



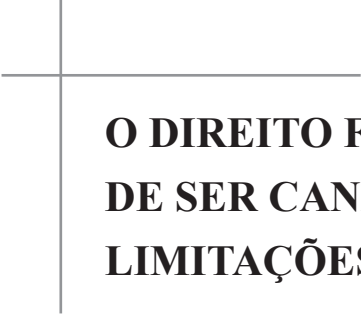
Tribunal Regional Eleitoral
do Rio Grande do Sul

Revista do **TRE-RS**

Ano 25 | N. 48

Janeiro/Junho de 2020





O DIREITO FUNDAMENTAL DE SER CANDIDATO E SUAS LIMITAÇÕES POR LEI ORDINÁRIA

Caetano Cuervo Lo Pumo
Everson Alves dos Santos

RESUMO: Como se verá, muitas são as formas de participação política, mas nenhuma delas parece ser tão relevante como o direito de votar e de ser votado. Historicamente, as condições de elegibilidade são disciplinadas diretamente no Texto Constitucional, assim como as causas de inelegibilidade, embora essas também possam ser previstas em lei complementar. Atendidas as condições de elegibilidade e não havendo incidência de inelegibilidade, bastaria que o cidadão atendesse às regras formais do registro de candidatura, previstas em lei ordinária, para se tornar candidato. O objetivo do presente ensaio é fazer uma sintética análise doutrinária da matéria, concluindo com uma avaliação crítica acerca das restrições existentes ao direito fundamental de participar do processo eleitoral, a partir das exigências feitas ao registro de candidatura, conforme previsto na legislação ordinária.

PALAVRAS-CHAVE: Direitos políticos. Elegibilidade. Inelegibilidade. Registro de Candidatura. Certidão de Quitação Eleitoral.

SUMÁRIO: 1. Introdução. 2. Direitos Políticos. 3. As Condições de Elegibilidade e as Causas de Inelegibilidade no ordenamento jurídico. 4. Pedido de Registro de Candidatura. 5. Conclusão. 6. Referências bibliográficas.

1. INTRODUÇÃO

Compreende-se por direitos políticos a prerrogativa fundamental de o cidadão participar da tomada das decisões públicas que afetam os destinos da sociedade. Embora tal direito não esteja limitado ao sufrágio, não se pode negar que a principal forma de participação é mediante a inserção no processo eleitoral, seja por

meio do direito de votar, seja por meio do direito de ser votado. Denomina-se, pois, *ius honorum* a capacidade eleitoral passiva, ou o direito de ser candidato e concorrer a cargo eletivo; e *ius suffragii* a capacidade eleitoral ativa, ou seja, o direito de votar e escolher os detentores de mandato eletivo.

Conforme Veloso e Agra:

A capacidade política ativa começa com o alistamento eleitoral e se caracteriza com o voto. A capacidade política passiva acontece com o cumprimento das condições de elegibilidade, da ausência de causas de inelegibilidade e do cumprimento dos requisitos de registrabilidade, possibilitando ao cidadão ser eleito a um cargo público.¹

Feita essa observação, informa-se que o objetivo específico deste ensaio é o de analisar se as exigências legais para o registro de candidatura, como, por exemplo, a certidão de quitação eleitoral, são compatíveis com a lógica do Estado Democrático de Direito e com as previsões da Constituição Federal em matéria de direitos políticos.

Em um primeiro momento, analisar-se-ão os pressupostos constitutivos do direito fundamental de participação política, bem como a sua evolução ao longo do tempo e a sua posição no ordenamento jurídico pátrio. Pretende-se compreender a real natureza e o fundamento desse direito, o que permitirá examinar criticamente as suas eventuais limitações quando da realização do registro de candidatura.

Em um segundo momento será examinado, sucintamente, a posição das condições de elegibilidade e das causas de inelegibilidade no ordenamento jurídico pátrio, uma vez que elas representam as opções estatais para a garantia do direito de ser

¹ VELOSO, Carlos Mario, AGRA, Walber de Moura. *Elementos de Direito Eleitoral*. 5ª edição. Editora Saraiva, São Paulo, 2016. p. 69/70.

votado, e são aspectos essenciais para a plena realização dos direitos políticos.

Portanto, compreendendo a relevância da garantia dos direitos políticos, tanto do ponto de vista do direito natural como do direito positivo, e as opções constitucionais com relação às limitações existentes ao direito de ser votado (elegibilidades e inelegibilidades), entende-se que seja possível compreender como ocorre a efetivação do pedido de registro de candidatura e a razoabilidade e conformação constitucional de seus requisitos.

Assim, em um terceiro momento, serão abordados os aspectos práticos e formais do pedido de registro de candidatura, previstos no art. 11, § 1º, da Lei 9.504/97, de modo a verificar se suas exigências atendem aos objetivos do Estado Democrático de Direito, bem como aos preceitos constitucionais com relação à matéria.

2. DIREITOS POLÍTICOS

A teoria democrática moderna, construída a partir do iluminismo, pressupõe que as decisões públicas são tomadas pelo povo, como resultado do contrato social. Se as pessoas abrem mão da sua liberdade natural para viver na sociedade civil, somente o fazem pela expectativa de que a vida será melhor e que seus direitos individuais serão preservados. A afirmação pressupõe que as pessoas têm o direito de participar das decisões que as afetam, o que eleva a participação ao debate político a um direito natural.²

2 Segundo John Locke: "A razão básica que leva os homens a se juntarem em sociedade é a preservação da sociedade; e a finalidade para a qual elegem e dão autoridade a um poder legislativo é possibilitar a existência de leis e regras definidas que sejam guardiãs e protetoras da propriedade dos membros da sociedade, limitando assim o poder e controlando o domínio de cada parte e de cada membro; pois é inimaginável supor como vontade da sociedade que o legislativo tenha a possibilidade de destruir justamente aquilo que todos querem garantir entrando em sociedade, e para o que o povo aceita obedecer a legisladores que ele mesmo escolhe". (LOCKE, John. *Segundo tratado sobre o governo*. Traduzido por Alex Marins. São Paulo: Martin Claret, 2002, p. 148.)

A Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789, positiva esse direito ao dispor que “a lei é a expressão da vontade geral” e que “todo o cidadão tem o direito de concorrer pessoalmente ou através de seus representantes para a sua formação”.

Assim, tanto do ponto de vista do direito natural, como na perspectiva do direito positivo, constata-se que a participação política, cuja maior expressão é a participação eleitoral, é fundamento elementar em uma sociedade política organizada. Negar o direito elementar de votar e ser votado a algum cidadão pressupõe sério questionamento às bases fundantes da moderna democracia: o direito individual de participação política, pensado por Locke, Rousseau e outros filósofos iluministas, serviu de fundamento teórico para a derrubada do antigo regime. Por isso, hodiernamente as Carta de Direitos no mundo, em estados que se pretendam democráticos, concebem o sufrágio, ativo ou passivo, como um direito fundamental do ser humano.

Democracia é um conceito histórico e ideológico construído a partir de lutas pelo poder político e econômico. Nesse diapasão, a evolução das regras eleitorais, em especial com relação às restrições no direito de votar e ser votado, sempre estiveram no centro das disputas. Na atualidade, o amadurecimento democrático exige não apenas um processo eleitoral com ampla participação, como também exige que essa não se limite ao processo eleitoral. Não se desconhece que a participação política transcende o sufrágio, contudo, é incontestável que a democracia não existe sem o voto obtido em eleições livres e com ampla representatividade social³.

