



Insegurança jurídica na indefinição do marco temporal para reconhecimento judicial de inelegibilidade superveniente.

Legal insecurity related to the uncertainty of the temporal framework for judicial recognition of supervening ineligibility.

Davi Oliveira Costa^{*}

Mário César da Silva Andrade^{**}

Yuran Quintão Castro^{***}

REFERÊNCIA

CASTRO, Yuran Quintão; COSTA, Davi Oliveira; ANDRADE, Mário César da Silva. Insegurança jurídica na indefinição do marco temporal para reconhecimento judicial de inelegibilidade superveniente. *Revista da Faculdade de Direito da UFRGS*, Porto Alegre, n. 55, p. 251-274, ago. 2024. DOI: <https://doi.org/10.22456/0104-6594.112341>.

RESUMO

O presente artigo busca analisar a ressalva positivada no §10, artigo 11, da Lei nº 9.504 (BRASIL, 1997), a Lei das Eleições, tendo em vista que ela gera insegurança jurídica aos eleitores que não sabem se o candidato de sua preferência irá concorrer às eleições até o dia do pleito, bem como aos candidatos que podem ter a sua candidatura retirada das eleições, posteriormente ao exame das inelegibilidades, caso essa seja reconhecida *a posteriori*. Examina-se os problemas decorrentes da ausência de um marco temporal para o juízo de superveniências fáticas ou jurídicas que afastem a inelegibilidade, além de investigar a possibilidade do reconhecimento judicial de inelegibilidades supervenientes ao registro, a questão das inelegibilidades suspensas e a instabilidade gerada por quais incertezas na formação da escolha do eleitor. A pesquisa qualitativa, de viés crítico-reflexivo, vale-se de fontes doutrinárias, legais e jurisprudenciais, para propor a modificação na redação do dispositivo analisado, a fim de estabelecer o momento do registro da candidatura como o instante para se aferir os casos de inelegibilidades e atestar a legalidade do candidato, ressaltando-se a possibilidade de concorrer ao pleito aqueles que tiverem inelegibilidades supervenientes reconhecidas com prazo de encerramento definido até antes da eleição.

PALAVRAS-CHAVE

Registro de candidatura; Inelegibilidades; Alterações supervenientes

^{*} Pós-graduado em Direito Eleitoral pelo Instituto para o Desenvolvimento Democrático (2019). Pós-graduado em Advocacia Pública pelo Instituto para o Desenvolvimento Democrático/Universidade de Coimbra/Faculdade Arnaldo (2018), Graduado em Direito pela Universidade Federal de Juiz de Fora (2016). Advogado e pesquisador na área de Direito Público e Ciência Política.

^{**} Professor Assistente da Universidade Federal de Juiz de Fora - UFJF, campus Governador Valadares. Doutor em Teorias Jurídicas Contemporâneas na Faculdade Nacional de Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro - FND/UFRJ. Mestre em Direito e Inovação pela Universidade Federal de Juiz de Fora - UFJF. Pesquisador do Grupo CNPq Observatório da Justiça Brasileira - OJB/UFRJ. Pesquisador do Grupo CNPq Novo Constitucionalismo Latino-americano - NCLA/UFRJ. Ex-Professor Substituto da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro - UFRRJ. Ex-Professor Substituto da Universidade Federal de Juiz de Fora - UFJF. Ex-Procurador Jurídico Concursado do Município de Ubá-MG. Ex-Advogado Público Concursado da Câmara Municipal de Santos Dumont-MG. Tem experiência na área de Direito, com ênfase em Direito, Teoria e Processo Constitucional, Teoria e Filosofia do Direito.

^{***} Advogado. Graduado em Direito pela Universidade Federal de Juiz de Fora. Mestrando em Direito e Inovação pela Universidade Federal de Juiz de Fora. Ex-Assessor Jurídico Municipal.





ABSTRACT

The present work proposes to analyze the reservation made positive in §10, article 11 of Law nº. 9.504 (BRAZIL, 1997), the Elections Law, considering that it generates legal uncertainty for voters who do not know if the candidate of their preference will be running for election until the day of the election, as well as the candidates who may have their candidacy withdrawn from the elections, after the examination of the ineligibilities, if it is recognized a posteriori. The problems arising from the absence of a time frame for the judgment of factual or legal superveniences that rule out ineligibility are examined, in addition to investigating the possibility of judicial recognition of supervening ineligibilities to registration, the question of suspended ineligibilities and the instability generated by which uncertainties in the formation of voter choice. Qualitative research, with a critical-reflexive bias, uses doctrinal, legal and jurisprudential sources, in order to propose a change in the wording of the analyzed device, in order to establish the moment of registration of the candidacy as the time to assess the cases. of ineligibility and attest to the legality of the candidate, with the exception of the possibility of running for election those who have recognized supervening ineligibilities with a defined deadline until before the election

KEYWORDS

Candidacy registration; Ineligibilities; Supervening changes.

SUMÁRIO

Introdução. 2. Construção do novo parágrafo 10: História de uma lacuna. 3. Efeitos da lacuna: insegurança jurídica e necessidade de delimitação temporal. 3.1. Segurança jurídica vs ausência de marco temporal. 3.2. Inelegibilidades supervenientes e inelegibilidades suspensas. 3.3. Indefinição vs perpetuação de atos de campanha. 4. Conclusões. Referências.

1 INTRODUÇÃO

A presente pesquisa pretende analisar a configuração e as consequências da ausência de um marco temporal na ressalva feita pelo §10, do artigo 11, da Lei nº 9.504 (BRASIL, 1997), conhecida como Lei das Eleições. Conforme exigência legal, no ano de cada eleição periódica, os partidos e coligações devem solicitar o registro de seus candidatos até o dia 15 de agosto, cabendo à Justiça Eleitoral verificar, em cada caso, o preenchimento das condições de elegibilidade e a inexistência de causas de inelegibilidade para, assim, deferir o registro.

Em regra, as condições de elegibilidade e as causas de inelegibilidade são verificadas quando do pedido de registro. Todavia, a ressalva presente no mencionado §10 possibilitou que alterações fáticas ou jurídicas supervenientes ao registro de candidatura, que afastem a inelegibilidade, fossem analisadas e levadas em conta para deferir o registro, sem estipular um prazo final para tanto. Em outras palavras, o legislador não diz até quando tais alterações afastadoras de inelegibilidade podem ser trazidas ao debate judicial de registro de candidatura, o que, na prática, ficou a cargo do Poder Judiciário.

O candidato que venha a ter seu pedido de registro de candidatura indeferido ou seu registro cassado por inelegibilidade, ao recorrer, consegue dar continuidade à campanha e disputar as eleições. Isso ocorre porque há amparo legal para que superveniências afastadoras de inelegibilidade sejam apresentadas posteriormente ao registro, aplicando-se o artigo 16-A, da Lei nº 9.504 (BRASIL, 1997), que permite ao candidato *sub judice* praticar atos de campanha





e manter seu nome na urna eletrônica, bem como o artigo 26-C, da Lei Complementar (LC) nº 64 (BRASIL, 1990), que permite a suspensão cautelar de determinadas hipóteses de inelegibilidade.

Parte-se da hipótese de que a ressalva prevista no §10, do artigo 11, da Lei nº 9.504 apresenta significativo potencial de gerar insegurança jurídica, tanto para os eleitores, quanto para o processo eleitoral como um todo e, conseqüentemente, para o cenário político nacional.

A ausência de marco temporal no referido dispositivo legal vincula-se a outros dois problemas presentes no sistema eleitoral brasileiro geradores de insegurança jurídica: (1) a interpretação extensiva praticada pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE), que entende que alterações fáticas supervenientes ao registro não somente podem afastar, mas também gerar inelegibilidades; e (2) a ressalva tende a ensejar a protelação da prática de atos de campanha por parte de disputantes cuja candidatura ainda não está assegurada.

A pesquisa qualitativa realizada sob a metodologia dedutiva, empreende a análise crítico-reflexiva de fontes doutrinárias, legais e jurisprudenciais, com destaque para decisões do TSE. O exame analítico da legislação, principalmente frente à sua implementação pelo Judiciário e a inexistência de debates mais profundos sobre o tema justifica a presente proposta investigativa.

Primeiramente, são apresentadas as discussões surgidas durante a tramitação parlamentar do projeto de lei que alterou a redação original do §10, do artigo 11 da Lei nº 9.504 (BRASIL, 1997), resgatando o histórico da indefinição do momento para reconhecimento de inelegibilidades do candidato. Em seguida, ressalta-se que tal indefinição é mantida pela doutrina nacional e pela jurisprudência oscilante do TSE. Destaca-se, ainda, a lacuna existente no dispositivo a respeito do reconhecimento de inelegibilidades supervenientes e a importância da definição do marco temporal para a aferição de tais circunstâncias, auxiliando os tribunais quando da prolação de decisões em sede reconhecimento de inelegibilidade superveniente. Posteriormente, são analisadas as implicações dessa indefinida segurança jurídica do processo eleitoral brasileiro. Em sequência, são apresentadas alternativas para marco temporal para a questão, a fim de minorar a insegurança jurídica eleitoral decorrente do exame judicial de causas de inelegibilidade.

