláudio. **O Futuro da Liberdade**. São Paulo: Edições Loyola, 1999, p.77

<sup>31</sup> Ibid.

Averiguou-se que a Constituição Federal não estabelece a filiação partidária como uma das limitações que podem ter emenda constitucional, conforme o Art. 60, §4º:

Art. 60. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta: [...]§ 4º Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir: I - a forma federativa de Estado; II - o voto direto, secreto, universal e periódico; III - a separação dos Poderes; IV - os direitos e garantias individuais.

Nessa esteira, Cunha<sup>32</sup> considera que por não está inserido nas limitações dispostas no artigo supra e, assim sendo, não se enquadra como cláusula pétrea, a obrigatoriedade de filiação partidária poderá ser emendada mediante uma proposta de emenda constitucional.

Ao seguir o tema proposto no tópico, Mazzuoli<sup>33</sup> reforça que pode haver um controle de convencionalidade na legislação brasileira quanto ao tema:

No Brasil, como já se falou, a Constituição Federal de 1988 acolhe os tratados de direitos humanos com índole e nível de normas constitucionais, independentemente de aprovação legislativa por maioria qualificada (cf. art. 5º, §§ 2º e 3º). Tal faz com que o sistema brasileiro aceite as vias concentrada e difusa de controle da convencionalidade das leis[...]

Na interpretação de Challitta<sup>34</sup>, é válido salientar que a Lei nº 9.096/95, destinada a regulamentar a filiação partidária e que traz a necessidade de filiação a partido político, como condição de elegibilidade, especificamente em seus artigos 19, 22-a e 23, é norma infraconstitucional, sendo assim, está abaixo dos tratados e convenções internacionais de direitos humanos na hierarquia constitucional.

Nessa mesma perspectiva, Mazzuoli<sup>35</sup> ensina que é possível que haja controle de convencionalidade difuso, ao interpretar que o *status* da Convenção Americana de Direitos Humanos é supralegal, enquanto que a lei que regulamenta a filiação partidária como condição de elegibilidade é norma infraconstitucional. Existiria possibilidade de controle de convencionalidade difuso, a observar que a Convenção Americana de

---

<sup>32</sup> CUNHA, Paulo Viana. Reforma política: uma análise sobre as implicações da candidatura avulsa no ordenamento jurídico brasileiro. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) – Universidade do Estado da Bahia. Jacobina, 2017.

<sup>33</sup> MAZZUOLI, Valério de Oliveira. **Curso de direito internacional público**. 9 ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015, p. 425

<sup>34</sup> CHALLITTA, Carolina Carvalho. A impossibilidade de candidaturas independentes no Brasil e a violação aos direitos humanos. **Revista Juris UniToledo**, Araçatuba/SP, v. 03, n. 02, p. 94-111, abr./jun. 2018.

<sup>35</sup> MAZZUOLI, Valério de Oliveira. **Curso de direito internacional público**. 9 ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015

Direitos Humanos foi internalizada antes Emenda Constitucional nº 45/2004 e, portanto, não foi aprovada por maioria qualificada.

Por fim, ao se levar em consideração que a questão da filiação partidária e a candidatura avulsa estão inseridas em uma perspectiva de Democracia, por que não trazer o povo para participar da tomada desta decisão? De acordo com os ensinamentos de Pateman<sup>36</sup>, muito se tem debatido sobre a ampliação de participação e a extensão da cidadania, mas não há a efetivação de uma Democracia plena ou uma sociedade participativa. O que se percebe é que há a manutenção do poder de decidir para aqueles que estão no poder estatal, de forma que o povo é colocado apenas quando se necessita validar esses sujeitos no poder. O Brasil deve romper com a ideia de que a participação política deve ser considerada somente como um requisito para a adequada deliberação. Estamos a vivenciar constantemente a modernização, e o processo democrático deve, em seu entendimento, trazer para si inovações na participação popular. Seria, então, a candidatura avulsa um meio para que pessoas adentrem o cenário político, de modo a romper com o corporativismo existente nos partidos políticos?

Deve-se ponderar, conforme entendimento de Robert Dahl<sup>37</sup>, que nenhum país consegue desenvolver de forma plena a Democracia. Considera-se então que, a fim de que as sociedades se aproximem do ideal democrático, de forma a existir representação das preferências de seus cidadãos, deverão ser assegurados os meios para que suas preferências sejam formadas, seja de maneira individualizada ou coletivamente, mas que sejam consideradas de formas igualitárias e que sejam aplicadas ao maior número de sujeitos. As pessoas devem ter resguardadas as garantias, segundo Dahl, que resumidamente seria o direito de votar e o direito de ser votado.

