

**JULGAMENTO DE CONTAS DE CAMPANHA E
QUITAÇÃO ELEITORAL: A INCONSTITUCIONALIDADE
DA SÚMULA N° 42 DO TRIBUNAL SUPERIOR
ELEITORAL (TSE)**

**JUDGMENT OF CAMPAIGN ACCOUNTS
AND ELECTORAL GOOD STANDING:
UNCONSTITUTIONALITY OF PRECEDENT N°. 42 OF
THE SUPERIOR ELECTORAL COURT (TSE)**

Vinicius Dourado Loula Salum^{1}*

RESUMO

O artigo defende a tese da inconstitucionalidade da Súmula n° 42 e do art. 80, I, da Resolução n° 23.607/2019 do Tribunal Superior Eleitoral (TSE). Trata-se da negativa de quitação eleitoral por um período mínimo equivalente a uma legislatura para os candidatos que tiverem suas contas de campanha julgadas como não prestadas pela Justiça Eleitoral, mesmo em caso de regularização extemporânea. O trabalho analisa os contornos da função jurisdicional de contas a cargo da Justiça Eleitoral, e as consequências previstas em lei para aqueles que se omitem quanto

1 * Advogado e professor. Membro da Academia Brasileira de Direito Eleitoral e Político (ABRADEP). Especialista em Direito Eleitoral pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC-Minas). Especialista em Direito Tributário pelo Instituto Brasileiro de Estudos Tributários (IBET). Especialista em Procuradoria Jurídica pelas Faculdades Integradas Ipitanga (FACIIP) em parceria com a Fundação César Montes (FUNDACEM). Especialista em Docência Universitária pela Universidade do Estado da Bahia (UNEB). Graduado em Direito pela Universidade Federal da Bahia (UFBA).

ao dever de prestação de contas eleitorais. Com suporte numa nova teoria da elegibilidade, à luz do constructivismo lógico-semântico, o trabalho defende que a natureza jurídica da certidão de quitação eleitoral é de mero requisito de registrabilidade, e que a não quitação por omissão na prestação de contas não deve consistir em impedimento ao exercício do direito fundamental de candidatura.

Palavras-chave: prestação de contas; quitação eleitoral; requisito de registrabilidade; inelegibilidade; inconstitucionalidade.

ABSTRACT

The paper defends the theory of unconstitutionality of Precedent n°. 42 and article 80, I, of Resolution n°. 23.607/2019 of the Superior Electoral Court (TSE). They concern the denial of electoral good standing for a minimum period equivalent to one legislative term for candidates whose campaign accounts are deemed as not submitted by the Electoral Court, even in case of belated regularization. The paper analyzes the contours of the judicial function of analyzing accounts within the scope of the Electoral Court and the consequences provided for in law for those who do not comply with the duty of rendering electoral accounts. Based on a new theory of eligibility, in view of logical-semantic constructivism, the paper argues that the legal nature of the electoral good standing certificate is a mere requirement of registrability, and that the lack thereof due to omission in the rendering of accounts should not constitute an impediment to the exercise of the fundamental right to candidacy.

Keywords: rendering of accounts; electoral good standing; registrability requirement; ineligibility; unconstitutionality.

1. INTRODUÇÃO

É vedada a cassação de direitos políticos. Esta proibição categórica – cravada como cláusula pétrea no caput do art. 15 da Constituição Federal de 1988 – justifica-se mormente por razões históricas. É que o uso indiscriminado do expediente previsto no art. 10 do Ato Institucional nº 1, de 9 de abril de 1964 (repetido em Atos Institucionais posteriores), para cassar mandatos legislativos de opositores ao regime ditatorial precedente, terminou por estigmatizar o próprio sentido técnico-jurídico do vocábulo *cassação*², a tal ponto que o constituinte resolveu, sensatamente, acautelar os cidadãos brasileiros contra restrições indevidas ao exercício dos seus direitos políticos.

Passados mais de 35 (trinta e cinco) anos desde a promulgação da Constituição Cidadã, era de se esperar que a justificativa para a positivação desta norma constitucional ficasse restrita apenas ao seu aspecto histórico. Porém, em face da “era Robespierre na jurisprudência eleitoral brasileira”³, frequentemente marcada por um movimento que parte da doutrina especializada denomina de *moralismo eleitoral*, ainda campeia entre nós certo despreço relativamente à *fundamentalidade* dos direitos eleitorais e ao seu corolário direto: o princípio da vedação à restrição de direitos políticos. Por este motivo, é salutar que a expressão do art. 15 da Carta Magna permaneça irradiando eficácia na contemporaneidade, tratando-se, pois, de uma verdadeira *condição de possibilidade para a*

2 GOMES, José Jairo. Direito eleitoral. 19. ed. rev. atual. e ampl. Barueri: Atlas, 2023. p. 8.

3 A expressão é de Ruy Samuel Espíndola, que, em ensaio sobre o abuso do poder regulamentar do TSE, alude ao “radicalismo moral” do controverso personagem da Revolução Francesa, “que derramou muito sangue, sem devido processo legal, dos adversários de suas concepções moralistas sobre a composição e funcionamento da sociedade e os direitos de seus indivíduos”. (ESPÍNDOLA, Ruy Samuel. Direito eleitoral: a efetividade dos direitos políticos fundamentais de voto e de candidatura. Florianópolis: Habitus, 2018. p. 50).

*democracia*⁴.

Partindo da premissa acima é que o artigo pretende analisar as consequências da aplicação do conteúdo da Súmula nº 42 do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), e do art. 80, I, da Resolução TSE nº 23.607/2019, em relação ao exercício do jus honorum. É que tal norma regulamentar encerra um comando que impede o candidato que tiver suas contas de campanha julgadas como não prestadas de obter a certidão de quitação eleitoral até o fim da legislatura (ainda que, neste período, haja regularização da omissão), o que, por conseguinte, obstaculiza o registro de candidatura por um período mínimo de 4 (quatro) anos.

O estudo desta matéria requer uma incursão – ainda que breve – na delimitação da competência da Justiça Eleitoral, tendo em vista as diversas funções que lhe foram atribuídas pelo ordenamento pátrio. Com base numa pesquisa bibliográfica, pretende-se estabelecer especificamente os contornos jurídicos da função jurisdicional de contas, correlacionando-a com o art. 11, §7º, da Lei 9.504/97, notadamente quando esta norma condiciona a emissão da certidão de quitação eleitoral a apresentação de contas de campanha perante o juízo eleitoral competente.

Posteriormente, o artigo se propõe a investigar a controversa natureza jurídica da certidão de quitação eleitoral. Enquanto o TSE assentou sua jurisprudência no sentido de que a quitação seria uma condição de elegibilidade ou – mais que isso – um requisito estabelecido pelo legislador ordinário, com fundamento no art. 14, §3º, da CF/88, para o pleno gozo dos direitos políticos, o artigo utiliza-se dos pressupostos teórico-metodológicos do constructivismo lógico-semântico para reacender esta discussão e propor a tese de que este documento de

4 ALARCON, Anderson; BARCELOS, Guilherme. Democracia e direitos políticos: os direitos políticos como condições de possibilidade para o regime democrático e o direito comparado. In: PINHEIRO, Celia Regina de Lima; SALES, José Edvaldo Pereira; FREITAS, Juliana Rodrigues (coord.). Constituição e processo eleitoral. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 83-118.

caráter enunciativo ostenta, ao contrário, natureza de simples requisito de registrabilidade.

Por fim, ainda que a quitação eleitoral deveras fosse uma condição de elegibilidade prevista na Lei nº 9.504/97 (tal como preconiza a jurisprudência eleitoral), é preciso verificar se a fixação de um lapso temporal equivalente a uma legislatura (quatro anos) como vedação à emissão da certidão – sobretudo em caso de regularização extemporânea da prestação de contas – resiste a um adequado exame de constitucionalidade.

2. A JURISDIÇÃO ESPECIALIZADA DE CONTAS DA JUSTIÇA ELEITORAL

Dentro do arranjo institucional estabelecido pela Constituição Federal de 1988 para os órgãos do Poder Judiciário, o caráter *sui generis* da Justiça Eleitoral exsurge de modo patente.

Além da sua competência tipicamente jurisdicional (resolvendo os conflitos de interesse em matéria eleitoral, tanto em ações cíveis quanto criminais), à Justiça Eleitoral atribui-se o exercício de múltiplas funções: administrativa, especialmente voltada à organização, administração e fiscalização do processo eleitoral em sentido amplo; normativa, donde surge o chamado poder regulamentar da Justiça Eleitoral, e que consiste na expedição de instruções necessárias à execução de matérias especificamente autorizadas em lei⁵, que alguns autores, inclusive, atribuem certo caráter legislativo²⁶; e consultiva, esclarecendo dúvidas,

5 Registre-se que se trata de competência bastante questionável, dado que “O poder regulamentar do TSE está positivado no Código Eleitoral de 1965 e na Lei 9.504/97, e não na Constituição da República. A Constituição de 1988 não o recepcionou”. (ESPÍNDOLA, Ruy Samuel. *Direito eleitoral: a efetividade dos direitos políticos fundamentais de voto e de candidatura*. Florianópolis: Habitus, 2018. p. 41-42).

6 COSTA, Tito. *Recursos em matéria eleitoral*. 8. ed. rev. atual. e ampl. São

formuladas in abstracto, sobre a interpretação da legislação eleitoral.

Sem embargo desta sua reconhecida polivalência, incumbe à Justiça Eleitoral ainda a tarefa de receber, analisar e julgar as prestações de contas dos partidos políticos, bem como as prestações de candidatos relativamente às campanhas eleitorais, atualmente regulamentadas pela Resolução TSE nº 23.607, de 17 de dezembro de 2019.

Segundo José Jairo Gomes, “A prestação de contas constitui o instrumento oficial que permite a realização de auditoria, fiscalização e controle financeiro das campanhas eleitorais”⁷ – motivo pelo qual o escrutínio das contas partidárias e eleitorais decerto não deve escapar à alçada do órgão constitucionalmente encarregado de zelar pela normalidade e legitimidade das eleições, vale dizer, a Justiça Eleitoral.

A natureza jurídica destes processos de prestação de contas ainda hoje é objeto de debates. Olivar Coneglian, por exemplo, afirma que

Não há que se perguntar se se trata de processo administrativo ou de processo cível. Trata-se de um procedimento judicial eleitoral, em que o órgão de controle tanto exerce funções administrativas, quanto funções jurisdicionais⁸.

