

# ANÁLISE JURÍDICA DO RECÉM-CRIADO REQUERIMENTO DE DECLARAÇÃO DE ELEGIBILIDADE E SUA COMPATIBILIDADE COM O TAMBÉM NOVO ART. 26-D DA LEI COMPLEMENTAR N. 64/1990

LEGAL ANALYSIS OF THE NEWLY CREATED REQUEST FOR DECLARATION OF ELIGIBILITY AND ITS COMPATIBILITY WITH THE NEWLY INTRODUCED ARTICLE 26-D OF COMPLEMENTARY LAW N. 64/1990

Rogério Braz Mehanna Khamis<sup>1</sup>

*Recebido em 7 de outubro e aprovado em 11 de novembro de 2025.*

## RESUMO

O artigo analisa o Requerimento de Declaração de Elegibilidade (RDE), criado pelo § 16 do art. 11 da Lei n. 9.504/1997, em sua relação com o art. 26-D da LC n. 64/1990, ambos introduzidos pela LC n. 219/2025. Examina-se se o RDE possui natureza jurisdicional ou se configura ato administrativo enunciativo, de caráter apenas declaratório. Conclui-se que o RDE não substitui o registro de candidatura, mas atua como instrumento auxiliar da Justiça Eleitoral, voltado a reduzir incertezas sobre a elegibilidade de pré-candidatos e partidos, sem afastar o registro como momento decisivo para aferição da capacidade eleitoral passiva.

**Palavras-chave:** Direito Eleitoral; elegibilidade; inelegibilidade; registro de candidatura; ato administrativo.

## ABSTRACT

The article analyses the Request for Declaration of Eligibility (RDE), created by § 16 of article 11 of Law n. 9.504/1997, in relation to article 26-D of Complementary Law n. 64/1990, both introduced by Complementary Law n. 219/2025. It examines whether the RDE has a jurisdictional nature or constitutes an administrative declaratory act. The study concludes that the RDE does not replace the candidate

<sup>1</sup> Mestre em Direito, professor universitário, advogado eleitoralista.

*registration process but serves as an auxiliary instrument of the Electoral Justice, aimed at reducing uncertainties regarding the eligibility of pre-candidates and political parties, while maintaining the registration as the decisive moment for assessing passive electoral capacity.*

**Keywords:** Electoral Law; eligibility; ineligibility; candidacy registration; administrative act.

## Sumário

1. Introdução;
2. A insatisfação com os prazos dos registros de candidatura após a reforma eleitoral introduzida pela Lei n. 13.165/2015;
3. A fugacidade do reconhecimento da elegibilidade;
4. A aparente incompatibilidade entre o § 16 do art. 11 da Lei n. 9.504/1997 e o art. 26-D da LC n. 64/1990: necessidade de busca de uma interpretação sistemática;
5. A dupla função da Justiça Eleitoral;
6. O paradigma do registro de candidatura;
7. Outro paradigma: as anotações de ASO;
8. A impossibilidade sistemática de o RDE ter natureza jurisdicional;
9. Consequência prática: valor persuasivo e expectativa de direito;
10. Conclusão; Referências

## 1 INTRODUÇÃO

A Lei Complementar n. 219, de 2025, promoveu uma das mais relevantes reformas recentes no Direito Eleitoral brasileiro, introduzindo modificações significativas na Lei Complementar n. 64, de 1990 e na Lei n. 9.504, de 1997. Entre as principais mudanças, destacam-se a alteração dos prazos de desincompatibilização, a redefinição do termo inicial de contagem dos prazos de inelegibilidade e a criação de dois novos dispositivos centrais para o presente estudo: o art. 26-D da LC n. 64/1990 e o § 16 do art. 11 da Lei n. 9.504/1997.

O novo art. 26-D reafirma a regra de que as condições de elegibilidade e as causas de inelegibilidade devem ser aferidas no momento do pedido de registro de candidatura, ressalvando, entretanto, a possibilidade de a Justiça Eleitoral reconhecer supervenientemente alterações fáticas ou jurídicas que afastem ou extingam a inelegibilidade até a data da diplomação. Por sua vez, o § 16 do art. 11 da Lei n. 9.504/1997 inovou ao criar o Requerimento de Declaração de Elegibilidade (RDE), instrumento que permite ao pré-candidato — ou ao partido político a que esteja filiado — submeter previamente à Justiça Eleitoral eventual dúvida razoável sobre sua capacidade eleitoral passiva, admitindo-se ainda a possibilidade de impugnação no prazo de cinco dias por qualquer partido com atuação na circunscrição.

A convivência desses dois dispositivos, introduzidos pela mesma lei reformadora, suscita uma questão central: qual a função e quais os limites de validade do RDE diante da regra do art. 26-D, que consagra o registro de candidatura como momento próprio de aferição das condições de elegibilidade e inelegibilidade?

Embora o rito processual do RDE ainda dependa de regulamentação pelo Tribunal Superior Eleitoral, inclusive com definições de competência, já que a lacônica redação legal nada dispôs sobre o tema, a análise de sua natureza jurídica e de sua compatibilidade com o art. 26-D se impõe como debate indispensável, seja para compreender o alcance prático do novo mecanismo, seja para avaliar se ele representa um avanço na segurança jurídica ou apenas um potencial fator de sobreposição e conflito procedimental no contencioso eleitoral.

É justamente essa reflexão que se pretende desenvolver ao longo do presente artigo, examinando os fundamentos, limites e eventuais contradições do recém-criado Requerimento de Declaração de Elegibilidade em face do também novo art. 26-D da LC n. 64/1990, à luz dos princípios constitucionais e das exigências de estabilidade e racionalidade do processo eleitoral.