2 CONSTRUÇÃO DO NOVO PARÁGRAFO 10: HISTÓRIA DE UMA LACUNA.





O § 10, artigo 11, da Lei nº. 9.504 (BRASIL, 1997), resultou de alteração legislativa introduzida pela Lei nº 12.034 (BRASIL 2009a), que teve origem, por sua vez, no Projeto de Lei nº 5.498 (BRASIL, 2009b), apresentado pelo então Deputado Federal Henrique Eduardo Alves (MDB-RN). A redação atual do §10¹ é a mesma do projeto originalmente proposto.

Na exposição de motivos do Projeto de Lei nº 5.498, o sentido do novo parágrafo é assim exposto:

(...) passa a ser permitido que o candidato considerado inelegível pela Justiça Eleitoral possa concorrer quando, no transcorrer do processo eleitoral, sobrevier decisão que reestabeleça seus direitos, inclusive por força de competência de outro ramo do Judiciário. (BRASIL, 2009)

Durante o trâmite do projeto, o Deputado Federal Odair Cunha (PT-MG) apresentou a Emenda de Plenário nº 105, que buscava dar ao dispositivo a seguinte redação: “§ 10. As condições de elegibilidade e as causas de inelegibilidade devem ser aferidas no momento da formalização do pedido de registro de candidatura.” (BRASIL, 2009). O parlamentar pretendeu flexibilizar a redação original, que prejudicaria os candidatos com decisões judiciais de inelegibilidade ainda recorríveis. Nas suas palavras, seria necessário fixar “um momento adequado, igual para todos os candidatos, no qual se verifique a presença das condições de elegibilidade e a presença das causas de inelegibilidade” (BRASIL, 2009). Tal emenda teve parecer favorável pelo relator, Deputado Federal Flávio Dino (PCdoB-MA).

A bancada do Democratas (DEM) apresentou subemenda substitutiva global à Emenda nº 105, para manutenção da redação original do projeto, a qual foi votada por destaque em separado e aprovada (BRASIL, 2009).

Durante os debates parlamentares sobre a subemenda, quanto à consideração de alterações supervenientes ao registro, o Deputado Ronaldo Caiado (DEM-GO) apontou a existência de marco temporal para registrar a candidatura, àquela época, o dia 5 de julho, e que, se o candidato não atendesse a todas as regras para o registro, ele estaria definitivamente afastado do pleito. O Deputado alegou que deveria ser-lhe facultado disputar o certame se conseguisse comprovar que “o julgamento daquela matéria que o considerava inelegível naquele momento foi corrigido por uma instância superior” (BRASIL, 2009).

¹ Art. 11 (...) § 10. As condições de elegibilidade e as causas de inelegibilidade devem ser aferidas no momento da formalização do pedido de registro da candidatura, ressalvadas as alterações, fáticas ou jurídicas, supervenientes ao registro que afastem a inelegibilidade





O Deputado Magalhães Neto (DEM-BA) levantou a questão da morosidade da justiça e o fato de que os candidatos, eleitores e cidadãos sofreriam as consequências da demora na apreciação judicial de alegações de inelegibilidade. O parlamentar ressaltou não defender a candidatura de quem não tem condições de elegibilidade, mas pontuou que um candidato seria impedido de concorrer nas eleições no caso, por exemplo, de decisão equivocada de um tribunal de contas que, depois, venha a ser corrigida judicialmente (BRASIL, 2009b).

Em acréscimo, o então Deputado Duarte Nogueira (PSDB-SP) considerou que o texto original seria mais justo, completo, aperfeiçoado e democrático (BRASIL, 2009).

No sentido oposto, o Deputado Chico Alencar (PSOL-RJ) apontou a necessidade de uma justiça eleitoral ágil e funcional, mas defendeu que as condições de elegibilidade devem ser avaliadas no momento do registro da candidatura, visto que muitos candidatos inelegíveis acabam se legitimando após recursos e artifícios provisórios, gerando riscos e incertezas desnecessárias, uma vez que o Brasil teria milhões de cidadãos aptos a disputar as eleições (BRASIL, 2009). Complementarmente, o Deputado Moreira Mendes (PPS-RO) ressaltou os efeitos prejudiciais da ressalva, pois “a eleição termina, mas as pessoas ainda ficam correndo atrás de registro de candidaturas. Isso não pode acontecer no processo eleitoral.” (BRASIL, 2009).

Buscando esclarecer a controvérsia debatida pelos parlamentares, o relator, Deputado Flávio Dino (PCdoB-MA), explicou que a ressalva discutida não tratava da candidatura *sub judice*, que estaria preservada pelo artigo 16-A da Lei nº 9.504 (BRASIL, 1997), e que a discussão versava sobre o momento de aferição das condições de elegibilidade e causas de inelegibilidade, para o qual existe um marco objetivo, que é o prazo de requerimento de registro de candidaturas.

Nesse ponto, o Deputado José Genoíno (PT-SP) levantou a questão da superveniência de uma causa de inelegibilidade, tema que seria posteriormente apreciado pelo TSE:

Vejam bem: se o candidato é registrado e algum órgão, por exemplo, o Tribunal de Contas ou o Ministério Público, altera uma decisão deles depois do dia 5, isso vai ter incidência em recolocar o registro ou não da candidatura. Esse é o problema. Quero perguntar ao Deputado Flávio Dino porque, pela emenda Caiado, eu entendo que registrou, acabou. Agora, pode haver mudança de decisão no curso da campanha e afetar o registro da candidatura. Essa questão tem de ser esclarecida para que possamos decidir corretamente. (BRASIL, 2009b)

Sendo assim, conforme destacado alhures, a Câmara dos Deputados manteve a subemenda substitutiva global à Emenda nº 105 (BRASIL, 2009), tendo em vista que, segundo





evidenciado nos debates, salvaguardava a democracia, já que permitiria ao candidato concorrer ao pleito em caso de reconhecimento judicial posterior ao momento do registro da candidatura da inexistência de causas de inelegibilidade. Tal garantia seria a que melhor se coadunaria com a Constituição (BRASIL, 1988), sendo, portanto, encaminhado ao Senado Federal o projeto de lei com a mencionada redação.

No Senado Federal, o projeto de lei, como um todo, foi objeto de 67 emendas, entretanto, nenhuma destinada ao §10. Retornando à Câmara dos Deputados, foi aprovado, com emendas, o Projeto de Lei nº 5.498 (BRASIL, 2009). Sancionado pelo ex-Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, o projeto resultou na Lei nº 12.034, de 29 de setembro de 2009 (BRASIL, 2009)².

Recentemente, o tema do momento de aferição das condições de elegibilidade e causas de inelegibilidade foi objeto do Projeto de Lei nº 5.029 (BRASIL, 2019), que foi sancionado, tornando-se a Lei nº 13.877 (BRASIL, 2019), e previu uma mudança no §10 em sua redação aprovada na Câmara dos Deputados, para que passasse a vigorar a seguinte redação:

§ 10. As condições de elegibilidade e as causas de inelegibilidade devem ser aferidas no momento da formalização do pedido de registro da candidatura, tomada como referência a data da posse, ressalvadas as alterações fáticas ou jurídicas supervenientes ao registro que atraíam restrição ou afastem a inelegibilidade ou que preencham condição de elegibilidade. (BRASIL, 2019)

Contudo, a proposta de alteração legislativa foi vetada pela Presidência da República por gerar insegurança jurídica e invadir matéria de lei complementar (BRASIL, 2019).

Assim, apesar de objeto de controvérsia e debates parlamentares, a redação do § 10, artigo 11 da Lei nº 9.504 (BRASIL, 1997), não foi alterada, sendo a mesma que figurava no projeto lei originalmente apresentado, em 2009.

A redação do dispositivo legal em questão pode ser dividida em duas partes. Na primeira, o texto normativo indica o registro da candidatura como o momento de avaliação da existência de condições de elegibilidade e da inexistência de causas de inelegibilidade. Conforme o *caput* do artigo, esse registro deve ser requerido até às 19 horas, do dia 15 de agosto do ano de realização das eleições (BRASIL, 1997).

Na segunda parte, o dispositivo prevê que, caso surja, após o período de registro, circunstância que afaste a inelegibilidade, seja ela fática ou jurídica, é possível considerá-la para deferir o registro (BRASIL, 1997).

² O projeto foi objeto de quatro vetos presidenciais, todos mantidos pelo Congresso Nacional, e nenhum referente ao tema do § 10, do art. 11, da Lei nº 9.504.





Para Gomes (2016, p. 284-285), a possibilidade conferida pelo §10 confere eficácia à aquisição superveniente de elegibilidade, como forma de privilegiar a cidadania passiva. O autor compreende que fatos supervenientes aptos a afastar inelegibilidade devem ser apreciados pela justiça eleitoral e aferidas até a data do pleito, por ser o momento no qual o eleitor exerce seu direito de voto.