Noutra linha de raciocínio, Adriano Soares da Costa defende que o procedimento de prestação de contas perante a Justiça Eleitoral possui natureza administrativa, na medida em que “Não há ‘ação’ processual pedindo a aplicação do direito objetivo ao caso concreto, deduzindo ação,

Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2004. p. 35-37.

7 GOMES, José Jairo. *Direito eleitoral*. 19. ed. rev. atual. e ampl. Barueri: Atlas, 2023. p. 381.

8 CONEGLIAN, Olivar. *Eleições: radiografia da Lei 9.504/97*. 9. ed. Curitiba: Juruá, 2016. p. 231.

em sentido material”⁹. Neste caso, segundo o jurista alagoano, ao apreciar as contas o Juiz Eleitoral não estaria exercendo propriamente jurisdição, mas atuando como um “*administrador judicialiforme*”¹⁰.

Rodrigo Zilio, por sua vez, não hesita em afirmar que se trata de “procedimento de *caráter jurisdicional*”¹¹, tal como igualmente propugna Frederico Alvim, que menciona o art. 37, §6º, da Lei nº 9.096/95, incluído pela Lei nº 12.034/09: “*O exame da prestação de contas dos órgãos partidários tem caráter jurisdicional*”¹². Finalmente, em face da obrigatoriedade de constituição de advogado(a) nos autos dos processos de prestação de contas perante a Justiça Eleitoral¹³, parece ter sido consagrada a tese da natureza jurisdicional dos processos de prestações de contas eleitorais.

Esta celeuma, diga-se de passagem, é em tudo similar àquela concernente à natureza jurídica dos Tribunais de Contas e de suas decisões. Durante muito tempo o pensamento prevaecente no Brasil, capitaneado por autores do quilate de José Cretella Júnior¹⁴, José Afonso

9 COSTA, Adriano Soares da. *Prestação de contas*: processo administrativo e recursos. Blog Direito Eleitoral, [s. l.], 22 nov. 2008. Disponível em: <https://adriano-soaresdacosta.blogspot.com/2008/11/prestao-de-contas-processo.html>. Acesso em: 16 mar. 2024.

10 COSTA, Adriano Soares da. *Instituições de direito eleitoral*. 10. ed. rev. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2016. p. 298.

11 ZILIO, Rodrigo López. *Direito eleitoral*. 7. ed. rev. ampl. e atual. Salvador: Editora Juspodivm, 2020. p. 559.

12 ALVIM, Frederico Franco. *Curso de direito eleitoral*. 2. ed. Curitiba: Juruá, 2016. p. 391.

13 Conforme preveem os artigos 45, §5º, 47, §1º, IV, 48, §1º, 53, I, “a”, II, “F”, 74, §3º-A e 98, §8º, da Resolução TSE nº 23.607/2019.

14 CRETELLA JÚNIOR, José. Natureza das decisões do tribunal de contas. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, DF, v. 24, n. 94, p. 183-198, abr./jun. 1987. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/181721>. Acesso em: 25 mar. 2024.

da Silva¹⁵, Odete Medauar¹⁶, dentre vários outros, acabou se firmado no sentido de negar às Cortes de Contas o exercício de função jurisdicional, dado o sistema de jurisdição una consagrado na Lei Maior.

Contudo, ninguém menos do que Pontes de Miranda, em seus comentários à Constituição de 1946, reafirmava que o Tribunal de Contas “Era um Tribunal e julgava”, exercendo deveras “função judiciária”¹⁷. Por outro lado, a força jurisdicional das Cortes de Contas decorreria do sentido definitivo de suas deliberações, “pois se a irregularidade das contas pudesse dar lugar à nova apreciação pelo Judiciário, o seu pronunciamento resultaria em mero e inútil formalismo” – conforme argumento de Seabra Fagundes¹⁸.

Hoje em dia, entretanto, a questão encontra-se sedimentada – é o que afirma Fernandes: “No atual modelo constitucional positivo, ficou indelevelmente definido o exercício da função jurisdicional pelos Tribunais de Contas”¹⁹.

Trata-se, é bem verdade, de um tipo específico de função jurisdicional, isto é, uma “*jurisdição especializada de contas*”²⁰, que

15 SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 23. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2004.

16 MEDAUAR, Odete. *Controle da administração pública*. 3. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014.

17 PONTES DE MIRANDA, 1953 apud CRETELLA JÚNIOR, José. Natureza das decisões do tribunal de contas. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, DF, v. 24, n. 94, p. 183-198, abr./jun. 1987. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/181721>. Acesso em: 25 mar. 2024. p. 188.

18 SEABRA FAGUNDES, apud PASCOAL, Valdecir Fernandes. *Direito financeiro e controle externo: teoria, jurisprudência e 400 questões*. 6. ed. rev. e ampl. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008. p. 130.

19 FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. *Tribunais de contas do Brasil: jurisdição e competência*. 4. ed. rev. atual. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2016. p. 147.

20 PARDINI, 1997 apud COSTA JÚNIOR, Eduardo Carone. As funções jurisdicional e opinativa do tribunal de contas: distinção e relevância para a compreensão da

deve ser exercida dentro das balizas constitucionais definidas pelo sobreprincípio do *devido processo legal*, sob pena de invalidade e eventual correção na via judicial. Tanto é assim que é possível ao Judiciário, sem adentrar ao mérito dos pronunciamentos, anular decisões de Tribunais de Contas que tenham sido levadas a cabo em desacordo com as garantias processuais²¹.

Fizemos esta breve e necessária digressão para ressaltar que o mesmo raciocínio deve ser aplicado em relação à competência atribuída à Justiça Eleitoral para analisar e julgar as contas das agremiações partidárias e dos candidatos.

Nestes casos, o órgão eleitoral decerto exerce *jurisdição especializada* de mesma natureza daquela outorgada aos Tribunais de Contas pátrios, devendo igualmente observar, no exercício de tão relevante mister, as garantias processuais fundamentais dos jurisdicionados, a exemplo da *publicidade* do processo, do dever de adequada *motivação* das decisões, da *duração razoável*, do *contraditório* e da *ampla defesa*, dentre outros. Diante da especificidade técnica de que se reveste o julgamento de contas, a legislação inclusive dispõe que a Justiça Eleitoral poderá requisitar técnicos dos Tribunais de Contas, pelo tempo que for necessário, para efetuar os exames relativos ao exercício desta relevante atribuição judicante²².

natureza jurídica do parecer prévio sobre contas anuais dos prefeitos. *Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais*, Belo Horizonte, ano 19, n. 2, p. 42-115, 2001.

21 A este respeito, transcrevemos trechos do seguinte acórdão do eg. Tribunal de Justiça do Estado da Bahia: “No mérito, assiste razão às Impetrantes quanto a nulidade dos processos que tramitaram perante o Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia, em razão da ausência do contraditório e da ampla defesa, com violação ao devido processo legal”. (BAHIA. Tribunal de Justiça. *Processo nº 0318762-59.2012.8.05.0000*. Classe: Mandado de Segurança. Relatora: Lisbete M. Teixeira Almeida César Santos, 2 de julho de 2014).

22 É o que dispõem os artigos 34, §2º, da Lei 9.096/95 e artigo 30, §3º, da Lei nº 9.504/97.

Entretanto, a questão fundamental a ser analisada aqui é outra: Quais as consequências jurídicas impostas pela Lei àqueles que violam o dever de prestação de contas perante a Justiça Eleitoral?²³

É certo que a legislação conferiu aos Tribunais de Contas a prerrogativa de instaurar Tomada de Contas Especial diante da omissão na prestação de contas pelos jurisdicionados, providência que, de lege ferenda, igualmente poderia ser outorgada à Justiça Eleitoral, especialmente em caso de omissão quanto a prestação de contas de recursos públicos do Fundo Partidário e do Fundo Especial de Financiamento de Campanha, tanto mais se houver indícios de perda, extravio ou outra irregularidade de que possa resultar prejuízo ao erário.

Mas o direito positivo brasileiro prescreve outras consequências decorrentes desta omissão antijurídica. A Lei nº 9.504/97, por exemplo, dispõe que a inobservância do prazo para encaminhamento das prestações de contas eleitorais impede a diplomação dos eleitos, enquanto perdurar a ilicitude (art. 29, §2º).

Por outro lado, aquele que violar o dever de prestação de contas perante a Justiça Eleitoral poderá responder pelo delito tipificado no art. 347 do Código Eleitoral²⁴ ou, havendo dolo específico, até mesmo por aquel'outro previsto no art. 354-A da referida codificação, incluído pela

23 Oportuno ressaltar, de conformidade com a Constituição Republicana, que o dever geral de prestação de contas incumbe a qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos (art. 70, p. único, CF/88), o que, por conseguinte, alcança os partidos políticos e os candidatos.

24 “Art. 347. Recusar alguém cumprimento ou obediência a diligências, ordens ou instruções da Justiça Eleitoral ou opor embaraços à sua execução: Pena - detenção de três meses a um ano e pagamento de 10 a 20 dias-multa” (BRASIL. Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965. Institui o Código Eleitoral. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, p. 6746, 19 jul. 1965. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/14737 compilado.htm. Acesso em: 21 jun. 2024).

Lei nº 13.488/2017²⁵.

Além disso, uma vez provocada por sujeito legitimado – inclusive pelo próprio Ministério Público Eleitoral, e desde que observado o rito do art. 22 da LC 64/90 – a Justiça Eleitoral também poderá impor ao faltoso a consequência disposta no §2º do art. 30-A da Lei 9.504/97 (cassação do diploma), cuja condenação, de resto, igualmente atrai a incidência da inelegibilidade prevista na alínea “j” do inciso I do art. 1º da Lei Complementar nº 64/90 (incluído pela LC 135/2010) pelo prazo de oito anos a contar da eleição. Isto sem prejuízo de eventual apuração do abuso do poder econômico, tal como ressalva o artigo 96, §4º, da Resolução TSE nº 23.607/2019.

Outra consequência prevista em nosso ordenamento, incidente em caso de não apresentação das contas de campanha, consiste na negativa de emissão da certidão de quitação eleitoral por um período equivalente a uma legislatura (4 anos), nos termos da Súmula nº 42 do TSE e art. 80, I, da Resolução nº 23.607/2019.