## **2 A INSATISFAÇÃO COM OS PRAZOS DOS REGISTROS DE CANDIDATURA APÓS A REFORMA ELEITORAL INTRODUZIDA PELA LEI N. 13.165/2015**

A Lei n. 13.165, de 2015, conhecida como Minirreforma Eleitoral, promoveu alterações significativas na dinâmica das eleições brasileiras. Dentre as modificações de maior impacto, está a redução substancial do período de campanha eleitoral. Até então, as campanhas tinham duração aproximada de três meses, permitindo maior tempo de exposição das candidaturas e de processamento das questões jurídicas correlatas. Com a alteração introduzida no art. 36 da Lei n. 9.504/1997, a propaganda eleitoral passou a ser permitida apenas a partir de 15 de agosto do ano da eleição, restringindo o período de campanha a aproximadamente 45 dias.

Essa mudança foi acompanhada, ainda, da redução do prazo para a escolha dos candidatos pelos partidos políticos, fixando-se a realização das convenções partidárias no curto intervalo entre 20 de julho e 5 de agosto, dependendo por óbvio o Requerimento de Registro de Candidaturas (RRC) da realização das respectivas convenções. Com isso, o calendário eleitoral tornou-se mais enxuto, comprimindo o tempo disponível tanto para a articulação política quanto para a análise jurídica das candidaturas.

Além das críticas ao encolhimento do calendário eleitoral, as justificativas da Emenda de Plenário n. 6 ao PLP nº 192/2023 (Brasil, 2023) também registram expressamente a insatisfação quanto à falta de previsibilidade e racionalidade dos prazos relacionados ao registro de candidaturas, destacando que a legislação eleitoral vigente impõe uma compressão excessiva dos períodos de definição e aferição da elegibilidade, o que compromete a estabilidade do processo eleitoral.

Entretanto, a referida reforma não trouxe qualquer ajuste no rito processual dos pedidos de registro de candidatura e de suas impugnações, que permaneceram regidos pelas mesmas regras anteriores. Esse descompasso entre a redução do período de campanha e a manutenção do procedimento judicial tradicional acarretou consequências relevantes para a estabilidade e previsibilidade do processo eleitoral.

Passou a ser comum que inúmeros candidatos concorressem às eleições com sua situação jurídica ainda *sub judice*, ou seja, sem decisão definitiva da Justiça Eleitoral acerca do deferimento ou não de seus registros. Em muitos casos, os processos relativos a registros de candidatura só alcançaram decisão final após a realização das eleições, e não raras vezes houve candidatos que, mesmo obtendo a maior votação nas urnas, tiveram posteriormente reconhecida alguma inelegibilidade, resultando em sua exclusão do pleito após o sufrágio popular.

Esse cenário gerou forte sensação de insegurança e insatisfação na sociedade. De um lado, os eleitores, que se viram frustrados ao constatar que o voto depositado em candidatos posteriormente considerados inelegíveis não produziu efeitos práticos. De outro, os próprios candidatos e partidos, que enfrentaram uma disputa desigual, marcada por incertezas jurídicas e pela falta de uniformidade na definição da legitimidade das candidaturas antes da eleição.

Portanto, a reforma de 2015, embora tenha buscado reduzir custos e simplificar o calendário eleitoral, acabou por criar um problema estrutural no processo de registro de candidaturas, cuja consequência mais visível foi a multiplicação de situações de instabilidade, com impacto direto na credibilidade das eleições e na confiança da população na Justiça Eleitoral.

Consequentemente à insatisfação demonstrada, era esperado que surgisse no ordenamento jurídico alguma tentativa de solucionar essas questões. É assim que enxergamos a criação do RDE pelo legislador, como uma tentativa de obtenção antecipada de declaração que dê ao partido e ao próprio candidato uma “certeza” de sua elegibilidade, antes mesmo do pedido de registro de candidatura.

Compete-nos, contudo, investigar como essa tentativa legislativa se encaixa no universo jurídico positivado das eleições do Brasil, até mesmo para avaliarmos se ela efetivamente se prestará a atingir o resultado almejado.

### **3 A FUGACIDADE DO RECONHECIMENTO DA ELEGIBILIDADE**

A elegibilidade constitui, em sua essência, um estado jurídico transitório, reconhecido e declarado apenas no contexto específico da eleição para a qual se apresenta o candidato. Não se trata, portanto, de uma qualidade permanente, inerente ou perene ao indivíduo, mas de uma condição jurídica que se projeta no tempo de forma episódica, restrita ao processo eleitoral em questão.

Essa natureza fugaz da elegibilidade revela-se no fato de que sua verificação está sempre vinculada ao momento da formalização da candidatura e ao atendimento dos requisitos legais exigidos para aquele pleito em particular, conforme historicamente estabelece a legislação. Cumpridas as condições de elegibilidade e ausentes as causas de inelegibilidade vigentes no instante da análise do registro de candidatura, reconhece-se o direito de ser votado. Contudo, tal reconhecimento não se perpetua, tampouco se incorpora de maneira definitiva à esfera jurídica do cidadão, desaparecendo tão logo encerrado o processo eleitoral em que se deu sua aferição.

Adriano Soares da Costa (2002, p. 233), com a clareza habitual, destaca que a elegibilidade não pode ser confundida com uma qualidade personalista, constante e ininterrupta da vida do nacional. Conforme leciona:

A elegibilidade é o direito de ser votado. Mas tal direito não é um estado jurídico constante no tempo, ininterrupto, como uma qualidade personalista agregada à vida do nacional. De maneira alguma. O direito de ser votado é sempre o direito de se candidatar a determinada eleição [...].

