

São Paulo, 19 de outubro de 2017

Ilmo. Sr.

Dr. JOSÉ HORÁCIO HALFELD REZENDE RIBEIRO

Presidente do INSTITUTO DOS ADVOGADOS DE SÃO PAULO - IASP

O Instituto dos Advogados de São Paulo honra-nos com o pedido para elaboração de parecer a respeito da autorização ou não de candidaturas avulsas (independentes de partido) pelo ordenamento jurídico brasileiro.

A questão é objeto do ARE nº 1.054.490, pendente de julgamento pelo Supremo Tribunal Federal.

Em apertada síntese, discute-se se as disposições da Convenção Americana de Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica) sobre direitos políticos, ratificada pelo Brasil em setembro de 1992, tem status de norma constitucional e, ainda, se são ou não compatíveis com a exigência de filiação partidária prevista como condição de elegibilidade pelo art. 14, §3º, V da Constituição da República.

Indaga-se, ainda, sobre a possibilidade de emenda constitucional vir a autorizar candidaturas avulsas.

HIERARQUIA DOS TRATADOS INTERNACIONAIS RATIFICADOS EM PERÍODO ANTERIOR À PROMULGAÇÃO DA EC 45

Em sua redação original, a Constituição de 1988 inseriu disposição a respeito de tratados internacionais de direitos humanos no capítulo que trata dos direitos e garantias fundamentais, mais precisamente em seu art. 5º, §2º, nos seguintes termos:

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

(...)

§2º Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte.

Inúmeros debates foram travados a respeito do alcance de tal dispositivo, cabendo ressaltar, nas palavras de Marcelo Ramos Peregrino Ferreira¹, que é “*inviável desconhecer a necessidade de o direito interno emprestar um fundamento de validade e prever expressamente a admissão, incidência e forma de recepção do direito internacional no ordenamento nacional*”.

Como explica o autor:

(...) a doutrina e jurisprudência vacilam sobre a qualidade dos tratados internacionais de direitos humanos no plano doméstico, perfilando as seguintes e principais teses: i) os que entendem que os tratados tem natureza constitucional; ii) a compreensão da supralegalidade das convenções; iii) a

¹ “O Controle de Convencionalidade da Lei da Ficha Limpa”, 2ª ed., Editora Lumen Juris, Rio de Janeiro, 2016, p. 88-89

*noção de paridade entre os acordos internacionais e a lei ordinária; iv) a supraconstitucionalidade.*²

Um dos principais pontos de discussão diz respeito à interpretação dada à parte final do referido parágrafo segundo, especialmente o trecho em que menciona outros direitos e garantias, não expressos na constituição, mas decorrentes “*dos tratados internacionais em que o Brasil seja parte*”.

Respeitáveis doutrinadores defendem que a menção a outros direitos e garantias decorrentes de tratados internacionais seria suficiente para conferir-lhes caráter constitucional. Nesse sentido, vale mencionar o entendimento de Antônio Augusto Cançado Trindade, para quem:

*“Se, para os tratados internacionais em geral, tem-se exigido a intermediação pelo Poder Legislativo de ato com força de lei de modo a outorgar a suas disposições vigência ou obrigatoriedade no plano do ordenamento jurídico interno, distintamente, no tocante aos tratados de direitos humanos em que o Brasil é Parte, os direitos fundamentais nele garantidos passam, consoante os parágrafos 2 e 1 do artigo 5 da Constituição Brasileira de 1988, pela primeira vez entre nós, a integrar o elenco dos direitos constitucionais consagrados e direta e imediatamente exigíveis no plano de nosso ordenamento jurídico interno. Por conseguinte, mostra-se inteiramente infundada, no tocante em particular aos tratados de direitos humanos, a tese clássica – ainda seguida em nossa prática constitucional – da paridade entre os tratados internacionais e a legislação infraconstitucional.”*³

Como menciona o autor, o Supremo Tribunal Federal, até então, tinha jurisprudência consolidada no sentido da equiparação dos tratados

² Ferreira, Marcelo Ramos Peregrino. op. cit.

³ TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. “Memorial em prol de uma nova mentalidade quanto à proteção dos direitos humanos nos planos internacional e nacional”, in Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais, n. 36, 1999, p. 66-67 (<https://www.direito.ufmg.br/revista/index.php/revista/issue/view/79/showToc>)

internacionais de direitos humanos à lei ordinária⁴, considerando, entre outros fundamentos, a equivalência entre os quóruns de aprovação das leis e dos decretos legislativos de referendo dos tratados celebrados nos termos do art. 84, VIII da Constituição.

