

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 1.238.853 RIO DE JANEIRO

RELATOR	: MIN. LUÍS ROBERTO BARROSO
RECTE.(S)	: RODRIGO SOBROSA MEZZOMO
RECTE.(S)	: RODRIGO ROCHA BARBOSA
ADV.(A/S)	: RODRIGO SOBROSA MEZZOMO
RECDO.(A/S)	: MINISTÉRIO PÚBLICO ELEITORAL
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA

VOTO

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (RELATOR):

1. Conforme relatado, a questão em discussão consiste em saber se cidadãos podem concorrer em eleições majoritárias por meio de candidaturas independentes, sem filiação partidária (as chamadas *candidaturas avulsas*). A matéria é examinada à luz do art. 14, § 3º, V, da Constituição e do art. 23, 2, do Pacto de São José da Costa Rica (Decreto nº 678/1992), a seguir transcritos:

Constituição:

Art. 14 [...]

§ 3º São condições de elegibilidade, na forma da lei:

[...]

V - a filiação partidária; [...]

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 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.

2. Antes de adentrar o mérito da causa, considero relevante fazer um breve apanhado histórico sobre o desenvolvimento dos partidos políticos. Esse levantamento permite compreender os contextos históricos e culturais que dificultaram a construção da representatividade dos partidos no Brasil e as circunstâncias em que se operou a vedação às candidaturas avulsas. É importante, para os fins do presente caso, que não se reflita sobre a questão aqui em debate com uma visão idealizada e abstrata dos partidos políticos, mas com uma visão concreta e real.

*I. BREVES APONTAMENTOS HISTÓRICOS SOBRE PARTIDOS POLÍTICOS E
CANDIDATURAS AVULSAS*

3. O pensamento político brasileiro foi omissos e até mesmo hostil em relação aos partidos políticos por um longo tempo. Nos primeiros anos após a independência do país, os partidos, como agremiações formalmente estruturadas, inexistiam. Durante o Império, surgem os partidos Conservador e Liberal: o primeiro, composto por grandes fazendeiros; o segundo, por intelectuais da classe urbana, comerciantes e produtores das províncias; todos membros de uma elite patrimonialista, com divergências, essencialmente, sobre uma maior

centralização do poder ou sobre a atribuição de maior autonomia para as províncias¹.

4. A República Velha é marcada pela distribuição do poder entre oligarquias rurais regionais, avessas a partidos políticos nacionais, e por uma política caracterizada pelo patrimonialismo, pelo clientelismo e pelo coronelismo, que dispensava a intermediação partidária. Os coronéis controlavam o voto dos seus subordinados, por meio do voto de cabresto, de forma a se manterem no poder². Os partidos políticos eram considerados desnecessários e vistos com desconfiança. Sequer havia previsão constitucional ou legal que os regulasse³.

5. O primeiro Código Eleitoral (Decreto nº 21.076/1932) é editado em 1932 e, pela primeira vez, reconhece os partidos políticos e dispõe sobre seu funcionamento. Entretanto, durante toda a República Velha, esteve presente, no cenário político, uma *mentalidade fortemente antipartidária*. Acreditava-se que os partidos eram facções desagregadoras da harmonia social, cujo propósito seria conquistar o poder e dirigi-lo segundo as conveniências dos seus membros; ou, ainda, temia-se que funcionassem como um entrave à implementação do sistema político que os extratos dominantes pretendiam instituir, sobretudo se contemplassem as camadas populares urbanas⁴. Durante esse período, as candidaturas avulsas foram amplamente admitidas no Brasil⁵ e provavelmente em

¹ Samuel Dal-Farra Napolini. *Pluralismo Político*, 2006, p. 136-138.

² Vitor Nunes Leal. *Coronelismo, Enxada e Voto: O Município e o Regime Representativo no Brasil*, 2016.

³ Com a edição do Código Civil de 1916, a constituição formal dos partidos passa a ter as suas normas como base. Na segunda metade do século XX, surgem os primeiros partidos de esquerda. Esses partidos são, contudo, reprimidos pela legislação. Samuel Dal-Farra Napolini. *Pluralismo Político*, p. 135-154.