Dessa forma, o direito de ser votado deve ser compreendido como uma situação jurídica condicionada, que nasce com o deferimento do registro de candidatura e que se extingue automaticamente com o término da eleição a que se refere. O cidadão que foi elegível em um pleito não se torna, por esse motivo, elegível em caráter permanente, visto que o exame de suas condições deverá ser renovado a cada processo eleitoral.

Esse caráter transitório tem reflexos práticos relevantes. Um indivíduo que, em determinado momento, atende às condições de elegibilidade pode, no pleito seguinte, não mais satisfazê-las, seja por superveniência de causa de inelegibilidade, seja por ausência de requisito legal. De igual modo, alguém que se

encontrava inelegível pode, em momento posterior, readquirir a aptidão para concorrer. Assim, alguém indeferido em um pleito poderá estar elegível no próximo. Alguém inelegível para um cargo pode ser elegível para outro, e assim por diante.

Portanto, a fugacidade da elegibilidade reforça a ideia de que o direito de ser votado não constitui um atributo permanente da personalidade política do cidadão, mas um estado jurídico episódico, que se renova e se extingue a cada eleição, em conformidade com a verificação das condições previstas em lei e das circunstâncias de fato que envolvem o processo eleitoral.

É essa efemeridade que justifica a regra legal, historicamente consolidada, de que a elegibilidade do candidato para o cargo pretendido e para o pleito em questão deverá ser avaliada na ocasião do seu pedido de registro de candidatura. Não à toa, há muito a jurisprudência eleitoral consolidou que o momento de aferição da elegibilidade é o registro de candidatura. Trazemos paradigmático acórdão do Tribunal Superior Eleitoral (2008):

Registro. Candidato. Prefeito. Direitos políticos. Suspensão. 1. As causas de inelegibilidade e as condições de elegibilidade são aferidas no momento da formalização da candidatura. 2. A imposição da pena de suspensão de direitos políticos em sede de ação civil pública, cuja sentença foi proferida após o pedido de registro, não causa óbice ao deferimento da candidatura. Agravo regimental a que se nega provimento. Agravo Regimental em Recurso Especial Eleitoral n. 33683 (Brasil, 2008).

Assim, a redação legal, inserida no art. 26-D da Lei Complementar n. 64/90, simplesmente insere na lei o consolidado entendimento doutrinário e jurisprudencial de que a efêmera situação da elegibilidade comporta ser aferida quando há pedido de registro de candidatura.

#### **4 A APARENTE INCOMPATIBILIDADE ENTRE O § 16 DO ART. 11 DA LEI N. 9.504/1997 E O ART. 26-D DA LEI COMPLEMENTAR N. 64/1990: NECESSIDADE DE BUSCA DE UMA INTERPRETAÇÃO SISTEMÁTICA**

A Lei Complementar n. 219/2025, ao introduzir o § 16 no art. 11 da Lei n. 9.504/1997 e o art. 26-D na Lei Complementar n. 64/1990, acabou por gerar um debate jurídico relevante acerca da harmonia entre esses dois dispositivos.

De um lado, o art. 26-D da LC n. 64/1990 reafirma a diretriz consolidada pela jurisprudência eleitoral: as condições de elegibilidade e as causas de inelegibilidade devem ser aferidas no momento do pedido de registro de candidatura,

admitindo-se apenas o reconhecimento de alterações supervenientes até a diplomação. Ou seja, fixa-se de forma clara o registro como o marco processual adequado para a análise da capacidade eleitoral passiva.

De outro lado, o § 16 do art. 11 da Lei n. 9.504/1997 cria o Requerimento de Declaração de Elegibilidade, permitindo que o pré-candidato ou seu partido político provoquem a Justiça Eleitoral, *a qualquer tempo*, para que se pronuncie acerca da existência de eventuais impedimentos à candidatura.

À primeira leitura, parece haver uma incompatibilidade material entre as normas: enquanto o art. 26-D restringe o momento de aferição para o registro de candidatura, o § 16 do art. 11 abre a possibilidade de uma análise anterior e autônoma, que, em tese, poderia esvaziar ou duplicar a finalidade do próprio processo de registro.

Já vimos, no item anterior, que a elegibilidade é condição efêmera e que deve ser avaliada a cada situação em que a existência dela se faz necessária. Assim, *a priori*, temos que a existência do RDE não inviabiliza ou inutiliza o Requerimento de Registro de Candidatura. A simples diferenciação de momento e efemeridade do direito em questão permitirá que, quando do registro de candidatura, seja avaliada a situação em questão no contexto legal e temporal do momento do registro de candidatura.

No entanto, se a decisão do RDE possuir capacidade jurídica de consolidar uma determinada conclusão quanto a um item específico de elegibilidade, com força de coisa julgada, na prática, a decisão do RDE retiraria do Requerimento de Registro de Candidatura a função de aferir as condições de elegibilidade e inelegibilidades, exceto em casos de mudanças fáticas ou jurídicas.

Explicamos, se ao RDE for conferida força de coisa julgada, aquilo que decidido em RDE seria somente apresentado ao juízo quando do Requerimento de Registro de Candidatura, retirando deste mecanismo processual a capacidade que lhe é historicamente conferida e reafirmada pelo referido artigo 26-D de ser o momento oportuno de avaliação da elegibilidade.