Em dezembro de 2004, no entanto, foi promulgada a Emenda Constitucional 45 que, entre outras alterações, incluiu no artigo 5º da Constituição os parágrafos 3º e 4º, a saber:

§ 3º Os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos que forem aprovados, em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros, serão equivalentes às emendas constitucionais.

§ 4º O Brasil se submete à jurisdição de Tribunal Penal Internacional a cuja criação tenha manifestado adesão." (NR)

Não havia mais dúvida, portanto, a respeito da possibilidade de equiparação dos tratados de direitos humanos à norma constitucional, mas para atingir esse fim a Constituição exigiu, expressamente, quórum equivalente ao previsto para a aprovação das emendas constitucionais.

A despeito da nova redação, as divergências continuaram, não com relação à possibilidade de novos tratados serem aprovados na forma prevista, mas com relação à natureza e hierarquia dos tratados promulgados anteriormente.

Sem pretender esmiuçar os fundamentos de cada uma das posições – até porque não é este o propósito do presente parecer – cabe ressaltar que desde 2008, com o julgamento do RE nº 466.343/SP⁵, o Supremo Tribunal Federal alterou seu entendimento anterior, que

⁴ A tese da equivalência entre os tratados e a lei ordinária vinha sendo adotada pelo STF desde 1977, com o julgamento do RE nº 80.044/SE, de relatoria do Ministro Xavier de Albuquerque.

⁵ Relator Min. Cezar Peluso. J. em 3/12/2008; DJe publicado em 5/6/2009

equiparava os tratados à lei ordinária, para reconhecer a supralegalidade dos tratados internacionais de direitos humanos, tendo havido posicionamento do Min. Celso de Mello pelo reconhecimento de sua constitucionalidade.

Dentre os diversos votos proferidos naquele julgamento, cabe citar o voto do Ministro Gilmar Mendes, que entendeu que *“a discussão em torno do status constitucional dos tratados de direitos humanos foi, de certa forma, esvaziada pela promulgação da Emenda Constitucional nº 45/2004”*.

Defendeu o Ministro, em seu voto, que:

Em termos práticos, trata-se de uma declaração eloquente de que os tratados já ratificados pelo Brasil, anteriormente à mudança constitucional, e não submetidos ao processo legislativo especial de aprovação no Congresso Nacional, não podem ser comparados às normas constitucionais.

Não se pode negar, por outro lado, que a reforma também acabou por ressaltar o caráter especial dos tratados de direitos humanos em relação aos demais tratados de reciprocidade entre os Estados pactuantes, conferindo-lhes lugar privilegiado no ordenamento jurídico.

(...)

Por conseguinte, parece mais consistente a interpretação que atribui a característica de supralegalidade aos tratados e convenções de direitos humanos. Essa tese pugna pelo argumento de que os tratados sobre direitos humanos seriam infraconstitucionais, porém, diante de seu caráter especial em relação aos demais atos normativos internacionais, também seriam dotados de um atributo de supralegalidade.

Em outros termos, os tratados sobre direitos humanos não poderiam afrontar a supremacia da Constituição, mas teriam lugar especial reservado no ordenamento jurídico. Equipará-los à legislação ordinária seria subestimar o seu valor especial no contexto do sistema de proteção dos direitos da pessoa humana.

(...)

De fato, com a devida licença dos respeitáveis posicionamentos em sentido diverso, a emenda passou a prever a possibilidade de equiparar os tratados de direitos humanos à Constituição, mas exigiu, para esse fim, sua aprovação por quórum qualificado, coincidente com o previsto para a aprovação de emendas constitucionais.

Para além da importância dos tratados internacionais na matéria, a alteração enfatizou a necessidade de quórum qualificado de apreciação pelo Congresso Nacional para qualquer alteração no texto da Constituição.

O entendimento, que antes já poderia ser tirado do art. 60, §2º da lei maior, foi expressamente afirmado pelo novo parágrafo 3º do artigo 5º, que, ao mesmo tempo em que previu a aprovação de tratados com status constitucional, exigiu um quórum qualificado, a reafirmar a necessidade de deliberação pelo Congresso Nacional, em procedimento e quórum equiparados ao das emendas, para toda e qualquer alteração no texto da Constituição.