Uma análise mais acurada da natureza jurídica da certidão de quitação eleitoral, assim como do referido enunciado sumular (que dá sustentáculo ao disposto na Resolução do TSE), nos conduz a duvidar seriamente da constitucionalidade desta última imposição que, de resto, também não encontra pleno respaldo em norma legal.

3. A NATUREZA JURÍDICA DA CERTIDÃO DE QUITAÇÃO ELEITORAL

25 “Art. 354-A. Apropriar-se o candidato, o administrador financeiro da campanha, ou quem de fato exerça essa função, de bens, recursos ou valores destinados ao financiamento eleitoral, em proveito próprio ou alheio: Pena - reclusão, de dois a seis anos, e multa” (BRASIL. Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965. Institui o Código Eleitoral. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, p. 6746, 19 jul. 1965. Disponível em: https://www.pla.nalto.gov.br/ccivil_03/leis/14737compilado.htm. Acesso em: 21 jun. 2024).

3.1 Algumas palavras introdutórias sobre a *teoria da elegibilidade segundo o constructivismo lógico-semântico*²⁶

Temos defendido, em artigos anteriores, a necessidade de superação de alguns dos pressupostos da chamada teoria clássica da elegibilidade, em especial quando esta consagra a distinção entre condições de elegibilidade (requisitos positivos) e causas de inelegibilidade (requisitos negativos) para fins de delimitação do conteúdo normativo do direito fundamental de candidatura, com reflexos em diversas outras questões afetas ao Direito Eleitoral e Processual Eleitoral²⁷.

A referida distinção não encontra amparo no plano lógico-jurídico, pois todos os pressupostos exigidos pelo ordenamento para que o cidadão possa validamente concorrer a um cargo político-eletivo constituem, igualmente, condições de elegibilidade.

A classificação, conquanto consagrada doutrinária e jurisprudencialmente, igualmente não se justifica no plano pragmático do Direito, haja vista que tanto o não preenchimento dos requisitos positivos (condições de elegibilidade) quanto a incursão em algum requisito negativo (inelegibilidades) conduzem a um idêntico resultado prático:

26 “O Constructivismo Lógico-Semântico é, antes de tudo, um instrumento de trabalho, modelo para ajustar a precisão da forma à pureza e à nitidez do pensamento; meio e processo para a construção rigorosa do discurso, no que atende, em certa medida, a um dos requisitos do saber científico tradicional. Acolhe, com entusiasmo, a recomendação de Norberto Bobbio, segundo a qual *não haverá ciência ali onde a linguagem for solta e descompromissada*. O modelo constructivista se propõe amarrar os termos da linguagem, segundo esquemas lógicos que dêem firmeza à mensagem, pelo cuidado especial com o arranjo sintático da frase, sem deixar de preocupar-se com o plano do conteúdo, escolhendo as significações mais adequadas à fidelidade da enunciação”. (CARVALHO, Paulo de Barros. Algo sobre o construtivismo lógico-semântico. In: CARVALHO, Paulo de Barros. (coord.). *Constructivismo lógico-semântico*. 2. ed. São Paulo: Noeses, 2020. v. 1, p. 3-12. p. 4.

27 SALUM, Vinícius Dourado Loula. Entre a teoria clássica e a teoria do fato jurídico: apontamentos para uma nova dogmática em matéria de (in)elegibilidade. *Revista do TRE-RS*, Porto Alegre, ano 26, n. 51, p. 45-74, jul./dez. 2021.

o indeferimento do registro de candidatura, a incapacidade eleitoral passiva, a negativa do jus honorum, a inelegibilidade ou, se se preferir, a “não elegibilidade” – consoante reconhece o próprio Moreira Alves, precursor da teoria clássica²⁸.

Não havendo, assim, motivo lógico e/ou pragmático com aptidão para sustentar a referida classificação dicotômica, igualmente destacamos a necessidade de sua superação no plano semântico da linguagem jurídica.

Daí nosso esforço no sentido de empreender uma nova abordagem científica de tais institutos, desenvolvendo, pois, uma teoria da elegibilidade à luz do constructivismo lógico-semântico – o que exige, por conseguinte, o uso adequado das ferramentas metodológicas típicas desta escola de pensamento jurídico, capitaneada pelo Prof. Dr. Paulo de Barros Carvalho²⁹.

Segundo nossa proposta teórica, os pressupostos exigidos pelo sistema jurídico para que o eleitor (dotado de capacidade eleitoral ativa) adquira capacidade eleitoral passiva, nada mais são do que critérios previstos na hipótese-antecedente da norma jurídico-eleitoral que apelidamos de regra matriz de elegibilidade (RME), cuja incidência-aplicação pela autoridade competente (Juiz Eleitoral), no procedimento de registro de candidatura, tem o condão de atribuir ao sujeito ativo o direito de concorrer em eleições (jus honorum).

Seriam estes os critérios da referida hipótese normativa: 1) critério pessoal: qualidade de eleitor (o que já pressupõe a nacionalidade brasileira,

28 ALVES, José Carlos Moreira. Pressupostos de elegibilidade e inelegibilidades. In: REZEK, José Francisco et al. (coord.). *Estudos de direito público em homenagem a Aliomar Baleeiro*. Brasília, DF: Editora Universidade de Brasília, 1976. p. 229.

29 Embora se trate de metodologia mais restrita ao âmbito do Direito Tributário, não há óbice à sua utilização nos domínios do Direito Eleitoral, mormente em razão do caráter uno do fenômeno jurídico. Destaque-se aqui diversos autores *constructivistas*, além do Prof. Dr. Paulo de Barros Carvalho: Tárek Moysés Moussallem, Tácio Lacerda Gama, Fabiana Del Padre Tomé, Aurora Tomazini de Carvalho, Gabriel Ivo, Antônio Machado Guedes Alcoforado, Rodrigo Dalla Pria, dentre outros.

o pleno exercício dos direitos políticos e o alistamento eleitoral³⁰); 2) critério material: 2.1) idade mínima (aspecto etário); 2.2) escolaridade mínima (aspecto de instrução); 2.3) representatividade mínima (aspecto partidário) e 2.4) moralidade mínima (aspecto ético); 3) critério espacial: numa determinada circunscrição eleitoral; e 4) critério temporal: no momento da formalização do requerimento de candidatura.

Todos os critérios da hipótese normativa estão assentados diretamente na Constituição Federal, podendo apenas ser regulamentados por lei ordinária. Exceção às situações jurídicas que constituem o que definimos como aspecto ético do critério material da RME, visto que, além das que estão positivadas na Carta Magna (que a doutrina clássica costuma referir como “inelegibilidades constitucionais”), outras situações impeditivas da aquisição da elegibilidade relacionadas ao aspecto ético somente poderão ser definidas respeitando-se os limites estatuídos pelo art. 14, §9º, da Lei Maior, quais sejam: a fixação por meio de lei complementar (limite formal), com a finalidade de tutelar determinados bens jurídicos (a probidade administrativa, a moralidade, bem como a normalidade e legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico ou o abuso do poder de autoridade) e, ainda, por prazo definido (limites materiais).

Enfim, o cerne desta teoria da elegibilidade – que tem sido objeto de nossas formulações – consiste no seguinte e singelo raciocínio: Se o nacional preencher todos os critérios da hipótese normativa da regra matriz de elegibilidade, incidirá a regra jurídica que lhe confere o direito público subjetivo de candidatura; caso contrário, o sujeito permanecerá inelegível³¹.

30 “Assim, a nacionalidade brasileira, o pleno exercício dos direitos políticos e o alistamento eleitoral podem, enquanto *pressupostos de elegibilidade*, ser reduzidos à condição de eleitor”. MENDES, Antônio Carlos. *Introdução à teoria das inelegibilidades*. São Paulo: Malheiros, 1994. p. 104.

31 SALUM, Vinícius Dourado Loula. Entre a teoria clássica e a teoria do fato

3.2 A certidão de quitação eleitoral como requisito de registrabilidade

E quanto aos documentos de instrução do pedido de registro de candidatura, previstos no art. 11, §1º, da Lei nº 9.504/97, dentre eles a certidão de quitação eleitoral?

Tais documentos na realidade constituem instrumentos de natureza probatória exigidos pelo sistema jurídico para que a autoridade competente (Juiz Eleitoral) possa aferir, no momento do pedido de registro de candidatura, e os critérios gerais e abstratos da RME estão presentes ou não, aplicando, assim, a norma de elegibilidade ao caso concreto³². Vários destes documentos de instrução, inclusive, atualmente são dispensados de sua apresentação quando da formalização do requerimento de registro de candidatura (RRC), na medida em que as circunstâncias fáticas que visam atestar já constam dos bancos de dados da Justiça Eleitoral.

Trata-se, afinal, da dinâmica por meio da qual o sistema jurídico se movimenta com vistas a interferir efetivamente sobre a conduta humana, o que é feito através do chamado ciclo de positivação do Direito:

Sempre que se produz uma linguagem jurídica, alguém está aplicando uma norma, mediante um processo que denominamos positivação. Positivar, assim, é passar da abstração para a concretude das normas jurídicas, o que se efetiva, necessariamente, por meio de um ato humano³³.

jurídico: apontamentos para uma nova dogmática em matéria de (in)elegibilidade. *Revista do TRE-RS*, Porto Alegre, ano 26, n. 51, p. 45-74, jul./dez. 2021

32 SALUM, Vinícius Dourado Loula. A regra matriz de elegibilidade e as “condições de registrabilidade”: uma análise lógico-semântica do procedimento de registro de candidatura. *Revista Populus*, Salvador, n. 9, p. 125-150, dez. 2020.

33 CARVALHO, Aurora Tomazini de. *Curso de teoria geral do direito: o construtivismo lógico-semântico*. 2. ed. São Paulo: Noeses, 2010. p. 446

É o próprio sistema jurídico, inclusive, que prescreve o modo por meio do qual a autoridade competente deve colher o acontecimento do mundo factual (um mero evento) para fazê-lo adentrar nos domínios do jurídico: Exige-se, para tanto, a linguagem das provas. É a esta realidade do fenômeno jurídico que se refere Fabiana Del Padre Tomé:

Essa movimentação das estruturas do direito em direção à maior proximidade das condutas intersubjetivas exige a certificação da ocorrência do fato conotativamente previsto na hipótese da norma que se pretende aplicar. Mas, para que o relato ingresse no universo do direito, constituindo fato jurídico, necessário que seja enunciado em linguagem competente, quer dizer, que seja descrito consoante às provas em direito admitidas. Observa-se, aí, importante função da linguagem das provas no sistema do direito. É por meio delas que se compõe o fato jurídico, em todos os seus aspectos (conduta nuclear; tempo e espaço), bem como o sujeito que o praticou e sua medida³⁴.