É, aliás, a existência do art. 26-D, hierarquicamente superior por constar de lei complementar, que impede a conclusão sustentada no artigo “A nova certidão de elegibilidade prévia perante a Justiça Eleitoral”<sup>2</sup>. O autor defende que, à luz da finalidade expressa no projeto — conferir segurança e reduzir a ju-

<sup>2</sup> SOUZA, Edirlei. *A nova certidão de elegibilidade prévia perante a Justiça Eleitoral: análise do RDE como instrumento de verificação prévia de elegibilidade e seus limites*. Migalhas, São Paulo, 11 set. 2025. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br>. Acesso em: 12 nov. 2025.

dicialização —, a interpretação mais adequada seria a de que o RDE deve possuir efeito vinculante. Contudo, tal entendimento não se sustenta diante da natureza jurídica e da hierarquia normativa do art. 26-D, que reafirma o registro de candidatura como momento exclusivo e definitivo de aferição das condições de elegibilidade e das causas de inelegibilidade.

Assim, se reconhecido caráter jurisdicional ao RDE, com capacidade de formação de coisa julgada, estar-se-ia sedimentando a absoluta incompatibilidade entre ambos os dispositivos legais, impondo ao judiciário o dever de reconhecer a ilegalidade de um deles.

Contudo, antes de declarar-se a incongruência dos dispositivos, é dever investigar se há solução para essa aparente contradição em uma interpretação sistemática, que permita compreender a natureza jurídica do RDE, seus limites e sua função no conjunto normativo.

Nessa perspectiva, a análise deve tentar considerar que o art. 26-D fixa o registro como momento processual adequado e definitivo de aferição das condições de elegibilidade e inelegibilidade e o § 16 do art. 11 cria um instrumento de natureza preventiva, voltado a conferir uma maior segurança jurídica a pré-candidatos e partidos diante de *dúvidas razoáveis* sobre a capacidade eleitoral passiva, sem que isso signifique substituição ou esvaziamento do rito do registro de candidatura.

Assim, primeiramente, devemos analisar se é possível uma interpretação harmônica, embasada no sistema jurídico eleitoral, preservando a validade de ambas as normas. Somente por meio dessa tentativa será possível buscar uma maneira de compatibilizar os dispositivos e atribuir ao RDE um papel coerente no sistema eleitoral, evitando a criação de sobreposição processual desnecessária.

## 5 A DUPLA FUNÇÃO DA JUSTIÇA ELEITORAL

A Justiça Eleitoral brasileira apresenta uma característica singular que a diferencia de outros ramos do Poder Judiciário: o exercício simultâneo de funções jurisdicionais e administrativas. Essa dualidade é essencial para a compreensão do seu papel institucional e explica a amplitude de suas atribuições, ao mesmo tempo em que revela desafios relacionados à manutenção da imparcialidade e à proteção das garantias processuais.

No desempenho de sua função jurisdicional, a Justiça Eleitoral atua como órgão típico de resolução de conflitos, decidindo ações que discutem condições de elegibilidade, causas de inelegibilidade, abuso de poder político e econômico,

irregularidades em propaganda, ilícitos eleitorais e demais controvérsias próprias do processo democrático. Trata-se da atividade de julgar, na qual o magistrado aplica o direito ao caso concreto e assegura a observância de princípios fundamentais como o devido processo legal, o contraditório e a ampla defesa.

Ao mesmo tempo, a Justiça Eleitoral exerce função administrativa de grande relevância. Cabe-lhe organizar e operacionalizar as eleições, desde a logística de instalação de seções, urnas e pessoal de apoio, até a manutenção do cadastro eleitoral e a regulamentação de procedimentos essenciais por meio de resoluções e instruções normativas. Nessa esfera administrativa também se incluem atividades como a fiscalização de contas, a disciplina de propaganda e a expedição de atos necessários para assegurar o regular andamento do processo eleitoral.

Essa dupla dimensão gera inevitáveis pontos de tensão. De um lado, atos administrativos podem influenciar diretamente o exercício de direitos políticos, afetando candidaturas e estratégias eleitorais. De outro, a mesma instituição que organiza o pleito também julga as demandas dele decorrentes, o que exige elevado grau de imparcialidade e fundamentação para que não haja percepção social de que as decisões jurisdicionais seriam simples desdobramentos das escolhas administrativas. Trata-se, portanto, de uma convivência que demanda constante esforço de equilíbrio e respeito aos princípios constitucionais.

De um lado, atos administrativos precisam observar a legalidade, a publicidade, a finalidade e a proporcionalidade, de modo a evitar a criação de regras ou práticas que extrapolem sua função meramente organizatória. De outro, o exercício jurisdicional deve garantir a possibilidade de revisão desses atos sempre que repercutirem sobre direitos subjetivos, assegurando que a função administrativa não se sobreponha ao núcleo essencial das garantias processuais.

Essa dualidade revela que a Justiça Eleitoral não se limita a ser um ente judicial que decide conflitos, mas também é responsável por estruturar e viabilizar as próprias condições materiais do processo democrático. Compreender a dualidade da Justiça Eleitoral é essencial para podermos analisar os atos da mesma justiça e sua acomodação no processo eleitoral.

## **6 O PARADIGMA DO REGISTRO DE CANDIDATURA**

O registro de candidatura surgiu no ordenamento jurídico pela mesma razão que o registro de eleitores: possibilitar ao Estado o conhecimento dos indivíduos para o exercício de atos necessários. De se destacar que não há dúvidas jurisprudenciais ou doutrinárias de que o Requerimento de Alistamento Eleitoral (RAE)

se trata de ato administrativo. Por sua vez, no caso dos candidatos, refere-se aos atos preparatórios da eleição, de modo a assegurar a verificação da condição de ser votado, assim como no alistamento eleitoral se garante o direito de votar.

Nesse sentido, entende-se que não há distinção essencial entre o RAE e o RRC. Ambos cumprem funções semelhantes, quais sejam: a organizacional, sendo o primeiro em relação ao corpo eleitoral e o segundo em relação aos candidatos; a declaratória do direito ao sufrágio, ativo ou passivo; e de qualificação e inscrição do cidadão, seja como eleitor ou como candidato.