⁴ Samuel Dal-Farra Napolini. *Pluralismo Político*, p. 138-148; Maria do Carmo Souza. *Estado e Partidos Políticos no Brasil*, 1976, p. 63-119; Reginaldo de Souza Vieira. *Partidos Políticos Brasileiros: das origens ao princípio da autonomia político-partidária*, 2010, p. 61-101.

⁵ Vale observar, contudo, que a Lei nº 48, de 4 de maio de 1935, reformou o Código Eleitoral de 1932, limitando a candidatura avulsa, de forma a condicionar o registro do candidato ao requerimento de um número mínimo de eleitores. O novo código, contudo, não chegou a entrar em vigor, em decorrência do golpe de Estado promovido por Vargas.

virtude disso acabaram associadas, no imaginário político brasileiro, ao autoritarismo e à fragilidade do sistema partidário⁶.

6. Em 1937, com o golpe que dá início ao Estado Novo, Getúlio Vargas determina a extinção de todos os partidos políticos (Decreto-lei 37/1937) e governa, até 1945, sem eleições e, portanto, sem partidos ou candidaturas avulsas.

7. Em 1945, tem início a restauração democrática, paradoxalmente imposta pelos militares e realizada com o auxílio do próprio Getúlio Vargas⁷. A Lei Constitucional nº 9/1945 altera diversos dispositivos da Carta de 1937 e prevê o prazo de 90 dias para a regulamentação de eleições diretas. Vargas baixa, então, o Decreto-Lei 7.586/1945 (conhecido por “Lei Agamenon”), que disciplina as eleições que seriam realizadas no mesmo ano e nas quais ele mesmo se lançaria candidato. A Lei Agamenon (i) prevê que somente os partidos políticos com caráter nacional poderiam obter registro⁸; (ii) *veda as candidaturas avulsas*⁹; e (iii) autoriza os candidatos a concorrerem a mais de um cargo eletivo, em mais de uma unidade da federação¹⁰.

8. No contexto de então, de inexistência de vida política e partidária, a exigência de partidos nacionais *prestou-se a restringir substancialmente o rol de possíveis concorrentes* àqueles que tinham vínculos com a estrutura estatal getulista. A proibição das candidaturas

⁶ Ane Ferrari Ramos Cajado; Thiago Dornelles; Amanda Camulla Pereira. *Eleições no Brasil: uma história de 500 anos*, 2014.

⁷ A restauração democrática foi impulsionada pelo fim da Segunda Guerra e pela queda dos regimes nazista e fascista, que favoreceram o fortalecimento da oposição ao regime autoritário.

⁸ Lei Agamenon, art. 10: “Os partidos políticos serão registrados no Tribunal Superior e os seus diretórios - órgãos executivos estaduais - nos Tribunais Regionais. § 1º Só podem ser admitidos a registro os partidos políticos de âmbito nacional”.

⁹ Lei Agamenon, art. 39: “Somente podem concorrer às eleições candidatos registrados por partidos ou alianças de partidos”.

¹⁰ Maria do Carmo Campello de Souza. *Estado e Partidos Políticos no Brasil (1930-1964)*, 1976, p. 105-119.

independentes, por sua vez, *prestava-se a impedir que se contornasse tal restrição por meio da oferta de candidaturas desvinculadas de partidos políticos.*

9. Os desdobramentos históricos que se seguiram à Lei Agamenon comprovam o sucesso da estratégia eleitoral então adotada¹¹. Getúlio Vargas, juntamente com seus aliados, articulou a criação de dois dos três grandes partidos políticos da época: o Partido Social Democrático (PSD) e o Partido Trabalhista Brasileiro (PTB)¹². O PSD foi organizado, em cada Estado, com o apoio dos coronéis locais e dos interventores getulistas; e elegeu presidentes, em 1945, o General Eurico Dutra, sucessor de Vargas e apoiado por ele; e, em 1955, Juscelino Kubitschek. Foi, ainda, dominante no Congresso Nacional, com 54% dos membros da Assembleia Nacional Constituinte¹³.