Ainda sobre a necessidade de trazer cidadãos para debates políticos e decisórios de uma país, Giovanni Sartori discorre que as democracias atuais dependem de três fatores: Poder limitado da maioria; Procedimentos eleitorais; e a Transmissão do poder dos representantes. Ainda sobre o assunto, Sartori afirma que o processo eleitoral originalmente foi concedido como um mecanismo de seleção no sentido qualitativo. Com o passar do tempo histórico, a ênfase quantitativa usurpou o lugar do qualitativo, o que resultou em uma Democracia na qual a seleção ruim é algo inevitável. Diante dessa

---

<sup>36</sup> PATEMAN, Carole. Participatory Democracy Revisited. **Perspectives on Politics**, Vol. 10, No. 1, March 2012.

<sup>37</sup> A. DAHL, Robert. **Democratização e oposição Pública**. In: A. DAHL, Robert. *Poliarquia: Participação e Oposição*. 1. ed. São Paulo: Edusp - Editora da Universidade de São Paulo, 2015.

situação, é necessário trazer novas formas de recolocar o poder decisório para o povo e para a democracia representativa<sup>38</sup>.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Filiação Partidária é um dos requisitos trazidos pelo texto da Constituição Federal como requisito de elegibilidade, o que é interpretado por doutrinadores como uma restrição ao direito do cidadão no processo de votar e ser votado, ao se considerar que o cidadão apenas poderá ser candidato se estiver filiado a partido político de sua escolha.

O tema da obrigatoriedade de filiação partidária, como requisito para se inserir em um processo eleitoral e concorrer a cargo eletivo, necessita de uma reanálise da sua constitucionalidade, pois essa obrigatoriedade diverge do que está disposto na Convenção Americana de Direitos Humanos. Alguns estudiosos do assunto entendem ser possível uma mutação constitucional, a considerar o que está no texto da Convenção. Assim sendo, por esse prisma, seria viável o entendimento favorável no que diz respeito à possibilidade de uma candidatura sem a exigência de filiação partidária, a utilizar-se do controle de convencionalidade difuso.

A Convenção não traz a obrigatoriedade da filiação partidária como requisito de elegibilidade. Entende-se, de acordo com uma vertente de teóricos, que configuraria um avanço para os cidadãos brasileiros a possibilidade de candidatura avulsa, pois não estariam submetidos aos partidos políticos e não pactuariam com o esquema partidário existente no país. Desta maneira, os partidos políticos deixariam de exercer monopólio do acesso de cidadãos ao processo eleitoral brasileiro.

A argumentação tem por escopo promover a revisão da obrigatoriedade que impõe ao cidadão limitação, no sentido de participar de pleitos eleitorais caso não esteja filiado a partido político, pois com a obrigatoriedade constante da Constituição Federal, o exercício do direito de participar da vida política, como um ser capaz de ser votado, requer a vinculação a algum partido. Entende-se, assim, que a obrigatoriedade de filiar-se a um partido político é um requisito de elegibilidade para cargo eletivo no país, a

---

<sup>38</sup> SARTORI, Giovanni. **A teoria da democracia revisitada**: o debate contemporâneo. v. 1, [s. l.], Editora Ática, 1994

caracterizar uma afronta aos direitos e garantias dos cidadãos brasileiros, por contrariar não apenas a Convenção Americana de Direitos humanos, como também o artigo 5º, XX, da Constituição da Federal, segundo o qual ninguém será obrigado a associar-se ou a permanecer associado.

Uma das possibilidades apresentadas para melhor adequação da questão da filiação partidária seria a adequação do art. 14, §3º, V da Constituição Federal, por meio de emenda constitucional, a considerar-se que a filiação partidária não consta dos pontos citados pelo artigo 60, §4º, da Lei Maior, logo, não se caracteriza cláusula pétrea. Outra possibilidade seria tornar não convencionais os dispositivos da Lei nº 9096/95, que versam sobre a filiação partidária enquadrada como condição de elegibilidade. Argumentação que se aplicaria também, havendo utilizado o objeto da convencionalidade, ao artigo 14, §3º, V, da Constituição Federal frente à Convenção Americana de Direitos Humanos.

Finaliza-se com o argumento de a Corte Interamericana foi explícita em seu Tratado ao declarar que somente condenação criminal transitada em julgado poderá infligir inelegibilidade, o que não acontece com o ordenamento pátrio, que impede candidaturas por condenações cíveis, eleitorais e administrativas, conforme consta da Lei Complementar nº 135/2010. Desta forma, ao reconhecer que a Convenção Americana de Direitos Humanos contempla a possibilidade de candidaturas avulsas na realidade brasileira, implica, necessariamente, no afastamento de considerável parte da Lei Complementar nº 135/2010, pois não é cabível a aplicação do art. 23.2 da Convenção em partes. Portanto, adentra-se em uma querela importante, cujo objetivo é reanalisar os parâmetros sobre o controle de convencionalidade das inelegibilidades na legislação brasileira.