À primeira vista, já se nota que o RRC revela sua natureza específica idêntica à do RAE. Contudo, por não ser essa a posição predominante na doutrina, impõe-se um exame mais aprofundado. Para compreender a natureza do registro de candidatura, é necessário inicialmente definir o conceito de ato administrativo e, em seguida, analisar o processo jurisdicional. Com tais premissas, será possível determinar com segurança a natureza jurídica do Requerimento de Registro de Candidatura.

Valemo-nos aqui das lições de Celso Antônio Bandeira de Mello (Mello, 2005, p. 356), que conceitua ato administrativo como sendo

declaração do Estado [...], no exercício de prerrogativas públicas, manifestada mediante providências jurídicas complementares da lei a título de lhe dar cumprimento, e sujeitas a controle de legitimidade por órgão jurisdicional.

Compete-nos analisar o registro de candidatura à luz do referido conceito. Inequivocamente, é ato administrativo, porquanto trata-se de ato expedido pelo Estado, uma vez que a Constituição atribui à Justiça Eleitoral a organização do processo eleitoral, atividade de natureza administrativa. Não obstante, o registro constitui exercício de prerrogativas públicas, pois apenas a Justiça Eleitoral pode declarar a oficialidade da candidatura, embora os partidos escolham os nomes. Outrossim, corresponde ao registro a providência jurídica complementar da lei, já que o registro é requisito indispensável para a efetivação do direito de candidatura que é determinada por lei. Não menos importante, o registro está sujeito a controle jurisdicional de legitimidade, visto que, embora a decisão seja administrativa, admite-se a impugnação por meio de Ação de Impugnação de Registro de Candidatura ou, em caso de indeferimento, por Recurso Inominado ao Tribunal Regional Eleitoral, conforme previsto no artigo 265 do Código Eleitoral.

Ademais, é ato administrativo na modalidade admissão, que, nas lições de Hely Lopes Meirelles (Meirelles, 2005, p. 189), é “o ato vinculado pelo qual o Poder Público, verificando a satisfação de todos os requisitos legais pelo particular, defere-lhe determinada situação jurídica”.

Aplicando essa definição ao caso, tem-se inegavelmente um ato de admissão, nos exatos moldes da doutrina. A lei determina as condições do registro (ato vinculado) como uma manifestação do Poder Público, visto que a Constituição incumbiu a Justiça Eleitoral da administração do processo eleitoral. A partir da verificação dos requisitos legais, consistente na análise das condições de elegibilidade e das causas de inelegibilidade, decorre o deferimento de determinada situação jurídica. Essa situação é a oficialização da candidatura, que permite a validade dos votos recebidos.

Cumpra aclarar, trata-se de ato administrativo revisável pelo Poder Judiciário, como já dissemos, por meio de Ação de Impugnação de Registro de Candidatura (que instaura o contraditório e suspende a expedição da decisão administrativa e a substitui por futura decisão jurisdicional) e por meio do recurso que, também, instaura o contraditório e a fase jurisdicional.

O fato do cabimento de Recurso Inominado nos termos do artigo 265 do Código Eleitoral contra a decisão que indefere (sem impugnação) o registro de candidatura não é prova de que o registro de candidatura tenha natureza jurisdicional. Este não existe porque o indeferimento do registro seria decisão jurisdicional, mas porque todo ato dos juízes eleitorais, ainda que administrativos, pode ser objeto de judicialização mediante recurso próprio, de acordo com a redação escolhida pelo Código Eleitoral.

Ademais, a nomenclatura recurso se dá pela obviedade de que um ato administrativo emitido por uma autoridade eleitoral será revisto judicialmente por órgão hierarquicamente superior. Assim, sendo o ato de juiz, a revisão judicial se dará no tribunal. Sendo ato de juiz de tribunal ou ministro, será revisto pelo plenário. Dessa forma, o Recurso Inominado atua como mecanismo de revisão jurisdicional da legitimidade da decisão, instaurando relação processual.

Nessa linha, Edson de Resende Castro (2006, p. 46) ensina que, quando algum legitimado oferece impugnação à pretensão dirigida ao juiz eleitoral, a atividade, até então administrativa, assume feição jurisdicional, em razão do surgimento do conflito de interesses.

Essas premissas nos autorizam a concluir, portanto, que o registro de candidatura constitui ato administrativo de admissão, nos exatos termos que afirma Hely Lopes, como vimos anteriormente.

Dessa forma, o registro de candidatura atende a todos os elementos do ato administrativo, especificamente da modalidade admissão.

Ainda que assim não fosse, não se poderia caracterizá-lo como processo jurisdicional, que pressupõe a existência de lide. Conforme leciona Humberto Theodoro Júnior (2003, p. 61), o processo deve ser entendido como método utilizado pelo Estado para promover a atuação do direito diante de uma situação litigiosa. Não há lide no pedido de registro, pois o candidato busca apenas uma declaração estatal de sua condição jurídica, sem conflito prévio. A própria inexistência de polo passivo confirma essa conclusão, já que a impugnação depende de ação autônoma.

O artigo 4º da Lei Complementar n. 64/90 reforça essa lógica ao prever que, somente após o prazo de impugnação, abre-se prazo para contestação, com produção de provas e instauração da relação processual.