Já Agra (2014) qualifica a hipótese do §10 como cláusula geral, que objetiva evitar a ocorrência de lacunas normativas, mas que admite exceções em dois casos:

a) tratando-se de condição de elegibilidade ou inelegibilidade agasalhada no texto constitucional não apreciada na fase de registro de candidatura; b) tratando-se de inelegibilidade infraconstitucional superveniente ou condição de elegibilidade ao registro estando *sub judice* seu pedido. (AGRA, 2014, p. 43-44)

Na compreensão do autor, as elegibilidades e inelegibilidades do primeiro caso, por discorrerem sobre matéria constitucional, não sofrem ocorrência de preclusão. Contudo, o segundo caso trata exatamente das elegibilidades ou inelegibilidades supervenientes. Nesse ponto, o autor adverte que o § 10, artigo 11, da Lei nº 9.504 (BRASIL, 1997) trata apenas das superveniências que afastem a inelegibilidade, e não das que a atraem, de modo que sejam levadas em conta apenas alterações que beneficiem o candidato (AGRA, 2014).

Para Gonçalves Júnior (2018), o §10 dá ao candidato a oportunidade de reverter a situação de inelegibilidade ao longo do processo eleitoral, o que é viabilizado, ainda, pelo artigo 16-A, da Lei nº 9.504 (BRASIL, 1997), ao permitir que o candidato *sub judice* dê andamento em sua campanha. Na compreensão do autor, o artigo 26-C, da LC nº 64 (BRASIL, 1990), “completa o sistema normativo que preserva a possibilidade da reversão superveniente da inelegibilidade” (GONÇALVES JÚNIOR, 2018, p. 71), ao facultar aos colegiados de tribunais a suspensão, em sede recursal, de inelegibilidades causadas por decisões colegiadas previstas nas alíneas d, e, h, j, l, e n, inciso I, artigo 1º, do mesmo diploma normativo (BRASIL, 1990).

Recuperado o substrato positivo da controvérsia jurídico-eleitoral, cumpre analisar problemas correlatos à possibilidade do exame judicial superveniente ao registro de candidatura. Destacam-se três efeitos que demandam melhor delimitação da ressalva legislativa: (1) a insegurança jurídica decorrente da ausência de marco temporal; (2) a insegurança jurídica quanto à possibilidade de conhecer inelegibilidades supervenientes no processo de registro e correlações com a possibilidade de suspensão de inelegibilidade dada pelo art. 26-C, da LC nº 64 (BRASIL, 1990); e (3) a instabilidade gerada pela incerteza da candidatura na formação do convencimento do eleitor.





3 EFEITOS DA LACUNA: INSEGURANÇA JURÍDICA E NECESSIDADE DE DELIMITAÇÃO TEMPORAL

3.1 Segurança jurídica vs ausência de marco temporal

A insegurança jurídica decorrente da ausência de marco temporal que delimite a ressalva feita pelo §10, artigo 11, da Lei nº 9.504 (BRASIL, 1997), não chega a ser uma novidade, visto que já foi pontuada por autores especialistas na seara do Direito Eleitoral.

Nesse sentido, Gomes (2016, p. 288-289) considera que “para que haja segurança jurídica, é necessário que um marco seja fixado (...) é razoável o entendimento que fixa tal marco no dia do pleito (...) é nesse dia que o candidato deve ser elegível.”

Por seu lado, Agra (2014) entende que é inviável permitir que fatos jurídicos posteriores modifiquem o quadro de elegibilidades e inelegibilidades indefinidamente, sob pena de afronta aos Princípios da Legalidade e da Segurança Jurídica, prejudicando o processo eleitoral como um todo. Para o autor, as modificações demandam a definição de um marco temporal, que deveria ser a data da eleição, dia em que o sufrágio é exercido.

No mesmo sentido, para Prezottol (2015), a intenção do legislador ao elaborar o dispositivo foi adotar como direcionamento interpretativo a data da eleição, como marco para aferir as condições de elegibilidade e causas de inelegibilidade, e não a data de registro da candidatura. O autor discute a situação das causas de inelegibilidade que têm termo final certo, após a data do registro e antes da data da eleição. Ele defende que se deve assegurar a certeza de que a inelegibilidade não mais existirá no status do candidato até o dia do pleito.

Imagine-se, por exemplo, o caso de um candidato condenado com base na alínea j, inciso I, artigo 1º da LC nº 64 (BRASIL, 1990), que prescreve a inelegibilidade por oito anos, a contar da data da eleição, para condenados por corrupção eleitoral, captação ilícita de sufrágio, doação/captação ou gastos ilícitos de campanha, ou condutas vedadas aos agentes públicos em campanhas. A Constituição (BRASIL, 1988) fixa o primeiro domingo de outubro como a data do pleito (ou do primeiro turno) em anos eleitorais, conforme *caput* do artigo 28; inciso II, artigo 29; *caput* do artigo 77. Considerando que a eleição de referência para a condenação tenha sido 2 de outubro e, oito anos depois, o primeiro domingo de outubro seja o dia 6 de outubro, a inelegibilidade terá terminado 4 dias antes da nova eleição, estando o candidato legalmente elegível no dia do pleito.





Diante de tal possibilidade, o TSE editou a Súmula nº 70 (BRASIL, 2016) cujo verbete fixa que o “encerramento do prazo de inelegibilidade antes do dia da eleição constitui fato superveniente que afasta a inelegibilidade, nos termos do art. 11, § 10, da Lei nº 9.504/1997”.

Sobre a questão do marco temporal para a obtenção de uma decisão liminar que suspenda a inelegibilidade, Prezottol (2015) destaca a instabilidade da jurisprudência do TSE, que já oscilou entre fixar a data da diplomação e a data da eleição.

A jurisprudência do TSE é vacilante quanto ao momento final de verificação de superveniências que afastem a inelegibilidade. Figuram entendimentos da Corte Eleitoral de que o prazo limite para tais avaliações é a data da diplomação, como nos acórdãos do Agravo em Recurso Especial Eleitoral (AgREspE) nº 17016 (BRASIL, 2018)³, Recurso Ordinário (RO) nº 9671 (BRASIL, 2016)⁴ e Recurso Especial Eleitoral (REspE) nº 5610 (BRASIL, 2017).⁵

Todavia, no REspE nº 14589 (BRASIL, 2018), o TSE reexaminou a questão do momento derradeiro para aferir alterações no status das elegibilidades/inelegibilidades do candidato. O ministro Luiz Fux abriu divergência em relação à ministra relatora Luciana Lóssio, posição que acabou prevalecendo, para definir a data da diplomação como marco final para fins de aplicação com base no §10, artigo 11 da Lei nº 9.504 (BRASIL, 1997).

No entender do ministro Luiz Fux, em diversas oportunidades, o TSE considerou o esgotamento de prazos de inelegibilidade após o registro da candidatura para viabilizar a

³ “(...) Eleições 2016. Agravo regimental em recurso especial. Registro de candidatura. Prefeito. Deferido pelo tribunal regional eleitoral. Ministério público eleitoral. Legitimidade recursal. Art. 127 da constituição da república. Conhecimento do agravo manejado pelo *parquet* eleitoral. Mérito. Inelegibilidade. Art. 1º, i, g, da LC nº 64/90. Fato superveniente apto a afastar a inelegibilidade. Data-limite. Diplomação. Desprovemento. [...] 4. O limite temporal para as alterações fáticas ou jurídicas supervenientes ao registro de candidatura que afastem a inelegibilidade é a data da diplomação (...)” (BRASIL, 2018)

⁴ “(...) 2. As circunstâncias fáticas e jurídicas supervenientes ao registro de candidatura que afastem a inelegibilidade, com fundamento no que preceitua o art. 11, § 10, da Lei nº 9.504/97, podem ser conhecidas em qualquer grau de jurisdição, inclusive nas instâncias extraordinárias, até a data da diplomação, última fase do processo eleitoral, já que em algum momento as relações jurídicas devem se estabilizar, sob pena de eterna litigância ao longo do mandato(...)” (BRASIL, 2016).