Entendemos, na linha do citado voto proferido pelo Min. Gilmar Mendes, que não faria qualquer sentido exigir um quórum qualificado para que tratados fossem aprovados com equivalência às emendas constitucionais e, ao mesmo tempo, atribuir status constitucional a tratados aprovados sem respeito ao quórum determinado.

Cabe ao Congresso Nacional, como poder constituinte derivado, a decisão acerca da atribuição ou não de status Constitucional aos tratados internacionais de direitos humanos do qual o Brasil faça ou venha a fazer parte.

Nessa linha de raciocínio, e reconhecendo a importância das normas sobre direitos humanos previstas nos tratados internacionais, entendemos correta a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal que

atribui aos referidos tratados, aprovados antes da vigência da EC 45, o caráter de supralegalidade.

A questão posta sob consulta, no entanto, não se esgota aqui. Independente do entendimento que se adote a respeito da hierarquia dos tratados internacionais de direitos humanos, cabe analisar se, no caso concreto, a norma prevista no tratado é ou não compatível com o texto constitucional.

SOBRE PREVISÃO CONTIDA NA CONVENÇÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS

Diz o artigo 23 da Convenção Interamericana de Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica):

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.

Apresentado o teor do dispositivo, a questão que se põe é se suas disposições, mais precisamente a alínea *b*, do item 1 e o item 2 são ou não

compatíveis com a exigência de filiação partidária prevista como condição de elegibilidade pelo art. 14, §3º, V da Constituição da República.

A Convenção prevê a todos os cidadãos o direito de votar e de ser eleito. Estabelece, ainda, em seu item 2, que a regulação desses direitos só pode se dar “*por motivos de idade, nacionalidade, residência, idioma, instrução, capacidade civil ou mental, ou condenação, por juiz competente, em processo penal*”.

Considerando a ausência de menção expressa à filiação partidária como motivo justificador da regulação do direito de ser votado, há quem defenda que essa exigência não poderia ser prevista como condição de elegibilidade por qualquer dos países signatários.

A prevalecer tal entendimento, qualquer país que condicionasse a candidatura a qualquer cargo público à prévia filiação partidária ou a qualquer outro motivo não previsto na Convenção – como, aliás, faz a Lei de Inelegibilidades, conhecida como Lei da Ficha Limpa, especialmente após as alterações incluídas pela LC 135/2010 – estaria descumprindo o tratado internacional.

Basta uma rápida pesquisa, entretanto, para verificar que a restrição a candidaturas independentes está longe de ser uma peculiaridade brasileira.

Nesse sentido, de acordo com levantamento feito em mais de 200 países pela ACE – ADMINISTRATION AND COST OF ELECTIONS, projeto do IDEA – INTERNATIONAL INSTITUTE FOR DEMOCRACY AND ELECTORAL ASSISTANCE, em conjunto com o THE CARTER CENTER e diversas outras organizações internacionais, constatou-se que 57% dos países estabelecem algum tipo de restrição para candidaturas independentes, a saber: 37% as permitem apenas para cargos legislativos; 11% apenas nas eleições presidenciais; e 9% não as permitem para qualquer cargo, grupo em que se encontra o Brasil, junto com Argentina,

Uruguai, Suriname, Guiana, Nicarágua e Honduras, apenas para citar os países da América Latina⁶.

O fato é que, longe de caracterizar restrição indevida ao direito de se candidatar, a exigência de vinculação do candidato a um partido político é consequência do modelo de sistema político-representativo adotado pelo país, tendo em vista suas peculiaridades, como reconheceu a própria Corte Internacional de Direitos Humanos quando do julgamento do caso que Jorge Castañeda Gutman moveu contra os Estados Unidos Mexicanos:

La Corte considera que el Estado ha fundamentado que el registro de candidatos exclusivamente a través de partidos políticos responde a necesidades sociales imperiosas basadas en diversas razones históricas, políticas, sociales. La necesidad de crear y fortalecer el sistema de partidos como respuesta a una realidad histórica y política; la necesidad de organizar de manera eficaz el proceso electoral en una sociedad de 75 millones de electores, en las que todos tendrían el mismo derecho a ser elegidos; la necesidad de un sistema de financiamiento predominantemente público, para asegurar el desarrollo de elecciones auténticas y libres, en igualdad de condiciones; y la necesidad de fiscalizar eficientemente los fondos utilizados en las elecciones.(...)