Por fim, apenas para não fugir ao debate, tampouco se trata de jurisdição voluntária. Qualquer doutrina sobre a jurisdição voluntária reconhece que ela ocorre em situações que envolvam o interesse privado, seja para dar-lhes mais proteção e cuidado seja como a fiscalização do interesse público neles. O registro de candidatura, contudo, não é negócio jurídico privado, mas ato público realizado perante a Justiça Eleitoral, com finalidade organizacional do pleito e de oficialização das candidaturas, excluindo essa possibilidade.

Por tudo o que expusemos, é seguro concluir que o registro de candidatura possui natureza administrativa passível de judicialização por meio de Recurso Inominado (por parte do requerente indeferido) ou por Ação de Impugnação de Registro de Candidatura, por parte dos legitimados.

Essa conclusão, quanto à natureza jurídica do Requerimento do Registro de Candidatura, em muito pode trazer luz ao conflito em análise.

## **7 OUTRO PARADIGMA: AS ANOTAÇÕES DE ASO**

Um elemento importante para compreender a natureza e os limites do recém-criado Requerimento de Declaração de Elegibilidade é a existência, já consolidada, das chamadas anotações de ASO no cadastro eleitoral. O ASO, sigla para Acompanhamento de Situação de Ocorrência, consiste em mecanismo interno da Justiça Eleitoral que permite o registro de informações sobre potenciais causas de inelegibilidade vinculadas a determinados eleitores, especialmente aqueles que já exerceram cargos públicos ou foram candidatos em pleitos anteriores.

As anotações de ASO não configuram, por si mesmas, uma declaração de inelegibilidade. Trata-se de apontamentos administrativos que sinalizam à Justiça Eleitoral a possível existência de fatos ou decisões judiciais capazes de gerar impedimentos futuros à capacidade eleitoral passiva do cidadão. Assim, o ASO cumpre uma função preventiva e informativa, sem caráter sancionatório, servindo como alerta para que, no momento adequado — ou seja, quando do pedido de registro de candidatura —, seja verificada a efetiva subsistência de uma causa de inelegibilidade.

A lógica desse instrumento demonstra que a Justiça Eleitoral já convive, há bastante tempo, com ferramentas de caráter prévio e não vinculante, que não se confundem com o julgamento definitivo da condição de elegibilidade. O ASO não impede que o eleitor se candidate, tampouco produz, por si só, qualquer efeito jurídico de exclusão do processo eleitoral. É apenas um indício registrado, cuja função é subsidiar a análise jurisdicional que ocorrerá quando e se houver um pedido formal de registro.

Esse paradigma ajuda a compreender qual pode ser a natureza do Requerimento de Declaração de Elegibilidade. Talvez, assim como o ASO, ele não deve ser entendido como substituto do processo de registro de candidatura, mas como instrumento de caráter prévio e consultivo, voltado a reduzir incertezas e oferecer orientação jurídica sobre situações que possam suscitar dúvida razoável, de forma a nortear as escolhas de candidatos pelos partidos. Outrossim, a experiência com o ASO demonstra que é possível compatibilizar mecanismos administrativos ou consultivos com o momento processual adequado de aferição das inelegibilidades, evitando conflitos normativos e assegurando coerência ao sistema eleitoral.

## **8 A IMPOSSIBILIDADE SISTEMÁTICA DE O RDE TER NATUREZA JURISDI-CIONAL**

A criação do Requerimento de Declaração de Elegibilidade pelo § 16 do art. 11 da Lei n. 9.504/1997 trouxe inevitavelmente a indagação sobre a sua natureza jurídica. À primeira vista, poderia parecer que se trata de um instrumento jurisdicional capaz de antecipar, de forma definitiva, a análise de causas de inelegibilidade. Contudo, essa leitura se revela incompatível com a própria estrutura normativa do sistema eleitoral, especialmente diante do art. 26-D da Lei Complementar n. 64/1990.

Se o RDE fosse compreendido como um procedimento jurisdicional pleno, a eventual declaração de elegibilidade concedida pela Justiça Eleitoral em sede desse requerimento produziria coisa julgada material, de modo a impedir pos-

terior rediscussão do tema no processo de registro de candidatura. Esse efeito, além de esvaziar a função central atribuída pelo art. 26-D, inviabilizaria a própria lógica da aferição das condições de elegibilidade no momento adequado, isto é, no ato do pedido de registro, bem como o direito dos legitimados de apresentarem impugnação e debaterem as possíveis causas de inelegibilidade. Em outras palavras, aceitar a natureza jurisdicional do RDE equivaleria a conferir-lhe função substitutiva e antecipatória do registro de candidatura, o que colidiria frontalmente com a norma expressa da lei complementar, que escreveu na lei a jurisprudência e a doutrina historicamente consolidadas.

A interpretação harmônica entre os dispositivos, portanto, conduz à rejeição dessa leitura. O RDE não pode assumir natureza jurisdicional constitutiva, pois isso significaria retirar validade e eficácia do art. 26-D, norma introduzida pela mesma lei reformadora justamente para reforçar a centralidade do registro como marco definitivo de aferição das condições de elegibilidade e das causas de inelegibilidade.

De outro lado, da mesma forma que o Requerimento de Registro de Candidatura (antes de Recurso ou de AIRC), o RDE, em uma análise específica, parece apontar para a característica inafastável de se tratar de ato administrativo enunciativo na modalidade atestado.

Os atos enunciativos têm como característica precípua não inovar no ordenamento jurídico, mas apenas constatar, certificar ou declarar determinada situação de fato ou de direito, produzindo efeitos jurídicos indiretos na medida em que conferem fé pública e reconhecimento oficial a uma realidade preexistente.