Portanto, a certidão de quitação eleitoral não ostenta natureza de condição de elegibilidade, mas constitui simples documento de instrução do registro, a ser levado em consideração pelo Juiz Eleitoral (autoridade competente) para fins de aferição, in concreto, da incidência de um ou mais dos critérios da regra matriz de elegibilidade. Vale dizer, portanto, que estamos tratando de mero requisito ou condição de registrabilidade.

Neste específico ponto, Frederico Franco Alvim adota raciocínio similar, notadamente quando o autor se refere à condição de registrabilidade como uma “formalidade exigida quando da apresentação do pedido de registro de candidatura”, apartando-a tanto das condições de elegibilidade

34 TOMÉ, Fabiana Del Padre. Teoria do fato jurídico e a importâncias das provas. In: CARVALHO, Paulo de Barros (coord.). *Constructivismo lógico-semântico*. 2. ed. rev. São Paulo: Noeses, 2020. v. 1, p. 325-352. p. 342.

– que “não extrapolam o rol do art. 14, §3º, da Constituição” – quanto das causas de inelegibilidade³⁵. Embora reafirmando os pressupostos da teoria clássica da elegibilidade (com a qual não concordamos), Ruy Nestor Bastos Mello, no entanto, adverte que “a quitação eleitoral não configura uma condição de elegibilidade típica, consistindo apenas no termo de certificação, firmado pela Justiça Eleitoral, de que o cidadão, presumivelmente, goza da integridade de seus direitos políticos”³⁶.

Porém, o que aqui constitui objetivo de nossa proposta teórica vai ainda mais além. No que se refere à certidão de quitação eleitoral, o que precisa ser identificado – para fins de aplicação da norma de elegibilidade – é o motivo para a não expedição da certidão, e não a ausência do documento per se. É que o cidadão-eleitor (sujeito ativo da RME) pode deixar de obter a quitação eleitoral por motivos diversos, seja por não estar no pleno gozo dos seus direitos políticos ou simplesmente por ter alguma multa de natureza eleitoral pendente de pagamento.

Se o motivo causador do impedimento guardar relação de pertinência com os critérios da regra matriz de elegibilidade (e isto, adiante-se, somente ocorrerá na hipótese de não quitação por motivo de suspensão ou perda dos direitos políticos), então a não quitação eleitoral constituirá óbice legítimo ao registro de candidatura. Do contrário, se o sujeito não estiver quite perante a Justiça Eleitoral por qualquer outro motivo, inclusive por não ter apresentado contas de campanha, seu direito de candidatura jamais poderá ser ocluso³⁷.

35 ALVIM, Frederico Franco. *Curso de direito eleitoral*. 2. ed. Curitiba: Juruá, 2016. p. 132.

36 MELLO, Ruy Nestor Bastos. *Teoria da elegibilidade*. São Paulo: Editora Juspodivm, 2022. p. 128.

37 SALUM, Vinícius Dourado Loula. A regra matriz de elegibilidade e as “condições de registrabilidade”: uma análise lógico-semântica do procedimento de registro de candidatura. *Revista Populus*, Salvador, n. 9, p. 125-150, dez. 2020. Registre-se que, em seu Teoria da Elegibilidade, Ruy Nestor Bastos Mello conclui de modo diverso. Para o

A Justiça Eleitoral, contudo, tem sufragado entendimento diverso. A tese jurisprudencial, de resto defendida por grande parte da doutrina, é de que a quitação eleitoral seria, ela própria, uma condição de elegibilidade. O TSE se baseia, em resumo, no seguinte raciocínio: A norma do art. 14, §3º, da CF/88 seria de eficácia contida, remetendo ao legislador ordinário a definição das condições de elegibilidade nela previstas, donde surgiria, dessarte, a certidão de quitação eleitoral como um requisito para o efetivo preenchimento do pleno exercício dos direitos políticos. Quem não está quite perante a Justiça Eleitoral não estaria apto a candidatar-se.

Diante da consagração desta primeira premissa – aliada ao entendimento da Corte no sentido de que a certidão de quitação eleitoral pode ser regulamentada por simples Resolução (segunda premissa) –, não nos causa espécie que a consequência (conclusão) da adoção destas teses questionáveis seja precisamente esta: A criação de obstáculos indevidos ao direito de candidatura por meio do abuso do poder regulamentar do TSE, a exemplo do que ocorre na hipótese tratada pela Súmula nº 42, que dá azo ao artigo 80, inciso I, da Resolução nº 23.607/2019.

4 A INCONSTITUCIONALIDADE DA SÚMULA Nº 42 DO TSE E DO ART. 80, I, DA RESOLUÇÃO Nº 23.607/2019

Por meio da Resolução nº 21.823/2004, aprovada pelo Processo Administrativo (PA) nº 19.205/DF, o TSE definia que o conceito de quitação eleitoral reuniria, dentre outras circunstâncias, “a regular prestação

autor, enquanto a obrigação do pagamento de multas eleitorais “traduz-se em condição de elegibilidade materialmente inconstitucional, por ausência de qualquer racionalidade jurídica em condicionar a elegibilidade ao pagamento de multas de natureza fiscal”, por outro lado “a exigência de apresentação das contas afigura-se, sim, adequada à natureza jurídica de condição de elegibilidade, por se tratar de um encargo objetivo que todos os interessados devem atender [...]”. (MELLO, Ruy Nestor Bastos. *Teoria da elegibilidade*. São Paulo: Editora Juspodivm, 2022. p. 130-136).

de contas de campanha eleitoral, quando se tratar de candidatos”³⁸. Atualmente, entretanto, a abrangência da certidão de quitação eleitoral encontra-se expressa no §7º do artigo 11 da Lei de Eleições:

A certidão de quitação eleitoral abrangerá exclusivamente a plenitude do gozo dos direitos políticos, o regular exercício do voto, o atendimento a convocações da Justiça Eleitoral para auxiliar os trabalhos relativos ao pleito, a inexistência de multas aplicadas, em caráter definitivo, pela Justiça Eleitoral e não remetidas, e a apresentação de contas de campanha eleitoral³⁹.

A redação do dispositivo não é das melhores. Porém, destacamos o vocábulo “exclusivamente” para aludir ao intuito do legislador ordinário de estabelecer, taxativamente, as únicas situações fático-jurídicas que poderão ser objeto de certificação pelo órgão expedidor; além disso, importante registrar o deslocamento da exigência de regularidade da prestação de contas para a simples “apresentação” das mesmas como motivo suficiente para a quitação eleitoral.

Tem-se aqui uma clara atuação do Congresso Nacional no sentido de pôr limites ao poder normativo do TSE. A propósito, tal dispositivo legal fora incluído em nosso ordenamento jurídico pela Lei nº 12.034, de 2009, aprovada com o assumido escopo de evitar que a ausência

38 BRASIL. *Tribunal Superior Eleitoral*. Resolução nº 21.823, de 15 de junho de 2004. Quitação eleitoral. Abrangência. Pleno gozo dos direitos políticos. Exercício do voto. Atendimento à convocação para trabalhos eleitorais. Inexistência de multas pendentes. Prestação de contas de campanha. Registro de sanções pecuniárias de natureza administrativa previsto no Código Eleitoral e na Lei nº 9.504/97. Pagamento de multas em qualquer juízo eleitoral. Aplicação analógica do art. 11 do Código Eleitoral. Brasília, DF: Tribunal Superior Eleitoral, 2004. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2004/resolucao-no-21-823-de-15-de-junho-de-2004>. Acesso em: 21 jun. 2024.

39 BRASIL. *Lei nº 9.504, de 30 de Setembro de 1997*. Estabelece normas para as eleições. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 1997. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19504.htm. Acesso em: 21 jun. 2024.

de regulamentação da matéria continuasse “abrindo espaço para que a Justiça Eleitoral criasse regras por meio de Resoluções”⁴⁰.

Não poderia ser diferente, na medida em que a certidão é ato infraregal: “consiste num ato administrativo de cunho declaratório, que explicita a existência ou a inexistência de um fato ou de um ato, caracterizando-se pela presunção relativa de veracidade quanto aos seus termos”⁴¹. Por meio da certidão de quitação, a Justiça Eleitoral, no exercício da sua função administrativa, expede apenas um ato de “administração verificadora”, que se insere dentre aqueles “que visam a apurar ou documentar a preexistência de uma situação de fato ou de direito”⁴². Ademais, segundo classificação de Hely Lopes Meirelles, trata-se de um “ato administrativo enunciativo”, por meio do qual a administração “se limita a certificar ou a atestar um fato”⁴³.

O referido ato enunciativo será expedido pela Justiça Eleitoral exclusivamente para certificar as situações expressamente indicadas no §7º do art. 11 da Lei de Eleições, inclusive *a plenitude do gozo dos direitos políticos, que – cumpre-nos de antemão destacar – diz com a inexistência de quaisquer das causas taxativas de privação dos direitos políticos previstas no art. 15 da Carta Magna*.

É que o pleno exercício dos direitos políticos, condição de elegibilidade elencada no art. 14, §3º, II, da CF/88, refere-se à não incursão

40 BRASIL. *Projeto de Lei nº 5498, de 2009*. Altera a Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995 (Lei dos Partidos Políticos) e a Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, que “estabelece normas para as eleições”. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, [2009]. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichad_etramitacao?idProposicao=440269&fichaAmigavel=nao. Acesso em: 21 jun. 2024.

41 JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de direito administrativo*. 12. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2016. p. 261.

42 MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 26. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2009. p. 417

43 MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 42. ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2016. p. 218.

do cidadão nas hipóteses de perda ou suspensão que foram estabelecidas como *numerus clausus* no art. 15, “injustificando-se qualquer outra prevista em lei infraconstitucional, seja lei complementar ou ordinária”⁴⁴. Reitere-se: “as causas de mitigação das prerrogativas políticas são as expressamente constantes na Constituição (art. 15), não podendo outras ser acrescentadas por interpretação *praeter legem*”⁴⁵.