## REFERÊNCIAS

A. DAHL, Robert. **Democratização e oposição Pública**. In: A. DAHL, Robert. *Poliarquia: Participação e Oposição*. 1. ed. São Paulo: Edusp - Editora da Universidade de São Paulo, 2015.

ALVIM, Frederico Franco. A elegibilidade e seus impedimentos do direito comparado e nos pactos internacionais. In: FUX, Luis; PEREIRA, Luiz Fernando C.; AGRA, Walber de Moura (coord.); PECCININ, Luiz Eduardo (org.). **Elegibilidade e inelegibilidades**. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

BARBOSA, Adriana do Piauí. **Inevitabilidade Partidária: questionamentos democráticos**. Disponível em: <<<http://publicadireito.com.br/artigos/?cod=e63ea51eeb9eb4b9>>>. Acesso em: 23 mar. 2020

BLOG ACONTECE. **Entenda o Controle de Convencionalidade**. Disponível em: <<<https://www.lfg.com.br/conteudos/artigos/geral/entenda-o-controle-de-convencionalidade>>>. Acesso em: 20 mar. 2020

BRASIL. **Lei Complementar nº 135, de 4 de junho de 2010**. Disponível em: <<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp135.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp135.htm)>>. Acesso em: 23 abr. 2020

CHALLITTA, Carolina Carvalho. A impossibilidade de candidaturas independentes no Brasil e a violação aos direitos humanos. **Revista Juris UniToledo**, Araçatuba/SP, v. 03, n. 02, p. 94-111, abr./jun. 2018

CIDH. **Convenção Americana de Direitos Humanos**. Pacto de San José da Costa Rica. 22 de novembro de 1969. Disponível em: <<[https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao\\_americana.htm](https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao_americana.htm)>>. Acesso em: 23 abr. 2020

CUNHA, Paulo Viana. **Reforma política: uma análise sobre as implicações da candidatura avulsa no ordenamento jurídico brasileiro**. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) – Universidade do Estado da Bahia. Jacobina, 2017.

DA SILVA, José Afonso. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 25. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2005

FERREIRA, M. R. P. **O controle de convencionalidade da Lei da Ficha Limpa**. Publicado em out. 2015. Disponível em: <<<https://jus.com.br/artigos/43814/o-controle-de-convencionalidade-da-lei-da-ficha-limpa>>>. Acesso em 20 mar. 2020

JÚNIOR, Ophir Cavalcante. **O Supremo Tribunal Federal e as candidaturas avulsas nas eleições**. Publicado em: 13 out. 2019. Disponível em: <<<https://www.conjur.com.br/2019-out-13/ophir-cavalcante-jr-stf-candidaturas-avulsas-eleicoes>>>. Acesso em: 23 mar. 2020.

LEMBO, Cláudio. **O Futuro da Liberdade**. São Paulo: Edições Loyola, 1999

MAZZUOLI, Valério de Oliveira. **Curso de direito internacional público**. 9 ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015

MIRANDA, Jorge. **Manual de direito constitucional** - Estrutura constitucional da democracia. Coimbra: B Almedina, 2007. t. VII.

PATEMAN, Carole. Participatory Democracy Revisited. **Perspectives on Politics**, Vol. 10, No. 1, March 2012.

PIOVESAN, Flávia. **Direitos humanos e o direito constitucional internacional**. 14. Ed., ver. e atual. São Paulo: Saraiva, 2013

REIS, Marlon. **O Gigante Acordado**: Manifestações, Ficha Limpa e Reforma Política. São Paulo: Leya, 2013.

REYES, Manuel Aragón. La constitución como paradigma. *In*: CARBONELL, Miguel. **Teoría del neoconstitucionalismo**. Ensayos escogidos. Madrid: Trotta, 2007, p. 18.

REZEK, Francisco. **Direito Internacional Público**: Curso elementar. 12. ed. Rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2010

SARTORI, Giovanni. **A teoria da democracia revisitada**: o debate contemporâneo. v. 1, [s. l.], Editora Ática, 1994

SILVEIRA, Marilda de Paula. **Candidaturas sem partido, eleição sem ficha limpa**. **Revista Jota**. **Publicada em: 03 out. 2017**. Disponível em: <<  
<https://www.jota.info/stf/do-supremo/candidaturas-sem-partido-eleicao-sem-ficha-limpa-03102017>>>. Acesso em: 20 mar. 2020.