Em nosso modelo constitucional, a despeito de ser exigida a filiação partidária como condição de elegibilidade, cabe destacar que é livre a criação, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos, nos termos do artigo 17 da Constituição Federal.

De outro lado, o Estado não tem ingerência sobre o funcionamento dos partidos capaz de impedir qualquer pessoa de se filiar.

Diferente das diversas hipóteses de inelegibilidade previstas na Lei de Inelegibilidade (LC 64/90, com as alterações da LC 135/2010), em que

⁶ <http://aceproject.org/epic-em>

o Estado, por seus agentes, restringe a elegibilidade por motivos não previstos na Convenção Americana de Direitos Humanos⁷, sem qualquer outro remédio ao prejudicado que não o recurso às vias judiciais, a exigência de filiação partidária independe, para seu cumprimento, de qualquer ato discricionário do Estado brasileiro.

A verdade é que, muito além de exigência isolada, prevista no art. 14, §3º, V da Constituição da República, a vinculação dos candidatos a partidos políticos é base de todo o sistema eleitoral-representativo adotado entre nós.

Nesse sentido, nos termos da Constituição e também da legislação ordinária, os partidos é que são os destinatários dos recursos do financiamento público eleitoral e do tempo gratuito de rádio e TV⁸. O funcionamento das Casas Parlamentares também foi estruturado com base nos partidos políticos⁹ e até mesmo a Comissão designada pela Mesa do Congresso Nacional para acompanhar e fiscalizar a execução das medidas referentes ao estado de defesa e ao estado de sítio deve ser formada após “ouvidos os líderes partidários”¹⁰.

Por fim, o artigo 77, §2º da Constituição, ao tratar da eleição do Presidente da República, reitera a necessidade de que seja candidato “registrado por partido político”.

⁷ Como exemplos: as alíneas *d* e *j*, do inciso I, do artigo 1º da LC 64/90, que prevê como hipótese de inelegibilidade a condenação por órgão colegiado da Justiça Eleitoral (não em processo penal, como prevê o pacto); a alínea *g* do mesmo dispositivo, que prevê uma decisão do Tribunal de Contas ou, ainda, do órgão legislativo responsável pelo julgamento das contas como hipótese de inelegibilidade; a alínea *l* que trata da condenação por ato colegiado por ato de improbidade; a alínea *m* que considera inelegíveis aqueles que “forem excluídos do exercício da profissão, por decisão sancionatória do órgão profissional competente”, entre inúmeras outras hipóteses não previstas, nem autorizadas pela Convenção Interamericana.

⁸ CF, art. 17, §3º

⁹ Como exemplo, o artigo 58, §1º da CF:

Art. 58. (...)

§ 1º Na constituição das Mesas e de cada Comissão, é assegurada, tanto quanto possível, a representação proporcional dos partidos ou dos blocos parlamentares que participam da respectiva Casa.

¹⁰ CF, artigo 140

A importância dos partidos políticos no sistema representativo nacional foi bastante ressaltada nos debates travados pelo Supremo Tribunal Federal quando do julgamento do MS 26.602-3¹¹ que chancelou a fidelidade partidária imposta pelo Tribunal Superior Eleitoral a partir da interpretação do texto constitucional.

A esse respeito, é bastante ilustrativo trecho do voto proferido pelo Ministro Menezes Direito por ocasião do mencionado julgamento:

Ora, a obrigatoriedade de filiação partidária significa, pelo menos na minha avaliação, que a origem da representação popular como forma de exercício da soberania popular está indissociavelmente ligada à existência dos partidos políticos que são indispensáveis para que se dê consequência aos direitos políticos assegurados pelo constituinte de 1988.

Ainda que não se considere, para efeito da interpretação constitucional, a disciplina infraconstitucional que estabelece os mecanismos para a formação do sistema proporcional e contagem de votos, tudo repousando na organização dos partidos políticos, como já demonstrado na resposta à consulta feita ao TSE, o certo é que existe um vínculo necessário, diria eu, até mesmo imperativo, entre o eleitor e o candidato passando necessariamente pelo partido político por meio do qual ele se apresenta ao corpo político em busca de um mandato. Ora, essa vinculação obrigatória traduz-se em tornar o mandato obtido dependente do partido político, considerando que a opção individual por este ou aquele candidato está ligada ao partido na medida em que não há candidato sem partido que lhe dê suporte e os votos na representação proporcional estão vinculados ao partido político para a obtenção da vitória eleitoral.