Seja como for, “os direitos políticos formam a base do regime democrático”⁴, e o direito de participação eleitoral, ativa ou passiva, está no centro do ordenamento jurídico-político. A

3 BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia*. 7.ed. Traduzido por Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Paz e Terra, 2000, p. 95.

4 MENDES, Gilmar Ferreira. *Curso de Direito Constitucional*. 7ª ed. São Paulo: Saraiva, 2002. p. 753.

dimensão fundamental desse direito serve, sobretudo, para limitar o legislador ordinário e os intérpretes da lei. A interpretação de qualquer dispositivo legal relativo à participação política pressupõe a compreensão de seu aspecto nuclear no ordenamento democrático.

Por sua importância, os requisitos de participação eleitoral sempre foram disciplinados de forma direta em todas as nossas constituições. Em 1824, nos primórdios da democracia brasileira, por exemplo, o direito de voto para deputado era limitado aos que recebessem renda líquida anual de pelo menos 200 mil reais, e o direito de ser votado exigia um ganho anual de 200 mil reis⁵.

As reivindicações pela extensão do direito de votar, rompendo com as essas barreiras censitárias iniciais, permitiram que as promessas democráticas se sobrepusessem ao antigo regime. A restrição do sufrágio determina o nível de amadurecimento democrático de determinadas sociedades, logo, quanto mais plural for a participação dos cidadãos, mais democrática será a sociedade⁶.

Ampliar o direito de voto significa ampliar a legitimidade dos governos. Claro que não podemos deixar de considerar as observações de Bonavides, para quem “a rigor todo o sufrágio é restrito”,⁷ sendo impossível imaginar uma universalidade que não contemple limitações lógicas, como a idade mínima para votar. O que caracterizará o sufrágio universal, portanto, é o caráter de suas restrições, e o referido autor o caracteriza como “aquele em que a faculdade de participação não fica adstrita às condições de riqueza, instrução, nascimento, raça e sexo”⁸.

Ademais, consoante Silva, igualmente importante é a universalização do direito de ser eleito, de modo que a regra de que nem todo eleitor é elegível, terá “maior ou menor restrição

5 Artigos 94, I e 95, I da Constituição de 1824.

6 BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia*. 7.ed. Traduzido de Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Paz e Terra, 2000, p. 31.

7 BONAVIDES, Paulo. *Ciência política*. 3.ed. São Paulo: Forense, 1976. p. 275.

8 *Ibidem*, loc. cit.

conforme vigore menos ou mais o princípio democrático”⁹. O autor endossa que “a elegibilidade deve tender à Universalidade”, “suas limitações não deverão prejudicar a livre escolha dos eleitores, mas ser ditadas apenas por considerações práticas, isentas de qualquer condicionamento político, econômico, social ou cultural” e que a regra aplicada no Brasil, de que nem todo eleitor é elegível, terá “maior ou menor restrição conforme vigore menos ou mais o princípio democrático”¹⁰.

As modernas declarações de direitos, por exemplo, buscam reduzir os critérios de exclusão, como previsto no artigo 23, do Pacto de San Jose da Costa Rica:

ARTIGO 23 da Convenção Interamericana dos direitos humanos.
Direitos Políticos.

1. Todos os cidadãos devem gozar dos seguintes direitos e oportunidades:

a) de participar da direção dos assuntos públicos, diretamente ou por meio de representantes livremente eleitos;

b) **de votar e ser eleitos** em eleições periódicas autênticas, realizadas por sufrágio universal e igual e por voto secreto que garanta a livre expressão da vontade dos eleitores; e

c) **de ter acesso, em condições gerais de igualdade, às funções públicas** de seu país.

2. **A lei pode regular o exercício dos direitos e oportunidades a que se refere o inciso anterior, exclusivamente por motivos de idade, nacionalidade,**

9 SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 24.ed. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 366.

10 SILVA, *op. cit.*, p. 366.

residência, idioma, instrução, capacidade civil ou mental, ou condenação, por juiz competente, em processo penal.

Excepcionalmente a Constituição Federal previu a possibilidade de perda ou suspensão dos direitos políticos, elencados em seu artigo 15: I - cancelamento da naturalização por sentença transitada em julgado; II - incapacidade civil absoluta; III - condenação criminal transitada em julgado, enquanto durarem seus efeitos; IV - recusa de cumprir obrigação a todos imposta ou prestação alternativa, nos termos do art. 5º, VIII; V - improbidade administrativa, nos termos do art. 37, § 4º. Note-se, portanto, que são casos excepcionais, diretamente estabelecidos pelo constituinte.

Percebe-se, pois, que inexistem direitos absolutos, mesmo o direito fundamental de participação política pode sofrer determinadas restrições, mesmo fora das hipóteses do artigo 15, da Constituição Federal. O direito de voto, por exemplo, não obstante sua natureza fundamental, pode ser limitado pela idade, o que não lhe retira o caráter de universalização democrática diante da evidente razoabilidade em impedir o voto de quem não atingiu determinado nível de maturidade. Tais restrições, entretanto, pela natureza do direito, deverão ser mínimas e sempre racionalmente compreendidas no âmbito social.

O direito de ser votado remete ao estudo de três situações distintas: (a) condições de elegibilidade; (b) causas de inelegibilidade e (c) registro de candidatura. Embora não seja o propósito desta análise aprofundar o estudo das elegibilidades e inelegibilidades, cumpre fazer um breve exame de sua posição no ordenamento jurídico, o que permitirá, por fim, avaliar os requisitos existentes para o registro de candidatura.

3. AS CONDIÇÕES DE ELEGIBILIDADE E AS CAUSAS DE INELEGIBILIDADE NO ORDENAMENTO JURÍDICO

A regra geral para o registro de candidatura é a de que qualquer cidadão pode pretender investidura em cargo eletivo, respeitadas as condições constitucionais e legais de elegibilidade e inelegibilidade¹¹. As regras de elegibilidade e inelegibilidade são, portanto, os limitadores do direito fundamental de participação política passiva.

Conforme Tito Costa, “condições de elegibilidade são restrições de natureza constitucional relativas a requisitos exigidos dos candidatos, sem o preenchimento dos quais inviabiliza-se a candidatura, naquele momento”¹². Com fulcro na doutrina citada, são condições que somente a Constituição pode impor e a lei regular.

A elegibilidade representa o atendimento do cidadão a determinadas condições estabelecidas pelo Estado e estão previstas taxativamente na Constituição Federal, sendo que a lei ordinária apenas deveria regulamentar as formas de sua aplicação. Nesse sentido, Veloso e Agra:

A Carta Magna elencou alguns requisitos que precisam ser atendidos para permitir que o cidadão possa exercer um mandato político (art. 14, par. 3º). Esses requisitos são taxativos, não podendo mandamento infraconstitucional acrescer outros, em virtude de sua discriminação encontrar arrimo na Constituição Federal, agasalhado pela força normativa da suprallegalidade. Como os direitos políticos são prerrogativas essenciais à cidadania, deixar sua regulamentação ao talante de mandamentos infraconstitucionais serviria para reduzir a amplitude desse

11 Dispõe o artigo 3º do Código Eleitoral: Art. 3º Qualquer cidadão pode pretender investidura em cargo eletivo, respeitadas as condições constitucionais e legais de elegibilidade e incompatibilidade.