10. Já o PTB reuniu a população urbana e a massa operária, com o apoio do Ministério do Trabalho, dos sindicatos por ele controlados e com recurso ao alistamento de ofício dos eleitores¹⁴. Esse segundo partido elegeu o próprio Getúlio Vargas para presidente, em 1950; bem como João Goulart, para vice-presidente, em 1955 e em 1960. Foi extinto pelo regime militar, em 1965, prestes a se tornar um partido de massas¹⁵.

11. Getúlio Vargas concorreu, nas eleições de 1945, a senador, por cinco Estados; e a deputado federal, por nove Estados. Elegeu-se

¹¹ Maria do Carmo Souza. Estado e Partidos Políticos no Brasil, 1976, p. 114-116; David Fleischer. Capítulo 3: Os Partidos Políticos. In: Lúcia Avelar; Antônio Octávio Cintra (org.). *Sistema Político Brasileiro: uma introdução*, 2004, p. 250-251; Reginaldo de Souza Vieira. *Partidos Políticos Brasileiros: das origens ao princípio da autonomia político-partidária*, 2010, p. 85-90.

¹² O terceiro grande partido era a União Democrática Nacional (UDN), de oposição

¹³ David Fleischer. Capítulo 3: Os Partidos Políticos. In: Lúcia Avelar; Antônio Octávio Cintra (org.). *Sistema Político Brasileiro: uma introdução*, 2004, p. 253.

¹⁴ David Fleischer. Capítulo 3: Os Partidos Políticos. In: Lúcia Avelar; Antônio Octávio Cintra (org.). *Sistema Político Brasileiro: uma introdução*, 2004, p. 253.

¹⁵ David Fleischer. Capítulo 3: Os Partidos Políticos. In: Lúcia Avelar; Antônio Octávio Cintra (org.). *Sistema Político Brasileiro: uma introdução*, 2004, p. 250-251.

senador em dois Estados, tanto pelo PSD quanto pelo PTB. Elegeu-se, ainda, deputado federal, pelo PTB, em sete Estados. A votação angariada por Getúlio como candidato a deputado e o sistema de sobras se prestaram a eleger diversos parlamentares do PTB, cuja votação fora irrisória, ampliando artificialmente a expressão política do partido¹⁶.

12. Como se nota pelo histórico acima, a resistência às candidaturas avulsas parece decorrer do fato de que a sua utilização ocorreu em um período histórico marcado pelo autoritarismo e pela fragilidade dos partidos políticos. *Entretanto, a vedação das candidaturas avulsas foi empregada como mecanismo voltado a limitar a competição eleitoral e a favorecer a manutenção do grupo dirigente de então no poder.* Por meio desse artifício, os aliados do Estado Novo angariaram o maior resultado eleitoral possível, com base na popularidade da pessoa de Getúlio Vargas, reforçando a personalização do poder político.

13. A Constituição de 1946 foi a primeira a se referir aos partidos políticos, atribuindo à Justiça Eleitoral seu registro e cassação e conferindo-lhes imunidade tributária. Entretanto, os partidos dominantes de então não se abrem verdadeiramente à participação popular, apenas acomodam as elites da década de 40. Com o Regime Militar, a partir de meados da década de 60, uma vasta regulamentação dos partidos políticos é produzida, com o propósito de limitar a sua criação e manutenção e de controlar o seu funcionamento. Como era de se esperar, a candidatura avulsa não chega a ser restabelecida. Tanto o Código Eleitoral de 1950 (Lei nº 1.164/1950) quanto o Código Eleitoral de 1965 (Lei nº 4.737/1965) mantêm a vedação ao instituto.

14. A Constituição de 1988 dedica um capítulo inteiro aos partidos políticos¹⁷ e os reconhece como peças-chave para o

¹⁶ Maria do Carmo Souza. *Estado e Partidos Políticos no Brasil*, 1976, p. 119.

¹⁷ Prescreve seu caráter nacional, assegura o pluripartidarismo, garante a ampla liberdade de criação,

desenvolvimento do processo democrático, como caminhos para a construção de identidades ideológicas e para um processo majoritário estruturado com base em programas e projetos para o país. Aos partidos políticos é atribuída a função de “*organizar a vontade popular e de exprimi-la na busca do poder*”¹⁸.