No caso do RDE, a Justiça Eleitoral limita-se a atestar que o pré-candidato, no momento da análise, e quanto ao objeto do requerimento, estaria elegível ou não. Não há, portanto, criação ou modificação de direitos políticos; o ato apenas confirmará, mediante manifestação administrativa dotada de presunção de legitimidade, mas sujeita a reanálise tanto administrativa quanto judicial, a existência de uma situação já estabelecida pelo ordenamento jurídico.

Essa constatação aproxima o RDE da categoria dos atestados, tradicionalmente descritos pela doutrina administrativista como atos pelos quais a Administração certifica a ocorrência de determinados fatos ou a presença de determinadas condições.

Os atestados são atos administrativos, do grupo dos atos enunciativos, que segundo Hely Lopes Meirelles (2005) são “atos pelos quais a Administração com-

prova um fato ou situação”. Essa parece ser exatamente a descrição do RDE, por meio do qual se busca da Administração um ato de reconhecimento de uma situação específica, qual seja, a elegibilidade.

Aplicada ao Direito Eleitoral, essa concepção reforça a natureza não constitutiva do RDE. Assim como ocorre nos atestados administrativos em geral, a declaração de elegibilidade não cria a aptidão do indivíduo para ser votado, mas apenas reconhece oficialmente que ele preenche, naquele instante, os requisitos legais.

Ademais, importante ressaltar que, como ato administrativo, o RDE estaria sujeito à revisão, tanto judicial como administrativa, esta última ante o dever de autotutela do Estado. Frisamos isso pois é essa possibilidade que mantém ao registro de candidatura sua função de ser o momento oportuno para a avaliação das condições de elegibilidade e causas de inelegibilidade.

Assim, quando do registro de candidatura, mesmo existindo declaração de elegibilidade antecedente, e mesmo na fase administrativa (antes de Recurso Inominado ou AIRC), a Justiça Eleitoral segue plenamente legitimada a analisar novamente o objeto do RDE, para convalidar a declaração ou, ainda, pelo dever de autotutela, modificar a conclusão anterior.

Assim, a classificação do RDE como ato administrativo do tipo enunciativo, na modalidade atestado, mantém sua finalidade precípua, estabelecida na nova lei, de conferir segurança jurídica às partes interessadas (partidos e pré-candidatos), por meio do reconhecimento oficial de uma situação jurídica já disciplinada pela lei. Essa situação, contudo, não substitui o registro de candidatura, que permanece como momento processual adequado para a aferição da elegibilidade, e que, em situação de existência de Requerimento de Declaração de Elegibilidade, mesmo na fase administrativa, poderá voltar a analisar a conclusão do RDE com base no dever de autotutela.

Diante disso, a interpretação sistemática deve reconhecer o RDE como um mecanismo auxiliar, de natureza administrativa e caráter meramente declaratório, cujo objetivo é reduzir a insegurança jurídica (que se intensificou após a redução do período de campanha pela reforma eleitoral de 2015) e orientar os partidos no processo de escolha de suas candidaturas. Em suma, trata-se de instrumento destinado a mitigar dúvidas razoáveis de pré-candidatos e partidos, não vinculativo à futura decisão em registro, com caráter similar à função consultiva da Justiça Eleitoral, que não alterara a lógica estruturante do sistema, no qual o registro de candidatura permanece como o momento adequado e indispensável de aferição plena da capacidade eleitoral passiva.

Na prática, por não se vincular a futura decisão do RRC e nem se submeter a eventual decisão judicial decorrente de recurso ou AIRC, o RDE não se presta a ser uma espécie de salvo-conduto ao candidato ou partido, nem mesmo de declaração antecipada de inelegibilidade, sendo somente um orientador aos futuros requerentes.

## **9 CONSEQUÊNCIA PRÁTICA: VALOR PERSUASIVO E EXPECTATIVA DE DIREITO**

A partir da interpretação sistemática dos dispositivos introduzidos pela Lei Complementar n. 219/2025, conclui-se que o Requerimento de Declaração de Elegibilidade não tem natureza jurisdicional nem produz efeitos vinculantes. Sua consequência prática é restrita à formação de juízo persuasivo, com valor meramente orientador, destinado a conferir segurança jurídica prévia, sem gerar direito adquirido, estabilidade processual ou coisa julgada material.

A eventual manifestação da Justiça Eleitoral no âmbito de um RDE deve, portanto, ser compreendida como um pronunciamento de caráter consultivo, cuja finalidade é apenas indicar, à luz dos elementos apresentados, se há ou não dúvida razoável quanto à situação jurídica do pré-candidato. Trata-se de um juízo de aparência, voltado a reduzir incertezas e a orientar a conduta dos interessados, mas que não substitui a apreciação definitiva das condições de elegibilidade e causas de inelegibilidade no momento processual próprio — o pedido de registro de candidatura.

A decisão proferida em RDE não gera efeitos *erga omnes* nem vincula o juízo eleitoral responsável pelo exame do registro de candidatura. Isso significa que, mesmo que o pré-candidato obtenha uma declaração de elegibilidade em sede de RDE, essa manifestação não impede que, posteriormente, em contexto distinto e com base em novos elementos, o registro seja indeferido. O requerente, nesse caso, não adquire direito líquido à candidatura, mas apenas uma expectativa de direito, fundada em juízo preliminar de plausibilidade.

Do ponto de vista prático, o RDE cumpre a função de promover maior previsibilidade e de desestimular o uso estratégico de ações infundadas sobre inelegibilidades, oferecendo um referencial prévio a partidos, a candidatos e à própria Justiça Eleitoral. No entanto, sua eficácia depende do reconhecimento de que o instituto atua apenas como instrumento auxiliar e opinativo, incapaz de produzir efeitos materiais ou preclusivos.