⁵ “(...) ELEIÇÕES 2016. AGRAVO REGIMENTAL. RECURSO ESPECIAL ELEITORAL. REGISTRO DE CANDIDATURA. VEREADOR. DEFERIDO. ART. 1º, I, G, DA LEI COMPLEMENTAR Nº 64/1990. RECURSO DE REVISÃO. EFEITO SUSPENSIVO CONCEDIDO PELO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. ALTERAÇÃO FÁTICO-JURÍDICA SUPERVENIENTE. ANTERIOR À DATA-LIMITE PARA A DIPLOMAÇÃO DOS ELEITOS. ART. 11, § 10, DA LEI Nº 9.504/1997. APLICABILIDADE. AFASTAMENTO DA INELEGIBILIDADE. (...) 2. Provido o recurso especial eleitoral, monocraticamente, ante a alteração fático-jurídica superveniente ao registro e ao pleito eleitoral, mas antes da data-limite para a diplomação dos eleitos, concedido efeito suspensivo a recurso de revisão, pelo Tribunal de Contas da União, apto a afastar a incidência da inelegibilidade, a teor da exegese firmada por esta Corte Superior, com ressalva do entendimento pessoal da Relatora. Da análise do agravo regimental 3. As condições de elegibilidade e as causas de inelegibilidade devem ser aferidas no momento da formalização do pedido de registro de candidatura, ressalvadas as alterações fático-jurídicas supervenientes ao registro que afastem a inelegibilidade, nos termos do art. 11, § 10, da Lei nº 9.504/97, as quais podem ser conhecidas em qualquer grau de jurisdição, desde que ocorridas até a data-limite para a diplomação dos eleitos(...)” (BRASIL, 2017).





participação do candidato na disputa, desde que antes da eleição, como no REspE nº 195571 (BRASIL, 2013)⁶, no Agravo Regimental em Agravo de Instrumento (AgR-AI) nº 17773 (BRASIL, 2014)⁷, e no RO nº 56635 (BRASIL, 2014)⁸. Segundo o ministro Luiz Fux

(...) se as condições de elegibilidade e causas de inelegibilidade relacionam-se ao exercício da cidadania passiva, isto é, ao direito de participar da eleição e ser escolhido para exercer cargo político-eletivo, a sua aferição, obviamente, deve ocorrer antes do dia em que a eleição ocorre. (BRASIL, 2018)

O ministro Fux arrematou a divergência argumentando que “se os pressupostos para a candidatura devem estar preenchidos na data do pleito, as alterações (...) só podem ser aquelas ocorridas entre o registro e a eleição” (BRASIL, 2018), da mesma forma que prevê a Súmula nº 70 do TSE (BRASIL, 2016).

Em momento anterior, no julgamento do RespE nº 28341 (BRASIL, 2016)⁹, também por divergência inaugurada pelo ministro Fux, argumentou-se que a ressalva do §10 não

⁶ “(...)O prazo de oito anos previsto na alínea j do inciso 1 do art. 10 da Lei Complementar nº 64/90, segundo o atual entendimento deste Tribunal, tem como termo final a data de igual número a partir da eleição na qual se deu a condenação. 3. A cessação da inelegibilidade é fato superveniente à data do registro de candidatura, a teor do § 10 do art. 11 da Lei nº 9.504/97(...)” (BRASIL, 2013)

⁷ “(...)O transcurso do prazo de inelegibilidade até a data do pleito é passível de reconhecimento no pedido de registro do candidato, como alteração jurídica superveniente prevista no art. 11, § 10, da Lei nº 9.504/97, por se tratar de evento futuro e certo. Agravo regimental ao qual se nega provimento(...)” (BRASIL, 2014)

⁸ “(...)ELEIÇÕES 2014. CANDIDATO A GOVERNADOR. REGISTRO DE CANDIDATURA DEFERIDO. SUPOSTA INCIDÊNCIA NAS INELEGIBILIDADES PREVISTAS NO ART. 10 INCISO 1, ALÍNEAS d, h e j, DA LC Nº 64/1990. AUSÊNCIA DE REQUISITOS. SUPOSTA AUSÊNCIA DE QUITAÇÃO ELEITORAL. NÃO OCORRÊNCIA. DESPROVIMENTO DOS RECURSOS. Incidência nas causas de inelegibilidade do art. 10, inciso 1, alíneas d e h, da LC nº 64/1990. (...) Contagem do prazo da inelegibilidade referida no art. 1, inciso 1, alíneas d, h e j, da LC nº 64/1990. Cassação do diploma do candidato ocorrida na eleição de 2006. Na linha da jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral, como a eleição de 2006 ocorreu em 10 de outubro, exaurido estará o prazo de oito anos de inelegibilidade em 5.10.2014, constituindo fato superveniente que afasta a causa de inelegibilidade quanto ao pleito de 2014 nos termos do art. 11, § 10, da Lei nº 9.504/1997. Precedentes do TSE. Pretendida contagem do prazo de inelegibilidade tendo como marco inicial o segundo turno da eleição de 2006. A interpretação literal do art. 77 da CF/1988 não é a que melhor reflete a finalidade do texto constitucional, sendo certo que o segundo turno de votação não configura nova eleição propriamente dita, entendida como nova verificação de preenchimento das condições de elegibilidade ou de eventual incidência em causa de inelegibilidade, mas critério constitucional para alcançar o princípio da maioria absoluta, estabelecido para a eleição de presidente da República, governador de estado e prefeito de municípios com mais de 200 mil eleitores (arts. 28, 29, inciso II, e 77, da CF/1988). (...) A pretensão a que seja contado o prazo de inelegibilidade de forma diferenciada - eleitos em 2006 em primeiro turno elegíveis e eleitos em segundo turno inelegíveis - configura violação da indispensável isonomia entre competidores, pois os candidatos estão na mesma situação jurídica - diplomas cassados na eleição de 2006(...)”. (BRASIL, 2014)

⁹ “(...) O art. 11, § 10, da Lei das Eleições, em sua exegese mais adequada, não alberga a hipótese de decurso do prazo de inelegibilidade ocorrido após a eleição e antes da diplomação como alteração fático-jurídica que afaste a inelegibilidade. 10. O art. 11, § 10, da Lei nº 9.504/97, em sua primeira parte, estabelece que as condições de elegibilidade e as causas de inelegibilidade devem ser aferidas no momento da formalização do pedido de registro da candidatura, por serem requisitos imprescindíveis ao exercício do ius honorum, i.e., ao direito de concorrer a cargos eletivos e eleger-se, não se confundindo com os requisitos essenciais à diplomação ou à investidura no cargo eletivo (posse). (...) 12. O candidato deve preencher as condições de elegibilidade e não incidir nas causas de inelegibilidade no momento em que se realiza o ato para o qual tais pressupostos são exigidos, qual seja, no dia





abrigaria o decurso de prazo de inelegibilidade após a data da eleição e antes da diplomação, e a data do pleito seria um marco em torno do qual gravitariam diversos institutos eleitorais como:

(...) o prazo de domicílio eleitoral para concorrer; o prazo de filiação partidária; o prazo para o partido registrado no TSE participar da eleição; os prazos de desincompatibilização; o prazo de substituição de candidatos; o prazo de preenchimento das vagas remanescentes; os prazos de publicação das relações dos candidatos/partidos; os prazos de impedimentos; os prazos de condutas vedadas; os prazos da propaganda eleitoral; os prazos de organização e administração do processo eleitoral; e os prazos de publicação de atos partidários, além do marco de incidência do princípio constitucional da anualidade. (BRASIL, 2016)

Assim, deveria o candidato apresentar condições de elegibilidade no dia do pleito, de modo que a ressalva na parte final do §10 não se prestaria a proteger o candidato que estiver inelegível no momento da eleição.

Percebe-se como foram registrados posicionamentos divergentes em curto espaço de tempo. A ressalva que garante a análise de superveniências que afastem a inelegibilidade deve ter um marco temporal, sob pena de eternizar a disputa. Nesse sentido, os debates doutrinários e jurisprudenciais não versam sobre a necessidade ou não de se atribuir um marco temporal, mas, antes, de qual marco temporal atribuir.

A despeito do relevante debate sobre qual seria o melhor marco temporal, a omissão legislativa em fixar uma data causa enorme insegurança jurídica. Afinal, para eleições de um mesmo ano, casos idênticos podem ter como resultado a cassação ou o deferimento de registro de candidatura, a depender do momento em que a demanda for examinada pelo TSE. Nessa linha, o partido Solidariedade ajuizou a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 603 (BRASIL, 2019) no Supremo Tribunal Federal (STF), por ofensa ao princípio da Segurança Jurídica, apontando a controvérsia jurisprudencial na questão.

3.2. Inelegibilidades supervenientes e inelegibilidades suspensas

Um segundo ponto de debate sobre o §10, do artigo 11, da Lei das Eleições, trata, não sobre o que o dispositivo diz, mas sobre o que ele silencia.

Note-se que a ressalva textual expressa que as alterações a serem aferidas são as que afastem a inelegibilidade. Parece claro que o legislador não tratou das circunstâncias supervenientes ao registro que atraíam a inelegibilidade.

da própria eleição, raciocínio que vem orientando as decisões desta Corte Eleitoral há mais de uma década (Precedente: REspe nº 18847/MG, Rel. Min. Fernando Neves, PSESS de 24.10.2000) (...)" (BRASIL, 2016).





Para Agra (2014), o comando do §10 somente abarca as superveniências que afastem a inelegibilidade, de modo que sua interpretação extensiva – de atrair inelegibilidade superveniente – seria uma violação ao próprio dispositivo legal, em afronta à cidadania passiva e evidente ativismo judicial. Defende o autor que as causas de inelegibilidade que vierem a surgir após o registro não podem impedir o candidato de disputar o pleito. Assim, o momento que restaria para discutir a inelegibilidade superveniente seria o da apreciação do Recurso Contra Expedição de Diploma, previsto no artigo 262, da Lei nº 4737 (BRASIL, 1965), o Código Eleitoral.