15. Esse é o sentido da afirmação de que os partidos políticos se prestam a “assegurar, no interesse do regime democrático, a autenticidade do sistema representativo” e a “defender os direitos fundamentais da pessoa humana”, constante do art. 1º da Lei nº 9.096/1995 (Lei Orgânica dos Partidos Políticos). E essa é a finalidade para a qual se exigiu a filiação partidária e se reconheceu todo um rol de direitos aos partidos: a preservação e o bom funcionamento do sistema representativo. Entretanto, a prática tem demonstrado que a mera existência de partidos políticos não é suficiente para assegurar a representatividade do sistema eleitoral.

16. Por outro lado, a candidatura avulsa é amplamente adotada pela maioria das democracias consolidadas. Apenas um quantitativo ínfimo de países, correspondentes a aproximadamente 10% de todo o mundo, veda a candidatura autônoma para todo e qualquer cargo eletivo¹⁹. A título ilustrativo, foram eleitos por meio de candidaturas independentes: o atual presidente da Áustria, Alexander Van der Bellen, com mandato iniciado em 2017²⁰; o atual presidente da

fusão e extinção de partidos, afirma sua autonomia, prevê o acesso à propaganda gratuita no rádio e na televisão e lhes destina recursos do fundo partidário (CF/1988, art. 17).

¹⁸ Jairo Nicolau. *Representantes de quem? Os (des)caminhos do seu voto da urna à Câmara dos Deputados*, 2017.

¹⁹ Os países que vedam a candidatura independente para todo e qualquer cargo eletivo são os seguintes: África do Sul, Angola, Argentina, Camboja, Costa Rica, Guatemala, Guiana, Guiné, Jordânia, Nicarágua, Nigéria, Suécia, Suriname, Tanzânia, Uruguai e Uzbequistão. V. THE ELECTORAL KNOWLEDGE NETWORK. *Comparative Data*. Disponível em <<http://aceproject.org/epic-en>>. Acesso em 03 de outubro de 2017.

²⁰ Disponível em: <<http://www.europarl.europa.eu/news/en/headlines/eu-affairs/20170213STO62291/alexander-van-der-bellen-the-european-idea-is-worth-the-effort>>.

Lituânia, que iniciou seu segundo mandato em 2024²¹; o ex-presidente da Islândia, Guðni Thorlacius Jóhannesson, à frente do país entre 2016 e 2024²²; o ex-presidente da Alemanha, Joachim Gauck, com mandato de 2012 a 2017²³; e o ex-presidente da Itália, Carlo Azeglio Ciampi, que cumpriu seu mandato de 1999 a 2006²⁴, dentre inúmeros outros²⁵.

17. Nota-se, assim, que a exigência de filiação partidária não implica necessariamente no bom funcionamento de um sistema representativo. E que candidaturas avulsas, por outro lado, não resultam obrigatoriamente em seu mau funcionamento. Pelo contrário: permitir que o cidadão comum, sem vínculos partidários, possa se candidatar pode prestigiar os seus direitos políticos, ampliar o universo de escolhas dos eleitores e reforçar a legitimidade do processo eleitoral como um todo. Não por acaso, as candidaturas avulsas são um instituto amplamente utilizado em países democráticos. Fortalecer partidos políticos e possibilitar candidaturas avulsas não são medidas necessariamente conflitantes.

II. A INVIABILIDADE DA CANDIDATURA AVULSA NA CONSTITUIÇÃO DE 1988

18. Apesar disso, a Constituição Federal de 1988, em previsão

²¹ Disponível em: <https://www.theguardian.com/world/2024/feb/23/2024-global-elections-tracker-voting-dates-us-india-indonesia-belarus-haiti-pakistan-full-list>. Acesso em: 29 maio 2025.

²² Disponível em: <https://www.theguardian.com/world/2016/jun/26/history-professor-gudni-johannesson-wins-iceland-presidential-election>.

²³ Disponível em: http://www.germany.info/_Zentrale_20Komponenten/Ganze-Seiten/en/Politik/Joachim-Gauck-Bundespraesident-en.html?site=267101.