O grande problema, entretanto, começa a surgir em duas situações correlatas: 1ª) Quando a Justiça Eleitoral atribui à certidão de quitação eleitoral o caráter de ato constitutivo da plenitude dos direitos políticos, hipótese em que o referido documento deixa de ser apenas um ato de administração verificadora, de cunho enunciativo, destinado a atestar a existência ou inexistência de determinadas situações fático-jurídicas pré-existentes; e 2ª) Quando, a pretexto de coibir a conduta omissiva dos candidatos no que concerne ao dever constitucional de prestação de contas, o órgão eleitoral *utiliza-se da vedação à emissão da certidão de quitação eleitoral para impedir – sem respaldo no ordenamento jurídico – o legítimo exercício do direito de candidatura.*

Exemplo destas situações encontramos, por exemplo, na análise dos autos do PA nº 19.899/GO, em que o TSE, antes da vigência da Lei 12.034/2009, aprovou proposta de alteração da Resolução nº 22.715/2008 para estabelecer que a vedação à emissão da certidão de quitação eleitoral deveria perdurar, no mínimo, até o fim do mandato para o qual concorreram os candidatos omissos quanto ao dever de prestação de contas de campanha – orientação que, posteriormente, deu ensejo à edição da Súmula nº 42⁴⁶.

44 NASCIMENTO, Tupinambá Miguel Castro do. Lineamentos de direito eleitoral: comentários e legislação. Porto Alegre: Síntese, 1996. p. 57.

45 VELLOSO, Carlos Mário da Silva; AGRA, Walber de Moura. Elementos de direito eleitoral. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2014. p. 77.

46 BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Súmula nº 42*. A decisão que julga não

Por ocasião dos debates, o questionamento do Min. Joaquim Barbosa indica o mote principal que norteou os trabalhos da Corte: “Como pode o candidato obter financiamento público de fundo partidário, não prestar contas e não sofrer nenhuma consequência, passados os quatro anos?”.

Como sói ocorrer num Estado de Direito, a resposta ao referido questionamento deveria ser encontrada na lei (em sentido formal) – único veículo introdutor de normas capaz de impor a consequência esperada pelo Ministro. Daí, portanto, a pertinente observação do Min. Marcelo Ribeiro no sentido de que a regra de impedimento à quitação eleitoral lhe pareceria de “constitucionalidade duvidosa”, concluindo mais adiante: “Porque isso é uma penalidade que estamos criando: desaprovou as contas, fica inelegível por quatro ou oito anos, dependendo do cargo pleiteado”.

Porém, *a existência ou não de uma norma legal prescrevendo a consequência jurídica para a não apresentação das contas não foi objeto de consideração pela Corte*. Prevaleceu, ao cabo, o desprezo pelo direito positivo⁴⁷. Registre-se, ademais, a abordagem proposta pelo Min. Joaquim Barbosa, com esteio na teoria clássica da elegibilidade, no sentido de que a ausência de quitação eleitoral não constituiria propriamente uma causa de inelegibilidade, pois tratar-se-ia de “requisito de elegibilidade”, não

prestadas as contas de campanha impede o candidato de obter a certidão de quitação eleitoral durante o curso do mandato ao qual concorreu, persistindo esses efeitos, após esse período, até a efetiva apresentação das contas. Brasília, DF: Tribunal Superior Eleitoral, 2016. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/codigo-eleitoral/sumulas/sumulas-do-tse/sumula-tse-no-42>. Acesso em: 19 mar. 2024.

47 Não por outro motivo é que o legislador posteriormente aprovou a Lei nº 12.034/2009, alterando a redação do art. 105 da Lei de Eleições, fazendo consignar expressamente que a competência normativa do TSE deve observar certos limites: “*atendendo ao caráter regulamentar e sem restringir direitos ou estabelecer sanções distintas das previstas nesta Lei*”. (BRASIL. *Lei nº 9.504, de 30 de Setembro de 1997*. Estabelece normas para as eleições. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 1997. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19504.htm. Acesso em: 21 jun. 2024).

havendo, assim, “vedação à fixação do prazo pelo qual considerar-se-á não-quite aquele que deixar de prestar contas”. Este argumento ainda recebeu o apoio do Presidente, Min. Carlos Ayres Britto, reconhecido por defender a existência de condições de elegibilidade implícitas, fundadas numa imprecisa noção de “vida progressa” e “moralidade”, tal como aludira em seu próprio voto: “Essas condições de elegibilidade correspondem a virtudes, a predicados que o pretendente à candidatura não pode deixar de ter”.

Já que não haveria vedação à fixação de um lapso temporal para a não quitação eleitoral, o TSE poderia tê-lo estabelecido por um período superior a uma legislatura ou, talvez, por muito mais tempo... Só não fixara um impedimento ad aeternum porque a proposta, ao cabo, recebeu algum temperamento do Min. Felix Fischer, assentando que a não quitação deveria se estender, no mínimo, até o fim do mandato para o qual tenha concorrido o candidato, subsistindo o impedimento de emissão da quitação eleitoral, após este período, até que sejam finalmente apresentadas as contas.

Tudo isto, repita-se, sem qualquer assento na lei, atendendo apenas aos perigosos anseios pragmáticos da nossa Corte Superior.

Não é difícil de perceber que, neste aspecto, o TSE fora levado por um certo *xerifismo*⁴⁸, este gêmeo-siamês do *fichalimpismo* – movimentos que nasceram de uma mesma raiz: o moralismo *jurídico-eleitoral*⁴⁹. Vem

48 Fazemos referência, aqui, à expressão usada por Isaac Newton Carneiro em relação a alguns agentes públicos responsáveis por funções de controle junto aos Tribunais de Contas. Dada a pertinência com o tema, transcrevemos sua arguta observação: “O julgamento das contas não decorre de um procedimento livre simplesmente baseado na atividade de controle do tribunal. Aliás, este é um grande erro de alguns profissionais que, atuando nos organismos públicos, quando tomados de ‘xerifismo’, propondo fazer a ‘lei funcionar’ a qualquer custo e acabando com ‘o mundo errado que sempre está à espreita’ fazem do procedimento de controle terra de ninguém, quebrando direitos e praticando condutas inaceitáveis contra o estado de direito”. (CARNEIRO, Isaac Newton. *Manual de direito municipal brasileiro*. Salvador: P&A Editora, 2016. p. 343-344).

49 Em sua nota à 9ª edição do “Instituições de Direito Eleitoral”, Adriano Soares

a calhar, neste sentido, as palavras de Carissa Fonseca Maia:

Este viés moralizador e pragmático da Justiça Eleitoral é facilmente percebido especialmente ao tratar dos temas decorrentes da capacidade eleitoral passiva, pois neste assunto soma-se, como dito, a pauta da demonização da classe política. Por consequência, tem-se a expressão e prestígio da judicialização eleitoral sob o fundamento de promover uma ‘faxina moral’ nos quadros políticos do país.

O denunciado moralismo jurídico, talvez por ser deliberadamente um movimento que rejeita o formalismo e porque propaga a retórica de um regime de guardiães judiciais a despeito da política legislativa, parece não ter uma preocupação relevante com a legalidade e a segurança jurídica, comprometendo-se, inclusive, a própria firmação normativa da Constituição⁵⁰.

Esta, afinal, é a ratio que orientou mais adiante a edição da Súmula nº 42 e do artigo 80, I, da Resolução nº 23.607/2019 do TSE, ainda vigente com a seguinte redação:

Art. 80. A decisão que julgar as contas eleitorais como não prestadas

da Costa adverte: “Já há algum tempo tenho chamado a atenção para o que denominei de ‘moralismo eleitoral’, um fenômeno perigoso que tem invadido a cidadela da jurisprudência eleitoral. [...] É isso, afinal, do que se trata: o moralismo eleitoral não respeita a Constituição Federal nem o ordenamento jurídico. Em nome da ética na política, às favas com os escrúpulos. Trata-se, pois, de uma adulteração da interpretação das normas jurídicas eleitorais pela aplicação de critérios acentuadamente morais, muitas vezes em aberta divergência com o próprio ordenamento jurídico posto”. (COSTA, Adriano Soares da. *Instituições de direito eleitoral*. 10. ed. rev. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2016. p. 18).

50 MAIA, Clarissa. Reflexões sobre a elegibilidade e as suas consequências jurídicas diante do metaprincípio da universalidade dos direitos políticos. In: FUX, Luiz; PEREIRA, Luiz Fernando Casagrande; AGRA, Walber de Moura (coord.). *Elegibilidade e inelegibilidades*. Org. Luiz Eduardo Peccinin. Belo Horizonte: Fórum, 2018. (Tratado de Direito Eleitoral, v. 3). p. 89-110. p. 103.

acarreta:

I - à candidata ou ao candidato, o impedimento de obter a certidão de quitação eleitoral até o fim da legislatura, persistindo os efeitos da restrição após esse período até a efetiva apresentação das contas;⁵¹.

Registre-se que, mesmo que o interessado requeira a regularização da sua situação, apresentando as contas perante o Juízo competente (de forma extemporânea), o impedimento à quitação eleitoral somente deixará de persistir após o fim da legislatura. *Disto decorre, portanto, que a não prestação de contas de campanha impede o candidato de obter a certidão de quitação eleitoral por um período mínimo de 4 (quatro) anos (correspondente a uma legislatura), afetando sensivelmente sua capacidade eleitoral passiva neste íterim, já que a certidão seria, na esteira da teoria preconizada pelo TSE, repita-se, um “requisito de elegibilidade”.*

A inconstitucionalidade do referido dispositivo regulamentar é patente, e fora declarada, em caráter incidental, pelo Tribunal Regional Eleitoral do Paraná (TRE-PR), no julgamento do Recurso Eleitoral nº 0600316-49.2020.6.16.0182 – Campo Magro/PR, em que o Regional assentou o seguinte:

[...] 1. A despeito da inegável importância da prestação de contas no âmbito do processo eleitoral, a previsão do art. 83, I da Res.-TSE 23.553/2017 não se amolda ao que prevê a Constituição Federal em seus arts. 14, §§ 3º e 4º - ao estabelecer as condições

51 BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Resolução nº 23.607, de 17 de dezembro de 2019*. Dispõe sobre a arrecadação e os gastos de recursos por partidos políticos e candidatas ou candidatos e sobre a prestação de contas nas eleições. Brasília, DF: Tribunal Superior Eleitoral, 2019. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2019/resolucao-no-23-607-de-17-de-dezembro-de-2019>. Acesso em: 21 jun. 2024.

de elegibilidade - e tampouco nos §§ 6º, 7º e 9º do mesmo artigo - ao tratar das causas de inelegibilidade, de modo que é forçoso reconhecer sua inconstitucionalidade: (i) seja porque não há qualquer vínculo acerca do prazo de impedimento à candidatura por quatro anos - derivado da falta de prestação de contas - com as condições de elegibilidade ou causas de inelegibilidade previstas na CF ou na LC 64/1990; (ii) bem como porque a previsão do art. 11, § 7º da Lei das Eleições, ao versar sobre a certidão de quitação eleitoral, faz referência apenas à ‘apresentação de contas de campanha eleitoral’, não estabelecendo qualquer prazo de restrição de direitos para além dessa providência. [...]”⁵².