Destaque-se que a chamada inelegibilidade superveniente tem também um marco temporal definido pelo TSE, qual seja, a data da eleição, conforme Súmula nº 47:

A inelegibilidade superveniente que autoriza a interposição de recurso contra expedição de diploma, fundado no art. 262 do Código Eleitoral, é aquela de índole constitucional ou, se infraconstitucional, superveniente ao registro de candidatura, e que surge até a data do pleito. (BRASIL, 2016)

Esse marco temporal para incidência de inelegibilidade superveniente também pode ser identificado, por exemplo, nos julgamentos do Agravo Regimental em Recurso Especial Eleitoral (AgR-REspE) nº 97552 (BRASIL, 2014)¹⁰ e no AgR-REspE nº 950098718 (BRASIL, 2010)¹¹.

Quanto à incidência superveniente de inelegibilidade, destaque-se a questão surgida com o artigo 26-C, da LC nº 64 (BRASIL, 1990). O referido artigo confere ao tribunal que apreciar os recursos contra decisões colegiadas a possibilidade de suspender, cautelarmente, as inelegibilidades previstas nas alíneas d, e, h, j, l e n, inciso I, artigo 1º. Tais alíneas dão conta, em suma e respectivamente, de inelegibilidades decorrentes de abuso de poder econômico ou político eleitoral; da prática de determinados crimes; de abuso de poder econômico ou político por detentores de cargo para beneficiar a si ou a outrem; de corrupção eleitoral; de improbidade

¹⁰“(…) RCED. Inelegibilidade superveniente. Art. 1º, I, l, da LC nº 64/90. Não incidência. Decisão colegiada após o pleito. Desprovisionamento. 1. A inelegibilidade superveniente que autoriza a interposição de recurso contra expedição de diploma, fundado no inciso I do art. 262 do CE, é aquela que surge após o registro de candidatura, mas deve ocorrer até a data do pleito. [...] 2. In casu, considerando que o acórdão do Tribunal de Justiça de São Paulo, que confirmou a condenação do agravado por improbidade administrativa, foi proferido após as eleições, inviável a arguição da aludida inelegibilidade superveniente em sede de recurso contra expedição de diploma. 3. Agravo regimental desprovido (…).” (BRASIL, 2014).

¹¹“(…)A inelegibilidade do art. 1º, I, g, da LC nº 64/1990 somente surte efeitos a partir da irrecorribilidade da decisão de rejeição de contas pelo órgão competente, e não a partir da publicação desta. 2. Se a decisão de rejeição de contas de candidato se tornou irrecorribil somente após o prazo para impugnação do registro de candidatura, é de reconhecer configurada causa de inelegibilidade infraconstitucional superveniente, que pode ser arguida em sede de recurso contra expedição de diploma, com base no art. 262, I, do Código Eleitoral. (...)” (BRASIL, 2010).





administrativa dolosa que importe lesão ao patrimônio público e enriquecimento ilícito; e de fraude em desfazimento de vínculo conjugal (BRASIL, 1990).

Ensinam Jorge e dos Santos (2013) que a previsão do artigo 26-C, LC nº 64 (BRASIL, 1990) contempla a concessão de efeito suspensivo aos recursos interpostos contra decisões que importem naquelas inelegibilidades, com fito de impedir que os efeitos danosos da decisão colegiada prejudiquem a vida pública do recorrente, de modo que tal disposição, embora desnecessária pela própria sistemática recursal vigente, teria sido acertada para dar clareza à possibilidade.

Os autores chamam a atenção para o §2º do artigo 26-C, que considera “mantida a condenação de que derivou a inelegibilidade ou revogada a suspensão liminar mencionada no *caput*, serão desconstituídos o registro ou o diploma eventualmente concedido ao recorrente” (BRASIL, 1990). Assim, mudanças na decisão que concedeu efeito suspensivo causariam as respectivas consequências no registro ou diploma do candidato. De tal previsão, teria surgido a prática popularmente batizada de “registro sob condição”, com a possibilidade de surgimento superveniente de inelegibilidade, em caso de revogação do efeito suspensivo ou manutenção do acórdão recorrido.

A causa de inelegibilidade é considerada superveniente – pois não se verificava quando do registro, em razão da suspensão – e deverá ser fundamento para a cassação do diploma do candidato eleito.

Quadra ressaltar que não há necessidade de ação própria para a desconstituição do diploma em hipótese. O próprio juiz competente para apreciar o registro pode “provocar o candidato (já no exercício do mandato eventualmente) para que se pronuncie e, instruído o processo, decida acerca da inelegibilidade supervenientemente” Se o registro é feito “sob condição”, desfazendo-se a causa do ato, o mesmo deve ser desfeito, advindo-se daí todas as consequências correlatas. (JORGE; DOS SANTOS, 2013, p. 4)

Gonçalves Júnior (2018) destaca que, embora o §2º explicita a precariedade da suspensão liminar da inelegibilidade, o entendimento do TSE mitiga a eficácia da norma, ao permitir que decisões liminares, ainda que monocráticas, e, com isso, possam ser posteriormente reformadas, garantam ao candidato inelegível o recebimento do diploma com base numa decisão precária e equivocada.

Isso ocorre porque, sendo a data da eleição o marco temporal final para surgimento relevante de inelegibilidade superveniente, a decisão suspensiva de inelegibilidade que for cassada ou reformada após tal marco não teria o condão de afetar o *status* do candidato, ou seja, de reestabelecer a inelegibilidade. Para Gonçalves Júnior (2018, p. 71), não há “razão jurídica





que autorize a eleição de termos distintos para consideração dos fatos que implicam na inelegibilidade (na espécie, restabelecendo-a), e aqueles passíveis de afastá-la”.

Exemplificam a posição da Corte Eleitoral os julgados Agravo Regimental em Recurso Contra Expedição de Diploma (AgR-RCED) nº 8118 (BRASIL, 2016)¹² e RO nº 060081421 (BRASIL, 2018)¹³.

Aqui, a falta de um marco temporal ganha contornos mais complexos. Se, em uma primeira análise, a questão examinada era a ausência de definição quanto ao momento último do exame das superveniências que afastem a inelegibilidade, agora, é preciso lidar com a irrelevância, para o TSE, da inexistência de autorização legal para conhecer inelegibilidades supervenientes em sede de registro. Some-se a isso, a necessidade de considerar o momento de ingresso da suspensão da inelegibilidade no universo jurídico-eleitoral do candidato e o eventual momento de cassação ou reforma daquela suspensão. Além da questão do tempo, é preciso perquirir com que natureza a inelegibilidade volta a pairar sobre o candidato, quando a cassação ou reforma da decisão de sua suspensão ocorrer após o registro.

Embora denote profunda desorganização da sistemática eleitoral brasileira na avaliação de inelegibilidades, a contingência de uma decisão suspensiva de inelegibilidade ser cassada antes do dia da eleição parece ser o menor dos problemas. A inelegibilidade superveniente surgida antes da data do pleito poderá ser conhecida em momento processual

¹²“(…) EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. DECISÃO MONOCRÁTICA. CARÁTER INFRINGENTE. RECEBIMENTO COMO AGRAVO REGIMENTAL. RECURSO CONTRA EXPEDIÇÃO DE DIPLOMA. ELEIÇÕES 2014. INELEGIBILIDADE SUPERVENIENTE. ART. 1, 1, L, DA LC Nº 64/90. NÃO INCIDÊNCIA. DECISÃO COLEGIADA APÓS O PLEITO. IMPROCEDÊNCIA DO PEDIDO. Na forma dos reiterados precedentes desta Corte, os embargos de declaração com pretensão infringente contra decisão monocrática devem ser recebidos como agravo regimental. O marco final para a configuração da inelegibilidade superveniente é o dia da eleição. (...)”

3. Na espécie, a decisão do órgão colegiado do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios que manteve a condenação por improbidade administrativa foi tomada em 19.11.2014 e o respectivo acórdão foi disponibilizado no dia 4.12.2014, considerado como publicado no dia 5.12.2014. Em qualquer hipótese, portanto, após a data das eleições de 2014 (...) (BRASIL, 2016)”

¹³ “(...) Eleições 2018. Recurso ordinário. Registro de candidatura. Deputado estadual. Crime de peculato. Inelegibilidade do art. 1º, I, e, 1, da Lei Complementar 64/90. Caracterização. Liminar. Concessão antes do pleito. Revogação após a eleição. 1. O candidato logrou êxito na obtenção de liminar, deferida monocraticamente em 17.9.2018, concedendo efeito suspensivo a embargos de declaração opostos em face de acórdão que, em ação penal originária, o condenou pela prática do delito de peculato. 2. A liminar obtida antes do pleito (e no curso do período eleitoral) foi expressamente revogada pelo Tribunal de Justiça no julgamento dos embargos, sucedido em 11.10.2018 – ou seja, menos de um mês após a concessão da medida e poucos dias após a data da votação –, tratando-se de fato superveniente que deve ser considerado no julgamento do pedido de registro de candidatura, nos termos do art. 26-C, § 2º, da Lei Complementar 64/90. 3. De acordo com a tese firmada no julgamento do REspe 383-75, de relatoria da Min. Luciana Lóssio, PSESS em 23.9.2014, ‘no curso do processo de registro de candidatura, a manutenção da decisão condenatória que causa a inelegibilidade ou a revogação da liminar que suspendia seus efeitos podem ser conhecidas pelas instâncias ordinárias, para os fins do § 2º, do art. 26- C da Lei Complementar 64/90, desde que observados os princípios do contraditório e da ampla defesa’, requisitos observados na espécie” (BRASIL, 2018).





adequado, com a observância das garantias constitucionais do contraditório e da ampla defesa, podendo resultar em cassação do registro de candidatura.