²⁴ REUTERS. *Former Italian presidente, prime minister Ciampi dies*. Disponível em: <http://uk.reuters.com/article/uk-italy-ciampi/former-italian-president-prime-minister-ciampi-dies-idUKKCN11M0ZY?il=0>; THE GUARDIAN. *Former Italian presidente Carlo Azeglio Ciampi dies at 95*. Disponível em: <https://www.theguardian.com/world/2016/sep/16/former-italian-president-carlo-azeglio-ciampi-dies-at-95>; INDEPENDENT. *Ciampi, 78, wins Italian presidency*. Disponível em: <http://www.independent.co.uk/news/ciampi-78-wins-italian-presidency-1093470.html>.

²⁵ É importante ressaltar, contudo, que cada país abriga sistemas eleitorais com múltiplas particularidades.

expressa, estabelece que a filiação partidária é requisito para que um cidadão possa se candidatar em eleições (art. 14, § 3º, V). Esse entendimento tem sido reafirmado pela jurisprudência pacífica do Supremo Tribunal Federal, que considera a vinculação dos candidatos a partidos políticos uma exigência fundamental para a organização e a integridade do sistema representativo brasileiro. Trata-se não apenas de uma escolha do constituinte, mas de uma garantia estrutural da democracia representativa. É o que se extrai, por exemplo, dos seguintes precedentes:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. PARTIDOS POLÍTICOS. DUPLA FILIAÇÃO. REGULAÇÃO LEGAL DA RELAÇÃO ENTRE DOIS OU MAIS PARTIDOS. PRINCÍPIO DA FIDELIDADE PARTIDÁRIA. IMPROCEDÊNCIA. Ação direta de inconstitucionalidade que impugna o texto “fica configurada dupla filiação, sendo ambas consideradas nulas para todos os efeitos”, constante do art. 22 da Lei 9.096/1995. A autonomia partidária não se estende a ponto de atingir a autonomia de outro partido, cabendo à lei regular as relações entre dois ou mais deles. A nulidade que impõe o art. 22 da Lei 9.096/1995 é consequência da vedação da dupla filiação e, por consequência, do princípio da fidelidade partidária. **Filiação partidária é pressuposto de elegibilidade**, não cabendo afirmar que a lei impugnada cria nova forma de inelegibilidade. Ação direta julgada improcedente.

(ADI 1.465, Rel. Min. Joaquim Barbosa, Tribunal Pleno, j. em 24.02.2005, destaque acrescentado)

Ação direta de inconstitucionalidade. Lei nº 9.504/97. Criação de partido político. Prazo mínimo de um ano de existência para que partidos possam concorrer em eleições. Constitucionalidade. Filiação partidária anterior como requisito

de elegibilidade. Improcedência. 1. A definição de limitações ao exercício das funções eleitorais pelos partidos políticos é decreto de ordem excepcional, ressalva feita àquelas condicionantes oriundas da Constituição Federal, a exemplo do art. 17 do Texto Magno. No caso do art. 4º da Lei nº 9.504/97, embora se estabeleça limitação consistente na exigência do prazo mínimo de um ano de existência para que partidos políticos possam concorrer em eleições, há excepcionalidade que justifica a limitação da ampla liberdade de atuação dos partidos políticos na seara eleitoral. A previsão atacada encontra ligação estreita com a exigência constitucional da prévia filiação partidária, requisito de elegibilidade inscrito no art. 14, § 3º, V, da Constituição Federal. 2. A noção de elegibilidade (condição para o exercício regular do direito de candidatura) abarca o mandamento de que a satisfação dos seus requisitos, dentre os quais a filiação partidária, deve ser atestada de maneira prévia ao pleito eleitoral. O prazo estabelecido na legislação, muito embora não constitucionalizado, é fixado por delegação constitucional ao legislador ordinário. Tal prazo deve ser razoável o suficiente para a preparação da eleição pela Justiça Eleitoral, albergando, ainda, tempo suficiente para a realização das convenções partidárias e da propaganda eleitoral. Foi adotado como parâmetro temporal, no caso, o interregno mínimo de um ano antes do pleito, em consonância com o marco da anualidade estabelecido no art. 16 da Constituição Federal. 3. Feriria a coerência e a logicidade do sistema a permissão de que a legenda recém-criada fosse partícipe do pleito eleitoral mesmo inexistindo ao tempo do necessário implemento da exigência da prévia filiação partidária (requisito de elegibilidade). A relação dialógica entre partido político e candidato é indissociável, em face da construção constitucional de nosso processo eleitoral. 4. Ação julgada improcedente.