Fazendo alusão ao referido precedente, Anna Paula Oliveira Mendes igualmente aponta o vício de inconstitucionalidade do art. 80, I, da Resolução TSE 23.607/2019:

A restrição ao direito político fundamental de elegibilidade trazida pelo artigo 80, I, da Resolução TSE 23.607/2019 se mostra incompatível com a ordem jurídica brasileira, pois apresenta vícios de legalidade e constitucionalidade. Isso porque a norma: 1) representa uma exorbitância do poder regulamentar do TSE; 2) viola a reserva de lei complementar em matéria de inelegibilidade; e 3) não passa pelo crivo do princípio da proporcionalidade⁵³.

52 BRASIL. Tribunal Regional Eleitoral do Paraná (Plenário). *Recurso Eleitoral nº 0600316-49.2020.6.16.0182 Paraná*. Registro de candidatura – vereador – ausência de condição de registrabilidade. Recorrente: Ricardo de Paula Trindade. Recorrido: Coligação Trabalho Séri e Resultado. Relator: Desembargador Roberto Ribas Tavarnaro, Curitiba-PR, 24 fev. 2021.

53 MENDES, Anna Paula Oliveira. A negativa de quitação eleitoral em prestação de contas extemporânea. *Conjur*, São Paulo, 17 mar. 2021. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-mar-17/mendes-negativa-quitacao-eleitoral-prestacao-ex-temporanea/>. Acesso em: 16 mar. 2024.

Ocorre que, levado o caso à nossa Corte Superior, esta, no afã de defender a constitucionalidade da exigência de certidão de quitação eleitoral como condição para o exercício do jus honorum, foi ainda mais além em sua jurisprudência restritiva de direitos. O TSE não apenas reafirmou que a quitação eleitoral seria uma condição de elegibilidade prescrita por lei ordinária e regulamentada via Resolução – o que, conforme o modelo teórico que temos proposto, é algo que viola o núcleo constitucional da regra matriz de elegibilidade –, mas ainda estabeleceu o seguinte:

[...] 1. O TSE há muito firmou a compreensão de que a norma do art. 14, § 3º, da CF é de eficácia contida, remetendo ao legislador ordinário (e não à lei complementar) a definição das condições de elegibilidade nela previstas. Nesse pormenor, a Lei nº 9.504/1997 previu, no art. 11, § 1º, VI, como requisito para o pleno gozo dos direitos políticos, que o candidato estivesse quite com a Justiça Eleitoral. A partir dos contornos contidos no § 7º do mesmo artigo, coube ao TSE a regulamentação da quitação eleitoral, o que sempre fez por meio de resolução, no exercício da sua competência normativa prevista no art. 1º, § 1º, do Código Eleitoral. 2. O art. 11, § 7º, da Lei nº 9.504/1997 dispõe que a certidão de quitação eleitoral abrangerá a apresentação de contas de campanha eleitoral. Nessa toada, esta Corte Superior firmou a compreensão de que a decisão que julga não prestadas as contas de campanha impede o candidato de obter a certidão de quitação eleitoral durante o curso do mandato ao qual concorreu, persistindo esses efeitos, após esse período, até a efetiva regularização das contas, sendo esse o teor da Súmula nº 42/TSE e das resoluções expedidas por esta Corte Superior para regulamentar as eleições [...]⁵⁴.

54 BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Agravo Regimental no Recurso Especial Eleitoral nº 060031649/PR. Prestação de contas referente à campanha de 2016 julgada não prestada. Relator: Min. Edson Fachin, 24 de fevereiro de 2022. *Diário da*

Detemo-nos um pouco mais neste julgado, trazendo à colação, outrossim, os argumentos tecidos pelo Relator, Min. Edson Fachin, para refutar a natureza de requisito de registrabilidade que parte da doutrina corretamente atribui à certidão de quitação eleitoral:

A classificação estatuída pela doutrina deve ser vista *cum grano salis*, na medida em que a forma de demonstração do cumprimento das exigências constitucionais e legais para que determinado cidadão seja candidato é por meio de instrumentos escritos e, quando estes documentos não estão em posse imediata do cidadão, é necessária a criação desse instrumento a partir de uma determinada base de dados. É o caso da certidão de quitação eleitoral.

É por meio dessa certidão que se expõe uma das facetas do pleno exercício dos direitos políticos (art. 14, § 3º, inciso II, da Constituição Federal), especificamente em relação ao cumprimento das obrigações legais impostas a todos na seara eleitoral⁵⁵.

Em certa medida, conforme dissemos alhures (no tópico 3.2), a certidão de quitação eleitoral de fato consiste em um instrumento probatório a serviço do órgão eleitoral para que este, consultando sua base de dados, possa aferir a elegibilidade do postulante, mas apenas em relação a um dos critérios exigidos para exercício do direito de candidatura: especificamente, a plenitude do gozo dos direitos políticos. Considerando que a Constituição estabeleceu que “A exigência da plenitude de direitos

Justiça Eletrônico do Tribunal Superior Eleitoral: Brasília, DF, n. 40, 9 mar. 2022. p. 78.

55 BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Agravo Regimental no Recurso Especial Eleitoral nº 060031649/PR. Prestação de contas referente à campanha de 2016 julgada não prestada. Relator: Min. Edson Fachin, 24 de fevereiro de 2022. *Diário da Justiça Eletrônico do Tribunal Superior Eleitoral*: Brasília, DF, n. 40, 9 mar. 2022. p. 78.

políticos impõe que o nacional não esteja submetido às restrições decorrentes da suspensão ou da perda de direitos políticos (CF, art. 15)”⁵⁶, é por meio da referida certidão que são verificadas, portanto, a ocorrência ou não das hipóteses taxativas de privação dos direitos políticos previstas no art. 15 da CF/88.

É esta, a nosso ver, a única interpretação consentânea com o princípio da atipicidade eleitoral, ou da estrita legalidade em matéria eleitoral ou, ainda, da vedação à restrição dos direitos políticos, por meio do qual se impõe que “a interpretação de certos temas eleitorais, como a inelegibilidade, por exemplo, deverá sempre ocorrer restritivamente”⁵⁷, haja vista que “No Direito Eleitoral brasileiro, em que não se estiver restringindo direitos políticos, não cabe ao intérprete fazê-lo”⁵⁸.

Todavia, o que o TSE tem sufragado neste precedente e em vários outros julgados, conferindo – pela via de um atalho hermenêutico – o status de condição de elegibilidade à famigerada certidão de quitação eleitoral e indeferindo pedidos de registro de candidatura tão somente pela ausência do documento, é a transmudação da natureza jurídica da certidão, que deixa de ser um mero ato de administração verificadora e passa a ser, ela própria, uma condição, pressuposto ou requisito para o pleno gozo dos direitos políticos. É a subversão da lógica constitucional, através da qual se consagra o seguinte princípio não positivado: “sem certidão não há eleição”.

Abre-se, com isto, decerto uma porta escancarada para uma ilegítima, abusiva e absolutamente censurável cassação de direitos

56 MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de direito constitucional*. 4. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 803.

57 OLIVEIRA, João Paulo. *Direito eleitoral*. 3. ed. rev. atual. e ampl. Salvador: Editora Juspodivm, 2019. p. 47.

58 CERQUEIRA, Thales Tácito; CERQUEIRA, Camila Albuquerque. *Direito eleitoral esquematizado*. 2. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 33.

políticos, tanto mais na hipótese de contas eleitorais julgadas como não prestadas pela Justiça Eleitoral, em que a restrição à emissão da certidão perdurará por um lapso temporal mínimo de 4 (quatro) anos (mesmo que, neste ínterim, o candidato regularize a sua situação), podendo, inclusive, estender-se para além deste período – indefinidamente – até que o candidato faltoso, enfim, apresente a prestação de contas de campanha.

É certo que nem mesmo o legislador complementar poderia estabelecer tamanha restrição ao direito fundamental de candidatura, já que a competência que lhe fora outorgada para prescrever “outros casos de inelegibilidade” impõe que seja previsto um determinado limite temporal para a inelegibilidade, que decerto “não pode ter caráter perene ou imutável, devendo a norma legal instituir ‘os prazos de sua cessação’”⁵⁹.

Por este motivo, aliás, ainda que a quitação eleitoral possa ser aceita como uma condição de elegibilidade legítima – hipótese que não defendemos –, “*a manutenção dos efeitos da ausência de quitação eleitoral para além da data em que as contas foram regularizadas configura manifesta inconstitucionalidade*”, conforme indicado na justificativa ao Projeto de Lei nº 4.499/2021 que atualmente tramita no Congresso Nacional⁶⁰.

Trata-se, mais uma vez, da tentativa de parlamentares de impor limites ao abuso do poder regulamentar do TSE, desta feita com a inserção de um inciso V no §8º do art. 11 da Lei nº 9.504/97 para considerar quites perante a Justiça Eleitoral os que “*tenham, até a data da formalização do seu pedido de registro de candidatura, apresentado as contas de*

59 GOMES, José Jairo. *Direito eleitoral*. 19. ed. rev. atual. e ampl. Barueri: Atlas, 2023. p. 213.

60 BRASIL. *Projeto de Lei nº 4499, de 2021*. Altera a Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997 (Lei das Eleições) para estabelecer regramento para prestação de contas de campanha apresentadas extemporaneamente. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, [2021]. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichade-tramitacao?idProposicao=2312972>. Acesso em 21 jun. 2024.

campanha eleitoral”⁶¹.