12 COSTA, Tito. *Recursos em Matéria Eleitoral*. 7ª edição. Editora Revista dos Tribunais: São Paulo, 2000. p. 221.

direito, quando sua finalidade é justamente o contrário, ampliar com a maior intensidade possível a inserção da população nas decisões do sistema democrático¹³.

Rodrigo López Zilio, por sua vez, entende que além dos requisitos expressamente previstos pelo constituinte no artigo 14, § 3º, da Constituição Federal, haveria também um requisito implícito, “que é o fato de o pretense candidato não ser analfabeto”¹⁴, previsto no artigo 14, § 4º, da Constituição. O autor reconhece que apenas a Constituição Federal poderá prever condições de elegibilidade, restando ao legislador ordinário apenas regulamentá-las. Na mesma linha é o entendimento de José Jairo Gomes:

Embora previstas na Carta Fundamental, resta possível ao legislador ordinário melhor definir os contornos desses requisitos legais, sem, contudo, trazer restrições indevidas. Assim, não é cabível ao legislador ordinário criar condição de elegibilidade, além das existentes na Constituição Federal, conquanto possível traçar, de forma mais minudente, os limites concertos daqueles requisitos legais¹⁵.

Com relação a esse ponto, a maior parte da doutrina¹⁶ reconhece que o cidadão, para candidatar-se, deve se brasileiro, alistado eleitor, e não incidir em nenhuma das hipóteses do artigo 15, da Constituição Federal. Ainda, deve ter o domicílio eleitoral na circunscrição em que pretende concorrer, filiação partidária, e a idade mínima prevista para o cargo almejado.

Todas estas condições elencadas no texto constitucional são absolutamente razoáveis e raras vezes questionadas, salvo

13 VELOSO, Carlos Mario, AGRA, Walber de Moura. *Elementos de Direito Eleitoral*. 5ª edição. Editora Saraiva: São Paulo, 2016. p. 80.

14 ZILIO, Rodrigo López. *Direito eleitoral*. 5ª edição. Porto Alegre: Editora Verbo Jurídico, 2016, p. 149.

15 GOMES, Jose Jairo. *Direito Eleitoral*. 13ª edição. São Paulo: Atlas, 2007, p. 150.

16 Cumpre desde já referir que há posições do TSE sem sentido contrário, admitindo a existência de condição de elegibilidade fora das hipóteses elencadas no artigo 14 da Constituição Federal. Tal questão, entretanto, será objeto do debate específico no desenrolar deste artigo.

enfrentamentos recentes à questão da filiação partidária, os quais são objeto de análise por parte do Supremo Tribunal Federal, como será sinteticamente analisado abaixo.

Além de preencher as condições de elegibilidade, é necessário que o pretendente a cargo eletivo não incida em causas de inelegibilidade. Conforme Gomes¹⁷:

Denomina-se inelegibilidade ou ilegibilidade o impedimento ao exercício da cidadania passiva, de maneira que o cidadão fica impossibilitado de ser escolhido para ocupar cargo político-eletivo. Em outros termos, trata-se de fator negativo cuja presença obstrui ou subtrai a capacidade eleitoral passiva do nacional, tornando-o inapto para receber votos e, pois, exercer mandato representativo. Tal impedimento é provocado pela ocorrência de determinados fatos previstos na Constituição e em lei complementar.

Percebe-se, portanto, que não basta que o candidato atenda às condições de elegibilidade; também é necessário que não incida em causa impeditiva ao direito de concorrer. Apenas isso, por exemplo, veta que alguém pleiteie um terceiro mandato para o cargo de Chefe do Poder Executivo. O mandatário reeleito pode atender a todas as condições de elegibilidade, mas sob ele incide a proibição constitucional do artigo 14, § 5º¹⁸.

Assim, as causas de inelegibilidade possuem também a função de limitar parcialmente o direito fundamental de participação política, retirando, temporariamente, a capacidade eleitoral passiva, com fundamento em outros preceitos de igual relevância ao Estado Democrático de Direito, como o da alternância do poder, que impede reeleições sucessivas.

17 GOMES, *op. cit.*, p. 193.

18 Art. 14, § 5º - O Presidente da República, os Governadores de Estado e do Distrito Federal, os Prefeitos e quem os houver sucedido, ou substituído no curso dos mandatos poderão ser reeleitos para um único período subsequente.

Tais causas negativas ao direito de ser candidato estão previstas no Texto Constitucional, no artigo 14 e seus parágrafos, bem como em lei complementar, decorrente do mandamento constitucional expresso de seu § 9º¹⁹. Dessa forma, diferentemente das condições de elegibilidade, cujo rol constitucional é taxativo, com relação às causas de inelegibilidade há aquelas de natureza constitucional, bem como outras de natureza infraconstitucional, estabelecidas em lei complementar.

Cumpramos observar, aqui, que, nos primórdios da República, algumas normas infraconstitucionais também estabeleceram hipóteses de inelegibilidade²⁰. Entretanto, o aprimoramento democrático do pós-guerra fez com que o constituinte de 1946 levasse a matéria ao ordenamento constitucional. Nesse sentido, bom lembrar que a Carta de 1946 trouxe, inclusive, previsão expressa de prazos de desincompatibilização, o que demonstra a relevância constitucional da limitação dos direitos políticos²¹.

Com a Constituição Federal de 1946 tivemos a consagração da ideia de limitação constitucional dos direitos políticos, inclusive com relação à ideia de elegibilidades e inelegibilidades. Tal situação, entretanto, alterou-se com os novos rumos políticos traçados pelo país nos pós-64. Manoel Gonçalves Ferreira Filho, em seus Comentários à Constituição Federal de 1967, já com as alterações da Emenda Constitucional n.º 01, de 1969, referiu que:

Até a Emenda Constitucional n.º 14, de 03 de junho de 1965, à Constituição Federal de 1946, somente o próprio texto constitucional estabelecia inelegibilidades. **A matéria, pois, era considerada de tal relevância que apenas o legislador**

19 Art. 14, § 9º - Lei complementar estabelecerá outros casos de inelegibilidade e os prazos de sua cessação, a fim de proteger a probidade administrativa, a moralidade para exercício de mandato considerada vida pregressa do candidato, e a normalidade e legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico ou o abuso do exercício de função, cargo ou emprego na administração direta ou indireta.

20 Neste sentido, por exemplo, os decretos 2.419/1911 e 22.364/1933.

21 Ver artigos 139 e 140 da Constituição Federal de 1946.

constituente podia regular. O artigo 2º da referida Emenda veio, todavia, permitir que lei especial criasse casos de inelegibilidade, além dos enunciados na Constituição, a fim de resguardar objetivos e valores que enumerava. Esta Solução prevaleceu na Constituição vigente (1967). Nesta, porém, a especificação dos casos de inelegibilidade depende de Lei Complementar aprovada, portanto, nos termos do artigo 50 da Constituição²².

Assim, a partir de 1965, pela Emenda Constitucional 14, de 13 de junho, apareceu uma importante novidade no direito eleitoral brasileiro: a previsão constitucional de uma lei especial estabelecendo inelegibilidades com o objetivo próprio de preservar as eleições contra abusos. Esse diploma estabelecia que:

Art. 22º Além dos casos previstos nos arts. 138, 139 e 140 da Constituição, lei especial poderá estabelecer novas inelegibilidades, desde que fundadas na necessidade de preservação;

I - do regime democrático (art. 141, § 13);

II - da exação e probidade administrativas;

III - da lisura e normalidade das eleições contra o abuso do poder econômico e uso indevido da influência de exercício de cargos ou funções públicas.