O ponto de maior questionamento é a situação do candidato que teve em seu favor decisão suspensiva de inelegibilidade e, posteriormente, tem a decisão cassada após o pleito, o que não traria efeito algum, pois essa seria uma inelegibilidade superveniente, categoria conhecível somente até a data do pleito.

Ocorre que o tratamento dado às inelegibilidades é binário, estando presente ou ausente, não existindo zona cinzenta na qual a inelegibilidade suspensa estaria em *stand-by*, enquanto sua suspensão perdurar. A inelegibilidade que ingressa – ou regressa – ao debate do registro de candidatura após a queda de sua suspensão é tão nova quanto qualquer outra que venha a surgir. Por isso, deve ser submetida igualmente ao entendimento vigente de que as inelegibilidades supervenientes somente podem ser conhecidas até a data do pleito. Ao fim e ao cabo, o candidato que recebe de um órgão do Poder Judiciário uma decisão que suspende uma inelegibilidade, confia na autoridade e na validade das decisões judiciais, ainda que precárias.

Logo, a alteração na redação do §10, do artigo 11, da Lei nº 9.504 (BRASIL, 1997) poderia solucionar os problemas expostos neste tópico que, por sua vez, também imprimem insegurança jurídica. Primeiramente, para esclarecer a questão entre as inelegibilidades supervenientes em sede de registro de candidatura e o momento de aferição; em segundo lugar, porque a definição de um marco temporal para análise de inelegibilidade superveniente conferirá ao tribunal que julgar a suspensão da inelegibilidade um panorama mais claro para avaliar o perigo na demora em decidir.

3.3. Indefinição vs perpetuação de atos de campanha

Até aqui, as discussões sobre os efeitos do § 10, artigo 11, da Lei das Eleições foram elaboradas com foco na relação: Candidato vs. Justiça Eleitoral. Contudo, não se trata apenas de trazer considerações sobre aqueles que irão exercer sua capacidade eleitoral passiva, mas também levar em conta a massa de eleitores que, no decorrer de quarenta e cinco dias, irá, em tese, formar seu convencimento quanto ao voto a ser registrado pelas urnas.

De antemão, é crucial repisar que não se atribui à redação do §10 a responsabilidade por toda a instabilidade nos registros de candidaturas ao longo do processo eleitoral. Tampouco, faz-se juízo negativo do *caput* do artigo 16-A da Lei nº 9.504, que permite ao candidato com





registro *sub judice* praticar toda sorte de atos de campanha e ter seu nome mantido na urna (BRASIL, 1997). Trata-se, ao mesmo tempo, de garantia do candidato contra eventuais decisões equivocadas e/ou arbitrárias, de mecanismo de efetividade ao duplo grau de jurisdição, e de mandamento de primazia da soberania popular, evitando que o candidato seja excluído das opções do eleitor, sendo que posteriormente se poderia verificar a regularidade de sua candidatura.

Não obstante, é salutar abordar o permissivo do artigo 16-A, Lei nº 9.504 (BRASIL, 1997) como exceção, pois, idealmente, os candidatos devem disputar o pleito com registro de candidatura em plena validade jurídica. É também desejável que sejam mínimas as hipóteses nas quais o eleitor pode não ter firmeza quanto à validade de uma candidatura. A incerteza da viabilidade da candidatura não contribui para a formação do convencimento do eleitor, de modo que, se estiverem bem delimitadas as circunstâncias e prazos de análises supervenientes, esse grau de incerteza tende a diminuir.

A campanha eleitoral brasileira é curta e custosa. Custosa inclusive para os cofres públicos, em razão de institutos como o recém criado Fundo Especial de Financiamento de Campanha, por meio da Lei nº 13.487 (BRASIL, 2017).

Portanto, é preciso revisar tal disposição, que enseja um grau de instabilidade: (1) diante da perpetuação da campanha de candidatos *sub judice*; e (2) sobre a formação do convencimento do eleitor no exíguo prazo da campanha eleitoral.

Para Eneida Salgado, o princípio da autenticidade eleitoral “relaciona-se diretamente com a exigência constitucional de eleições livres e limpas, de garantia de opções reais ao eleitor, de ampla liberdade de expressão e informação e de formação do voto livre de vícios” (SALGADO, 2011, p. 107).

Além disso, a autora leciona que decorre do princípio da autenticidade eleitoral a exigência de um sistema que torne possível ao eleitor fiscalizar, “quatro aspectos: (a) se o eleito é elegível; (b) se obteve o número de votos exigido por lei; (c) se as operações eleitorais se desenvolveram de acordo com a lei; (d) se houve algum vício durante o processo” (SALGADO, 2011, p. 108).

Para Rollo (2012), a escolha de bons representantes é intrínseca ao conhecimento dos candidatos, de suas qualidades, defeitos e propostas.

Ao comparar o regime das inelegibilidades em Portugal e no Brasil, o papel da legislação é trazer equilíbrio à disputa e resguardar a lisura e a normalidade das eleições. Segundo Alves (2016), é impossível informar a cada eleitor sobre o histórico ou a capacidade





do candidato. Contudo, devido a fatores como a falta de conhecimento da legislação eleitoral, o nível acadêmico ou intelectual e as condições de vida, o eleitor brasileiro tende a não conseguir vislumbrar o que ele chamou de “alcance de sua opção de voto”, nem as consequências da decisão tomada.

O impedimento da campanha de candidatos com registro de candidatura pendente geraria prejuízo irreparável, pois, em caso de provimento de recurso contra o indeferimento do pedido de registro, não haveria como reparar a perda da oportunidade de participar da disputa eleitoral.

Pode-se apontar, ainda, para a questão da soberania popular. Para Ruy Espíndola (2015), quando se anula uma eleição devido a um registro ou diploma cassado, a questão vai além do cerceamento do candidato, alcançando todo o somatório de vontades que convergiram para eleger tal candidato. Portanto, seria um equívoco abordar a questão unicamente como cerceamento da “vontade individual, privada e solitária de um cidadão candidato” (ESPÍNDOLA, 2015, p. 276). A própria manifestação da soberania popular que restaria cassada.

Nesse ponto, importa discordar. Conforme aponta Agra, o texto constitucional previu requisitos para o exercício da cidadania passiva:

As condições de elegibilidade não podem ser interpretadas como um direito inexorável à condição humana, mesmo sendo consideradas como direito político dos cidadãos, haja vista que são arbitradas consonantes circunstâncias históricas e não se configuram como apanágios do gênero humano.

(...)

As normas constitucionais que tratam das inelegibilidades são classificadas mandamentos de eficácia plena, produzindo todos os seus efeitos. Obviamente, não há impeditivo para que normas infraconstitucionais possam especificar a aplicação dessas estruturas normativas localizadas na Lei Maior. Deve-se ressaltar que, conforme o art. 14, § 9º, da Constituição Federal, outras causas podem ser introduzidas por meio de lei complementar. Dessa forma, as causas de inelegibilidade não são *numerus clausus*, podendo novas hipóteses ser realizadas pelo legislador ordinário. (AGRA, 2014, p. 135)

A Constituição (BRASIL, 1988) instituiu a possibilidade de se estabelecer circunstâncias nas quais o cidadão não deve incidir para que possa ser candidato, como filtro ético para a ocupação de cargos políticos. Não se negligencia a viabilidade de discutir a adequação e a proporcionalidade de manter determinadas hipóteses como ensejadoras de inelegibilidade. Contudo, a possibilidade, em abstrato, de estabelecer requisitos a serem preenchidos e condições nas quais não se deva incidir para manejar uma candidatura, é perfeitamente compatível com a vontade do constituinte originário.





Em suma, o quadro desenha-se da seguinte forma: tem-se um período curto de campanha, com possibilidade constitucional e legal de interferência judicial em candidaturas por incidência de inelegibilidades, mas também com possibilidade legal de o candidato *sub judice* realizar atos de campanha, em período destinado à formação do convencimento do eleitor. Havendo candidaturas *sub judice* no dia do pleito, não se oferece ao eleitor o mais estável cenário e, portanto, o melhor contexto para o exercício de seu direito político.