(...)

¹¹ Relator Min. Eros Grau. J. em 4/10/2007; DJe publicado em 17/10/2008

Se os partidos foram transformados em meros instrumentos de acesso ao poder popular da representação política, com isso abastardando-se, assim foram se tornando à mingua de uma interpretação consentânea com a natureza do sistema de representação popular que, no caso brasileiro, impõe obrigatória filiação partidária. Isso, sem dúvida, mancha o sistema de representação popular e remete a possibilidade de que sejam autorizadas candidaturas avulsas desvinculadas dos partidos, o que, sob todas as luzes, é vedado pela Constituição Federal (...).

Vê-se, pois, que um dos argumentos invocados foi justamente a necessidade de combater o enfraquecimento dos partidos políticos, afirmando a necessidade de fidelidade partidária, em “interpretação consentânea com a natureza do sistema de representação popular”.

Tratou-se de clara intervenção judicial com o declarado objetivo de alterar a relação entre os mandatários políticos e os partidos pelo qual foram eleitos, com a finalidade última de fortalecer os partidos pela imposição da fidelidade de seus membros.

Ao invés de atingir os objetivos esperados, no entanto, a medida acabou por resultar em significativo aumento no número de partidos, considerando que a criação de novas agremiações foi considerada um dos casos de justa causa para a mudança sem perda do mandato.

O exemplo apenas ressalta que modificações pontuais, impostas sem ampla discussão pelas Casas Legislativas, nem sempre atingem o resultado esperado e podem desconfigurar o sistema como um todo.

Não há dúvida que hoje, por inúmeras razões, entre as quais os gravíssimos casos de corrupção que vieram à tona, vivemos uma crise de representatividade, sendo certo que tanto os partidos quanto a classe política de maneira geral estão desacreditados pela população.

Infelizmente, no entanto, a questão não será resolvida de maneira fácil, como num passe de mágica, com decisões simplistas, sem

ampla discussão legislativa, que enfraqueçam ainda mais os partidos políticos.

Feitas essas breves considerações, volta-se a tratar da Corte Interamericana de Direitos Humanos e ao já citado caso movido por Jorge Castañeda Gutman contra os Estados Unidos Mexicanos, em razão da negativa de inscrição de sua candidatura independente à Presidência. Entendeu a Corte, em 2008, que:

(...)

198. La Corte observa que en el derecho electoral comparado la regulación del derecho a ser votado respecto de la inscripción de las candidaturas puede implementarse de dos maneras; mediante el sistema de registro de candidatos de forma exclusiva por parte de los partidos políticos, o bien el sistema de registro de candidaturas por parte de los partidos políticos junto con la posibilidad de inscribir candidaturas independientes. En la región puede observarse que existe cierto equilibrio entre los Estados que establecen el sistema de registro exclusivo a cargo de partidos y aquellos que, además, permiten candidaturas independientes.

(...)

200. Ninguno de los dos sistemas, el de nominación exclusiva por parte de partidos políticos y el que permite candidaturas independientes, resulta en sí mismo más o menos restrictivo que el otro en términos de regular el derecho a ser elegido consagrado en su artículo 23 de la Convención. (...)

201. Las candidaturas independientes pueden regularse de manera que faciliten y amplíen el acceso al derecho a ser votado, pero también puede ocurrir que para inscribir candidaturas independientes se establezcan requisitos mayores que los establecidos para nominar a un candidato por un partido político. El sólo hecho de permitir candidaturas independientes no significa que se trate del medio menos restrictivo para regular el derecho a

ser votado. Lo esencial es que cualquiera de los dos sistemas que sea elegido haga accesible y garantice el derecho y la oportunidad a ser votado previsto en la Convención en condiciones de igualdad.

(...)

Assim, o órgão judicial encarregado de aplicar e interpretar a Convenção Americana de Direitos Humanos entendeu que nenhum dos sistemas, seja o da participação obrigatória dos partidos políticos ou o que permite candidaturas independentes, é, por si só, mais ou menos restritivo ao direito de ser eleito, previsto no artigo 23 da Convenção.