Posteriormente, na Constituição de 1967, surgiu expresso no texto a ideia de lei complementar para prever outros casos de inelegibilidade, *verbis*:

Art. 148. A lei complementar poderá estabelecer outros casos de inelegibilidade visando à preservação:

22 FERREIRAFILHO, Manoel Gonçalves. *Comentários à Constituição Brasileira: Emenda Constitucional n.º 1, de 17 de outubro de 1969*. 2ª Edição, v3, 1977, p. 61.

I - do regime democrático;

II - da probidade administrativa;

III - da normalidade e legitimidade das eleições, contra o abuso do poder econômico e do exercício dos cargos ou funções públicas.

Tal ideia continuou com a Emenda Constitucional de 1969, a qual inovou com previsão de casos de inelegibilidade visando a preservação da moralidade para o exercício do mandato:

Art. 151. Lei complementar estabelecerá os casos de inelegibilidade e os prazos dentro dos quais cessará esta, visando a preservar:

I - o regime democrático;

II - a probidade administrativa;

III - a normalidade e legitimidade das eleições contra a influência ou o abuso do exercício de função, cargo ou emprego públicos da administração direta ou indireta, ou do poder econômico; e.

IV - a moralidade para o exercício do mandato, levada em consideração a vida pregressa do candidato.

Compreender o momento político em que surgem determinados institutos jurídicos sempre ajuda a avaliá-los melhor e a entender quais podem ser as suas possibilidades e dimensões. Com base nesse mandamento constitucional, foi votada a Lei Complementar n.º 05/1970, tratando de casos de inelegibilidade. Tal legislação gerou muitas polêmicas, especialmente pela previsão do artigo 1º, inciso I, alínea “n”, que tornava inelegível aquele

que simplesmente respondesse a processo judicial instaurado por denúncia do Ministério Público²³.

Evidente que restrições a direitos políticos dessa natureza demonstram o nível de autoritarismo vivido pelo país, escancarando as fragilidades democráticas daquele tempo. É sempre relevante reiterar o que foi acima exposto, no sentido de que o regime democrático, na modernidade, nasceu e evoluiu junto com a universalização dos direitos de participação política. A limitação deste direito, portanto, demonstra o avanço autoritário.

De qualquer modo, a constituinte de 1988 optou por manter o sistema de previsão de inelegibilidades infraconstitucionais nascido durante o regime militar, posição severamente criticada por José Afonso da Silva:

A experiência do sistema revogado demonstrou, com sobradas razões, o acerto dessa lição de Argemiro Figueiredo, que a constituinte de 1987 / 88, lamentavelmente, não aprendeu, deixando à lei complementar a possibilidade de criação de outros casos com o só limite de indicativos não muitos definidos. O casuísmo da Lei Complementar 5/70 fez incluir, em seus dispositivos, casos de inelegibilidade absurdos. Essa lei foi substituída pelas Leis complementares 64, de 18.5.90, e 81, de 13.4.94, que, embora mais sóbrias, sujeitando-se aos limites que a própria Constituição lhes impõe e aos que decorrem naturalmente do sentido excepcional que devem ter normas restritivas de direito fundamentais, ainda mantém excessivo casuísmo²⁴.

23 Dispunha o artigo 1º, I, "n" da lei complementar 05/1970 que são inelegíveis "os que tenham sido condenados ou respondam a processo judicial, instaurado por denúncia do Ministério Público recebida pela autoridade judiciária competente, por crime contra a segurança nacional e a ordem política e social, a economia popular, a fé pública e a administração pública, o patrimônio ou pelo direito previsto no art. 22 desta Lei Complementar, enquanto não absolvidos ou penalmente reabilitados".

24 SILVA, *idem*, p. 389.

Com relação a essa opção constitucional de delegar ao legislador infraconstitucional, ainda que por lei complementar, a possibilidade de criar novas espécies de inelegibilidade, cumpre fazer algumas considerações.

Em primeiro lugar, não se questiona a constitucionalidade da medida, uma vez que se trata de opção política do próprio constituinte. Entretanto, em nossa opinião, toda restrição ao direito fundamental de participação política deveria ser limitada às previsões constitucionais, pela relevância do debate. Tal posição, entretanto, devolve a discussão à arena política e exige amplos debates parlamentares e uma alteração por meio de emenda constitucional.

Em segundo lugar, é fundamental que as hipóteses de inelegibilidade infraconstitucionais, ainda que obedecidas as condições técnicas de sua elaboração (lei complementar), atendam às determinações do próprio artigo 14, § 9º, e não limitem excessivamente o direito de participação política. Aliás, sobre o assunto, sempre válida a lição de Pontes de Miranda, que lembra que a Lei Complementar não emenda a Constituição, apenas complementa, de modo nenhuma pode alterar a Constituição, e há de ter o conteúdo que a própria constituição prevê²⁵.

Aqui, importante registrar que o Supremo Tribunal Federal, em debates sobre a matéria, concluiu, com relação às alterações da Lei Complementar 135/2010, que “o sacrifício exigido à liberdade individual de candidatar-se a cargo público eletivo não supera os benefícios socialmente desejados em termos de moralidade e probidade para o exercício de cargos públicos”²⁶.

Dizer que uma inelegibilidade não seria punição, mas sim uma norma de conteúdo, com todas as vênias, é mera retórica, pois desconsidera o direito individual de participação política previsto

25 MIRANDA, Pontes de. *Comentários à Constituição de 1967 com a Emenda Constitucional n. 1 de 1969*. TOMO III, 1973. Rio de Janeiro: Borsoi, p. 154.

26 ADC 29, Relator(a): Min. LUIZ FUX, Tribunal Pleno, julgado em 16/02/2012.

em todas as cartas de direitos e que fundamentam o surgimento do moderno Estado Democrático de Direito.

A lógica da defesa dos direitos humanos é justamente esta: a da tolerância e da garantia universal de sua concretização. Retirar de alguém o direito de candidatar-se, bem como retirar do povo o direito de votar em determinadas pessoas, constitui medida extrema e que será sempre, inevitavelmente, objeto de debate e questionamento, especialmente quando candidatos de grande apelo popular incidirem em inelegibilidades de cunho infraconstitucional.

Com efeito, a opção legislativa feita pelo alargamento das condições de inelegibilidade, já postas a prova e canceladas pelo Poder Judiciário, são opções políticas legítimas e coerentes com a ordem constitucional, ainda que se possa, com a devida vênia e respeito, discordar de seu conteúdo.

O que não se admite, entretanto, é a existência de normas de direito material que restrinjam, de qualquer forma, o direito de o cidadão apresentar seu nome como candidato, que ingressem no ordenamento jurídico por meio de lei ordinária. Esse é o ponto nevrálgico do presente ensaio: as normas existentes acerca do registro de candidatura.

4. DO REGISTRO DE CANDIDATO

Conforme bem ensina o professor Rodolfo Viana Pereira, “sob a ótica do Direito Constitucional, bastaria ao interessado preencher as condições de elegibilidade e não incidir nas causas de inelegibilidade para exercer, na plenitude, seu direito fundamental ao sufrágio passivo”²⁷, de modo que a efetivação do direito exigiria apenas um processo formal de registro da candidatura.

27 PEREIRA, Rodolfo Viana. *Condições de registrabilidade e condições implícitas de elegibilidade: esses obscuros objetos de desejo*. In SANTANO, Ana Claudia e SALGADO, Eneida Desiree. *Direito Eleitoral debates ibero-americanos*. Editora Ithala. Curitiba, 2014.