Tomando por norte o primeiro aspecto enumerado por Eneida Salgado (2011, p. 108), a informação quanto à elegibilidade do candidato é fulcral para satisfação do princípio da autenticidade eleitoral. A ausência da definição de um marco para aferir superveniências que alterem o *status* da inelegibilidade contribui para que candidatos potencialmente inelegíveis permaneçam na disputa. Entrementes, o eleitor tem quarenta e cinco dias para avaliar históricos, capacidades e conhecimentos dos candidatos.

Ademais, é necessário levar em conta que as pessoas têm preferências, mas também preferências dentre preferências, sendo que o voto estratégico é um meio legítimo e empregável, de sorte que o eleitor pode direcionar seu voto conforme as probabilidades de cassação de registro ou do diploma dos candidatos. Não é difícil cogitar que um eleitor vote em sua segunda opção por vislumbrar nela uma candidatura mais estável (segura), mesmo que não seja a de sua maior afinidade, tentando evitar que alguém com possíveis inelegibilidades saia vencedor.

É premente perceber que o eleitor, além de avaliar propostas, históricos e conhecimentos dos candidatos, precisa saber se o candidato está elegível ou não. Assim, importa buscar uma alternativa que não impeça o candidato *sub judice* de fazer campanha, mas que reduza a incerteza quanto à apreciação judicial de causas de inelegibilidade.

4 CONCLUSÕES

Um rápido resgate dos problemas expostos torna-se necessário antes de formular as propostas de intervenção que nos propusemos apresentar. Até aqui, percebe-se que a ressalva feita pelo §10, artigo 11, Lei nº 9.504 (BRASIL, 1997), causa insegurança jurídica e prejudica a formação do convencimento do eleitor pela instabilidade de manutenção de candidaturas em disputa.

Por um lado, a proposta deve privilegiar o princípio da segurança jurídica ao definir um marco temporal e suas hipóteses de incidência, pacificar a questão das inelegibilidades supervenientes em sede de registro e proteger a autenticidade eleitoral, para que, durante a





campanha, o eleitor não fique refém da incerteza quanto à viabilidade de uma candidatura. Por outro, a proposta não deve cercear o direito de campanha daqueles candidatos *sub judice*, dada a possibilidade de obtenção liminar de suspensão da inelegibilidade pelo tribunal competente, também não devem ser prejudicados os candidatos cuja inelegibilidade tem termo final certo antes do dia do pleito, nem devem criar distinções arbitrárias entre o tratamento jurídico dispensado a causas que afastem e causas que atraiam inelegibilidade superveniente.

Fixar o marco temporal na data da diplomação não parece ser a melhor opção. Não é razoável que no dia do exercício do sufrágio, no dia em que o cidadão elege seus representantes, o candidato ainda não esteja elegível. Permaneceria o problema de uma eleição que nunca acaba se, mesmo passado o pleito, o candidato continue aguardando uma superveniência que o permita exercer o mandato.

Eleger a data do pleito também não soluciona totalmente o problema. Permaneceria a questão da manutenção da candidatura incerta ao longo do processo eleitoral, sendo que até o dia da eleição o eleitor precisaria incluir em suas preocupações descobrir se surgiu alguma superveniência que afastou a inelegibilidade do candidato.

Em ambos os casos, é inafastável a questão da inelegibilidade superveniente em sede de registro, qualificada pela desorganização de um sistema que diferencia o que afasta e o que atrai inelegibilidade superveniente.

Portanto, defende-se que o momento do registro da candidatura como marco temporal para a aferição das condições de elegibilidade e das causas de inelegibilidade, com a única ressalva de admitir como superveniência os prazos de inelegibilidade que se encerram antes do dia da eleição. Com isso, a redação do §10, do artigo 11, da Lei nº 9.504 (BRASIL, 1997), deve ser alterada ou ter sua interpretação judicial firmada no seguinte sentido: As condições de elegibilidade e as causas de inelegibilidade devem ser aferidas no momento da formalização do pedido de registro da candidatura, ressalvadas as inelegibilidades com prazo certo de encerramento antes do dia da eleição.

Acredita-se que a escolha do momento do registro de candidatura seja superior às demais alternativas. O cidadão precisa estar elegível para apresentar seu nome ao eleitorado como candidato. Realizar campanha eleitoral é um direito, mas também um poder de tentar adquirir apoio à pretensão de ocupar mandato eletivo. Não parece ser proporcional considerar que a efetivação da democracia e do direito à cidadania passiva dependam de uma superveniência que precise surgir, dentre o quadriênio de um mandato, logo no curto período entre o registro de candidatura e a eleição. Nada obstante, o candidato que tiver seu registro de





candidatura indeferido injustamente poderá permanecer na disputa, efetuando atos de campanha e mantendo seu nome na urna enquanto discute judicialmente o registro nas instâncias recursais e superiores. Tampouco se verifica prejuízo à possibilidade de demandar uma decisão suspensiva de inelegibilidade no tribunal competente, com a única restrição de que tal decisão precisa surgir antes do registro. A mudança seria: uma vez definido que a referência para a análise será a data do registro, não haverá risco para partidos e candidatos investirem tempo, recursos e capital político em candidaturas natimortas, já que não serão analisadas superveniências ao registro fora da ressalva.

Na prática, o candidato perde a chance de obter suspensão útil de inelegibilidade após o registro, mas ganha com o afastamento do risco que consiste em tal decisão ser reformada ou cassada antes do pleito.

A insegurança que advém do surgimento de superveniências que afastem a inelegibilidade, bem como aquela que surge das inelegibilidades supervenientes em registro ficam solucionadas. Restaria solucionada também a discussão sobre os respectivos marcos temporais de cada superveniência. Tornar-se-ia irrelevante discutir se é possível conhecer inelegibilidade superveniente em sede de registro.

Quanto à única ressalva proposta, coaduna-se com a Súmula nº 70 (BRASIL, 2016), do TSE. Faz sentido que as inelegibilidades com termo final certo e estável antes da data do pleito sejam levadas em conta para deferir o registro do candidato, afinal, será inegável que o candidato vai estar elegível no dia da eleição. Essa exceção guarda coerência com o corpo da proposta, por reduzir as incertezas.

A proposta apresentada não cerceia a defesa e nem a possibilidade de campanha do candidato *sub judice*, mas imprime maior estabilidade e segurança à análise das condições de registro, privilegiando a formação do convencimento do eleitor.

REFERÊNCIAS

AGRA, Walber de Moura. Da limitação temporal para incidência das condições de elegibilidade e das causas de inelegibilidade no registro de candidatura. *Estudos eleitorais*, v. 9, n. 1, p. 127-146, 2014. Disponível em: http://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/bitstream/handle/bdtse/814/2014_agra_limitacao_temporal_incidencia.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 15 dez. 2019.

AGRA, Walber de Moura. *Manual prático das eleições*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014.





ALVES, Humberto Lacerda. *Direito eleitoral comparado entre o Brasil e Portugal: analisando as inelegibilidades como fator de promoção do equilíbrio entre os candidatos na disputa eleitoral*. Dissertação de mestrado. Lisboa: Universidade Autónoma de Lisboa, 2016. Disponível: <http://repositorio.ual.pt/bitstream/11144/2742/1/Disserta%c3%a7%c3%a3o.pdf>. Acesso em: 21 jan. 2020.

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Emenda de Plenário nº 105, de 9 de julho de 2009*. Substitua-se a redação do art. 3º do projeto aos §§ 7º e 10 do art. 11 da Lei nº 9.504/97. [S. l.], 9 jul. 2009. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=441775>. Acesso em: 9 jul. 2020.

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Projeto de Lei PL 5.029/2019* (Nº Anterior: PL 11021/2018). Disponível em: <https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/2187087>. Acesso em: 30 jan. 2020.

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Projeto de Lei PL nº 5.498/2009*. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=440269>. Acesso em: 21 jan. 2020.

BRASIL. Presidência da República. *Constituição da República Federativa do Brasil*, de 05 de outubro de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 21 jan. 2020.

BRASIL. Presidência da República. *Lei Complementar nº 64*, de 18 de maio de 1990. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp64.htm. Acesso em 21 jan. 20.

BRASIL. Presidência da República. *Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19504.htm. Acesso em: 10 fev. 2020.

BRASIL. Presidência da República. *Lei nº 12.034, de 29 de setembro de 2009*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L12034.htm. Acesso em: 10 fev. 2020.

BRASIL. Presidência da República. *Lei nº 13.487, de 06 de outubro de 2017*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13487.htm. Acesso em: 09 jul. 2020.

BRASIL. Presidência da República. *Lei nº 13.877, de 27 de setembro de 2019*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13877.htm. Acesso em: 30 jan. 2020.

BRASIL. Presidência da República. *Veto Presidencial Mensagem nº 462, de 27 de setembro de 2019*. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2019/lei-13877-27-setembro-2019-789173-veto-159112-pl.html>. Acesso em: 9 jul. 2020.





BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Arguição de Preceito Fundamental nº 603*. Rel.: Min. Luiz Fux. Partes: Solidariedade; Tribunal Superior Eleitoral. Publicação: 12/02/20. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5739273>. Acesso em: 08 jul. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Notícias STF, 31 de julho de 2019*. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=417886>. Acesso em: 25 jan. 2020.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Agravo em Recurso Especial Eleitoral nº 17016*. Rel.: Min. Napoleão Nunes Maia Filho. Rel. designado: Min. Tarcísio Vieira de Carvalho Neto. Partes: Ministério Público; Ronaldo Moitinho dos Santos. Publicação: 04/10/18. Disponível em: <http://inter03.tse.jus.br/sadpPush/ExibirDadosProcessoJurisprudencia.do?nproc=17016&sgcla=RESPE&comboTribunal=tse&dataDecisao=06/09/2018>. Acesso em: 08 jul. 2020.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Agravo Regimental em Agravo de Instrumento nº 1777*. Rel.: Min. Luciana Lóssio. Partes: Airtom Ideão Leite; Adailma Fernandes da Silva. Publicação: 14/11/13. Disponível em: <http://inter03.tse.jus.br/sadpPush/ExibirPartesProcessoJudDocRec.do>. Acesso em: 08 jul. 2020.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Agravo Regimental em Recurso Contra Expedição de Diploma nº 8118*. Rel.: Min. Henrique Neves da Silva. Partes: Partido Ecológico Nacional (PEN) – Nacional; Rôney Tânios Nemer. Publicação: 30/06/16. Disponível em: <http://inter03.tse.jus.br/sadpPush/ExibirDadosProcessoJurisprudencia.do?nproc=8118&sgcla=RCED&comboTribunal=tse&dataDecisao=07/04/2016>. Acesso em: 09 jul. 2020.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Agravo Regimental em Recurso Especial Eleitoral nº 97552*. Rel.: Min. Luciana Lóssio. Partes: Benedito Lauro de Lima; Anderson Luis Pereira. Publicação: 16/10/14. Disponível em: <http://inter03.tse.jus.br/sadpPush/ExibirDadosProcessoJurisprudencia.do?nproc=97552&sgcla=RESPE&comboTribunal=tse&dataDecisao=16/10/2014>. Acesso em: 08 jul. 2020.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Agravo Regimental no Recurso Especial Eleitoral nº 170-16*. Rel.: Min. Napoleão Nunes Maia Filho. Rel. designado: Min. Tarcísio Vieira de Carvalho Neto. J. em 06 de setembro de 2018. Disponível em: <http://inter03.tse.jus.br/sjur-consulta/pages/inteiro-teor-download/decisao.faces?idDecisao=301502&noCache=1482602623>. Acesso em: 29 jan. 2020.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Agravo Regimental no Recurso Especial Eleitoral nº 950098718*. Rel.: Min. Arnaldo Versiani. Partes: Alexandrina Maria Fernandes Freitas; Ministério Público Eleitoral; Coligação São Luis Gonzaga De Volta Ao Progresso (PTC/PTB/PSDC/PP/PMDB/PV/PSC). Publicação: 07/12/10. Disponível em: <http://inter03.tse.jus.br/sadpPush/ExibirDadosProcessoJurisprudencia.do?nproc=950098718&sgcla=RESPE&comboTribunal=tse&dataDecisao=03/11/2010>. Acesso em: 08 jul. 2020.





BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Inelegibilidade superveniente. Coletânea de Jurisprudência do TSE organizada por assunto*. Disponível em: <http://temasselecionados.tse.jus.br/temas-selecionados/inelegibilidades-e-condicoes-de-elegibilidade/parte-ii-temas-diversos-sobre-inelegibilidades-e-condicoes-de-elegibilidade/conceito-de-inelegibilidade/inelegibilidade-superveniente>. Acesso em: 21 jan. 2020.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Recurso Especial Eleitoral nº 0000093-08.2012.6.04.0006*. Rel.: Min. Marco Aurélio. Partes: Ministério Público Eleitoral; Natanael Nogueira dos Santos. Publicação: 30/09/13. Disponível em: <http://inter03.tse.jus.br/sadpPush/ExibirDadosProcessoJurisprudencia.do?nproc=9308&sgcla=RESPE&comboTribunal=tse&dataDecisao=20/06/2013>. Acesso em: 08 jul. 2020.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Recurso Especial Eleitoral nº 0000145-89.2016.6.20.0047*. Rel.: Min. Luciana Lóssio. Partes: Coligação Juntos para Vencer I; Jaqueline Vieira Xavier da Costa Medeiros; Abelardo Rodrigues Filho. Publicação: 13/09/18. Disponível em: <http://inter03.tse.jus.br/sadpPush/ExibirDadosProcessoJurisprudencia.do?nproc=14589&sgcla=RESPE&comboTribunal=tse&dataDecisao=22/05/2018>. Acesso em: 08 jul. 2020.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Recurso Especial Eleitoral nº 0000283-41.2016.6.06.0081*. Rel.: Min. Luciana Lóssio. Rel. designado: Min Luiz Fux. Partes: Luiz Menezes de Lima; Aroldo Cardoso Portela; Coligação Avançar nas Mudanças. Publicação: 19/12/16. Disponível em: <http://inter03.tse.jus.br/sadpPush/ExibirDadosProcessoJurisprudencia.do?nproc=28341&sgcla=RESPE&comboTribunal=tse&dataDecisao=19/12/2016>. Acesso em: 08 jul. 2020.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Recurso Especial Eleitoral nº 5610*. Rel.: Min. Rosa Weber. Partes: Ministério Público Eleitoral; Enildo Alves. Publicação: 09/06/17. Disponível em: <http://inter03.tse.jus.br/sadpPush/ExibirDadosProcessoJurisprudencia.do?nproc=5610&sgcla=RESPE&comboTribunal=tse&dataDecisao=11/05/2017>. Acesso em: 08 jul. 2020.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Recurso Ordinário nº 0000096-71.2016.6.09.0106*. Rel.: Min. Luciana Lóssio. Partes: Jefferson Freitas França; Ministério Público Eleitoral. Publicação: 23/11/16. Disponível em: <http://inter03.tse.jus.br/sadpPush/ExibirDadosProcessoJurisprudencia.do?nproc=9671&sgcla=RO&comboTribunal=tse&dataDecisao=23/11/2016>. Acesso em: 08 jul. 2020.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Recurso Ordinário nº 0000566-35.2014.6.15.0000*. Rel.: Min. Gilmar Mendes. Partes: Maria da Luz Silva; Rafael de Lima Rodrigues; Coligação a Força do Trabalho; Ministério Público Eleitoral; Cássio Rodrigues da Cunha Lima; Coligação a Vontade do Povo. Publicação: 16/09/14. Disponível em: <http://inter03.tse.jus.br/sadpPush/ExibirDadosProcessoJurisprudencia.do?nproc=56635&sgcla=RO&comboTribunal=tse&dataDecisao=16/09/2014>. Acesso em: 08 jul. 2020.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Súmula nº 47, de 24, 27 e 28 de junho de 2016*. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/legislacao/codigo-eleitoral/sumulas/sumulas-do-tse/sumula-tse-no-47>. Acesso em: 29 jan. 2020.





BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Súmula nº 70, de 24, 27 e 28 de junho de 2016*. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/jurisprudencia/deciso/es/jurisprudencia>. Acesso em: 29 jan. 2020.

ESPÍNDOLA, Ruy Samuel. Justiça eleitoral contramajoritária e soberania popular: a democrática vontade das urnas e a autocrática vontade judicial que a nulifica. *Revista Ballot*, v. 1, n. 1, p. 270-292, maio/ago. 2015.

GOMES, José Jairo. *Direito eleitoral*. 12. ed. São Paulo: Atlas, 2016.

GONÇALVES JÚNIOR, Carlos. Inelegibilidades e desinelegibilidades supervenientes. *Revista do Advogado*, v. 38, n. 138, p. 63-71, jun. 2018.

JORGE, Flávio Cheim; DOS SANTOS, Ludgero F. L. A suspensão da inelegibilidade advinda das decisões judiciais e atribuição de efeito suspensivo aos recursos. *Revista de processo*, v. 215, p. 1-19, jan. 2013.

PREZOTTOL, Mauro Antônio. Inelegibilidades: questões polêmicas. *Revista Ballot*, v. 1, n. 2, p. 296-315, 2015.

ROLLO, Arthur Luís Mendonça. A importância ambiental da propaganda eleitoral. *Revista Brasileira de Direito Eleitoral e Ciência Política*, v. 1, n. 3, p. 301-311, 2012.

SALGADO, Eneida Desiree. Os princípios constitucionais eleitorais como critérios de fundamentação e aplicação das regras eleitorais: uma proposta. *Estudos Eleitorais*, v. 6, n. 3, p. 103-128, 2011.

DADOS DA PUBLICAÇÃO

Categoria: artigo submetido ao *double-blind review*.

Recebido em: 21/03/2021

Aceito em: 15/08/2024