A Corte considerou que:

Como ha sido señalado, la Convención Americana, al igual que otros tratados internacionales de derechos humanos, no establece la obligación de implementar un sistema electoral determinado. Tampoco establece un mandato específico sobre la modalidad que los Estados partes deben establecer para regular el ejercicio del derecho a ser elegido en elecciones populares (...).

E concluiu:

204. Finalmente, la Corte considera que **ambos sistemas, uno construido sobre la base exclusivamente de partidos políticos, y otro que admite también candidaturas independientes, pueden ser compatibles con la Convención y, por lo tanto, la decisión de cuál sistema escoger está en las manos de la definición política que haga el Estado, de acuerdo con sus normas constitucionales.** A la Corte no se le escapa que en la región existe una profunda crisis en relación con los partidos políticos, los poderes legislativos y con quienes dirigen los asuntos públicos, por lo que resulta imperioso un profundo y reflexivo debate sobre la participación y la representación política, la transparencia y el acercamiento de las instituciones a las personas, en definitiva, sobre el fortalecimiento y la profundización de la democracia. La sociedad civil y el Estado tienen la responsabilidad, fundamental e

inexcusable de llevar a cabo esta reflexión y realizar propuestas para revertir esta situación. En este sentido los Estados deben valorar de acuerdo con su desarrollo histórico y político las medidas que permitan fortalecer los derechos políticos y la democracia, y las candidaturas independientes pueden ser uno de esos mecanismos, entre muchos otros.

Assim, considerando a clara opção adotada pela Constituição da República, de incluir os partidos políticos como elemento essencial de nosso sistema eleitoral, e o entendimento adotado pela Corte Interamericana de Direitos Humanos, órgão jurisdicional autônomo cujo objetivo é a aplicação e a interpretação da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, entendemos que, independente da hierarquia que se dê à Convenção, não há qualquer incompatibilidade com a exigência de filiação partidária prevista na Constituição.

POSSIBILIDADE DE PREVISÃO DE CANDIDATURAS AVULSAS POR EMENDA CONSTITUCIONAL

Não há dúvida de que o foro de discussão competente para promover alterações no texto constitucional é o Congresso Nacional, razão pela qual, havendo interesse em adotar um modelo de candidaturas avulsas, independentes de partidos políticos, tal modificação teria que ser feita por meio de emenda à Constituição.

Do ponto de vista estritamente jurídico, no entanto, cabe anotar que tal modificação traria grande impacto ao sistema eleitoral previsto no ordenamento jurídico brasileiro, razão pela qual pouco adiantaria a simples supressão da exigência de filiação partidária como condição de elegibilidade prevista no 14, §3º, V da Constituição da República.

É que, como já exposto, a construção de todo o sistema político-eleitoral é fundada na necessária participação dos partidos políticos. Não é por outra razão que a distribuição dos recursos do fundo partidário, do novo

fundo de financiamento eleitoral e do tempo de propaganda gratuita no rádio e na televisão é feita entre os partidos políticos, e não entre os candidatos.

De igual forma, inúmeras regras de funcionamento das Casas Legislativas dependem da existência e participação dos partidos político.

Também no sistema proporcional, das eleições para o legislativo, os partidos são essenciais para determinar o resultado da eleição, tendo em vista que o número de cadeiras a que cada partido terá direito será calculado pelo número de votos dados ao partido, que preencherá as cadeiras com seus candidatos mais votados.

Tem-se, pois, que eventual alteração constitucional para autorizar as candidaturas avulsas teria que ser acompanhada por uma ampla reforma, tanto da Constituição quanto da legislação infraconstitucional, de modo a adequar o sistema a essa nova realidade.

CONCLUSÃO

Conclui-se, do exposto, que:

1. A Convenção Interamericana de Direitos Humanos foi aprovada entre nós com status de supralegalidade, a dizer, prevalece sobre toda a legislação ordinária, não podendo ser por ela revogada, mas submete-se à Constituição.

2. Não há incompatibilidade entre os direitos políticos previstos no artigo 23 da Convenção Interamericana de Direitos Humanos e a exigência constitucional de filiação partidária como condição de elegibilidade.

3. É possível a previsão de candidaturas avulsas por meio de emenda constitucional, mas tal alteração deveria ser acompanhada de ampla reforma para adequar o sistema a essa nova realidade.

S.m.j, é o nosso parecer.

São Paulo, 19 de outubro de 2017



ALMEIDA
PRADO
ADVOGADOS

Francisco Octavio de Almeida Prado Filho

OAB/SP 184.098