Importante registrar que há relevante doutrina tratando do pedido de registro de candidatura a partir da ideia de *condições de registrabilidade*, permitindo uma ampliação de requisitos por lei ordinária. Sobre o assunto, cita-se novamente o professor Rodolfo Viana Pereira:

Na impossibilidade de enquadrar tais tipos de requisitos na taxonomia constitucional, a doutrina e a jurisprudência criaram um novo enquadramento, um novo tronco de exigências oponíveis aos interessados em disputar o processo eleitoral: as chamadas *condições de registrabilidade*.

Tão simples quanto isso: tudo o que não é *condição de elegibilidade* (ou seu detalhamento infraconstitucional), nem *causa de inelegibilidade* (constitucional ou infraconstitucional) e ainda assim for obrigatório para a validade do registro de candidatura, passa a ser enquadrado no universo tortuoso das *condições de registrabilidade*²⁸.

Entretanto, registra-se que mesmo os autores que admitem a ampliação das condições de elegibilidade para além da Constituição Federal, como Adriano Soares da Costa, não deixam de reconhecer que a lei deverá “ser inspirada no sistema eleitoral constitucional e com o escopo de facilitar o pleno exercício da obtenção do direito de ser votado”²⁹.

A organização do processo eleitoral, modernamente, exige o atendimento a requisitos formais de registro prévio de candidatura. Ainda que em outros tempos tenhamos tido eleições sem registro prévio, isso parece ser impossível nos dias de hoje, pois tornaria inviável o próprio controle dos pleitos.

28 PEREIRA, *ibidem*.

29 COSTA, Adriano Soares da. *Instituições de Direito Eleitoral*. Lumen Iures: Rio de Janeiro, 2009. p. 33/34.

Assim, é necessário o respeito a determinados prazos e a apresentação de determinados documentos para efetuar o pedido de registro, conforme artigo 11, § 1º, da lei 9.504/97:

Art. 11. Os partidos e coligações solicitarão à Justiça Eleitoral o registro de seus candidatos até as dezenove horas do dia 15 de agosto do ano em que se realizarem as eleições. (Redação dada pela Lei nº 13.165, de 2015)

§ 1º O pedido de registro deve ser instruído com os seguintes documentos:

I - cópia da ata a que se refere o art. 8º;

II - autorização do candidato, por escrito;

III - prova de filiação partidária;

IV - declaração de bens, assinada pelo candidato;

V - cópia do título eleitoral ou certidão, fornecida pelo cartório eleitoral, de que o candidato é eleitor na circunscrição ou requereu sua inscrição ou transferência de domicílio no prazo previsto no art. 9º;

VI - certidão de quitação eleitoral;

VII - certidões criminais fornecidas pelos órgãos de distribuição da Justiça Eleitoral, Federal e Estadual;

VIII - fotografia do candidato, nas dimensões estabelecidas em instrução da Justiça Eleitoral, para efeito do disposto no § 1º do art. 59.

IX - propostas defendidas pelo candidato a Prefeito, a Governador de Estado e a Presidente da República.

Considerando o raciocínio desenvolvido ao longo do presente estudo, entende-se que as exigências do registro de candidatura visam a avaliar apenas se o candidato atende aos requisitos constitucionais de elegibilidade e se não incidem causas de inelegibilidade. Exigências que transbordem esse propósito estão eivadas de inconstitucionalidade e são indesejadas para o regime democrático.

O candidato que não possui nenhuma causa de inelegibilidade e preenche todas as condições de elegibilidade previstas, entregando devidamente a documentação exigida para efetuar o registro, deveria tê-lo, em qualquer circunstância, deferido. Portanto, feitas as observações acima, pertinente examinar a constitucionalidade dos documentos elencados no já referido artigo 11, da Lei 9.504/97, individualmente:

i) alguns documentos como a **foto de urna** e a **declaração por escrito**, não passam de meras formalidades necessárias à organização do processo eleitoral.

ii) a **declaração de bens, assinada pelo candidato** é requisito que visa a atender a uma exigência existente para quem pretende assumir qualquer cargo público³⁰.

iii) as **propostas defendidas pelo candidato** servem apenas para permitir um melhor debate político eleitoral. Eventualmente, esses documentos podem receber alguma relevância acadêmica ou prática, mas, no presente momento, não parece ser o caso, sendo dispiscientes maiores esclarecimentos.

iv) a **ata de convenção partidária e a prova de filiação** são exigências que regulam condição de elegibilidade previstas no texto Constitucional e que servem como prova de que o candidato está filiado e foi escolhido por determinado partido.

30 Lei 8.429/92. Art. 13. A posse e o exercício de agente público ficam condicionados à apresentação de declaração dos bens e valores que compõem o seu patrimônio privado, a fim de ser arquivada no serviço de pessoal competente.

Algumas considerações podem ser feitas com relação ao sujeito que atende as condições de elegibilidade, não possui causas de inelegibilidade, quer ser candidato, mas, no entanto, é impedido pela ausência de vontade de seu partido político.

Tal questão é realmente delicada, mormente se algum candidato de grande apelo popular for impedido de candidatar-se por ato de vontade da maioria do diretório de seu partido, não obstante tivesse potencial real de ser eleito. Caso dessa natureza merece ser pensado seriamente, uma vez que pode gerar sérios impactos no princípio da soberania popular.

Entretanto, uma vez tendo o constituinte optado pela exigência de filiação partidária como condição de elegibilidade, e não sendo permitido que os partidos apresentem número indefinido de candidatos, as convenções partidárias parecem atender aos preceitos constitucionais e se tratam apenas de uma primeira etapa do processo eleitoral.

Assim, o candidato deve sair-se vitorioso no pleito interno de seu partido e, posteriormente, concorrer com os escolhidos pelos demais partidos, de modo que a falta de escolha de um candidato por parte de sua agremiação partidária não se constitui em violação às normas constitucionais de elegibilidade, pois ao candidato foi oferecida a oportunidade de disputar internamente a vaga.

Também não se pode olvidar, nesse ponto, a existência de alguns debates recentes a respeito da possibilidade de candidaturas avulsas. Se reconhecida a constitucionalidade da tese, obviamente não se poderá exigir prova de filiação e ata de convenção partidária quando do registro de candidatura.

Sobre o tema, o Supremo Tribunal Federal, nos autos do ARE 1054490, reconheceu a repercussão geral acerca da possibilidade constitucional de um candidato sem filiação partidária disputar eleições, sob o fundamento de que poderia contrariar o Pacto de San José da Costa Rica, que não prevê tal exigência.

Ocorre que o Pacto de San Jose da Costa Rica, em seu artigo 23, acima citado, apenas faz referência à impossibilidade de limitações serem realizadas por meio de lei, nada tratando acerca de condições de elegibilidade criadas diretamente pelo constituinte. Além disso, é evidente que a regra de prévia inscrição partidária sequer pode ser considerada como limitadora do direito individual de participação política, visto que a realidade brasileira oferece uma ampla gama de possibilidades a qualquer eleitor interessado em ingressar em algum partido.