(ADI 1.817, Rel. Min. Dias Toffoli, Tribunal Pleno, j. em

28.05.2014, destaques acrescentados)

Agravo regimental em recurso extraordinário com agravo. Embargos de declaração. Direito eleitoral. Eleições de 2020. Registro de candidatura. Indeferimento. Condições de elegibilidade. Filiação partidária. Comprovação. Reexame de fatos e provas. Súmula nº 279/STF. Violação do art. 17, § 1º, e do art. 14, caput, § 3º, V, da CF/88. Ausência de prequestionamento. Súmula nº 282/STF. Fundamento não impugnado. Súmula nº 287/STF. Não provimento. 1. Na origem, o Tribunal *a quo* assentou que **o candidato, ora agravante, não comprovou a tempestiva filiação partidária – condição de elegibilidade descrita no art. 14, § 3º, inciso V, da Constituição Federal –, razão pela qual indeferiu seu registro de candidatura**. 2. *In casu*, a via recursal extraordinária é inviável, ante a ausência de prequestionamento da questão constitucional suscitada no apelo nobre, erigindo-se a barreira da Súmula nº 282 do STF. Precedentes. 3. Ademais, consignou-se no *decisum* que é vedado aferir, na presente fase recursal, o requisito da elegibilidade relativo à filiação partidária, visto que tal medida demandaria a análise da legislação infraconstitucional, bem como o reexame de fatos e provas dos autos (Súmula nº 279/STF). Tal fundamento não foi atacado no agravo interno, o que atrai o óbice da Súmula nº 287/STF. 4. Agravo regimental não provido.

(ARE 1.358.490 ED-AgR, Rel. Min. Dias Toffoli, Primeira Turma, j. em 13.06.2022, destaque acrescentado)

19. Essa escolha também é reafirmada pelo Congresso Nacional, que tem reforçado a centralidade dos partidos políticos no sistema político brasileiro como meio de combater a fragmentação partidária e assegurar a estabilidade do regime democrático. Exemplos recentes desse esforço são: (i) a exigência de comprovação de apoio

mínimo para criação de novas legendas, mediante assinatura de eleitores não filiados a outras agremiações (Lei nº 13.165/2015)²⁶; (ii) a implementação do fim das coligações partidárias nas eleições proporcionais e a adoção da cláusula de barreira para partidos políticos (Emenda Constitucional nº 97/2017)²⁷; e (iii) a regulamentação das federações partidárias (Lei nº 14.208/2021)²⁸⁻²⁹. Essas iniciativas

²⁶ Lei nº 9.096/1995: Art. 7º (...) § 1º Só é admitido o registro do estatuto de partido político que tenha caráter nacional, considerando-se como tal aquele que comprove, no período de dois anos, o apoio de eleitores não filiados a partido político, correspondente a, pelo menos, 0,5% (cinco décimos por cento) dos votos dados na última eleição geral para a Câmara dos Deputados, não computados os votos em branco e os nulos, distribuídos por um terço, ou mais, dos Estados, com um mínimo de 0,1% (um décimo por cento) do eleitorado que haja votado em cada um deles.