O tema aqui tratado igualmente recebeu a atenção da Academia Brasileira de Direito Eleitoral e Político (ABRADEP) que, na I Jornada de Direito Eleitoral promovida pela Escola Judiciária Eleitoral (EJE) do TSE, apontou o problema da inconstitucionalidade do art. 80, I, da Res. TSE 23.607/2019 no seguinte enunciado: “*A negativa de quitação eleitoral por uma legislatura, no caso de prestação de contas eleitorais extemporâneas, constitui restrição indevida ao direito fundamental de elegibilidade*”. A despeito desta proposta não ter sido aprovada naquela oportunidade (notadamente por conflitar com a Súmula nº 42 da Corte Superior), as justificativas invocadas pela ABRADEP merecem ser novamente trazidas a lume, para fins de reflexão:

Não há dúvidas de que a Constituição de 1988 conferiu aos direitos políticos, previstos em seu artigo 14, o status de direitos fundamentais. Assim, tem-se que eventuais restrições a esses direitos devem ser impostas por lei (nesse caso, refere-se à lei em sentido formal), com fundamento direto na Constituição, e devem respeitar o princípio da proporcionalidade. No entanto, não é isso que se verifica no caso dos candidatos que cumprem integralmente o seu dever de prestação de contas em processo de regularização de contas. Em razão de previsão inaugurada por resolução do TSE, sem que haja disposição correspondente em sede legal ou constitucional, tais candidatos estarão impedidos de disputar um novo pleito ao longo de todo o curso do mandato para o qual concorreram anteriormente, isto é, por ao menos 4 anos, ainda que neste lapso de tempo tenham prestado integralmente contas da campanha, ainda que extemporaneamente, em processo de

61 BRASIL. *Projeto de Lei nº 4499, de 2021*. Altera a Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997 (Lei das Eleições) para estabelecer regramento para prestação de contas de campanha apresentadas extemporaneamente. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, [2021]. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichade-tramitacao?idProposicao=2312972>. Acesso em 21 jun. 2024.

regularização de contas (art. 80, I, da Resolução TSE 23.607/2019). Tal restrição ao direito político fundamental de elegibilidade se mostra incompatível com a ordem jurídica brasileira, pois apresenta vícios de legalidade e constitucionalidade. Isto porque a norma (i) representa uma exorbitância do poder regulamentar do TSE (art. 105, L. 9.504/97), (ii) viola a reserva de lei complementar em matéria de inelegibilidade (art. 14, § 9º, CF) e (iii) não passa pelo crivo do princípio da proporcionalidade⁶².

Na realidade, esta exorbitância do poder regulamentar do TSE surgiu desde que, a pretexto da operacionalização do pleito e atendendo a razões de ordem pragmática, a comunidade jurídica terminou aceitando certas mitigações ao princípio da estrita legalidade do direito eleitoral. E o próprio legislador, afinal, conforme destaca Eneida Desiree Salgado, concedera “um espaço de regulamentação ao Tribunal Superior Eleitoral”, apesar de que “não há competência normativa reconhecida constitucionalmente à Justiça Eleitoral. Tampouco poder regulamentar”⁶³.

Urge, portanto, que os atores envolvidos no estudo e aplicação das normas eleitorais emprendamos todo o ânimo no sentido de fechar esta “caixa de Pandora”⁶⁴, evitando danos ainda maiores ao exercício

62 BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Portaria n° 360, de 1º de junho de 2021*. [Torna públicos, conforme deliberado pela Coordenação Geral e pela Comissão Científica, os achados relevantes da I Jornada de Direito Eleitoral. Os achados relevantes foram classificados dentre as propostas que, não obstante mereçam reflexão oportuna, não se mostraram compatíveis com as normas, súmulas e jurisprudência do TSE]. Brasília, DF: Tribunal Superior Eleitoral, 2021. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/prt/2021/po-rtaria-no-360-de-1o-de-junho-de-2021>. Acesso em: 21 jun. 2024.

63 SALGADO, Eneida Desiree. O direito eleitoral sob a lente da Constituição: princípios constitucionais eleitorais e sua baixa efetividade no campo da legislação e da jurisdição eleitoral. *In*: PINHEIRO, Celia Regina de Lima; SALES, José Edvaldo Pereira; FREITAS, Juliana Rodrigues (coord.). *Constituição e processo eleitoral*. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 13-28. p. 26.

64 É por demais conhecida a alegoria. Conta-se que Epimeteu, irmão de Prometeu-

dos direitos políticos fundamentais do cidadão brasileiro. Espera-se, inclusive, que haja uma atuação mais firme do Congresso Nacional, seja na qualidade de legislador positivo, a quem compete, de fato, o exercício de competência legislativa em matéria eleitoral, ou mesmo para exercer a prerrogativa extraordinária de sustar disposições contra lei ou praeter legem decorrentes do abuso do poder regulamentar do TSE.

E se já for tarde demais para tamanha empreitada, resta-nos ainda – tal qual a estória da mitologia grega – a esperança numa autocontenção da Justiça Eleitoral.

5. CONCLUSÕES

Ao longo desta exposição assentamos que a Justiça Eleitoral detém competência para o exercício de múltiplas funções, dentre elas a jurisdição especializada de contas, de mesma natureza daquela que a Carta Magna outorgou aos Tribunais de Contas pátrios, e que deve ser exercida dentro dos limites inseridos na cláusula do devido processo legal. As consequências impostas aos jurisdicionados omissos quanto ao dever geral de prestação de contas perante a Justiça Eleitoral somente podem ser aquelas expressamente dispostas na lei (em sentido formal), incluindo a negativa de quitação eleitoral, tal como prevê o art. 11, §7º, Lei 9.504/97.

De acordo com a teoria da elegibilidade que temos sufragado,

teu, guardava em sua casa uma caixa de artigos nocivos. Aquela que lhe fora enviada por Júpiter para ser sua mulher, a personagem Pandora, *“tomada por uma impaciente curiosidade de conhecer o conteúdo dessa caixa e, certo dia, abriu a tampa para ver o que havia lá. Imediatamente, escaparam dali miríades de pragas sobre os homens – tais com a gota, o reumatismo e a cólica para o seu corpo, e a inveja, o despeito e a vingança para seu espírito –, que se espalharam para longe e por toda parte. Pandora apressou-se em colocar a tampa de volta sobre a caixa, mas, infelizmente, o conteúdo inteiro já havia escapado, tendo apenas restado uma única coisa no fundo dela, a esperança”*. (BULFINCH, Thomas. O livro da mitologia: histórias de deuses e heróis. Trad. Luciano Alves Meira. São Paulo: Martin Claret, 2006. p. 30-31).

fundada nos pressupostos da escola do constructivismo lógico-semântico, defendemos que a certidão de quitação eleitoral é um ato administrativo enunciativo, de cunho declaratório, emitido pela Justiça Eleitoral no exercício da função administrativa. Tem natureza jurídica de mero requisito de registrabilidade, de modo que sua ausência somente pode dar ensejo à negativa do direito de candidatura se o motivo para a não quitação for a ocorrência de alguma das hipóteses taxativas de privação dos direitos políticos adremente dispostas no art. 15 da CF/88.

Reconhecemos, contudo, que o TSE acolhe tese diversa, por meio da qual a certidão de quitação seria, ela própria, uma condição de elegibilidade prevista em lei ordinária, e regulamentada por meio de Resolução. Forte em tais premissas, a Corte firmou compreensão no sentido de que a decisão que julgar as contas eleitorais como não prestadas acarreta o impedimento de obter a certidão de quitação eleitoral até o fim da legislatura, persistindo os efeitos da restrição, após esse período, até a efetiva apresentação das contas, nos termos do art. 80, I, da Resolução nº 23.607/2019 e da Súmula nº 42 – o que implica na vedação à elegibilidade por um período mínimo de 4 (quatro) anos.

Com o presente trabalho nos unimos às vozes daqueles que, diante deste abuso do poder regulamentar do TSE, respaldado por sua jurisprudência restritiva de direitos, apontam a necessidade de correção de rumos, a bem da garantia do exercício dos direitos fundamentais de participação, em especial o direito de candidatura. A nosso ver, temos aí a consagração de uma forma transversa e ilegítima de cassação de direitos políticos, em nome do moralismo eleitoral. É que a negativa de quitação eleitoral por uma legislatura, mesmo em caso de prestação de contas eleitorais extemporâneas (ou seja, ainda que, neste ínterim, haja a regularização da omissão), seria deveras incompatível com a ordem jurídica brasileira, constituindo em restrição indevida ao jus honorum.

Mas uma última palavra ainda é necessária: A abordagem desta

importantíssima matéria não deve se ater ao estudo de casos isolados – tal como este, especificamente relacionado à negativa de quitação eleitoral. Isto porque o problema da elegibilidade está fincado em raízes mais densas, requerendo, assim, um equacionamento teórico mais profundo. Este é o motivo pelo qual temos insistido na adoção de um outro método⁶⁵ de análise do Direito Eleitoral, propondo, assim, uma nova teoria da elegibilidade, à luz dos pressupostos teórico-metodológicos do construtivismo lógico-semântico.

Temos plena consciência de que teoria alguma, por mais fundamentada que seja, terá jamais a capacidade de elucidar, por completo, a totalidade e a complexidade inerente ao fenômeno jurídico. Porém, se houver dúvida em torno da utilidade de nossa proposta teórica para o estudo de questões relevantes do Direito Eleitoral, reafirmamos a certeza em torno de sua plena adequação, tanto mais porque o resultado – ao contrário do que se sucede com os partidários do moralismo eleitoral – tem sido a ampliação (e não a restrição) do exercício dos direitos políticos fundamentais.

REFERÊNCIAS

ALARCON, Anderson; BARCELOS, Guilherme. Democracia e direitos políticos: os direitos políticos como condições de possibilidade para o regime democrático e o direito comparado. In: PINHEIRO, Celia Regina de Lima; SALES, José Edvaldo Pereira; FREITAS, Juliana Rodrigues (coord.). Constituição e processo eleitoral. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

65 “O cientista está autorizado a escolher seu itinerário, mas isto em função do ponto de vista sob o qual estudará seu objeto. Deve descobrir a rota exata que conduza aos fins que persegue. O sucesso de uma investigação científica depende do método adotado. Sem um método que dê coerência e sentido à operatividade científica, as tentativas de conhecer desembocam em experimentos sem consistência”. (DINIZ, Maria Helena. *Compêndio de introdução à ciência do direito*. 26. ed. São Paulo: Saraiva, 2017. p. 47).

p. 83-118.