Compreende-se, por qualquer lógica que se avalie os requisitos de registro vinculados à filiação partidária, que há a necessidade de reconhecer sua conformidade com as previsões constitucionais, de modo que a norma de registro, nesse aspecto, atende às exigências do ordenamento pátrio.

v) a **Cópia do título eleitoral ou certidão, fornecida pelo Cartório Eleitoral, de que o candidato é eleitor na circunscrição ou requereu sua inscrição ou transferência de domicílio**, também pretende atender a uma condição constitucional de elegibilidade, referente ao domicílio eleitoral, na forma e nos prazos regulados pela lei ordinária, como facultado diretamente pela Constituição Federal. Tal prazo, que já foi de um ano, atualmente é de seis meses. De qualquer forma, em ambos os casos, não merece maiores questionamentos, diante da evidente razoabilidade das previsões, que se constituem em opções legítimas do legislador ordinário.

vi) as **certidões criminais fornecidas pelos órgãos de distribuição da Justiça Eleitoral, Federal e Estadual** são provas de ausência de causa de inelegibilidade. Com estas certidões, atende-se ao disposto no artigo 1º, inciso I, alínea “e”, da Lei Complementar 64/90:

Art. 1º São inelegíveis:

I - para qualquer cargo:

(...)

e) os que forem condenados, em decisão transitada em julgado ou proferida por órgão judicial colegiado, desde a condenação até o transcurso do prazo de 8 (oito) anos após o cumprimento da pena, pelos crimes:

1. contra a economia popular, a fê pública, a administração pública e o patrimônio público;
2. contra o patrimônio privado, o sistema financeiro, o mercado de capitais e os previstos na lei que regula a falência;
3. contra o meio ambiente e a saúde pública;
4. eleitorais, para os quais a lei comine pena privativa de liberdade;
5. de abuso de autoridade, nos casos em que houver condenação à perda do cargo ou à inabilitação para o exercício de função pública;
6. de lavagem ou ocultação de bens, direitos e valores;
7. de tráfico de entorpecentes e drogas afins, racismo, tortura, terrorismo e hediondos;
8. de redução à condição análoga à de escravo;
9. contra a vida e a dignidade sexual; e
10. praticados por organização criminosa, quadrilha ou bando;

Como dito acima, pode-se discordar das opções do legislador infraconstitucional, mas isso exigiria uma alteração legislativa do atual texto da Lei Complementar 64/1990. Portanto, considerando as previsões atuais, a documentação exigida tem completa consonância com o texto Constitucional.

Ainda, com relação as certidões, cabe a lembrança de que a mesma Lei, em seu artigo 26-C³¹, prevê a possibilidade de suspensão da inelegibilidade em caráter cautelar, pelo órgão colegiado do tribunal ao qual couber a apreciação do recurso contra as decisões colegiadas previstas na alínea “e”. Assim, em caso de incidência das previsões da alínea “e”, caberá ao candidato demonstrar eventual suspensão da inelegibilidade, juntando documentos comprobatórios quando da apresentação de eventual certidão positiva.

vii) por fim, a **certidão de quitação eleitoral** representa, sem dúvida alguma, o ponto mais polêmico com relação às previsões da Lei 9.504/97 em relação ao registro de candidatura. Para tratar do tema, bom lembrar que a Lei Eleitoral n.º 9.100/95, antecessora da atual legislação, não previa essa certidão como documento necessário ao pedido registro de candidatura, conforme estabelecido em seu artigo 12, verbis:

Art. 12. Os partidos políticos e as coligações solicitarão à Justiça Eleitoral o registro de seus candidatos até as dezenove horas do dia 5 de julho de 1996.

§ 1º O pedido de registro deve ser instruído com os seguintes documentos:

I - cópia, autenticada pela Justiça Eleitoral, da ata a que se refere o art. 9º;

31 Art. 26-C. O órgão colegiado do tribunal ao qual couber a apreciação do recurso contra as decisões colegiadas a que se referem as alíneas d, e, h, j, l e n do inciso I do art. 1º poderá, em caráter cautelar, suspender a inelegibilidade sempre que existir plausibilidade da pretensão recursal e desde que a providência tenha sido expressamente requerida, sob pena de preclusão, por ocasião da interposição do recurso.

II - autorização do candidato, em documento com a assinatura reconhecida por Tabelião;

III - prova de filiação partidária;

IV - cópia do título eleitoral ou certidão fornecida pelo Cartório Eleitoral de que o candidato é eleitor no Município desde 15 de dezembro de 1995, ou que requereu sua inscrição ou transferência de domicílio até aquela data;

V - certidões criminais fornecidas pelos órgãos de distribuição da Justiça Eleitoral, Federal e Estadual;

VI - declaração de bens, assinada pelo candidato, com os respectivos valores atualizados.

Note-se, portanto, que a ideia de “certidão de quitação eleitoral” surge no ordenamento jurídico apenas com a Lei 9.504/97 que, contudo, não delimitava o seu conteúdo. Ou seja, diante da omissão legislativa, os requisitos para a obtenção da “certidão de quitação eleitoral” acabaram sendo criados pelo próprio TSE, no ano de 2004, por meio de resolução, sendo aplicados pela primeira vez nas eleições de 2006³². Assim, em sessão administrativa, o TSE estabeleceu o seguinte conteúdo para o conceito de quitação eleitoral:

O conceito de quitação eleitoral reúne a plenitude do gozo dos direitos políticos, o regular exercício do voto, salvo quando facultativo, 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

32 Nas eleições de 2004 não foi exigida a quitação eleitoral dos candidatos, segundo os pressupostos estabelecidos na Res.-TSE nº 21.823/2004, porque não havia condições de caráter operacional, na iminência do início do período eleitoral daquele ano, a permitir a aferição de todas as situações previstas pelo Tribunal. (Recurso Ordinário nº 1108, Acórdão, Relator(a) Min. Marcelo Henrique Ribeiro De Oliveira, Publicação: PSESS - Publicado em Sessão, Data 27/09/2006)

não remetidas, excetuadas as anistias legais, e a regular prestação de contas de campanha eleitoral, quando se tratar de candidatos³³.

A partir de 2006, os juízes e os tribunais eleitorais passaram a negar certidão a candidatos que tivessem pendências com a Justiça Eleitoral, criando verdadeiras restrições ao direito fundamental de participação política passiva, não previstas na Constituição ou na Lei Complementar 64/90.

Desde então, muita polêmica tem surgido acerca da compreensão de seu conteúdo. Discutiu-se, por exemplo, o momento do pagamento e parcelamento de multas eleitorais³⁴, a ausência de voto em referendo³⁵, bem como a existência de contas desaprovadas ou não prestadas pelo candidato, sendo este último ponto um dos que mais gerou discussão em virtude da posição do TSE que ameaçava negar a certidão para candidatos que tivessem as contas de campanha desaprovadas no pleito de 2010:

A restrição à obtenção de quitação eleitoral em decorrência de prestação de contas após o prazo definido nas instruções pertinentes à arrecadação e à aplicação de recursos por candidatos e comitês financeiros e à prestação de contas nas eleições municipais de 2008, bem como na hipótese de desaprovação das contas, somente alcançará situações verificadas a partir do referido pleito, não atingindo eleições anteriores. Alteração das instruções pertinentes para, ultrapassado o período do mandato ao qual concorreu o candidato inadimplente, subsistindo a

33 BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Processo Administrativo 19.205. Resolução n. 21.823 julgado em 15 de junho de 2004. Ministro Francisco Peçanha Martins (relator). Disponível em: <<http://www.tse.gov.br>>. Acesso em: 08 fev. 2009.