²⁷ Constituição: Art. 17 [...] § 1º É assegurada aos partidos políticos autonomia para definir sua estrutura interna e estabelecer regras sobre escolha, formação e duração de seus órgãos permanentes e provisórios e sobre sua organização e funcionamento e para adotar os critérios de escolha e o regime de suas coligações nas eleições majoritárias, vedada a sua celebração nas eleições proporcionais, sem obrigatoriedade de vinculação entre as candidaturas em âmbito nacional, estadual, distrital ou municipal, devendo seus estatutos estabelecer normas de disciplina e fidelidade partidária.[...] § 3º Somente terão direito a recursos do fundo partidário e acesso gratuito ao rádio e à televisão, na forma da lei, os partidos políticos que alternativamente: I - obtiverem, nas eleições para a Câmara dos Deputados, no mínimo, 3% (três por cento) dos votos válidos, distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação, com um mínimo de 2% (dois por cento) dos votos válidos em cada uma delas; ou II - tiverem eleito pelo menos quinze Deputados Federais distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação. [...] § 5º Ao eleito por partido que não preencher os requisitos previstos no § 3º deste artigo é assegurado o mandato e facultada a filiação, sem perda do mandato, a outro partido que os tenha atingido, não sendo essa filiação considerada para fins de distribuição dos recursos do fundo partidário e de acesso gratuito ao tempo de rádio e de televisão.

²⁸ Lei nº 9.096/1995: “Art. 11-A. Dois ou mais partidos políticos poderão reunir-se em federação, a qual, após sua constituição e respectivo registro perante o Tribunal Superior Eleitoral, atuará como se fosse uma única agremiação partidária. § 1º Aplicam-se à federação de partidos todas as normas que regem o funcionamento parlamentar e a fidelidade partidária. § 2º Assegura-se a preservação da identidade e da autonomia dos partidos integrantes de federação. § 3º A criação de federação obedecerá às seguintes regras: I – a federação somente poderá ser integrada por partidos com registro definitivo no Tribunal Superior Eleitoral; II – os partidos reunidos em federação deverão permanecer a ela filiados por, no mínimo, 4 (quatro) anos; III – a federação poderá ser constituída até a data final do período de realização das convenções partidárias; IV – a federação terá abrangência nacional e seu registro será encaminhado ao Tribunal Superior Eleitoral. § 4º O descumprimento do disposto no inciso II do § 3º deste artigo acarretará ao partido vedação de ingressar em federação, de celebrar coligação nas 2 (duas) eleições seguintes e, até completar o prazo mínimo remanescente, de utilizar o fundo partidário. § 5º Na hipótese de desligamento de 1 (um) ou mais partidos, a federação continuará em funcionamento, até a eleição seguinte, desde que nela permaneçam 2 (dois) ou mais partidos. § 6º O pedido de registro de federação de partidos encaminhado ao Tribunal Superior Eleitoral será acompanhado dos seguintes documentos: I – cópia da resolução tomada pela maioria absoluta dos votos dos órgãos de deliberação nacional de cada um dos partidos integrantes da federação; II – cópia do programa e do estatuto comuns da federação constituída; III – ata de eleição do órgão de direção nacional da federação. § 7º O estatuto de que trata o inciso II do § 6º

legislativas revelam o propósito de preservar e fortalecer o papel institucional dos partidos políticos como canais essenciais de expressão da vontade popular. Portanto, é inequívoca a intenção do legislador constituinte e infraconstitucional de assegurar que o exercício de mandatos eletivos no país ocorra, exclusivamente, com a mediação institucional dos partidos.

20. O art. 23, item 2, do Pacto de São José da Costa Rica, que define os fundamentos legítimos para a restrição do exercício de direitos políticos, tampouco é suficiente para justificar a permissão a candidaturas avulsas no Brasil. Referido tratado internacional foi internalizado no ordenamento jurídico nacional com *status* supralegal (RE 466.343, Rel. Min. Cezar Peluso, Tribunal Pleno, j. em 03.12.2008). Isso porque sua internalização ocorreu em 1992, em momento anterior à entrada em vigor da regra que prevê a incorporação ao catálogo de direitos e garantias fundamentais previsto na Constituição daqueles decorrentes de compromissos assumidos pela República Federativa do Brasil na ordem internacional (art. 5º, § 2º, incluído pela Emenda Constitucional nº 45/2004). Portanto, ainda que o art. 23, 2, do Pacto de São José da Costa Rica fosse interpretado no sentido de que as candidaturas avulsas são permitidas, no âmbito interno continuaria a prevalecer, pelo critério hierárquico, o art. 14, § 3º, da Constituição, que elenca a filiação partidária como condição de elegibilidade.