ALVES, José Carlos Moreira. Pressupostos de elegibilidade e inelegibilidades. In: REZEK, José Francisco et al. (coord.). Estudos de direito público em homenagem a Aliomar Baleeiro. Brasília, DF: Editora Universidade de Brasília, 1976.

ALVIM, Frederico Franco. Curso de direito eleitoral. 2. ed. Curitiba: Juruá, 2016.

BAHIA. Tribunal de Justiça. Processo nº 0318762-59.2012.8.05.0000. Classe: Mandado de Segurança. Relatora: Lisbete M. Teixeira Almeida César Santos, 2 de julho de 2014.

BRASIL. Projeto de Lei nº 4499, de 2021. Altera a Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997 (Lei das Eleições) para estabelecer regramento para prestação de contas de campanha apresentadas extemporaneamente. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, [2021]. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2312972>. Acesso em 21 jun. 2024.

BRASIL. Projeto de Lei nº 5498, de 2009. Altera a Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995 (Lei dos Partidos Políticos) e a Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, que “estabelece normas para as eleições”. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, [2009]. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=440269&fichaAmigavel=nao>. Acesso em: 21 jun. 2024.

BRASIL. Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965. Institui o Código

Eleitoral. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, p. 6746, 19 jul. 1965. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/14737compilado.htm. Acesso em: 21 jun. 2024.

BRASIL. Lei nº 9.504, de 30 de Setembro de 1997. Estabelece normas para as eleições. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 1997. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19504.htm. Acesso em: 21 jun. 2024.

BRASIL. Tribunal Regional Eleitoral do Paraná. Recurso Eleitoral nº 0600316-49.2020.6.16.0182 Paraná. Registro de candidatura – vereador – ausência de condição de registrabilidade. Recorrente: Ricardo de Paula Trindade. Recorrido: Coligação Trabalho Sérió e Resultado. Órgão Julgador: Plenário. Relator: Desembargador Roberto Ribas Tavarnaro, Curitiba-PR, 24 fev. 2021.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Resolução nº 21.823, de 15 de junho de 2004. Quitação eleitoral. Abrangência. Pleno gozo dos direitos políticos. Exercício do voto. Atendimento à convocação para trabalhos eleitorais. Inexistência de multas pendentes. Prestação de contas de campanha. Registro de sanções pecuniárias de natureza administrativa previsto no Código Eleitoral e na Lei nº 9.504/97. Pagamento de multas em qualquer juízo eleitoral. Aplicação analógica do art. 11 do Código Eleitoral. Brasília, DF: Tribunal Superior Eleitoral, 2004. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2004/resolucao-no-21-823-de-15-de-junho-de-2004>. Acesso em: 21 jun. 2024.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Resolução nº 23.607, de 17 de dezembro de 2019. Dispõe sobre a arrecadação e os gastos de recursos por partidos políticos e candidatas ou candidatos e sobre a prestação

de contas nas eleições. Brasília, DF: Tribunal Superior Eleitoral, 2019. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2019/resolucao-no-23-607-de-17-de-dezembro-de-2019>. Acesso em: 21 jun. 2024.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Portaria nº 360, de 1º de junho de 2021. [Torna públicos, conforme deliberado pela Coordenação Geral e pela Comissão Científica, os achados relevantes da I Jornada de Direito Eleitoral. Os achados relevantes foram classificados dentre as propostas que, não obstante mereçam reflexão oportuna, não se mostraram compatíveis com as normas, súmulas e jurisprudência do TSE]. Brasília, DF: Tribunal Superior Eleitoral, 2021. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/prt/2021/portaria-no-360-de-1o-de-junho-de-2021>. Acesso em: 21 jun. 2024.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Súmula nº 42. A decisão que julga não prestadas as contas de campanha impede o candidato de obter a certidão de quitação eleitoral durante o curso do mandato ao qual concorreu, persistindo esses efeitos, após esse período, até a efetiva apresentação das contas. Brasília, DF: Tribunal Superior Eleitoral, 2016. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/codigo-eleitoral/sumulas/sumulas-do-tse/sumula-tse-no-42>. Acesso em: 19 mar. 2024.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Agravo Regimental no Recurso Especial Eleitoral nº 060031649/PR. Prestação de contas referente à campanha de 2016 julgada não prestada. Relator: Min. Edson Fachin, 24 de fevereiro de 2022. Diário da Justiça Eletrônico do Tribunal Superior Eleitoral: Brasília, DF, n. 40, 9 mar. 2022.

BULFINCH, Thomas. O livro da mitologia: histórias de deuses e heróis.

Trad. Luciano Alves Meira. São Paulo: Martin Claret, 2006.

CARNEIRO, Isaac Newton. Manual de direito municipal brasileiro. Salvador: P&A Editora, 2016.

CARVALHO, Aurora Tomazini de. Curso de teoria geral do direito: o construtivismo lógico-semântico. 2. ed. São Paulo: Noeses, 2010.

CARVALHO, Paulo de Barros. Algo sobre o construtivismo lógico-semântico. In: CARVALHO, Paulo de Barros. (coord.). Constructivismo lógico-semântico. 2. ed. São Paulo: Noeses, 2020. v. 1, p. 3-12.

CERQUEIRA, Thales Tácito; CERQUEIRA, Camila Albuquerque. Direito eleitoral esquematizado. 2. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2012.

CONEGLIAN, Olivar. Eleições: radiografia da Lei 9.504/97. 9. ed. Curitiba: Juruá, 2016.

COSTA, Adriano Soares da. Instituições de direito eleitoral. 10. ed. rev. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

COSTA, Adriano Soares da. Prestação de contas: processo administrativo e recursos. Blog Direito Eleitoral, [s. l.], 22 nov. 2008. Disponível em: <https://adriano-soares-dacosta.blogspot.com/2008/11/prestao-de-contas-processo.html>. Acesso em: 16 mar. 2024.

COSTA, Tito. Recursos em matéria eleitoral. 8. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2004.

COSTA JÚNIOR, Eduardo Carone. As funções jurisdicional e opinativa do tribunal de contas: distinção e relevância para a compreensão da natureza jurídica do parecer prévio sobre contas anuais dos prefeitos. Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, Belo Horizonte, ano 19, n. 2, p. 42-115, 2001.

CRETELLA JÚNIOR, José. Natureza das decisões do tribunal de contas. Revista de Informação Legislativa, Brasília, DF, v. 24, n. 94, p. 183-198, abr./jun. 1987. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/181721>. Acesso em: 25 mar. 2024.

DINIZ, Maria Helena. Compêndio de introdução à ciência do direito. 26. ed. São Paulo: Saraiva, 2017

ESPÍNDOLA, Ruy Samuel. Direito eleitoral: a efetividade dos direitos políticos fundamentais de voto e de candidatura. Florianópolis: Habitus, 2018.

GOMES, José Jairo. Direito eleitoral. 19. ed. rev., atual. e ampl. Barueri: Atlas, 2023.

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. Tribunais de contas do Brasil: jurisdição e competência. 4. ed. rev. atual. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

JUSTEN FILHO, Marçal. Curso de direito administrativo. 12. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2016.

MAIA, Clarissa. Reflexões sobre a elegibilidade e as suas consequências jurídicas diante do metaprincípio da universalidade dos direitos políticos.

In: FUX, Luiz; PEREIRA, Luiz Fernando Casagrande; AGRA, Walber de Moura (coord.). Elegibilidade e inelegibilidades. Org. Luiz Eduardo Peccinin. Belo Horizonte: Fórum, 2018. (Tratado de Direito Eleitoral, v. 3.). p. 89-109.

MEDAUAR, Odete. Controle da administração pública. 3. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014.

MEIRELLES, Hely Lopes. Direito administrativo brasileiro. 42. ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2016.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de direito administrativo. 26. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2009.

MELLO, Ruy Nestor Bastos. Teoria da elegibilidade. São Paulo: Editora Juspodivm, 2022.

MENDES, Anna Paula Oliveira. A negativa de quitação eleitoral em prestação de contas extemporânea. Conjur, São Paulo, 17 mar. 2021. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-mar-17/mendes-negativa-quitacao-eleitoral-prestacao-extemporanea/>. Acesso em: 16 mar. 2024.

MENDES, Antônio Carlos. Introdução à teoria das inelegibilidades. São Paulo: Malheiros, 1994.

MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Curso de direito constitucional. 4. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2009.

NASCIMENTO, Tupinambá Miguel Castro do. Lineamentos de direito eleitoral: comentários e legislação. Porto Alegre: Síntese, 1996.

OLIVEIRA, João Paulo. Direito eleitoral. 3. ed. rev. atual. e ampl. Salvador: Editora Juspodivm, 2019.

PASCOAL, Valdecir Fernandes. Direito financeiro e controle externo: teoria, jurisprudência e 400 questões. 6. ed. rev. e ampl. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

SALGADO, Eneida Desiree. O direito eleitoral sob a lente da Constituição: princípios constitucionais eleitorais e sua baixa efetividade no campo da legislação e da jurisdição eleitoral. In: PINHEIRO, Celia Regina de Lima; SALES, José Edvaldo Pereira; FREITAS, Juliana Rodrigues (coord.). Constituição e processo eleitoral. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 13-28.

SALUM, Vinícius Dourado Loula. A regra matriz de elegibilidade e as “condições de registrabilidade”: uma análise lógico-semântica do procedimento de registro de candidatura. Revista Populus, Salvador, n. 9, p. 125-150, dez. 2020.

SALUM, Vinícius Dourado Loula. Entre a teoria clássica e a teoria do fato jurídico: apontamentos para uma nova dogmática em matéria de (in) elegibilidade. Revista do TRE-RS, Porto Alegre, ano 26, n. 51, p. 45-74, jul./dez. de 2021.

SILVA, José Afonso da. Curso de direito constitucional positivo. 23. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2004.

TOMÉ, Fabiana Del Padre. Teoria do fato jurídico e a importâncias das

provas. In: CARVALHO, Paulo de Barros (coord.). *Constructivismo lógico-semântico*. 2. ed. rev. São Paulo: Noeses, 2020. v. 1, p. 325-352.

VELLOSO, Carlos Mário da Silva. AGRA, Walber de Moura. *Elementos de direito eleitoral*. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

ZILIO, Rodrigo López. *Direito eleitoral*. 7. ed. rev. ampl. e atual. Salvador: Editora Juspodivm, 2020.