34 O parcelamento de multa em momento posterior ao pedido de registro de candidatura não afasta a irregularidade quanto à falta de quitação eleitoral do candidato que é aferida no momento do referido pedido. (Recurso Ordinário nº 1108, Acórdão, Relator(a) Min. Marcelo Henriques Ribeiro Oliveira, Publicação: Publicado em Sessão, Data 27/09/2006).

35 Recurso. Decisão que indeferiu registro de candidatura. Necessidade de a recorrente ter votado ou justificado sua ausência no referendo de 2005. Falta de quitação com a Justiça Eleitoral. Circunstância que impede o deferimento do pedido. Provimento negado. (Registro de Candidatura n. 60, Relator(a) Dr. Jorge Alberto Zugno. JORGE ALBERTO ZUGNO. Publicado em Sessão, Data 31/07/2008)

omissão, estender os efeitos da restrição à quitação eleitoral até a efetiva apresentação das contas³⁶.

Como resposta, em 2009, o Congresso Nacional legislou sobre o tema e definiu, por lei ordinária, o conceito de certidão de quitação eleitoral, incluindo o parágrafo 7º no artigo 11 da lei 9504/97³⁷:

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 eleitoral.

Na ocasião, a toda evidência, pretendia o legislador enfrentar a posição do TSE que negava a certidão de quitação eleitoral a quem tivesse as contas de campanha desaprovadas.

De toda sorte, para o propósito do presente artigo, é importante registrar que dispor da matéria através de resolução, como fez o egrégio Tribunal Superior Eleitoral em 2004, ou por meio de lei ordinária, como feito em 1997 e 2009, pelo Poder Legislativo, significa criar hipóteses de restrição à capacidade eleitoral passiva sem qualquer amparo na Constituição Federal.

Ainda que o TSE venha consolidando o entendimento de que a certidão de quitação eleitoral se constituiria uma condição infraconstitucional de elegibilidade³⁸, o que se tem, utilizando conceito

36 PROCESSO ADMINISTRATIVO nº 19899, Resolução normativa de , Relator(a) Min. Ari Pargendler, Publicação: RJTSE - Revista de jurisprudência do TSE, Volume 20, Tomo 3, Data 30/09/2008, Página 191

37 A lei Também inclui o § 8º no mesmo artigo, explicando a questão da multa eleitoral: Para fins de expedição da certidão de que trata o § 7º, considerar-se-ão quites aqueles que: I - condenados ao pagamento de multa, tenham, até a data da formalização do seu pedido de registro de candidatura, comprovado o pagamento ou o parcelamento da dívida regularmente cumprido; II - pagarem a multa que lhes couber individualmente, excluindo-se qualquer modalidade de responsabilidade solidária, mesmo quando imposta concomitantemente com outros candidatos e em razão do mesmo fato.

38 A aferição da plenitude do exercício dos direitos políticos, notadamente, como condição de

de Jose Jairo Gomes, “são fatores negativos cuja presença obstrui ou subtrai a capacidade eleitoral passiva do nacional, tornando-o inapto para receber votos e, pois, exercer mandato representativo”³⁹, ou seja, uma típica circunstância de inelegibilidade.

Compete reiterar que as condições de elegibilidade estão taxativamente previstas no Texto Constitucional, enquanto as causas de inelegibilidade somente podem ser previstas por meio de Lei Complementar, de modo que, sob qualquer enfoque, inaceitável a restrição ao direito de candidatura por meio de Lei Ordinária.

A crítica ora feita às restrições em matéria de registro de candidatura não são novidades, embora sejam ainda raras na academia, local onde o debate deve ser cada vez mais fomentado. Importante, nesse sentido, a posição de Rodrigo Cyrineu com relação à questão da não apresentação de contas eleitorais:

A não apresentação impede a diplomação (Lei 9.504/1997, artigo 29, parágrafo 2º), tornando inócuo o registro e, ainda, impede, segundo a disciplina legal, a quitação eleitoral do candidato (Lei 9.504/1997, artigo 11, parágrafo 7º), sem a qual não poderá pleitear nova candidatura, de modo que se está, indubitavelmente, a se tratar de uma inelegibilidade.

Todavia, como se sabe, apenas a Constituição Federal ou lei complementar específica poderão dispor sobre causas de inelegibilidade (CF, artigo 14, parágrafo 9º), de modo que a exigência de apresentação das contas como requisito para a quitação eleitoral prevista na Lei 9.504/1997, de status meramente ordinário, é chapadamente inconstitucional, daí o porquê de se falar de um caso de inelegibilidade mal resolvido⁴⁰.

elegibilidade, demanda do cidadão o cumprimento integral das obrigações políticos-eleitorais preconizadas nos diplomas normativos, consolidando-se na certidão de quitação eleitoral. (Recurso Especial Eleitoral nº 12113, Acórdão, Relator(a) Min. Luiz Fux, Publicação: DJE - Diário de justiça eletrônico, Data 02/06/2017)

39 GOMES, *ibidem*, p. 193.

40 CYRINEU, Rodrigo. *Prestação de Contas de Campanha: um caso de inelegibilidade mal resolvido*. Disponível em:

<https://www.conjur.com.br/2016-jun-22/rodrigo-cyrineu-inelegibilidade-mal-resolvido>. Acesso em 20 de janeiro de 2017

O mesmo raciocínio feito pelo autor à ausência de prestação de contas deve ser estendido, por razões elementares, àqueles que possuem outros débitos com a Justiça Eleitoral com relação ao voto, a convocações ou a multas. Em todas essas circunstâncias, se está diante de verdadeira causa de inelegibilidade, retirando o direito de ser candidato por meio de Lei Ordinária. Ao também criticar restrições ordinárias à capacidade eleitoral passiva, referiu Rodolfo Viana Pereira que tal ideia:

(...) significa inaugurar a hipótese de a minoria parlamentar, sem anteparo constitucional, criar empecilhos, via lei ordinária, ao exercício dos direitos políticos. A reserva constitucional em matéria de elegibilidade e de inelegibilidade (neste caso também com a autorização de regulação via lei complementar) faz parte da arquitetura protetiva da democracia, aí incluída a cláusula da anualidade prevista no artigo 16 da Carta Maior e a taxatividade das hipóteses de cassação de direitos políticos, insculpidos no artigo 15 do mesmo diploma⁴¹.

O tema da conformidade da certidão de quitação eleitoral com a Constituição Federal torna-se especialmente relevante diante das discussões que têm acontecido nas Cortes Superiores. Nesse diapasão, em 2015 o TSE julgou o Processo Administrativo nº 313-98.2013.6.00.0000, originário do Mato Grosso do Sul, mas com interesse de diversos outros TRE's, oportunidade em que se discutiu o cadastro eleitoral gerenciado pela Corregedoria-Geral Eleitoral. Em seu voto, o eminente Min. Relator, João Otávio de Noronha, explicou como se dava a inscrição de eventuais registros de inelegibilidade do Sistema Elo da Justiça Eleitoral:

O Sistema Elo, ferramenta desenvolvida para o gerenciamento das informações do cadastro eleitoral, está atualmente programado

41 PEREIRA, *ibidem*.

a considerar não quite toda inscrição que tenha registro de inelegibilidade, haja vista terem-se como compreendidos na expressão “plenitude do gozo dos direitos políticos”, em seu sentido mais amplo, os direitos políticos ativos (*jus suffragii*) e os passivos (*jus honorum*).

[...]