21. Sem embargo, ao apreciar o caso *Castañeda Gutman*, a

deste artigo definirá as regras para a composição da lista da federação para as eleições proporcionais. § 8º Aplicam-se à federação de partidos todas as normas que regem as atividades dos partidos políticos no que diz respeito às eleições, inclusive no que se refere à escolha e registro de candidatos para as eleições majoritárias e proporcionais, à arrecadação e aplicação de recursos em campanhas eleitorais, à propaganda eleitoral, à contagem de votos, à obtenção de cadeiras, à prestação de contas e à convocação de suplentes. § 9º Perderá o mandato o detentor de cargo eletivo que se desfiliar, sem justa causa, de partido que integra federação”.

²⁹ A validade dessa medida foi reconhecida em precedente desta Corte (ADI 7.021 MC-Ref, sob minha relatoria, j. em 09.02.2022).

própria Corte Interamericana de Direitos Humanos concluiu que, ao negar pedido de candidatura independente ao cargo de Presidente da República, o México não violou o art. 23, 2, do Pacto de São José da Costa Rica. Isso porque, como essa norma não estabelece um sistema eleitoral específico, cabe aos Estados fixarem suas próprias regras e definirem as condições para exercício do direito de votar e ser votado. Assim, apesar de a referida convenção internacional prever que o direito a ser eleito só pode ser limitado “por motivos de idade, nacionalidade, residência, idioma, instrução, capacidade civil ou mental, ou condenação, por juiz competente em processo penal”, os Estados podem estabelecer requisitos adicionais para as candidaturas, desde que proporcionais, a exemplo da exigência de filiação partidária. Confira-se trecho da sentença:

149. O direito e a oportunidade de votar e de ser eleito, consagrados no artigo 23.1.b da Convenção Americana, são exercidos regularmente em eleições periódicas, legítimas, realizadas por sufrágio universal e igual e por voto secreto que garante a livre expressão da vontade dos eleitores. Além dessas características do processo eleitoral (eleições periódicas e autênticas) e dos princípios do sufrágio (universal, igualitário, secreto, que reflita a livre expressão da vontade popular), a Convenção Americana não estabelece uma modalidade específica ou um sistema eleitoral particular por meio do qual os direitos de votar e ser eleito devem ser exercidos (infra parágrafo 197). **A Convenção apenas estabelece certos padrões dentro dos quais os Estados podem e devem regulamentar legitimamente os direitos políticos, desde que tal regulamentação atenda aos requisitos de legalidade, seja direcionada ao cumprimento de uma finalidade legítima, seja necessária e proporcional. Ou seja, seja razoável de acordo com os princípios da democracia representativa.**

(Corte Interamericana de Direitos Humanos, Casañeda Gutman vs. Estados Unidos Mexicanos, j. em 06.08.2008)

22. Portanto, apesar da relevância do debate político sobre o tema, não está configurado um cenário de omissão inconstitucional que justificaria a excepcional intervenção do Poder Judiciário. De fato, essa é uma decisão política fundamental, que deve ser tomada, em regra, por quem tem voto. A representação política e o princípio majoritário são conteúdos essenciais das democracias. Porém, a democracia não se resume ao governo da maioria. A maioria deve governar com respeito à Constituição, o que inclui a preservação dos direitos fundamentais e o respeito às regras do jogo democrático. Como consequência, é assente na teoria constitucional que supremas cortes devem ser, no geral, autocontidas, respeitando as escolhas dos poderes políticos. Assim, é possível e legítimo questionar se o modelo de vinculação necessária a partidos políticos é o melhor, mas não cabe ao Supremo Tribunal Federal reformá-lo sem a participação do Congresso Nacional.

III. CONCLUSÃO

23. Diante do exposto, reconhecido o prejuízo do recurso extraordinário selecionado como representativo da controvérsia, proponho a fixação da seguinte tese de repercussão geral: *“Não são admitidas candidaturas avulsas no sistema eleitoral brasileiro, prevalecendo a filiação partidária como condição de elegibilidade, nos termos do art. 14, § 3º, V, da Constituição”*.