Atualmente, os eleitores que tenham registro de inelegibilidade em situação “ativo” em seus históricos ficam impossibilitados de obter certidão de quitação eleitoral e de requerer as operações de revisão, transferência e segunda via, o que, em determinadas hipóteses, pode lhes obstar o exercício da garantia constitucional do voto e a fruição de direitos na órbita civil⁴².

Denota-se, pois, que para além da própria inelegibilidade, o cidadão ao ser inscrito no referido cadastro também perderia a sua quitação eleitoral. No entanto, adotando posição que parece a mais adequada, o TSE corrigiu essa “falha” no sistema, que, sob a sua ótica, constituiria extrapolação aos efeitos da condenação criminal⁴³:

[...] o impedimento à quitação eleitoral daqueles que ostentem somente registro de inelegibilidade no histórico de suas inscrições no cadastro eleitoral consubstancia indevida extrapolação dos efeitos da condenação criminal, ultrapassada a extinção da pena.

A inelegibilidade, tida como causa de restrição à capacidade eleitoral passiva, não pode impor, em ofensa aos princípios do contraditório e da ampla defesa, limitações à quitação eleitoral de forma automática, devendo as ocorrências porventura consignadas no cadastro eleitoral a esse título servir como

42 Processo Administrativo nº 31398, Acórdão, Relator(a) Min. João Otávio De Noronha, Publicação: DJE - Diário de justiça eletrônico, Data 29/09/2015

43 Para os autores deste texto, constitui também e precipuamente, violação ao próprio texto constitucional.

elemento embaixador do exame, pela autoridade judiciária competente, de eventual pedido de registro de candidatura a cargo eletivo.

Na mesma linha, o Supremo Tribunal Federal deverá julgar em breve a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.899/DF, proposta pelo Procurador-Geral da República, em que se pede que a Corte dê interpretação conforme a Constituição Federal ao § 7º, do artigo 11, da Lei das Eleições, para que a expressão “apresentação de contas”, que integra o conceito de quitação eleitoral, seja entendida em seu sentido substancial, e não apenas literal. Conforme o entendimento do Ministério Público Eleitoral, o cidadão que tiver suas contas de campanha desaprovadas não poderia obter a certidão de quitação eleitoral.

Com a devida vênia, parece totalmente equivocada tal posição, na medida em que, mais uma vez, tenta-se por via transversa impedir o pleno exercício do direito constitucional de ser votado, criando-se regras que não encontram amparo na Carta Maior. Espere-se que o STF não alargue o conceito da referida expressão.

Em que pese isso, hoje, quem não exerce o seu regular direito de voto, não atende às convocações da Justiça Eleitoral, recebe multas de cunho eleitoral, ou não apresenta contas de campanha, não recebe sua certidão de quitação eleitoral e fica alijado do direito de pleitear o registro de sua candidatura. Ou seja, chamando de elegibilidade ou inelegibilidade, o que se tem são limitações ao direito fundamental de natureza política por meio de Lei Ordinária, sem qualquer respaldo no ordenamento jurídico constitucional pátrio.

5. CONCLUSÃO

Não obstante a evolução na universalização do sufrágio, passivo e ativo, temos percorrido um caminho inverso no Brasil dos últimos 50 anos com relação ao *ius honorum* especificamente. Albergado no fundamento constitucional da moralidade, tem-se visto uma tendência constante de ampliação das restrições de parcela dos direitos políticos, ou, em outras palavras, do direito de ser votado e de exercer cargos eletivos.

Entretanto, é necessário repensar se o registro de candidatura é realmente o melhor momento para a tutela do eleitor, pois inegável que tal pretensão é típica de períodos autoritários, ou de grande questionamento democrático.

A possibilidade de excluir do processo eleitoral candidatos de grande apelo popular sempre será objeto de questionamentos e, por via transversa, poderá ter implicações na legitimidade dos governos.

Assim, é de se questionar também a própria opção constitucional do artigo 14, § 9º, bem como o conteúdo da Lei Complementar 64/90, com suas alterações posteriores. Contudo, essa é matéria que deve ser discutida na seara política dos parlamentos e, portanto, foge ao escopo do presente artigo.

O que não se pode admitir, de forma alguma, é a previsão de restrições ao direito fundamental de participação política por meio de legislação ordinária, motivo pelo qual se conclui pela inconstitucionalidade do conceito de certidão de quitação eleitoral previsto no artigo 11, § 7º, da Lei 9.504/97.

A certidão pode continuar existindo no ordenamento jurídico, conforme previsto no art. 11, § 1º, inciso VI, da Lei das Eleições, mas em leitura conforme a Constituição, seu conteúdo deve ser limitado à plenitude do gozo dos direitos políticos.

Por fim, entende-se que qualquer exigência ao registro de candidatura deve ser limitada à comprovação do atendimento das condições de elegibilidade, conforme previsão constitucional, bem como à análise da existência de eventual causa de inelegibilidade, considerando a Constituição Federal e a Lei Complementar 64/90.

6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**. 7ª edição. Traduzido por Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

BONAVIDES, Paulo. **Ciência política**. 3ª edição. São Paulo: Forense, 1976.

COSTA, Adriano Soares da. **Instituições de Direito Eleitoral**. 8ª Edição. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2009.

COSTA, Tito. **Recursos em Matéria Eleitoral**. 7ª edição. Editora Revista dos Tribunais. São Paulo, 2000.

CYRINEU, Rodrigo. **Prestação de Contas de Campanha**: um caso de inelegibilidade mal resolvido. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2016-jun-22/rodrigo-cyrineu-inelegibilidade-mal-resolvido>. Acesso em 20 de janeiro de 2017.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Comentários à Constituição Brasileira**: Emenda Constitucional n.º 1, de 17 de outubro de 1969. 2ed, 1977, v3, p. 61.

GOMES, Jose Jairo. **Direito Eleitoral**. 13ª, edição. Atlas: São Paulo, 2017.

HABERMAS. Jorgen. **Direito e democracia**: entre a facticidade e a validade. Direito e democracia: entre a facticidade e a validade. V. I. 2.ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.

LOCKE, John. **Segundo tratado sobre o governo**. Traduzido por Alex Marins. São Paulo: Martin Claret, 2002.

MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de Direito Constitucional**. 7ª edição. São Paulo: Saraiva, 2002.

MIRANDA, Pontes. **Comentários à constituição de 1946**. Rio de Janeiro: Borsoi, 1960. p. 407. Tomo II.

SARMENTO, Daniel. **Direitos Fundamentais e Relações Privadas**. Rio de Janeiro: Lumem Júris, 2004.

SOUZA JÚNIOR, Cezar Saldanha de. **Consenso e democracia constitucional**. Porto Alegre: Sagra Luzzatto.

PEREIRA, Rodolfo Viana. **Condições de registrabilidade e condições implícitas de elegibilidade**: esses obscuros objetos de desejo. In SANTANO, Ana Claudia e SALGADO, Eneida Desiree. *Direito Eleitoral debates ibero-americanos*. Editora Ithala. Curitiba, 2014.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 24ª edição. São Paulo: Malheiros, 2005.

VELOSO, Carlos Mario, AGRA, Walber de Moura. **Elementos de Direito Eleitoral**. 5ª edição. Editora Saraiva, São Paulo, 2016.

WEFFORT, Francisco C. **Por que democracia**. 4ª edição. São Paulo: Brasiliense, 1986.

ZÍLIO, Rodrigo Lopes. **Direito Eleitoral**. 5ª edição. Porto Alegre: Editora Verbo Jurídico, 2016.