Em suma, a consequência prática do RDE é conferir valor persuasivo às manifestações nele proferidas e expectativa de direito ao requerente, preservando

a centralidade do processo de registro de candidatura como o momento adequado e definitivo para a aferição das condições de elegibilidade e das causas de inelegibilidade.

## 10 CONCLUSÃO

A reforma introduzida pela Lei Complementar n. 219/2025, ao criar o Requerimento de Declaração de Elegibilidade e reafirmar, pelo art. 26-D da LC n. 64/1990, o registro de candidatura como momento próprio de aferição da capacidade eleitoral passiva, inaugurou um debate relevante no Direito Eleitoral contemporâneo. De um lado, a lei buscou responder à crescente insatisfação social e institucional decorrente da instabilidade gerada após a minirreforma de 2015, que reduziu o período de campanha sem adequar o rito dos registros de candidatura. De outro, acabou por gerar um desafio hermenêutico: compreender a função, os limites e a natureza jurídica do RDE diante da estrutura normativa já consolidada.

O percurso analítico demonstrou que a elegibilidade, em sua essência, é condição jurídica fugaz, aferida de forma episódica em cada processo eleitoral. Esse caráter transitório impede que qualquer declaração de elegibilidade possua efeito definitivo ou permanente, justificando o histórico entendimento de que o registro de candidatura é o momento adequado para a análise plena das condições de elegibilidade e causas de inelegibilidade.

Nesse contexto, a classificação do RDE como ato administrativo enunciativo, na modalidade atestado, revela-se a solução mais adequada do ponto de vista sistemático. Trata-se de ato não constitutivo, que não inova no ordenamento jurídico, mas apenas reconhece, de forma oficial e provisória, a presença ou ausência de impedimentos legais à candidatura no momento de sua análise. Tal enquadramento preserva a centralidade do registro de candidatura como *locus* processual de verificação da capacidade eleitoral passiva, ao mesmo tempo em que confere aos partidos e pré-candidatos um instrumento de orientação e redução de incertezas.

Assim, o RDE deve ser compreendido como mecanismo auxiliar da Justiça Eleitoral, inserido na dimensão administrativa de sua atuação, sem força vinculante e sujeito ao controle posterior, tanto administrativo quanto jurisdicional. Essa interpretação sistemática não apenas harmoniza o § 16 do art. 11 da Lei n. 9.504/1997 com o art. 26-D da LC n. 64/1990, mas também reforça a segurança jurídica do processo eleitoral sem comprometer a lógica estruturante do sistema.

Conclui-se, portanto, que o RDE cumpre uma função preventiva e consultiva, voltada a mitigar dúvidas razoáveis e oferecer previsibilidade ao processo de escolha de candidaturas, sem, contudo, substituir ou esvaziar o registro de candidatura, que permanece como o momento adequado, definitivo e indispensável de aferição da elegibilidade no ordenamento jurídico brasileiro.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Emenda de Plenário n. 6 ao Projeto de Lei Complementar n. 192, de 2023**. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2023. Disponível em: < <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2387067>> Acesso em: 12 nov. 2025.

BRASIL. **Lei Complementar n. 64, de 18 de maio de 1990**. Estabelece, de acordo com o art. 14, § 9º, da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação e determina outras providências. Brasília, DF, 1990.

BRASIL. **Lei n. 9.504, de 30 de setembro de 1997**. Estabelece normas para as eleições. Brasília, DF, 1997.

BRASIL. **Lei n. 13.165, de 29 de setembro de 2015**. Altera as Leis n. 9.504, de 30 de setembro de 1997, n. 9.096, de 19 de setembro de 1995, e n. 4.737, de 15 de julho de 1965 (Código Eleitoral), para reduzir os custos das campanhas eleitorais, simplificar a administração dos partidos e incentivar a participação feminina. Brasília, DF, 2015.

BRASIL. **Lei Complementar n. 219, de 2025**. Altera dispositivos da Lei Complementar n.n. 64/1990 e da Lei n. 9.504/1997. Brasília, DF, 2025.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Agravo Regimental em Recurso Especial Eleitoral n. 33.683**. Relator: Min. Arnaldo Versiani. Julgamento em: 26 nov. 2008. Publicação: PSESS – Publicado em Sessão, Brasília, DF, 26 nov. 2008. Brasília, DF: TSE, 2008.

CASTRO, Edson de Resende. **Teoria e prática do Direito Eleitoral**. 3. ed. rev. e atual. Belo Horizonte: Mandamentos, 2006.

COSTA, Adriano Soares da. **Instituições de Direito Eleitoral**. 5. ed. rev., atual. e ampl. Belo Horizonte: Del Rey, 2002.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo brasileiro**. 30. ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2005.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 18. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2005.

MELO, Gildean. **O RDE e o risco de sua utilização por inelegíveis como instrumento de tumulto processual**. JusBrasil, [S. l.], 2025. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/artigos/o-rde-e-o-risco-de-sua-utilizacao-por-inelegiveis>. Acesso em: 12 nov. 2025.

MOVIMENTO DE COMBATE À CORRUPÇÃO ELEITORAL (MCCE). **Nota pública sobre a sanção da LC 219/2025**. Brasília, DF, 30 set. 2025. Disponível em: <https://mcece.org.br/nota-publica-lc-219-2025>. Acesso em: 12 nov. 2025

SOUZA, Edirlei. **A nova certidão de elegibilidade prévia perante a Justiça Eleitoral**. Migalhas, São Paulo, 11 set. 2025. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/coluna/edirlei-souza/2025/09/11/a-nova-certidao-de-elegibilidade-previa-perante-a-justica-eleitoral>. Acesso em: 12 nov. 2025.

THEODORO JÚNIOR, Humberto. **Curso de Direito Processual Civil**. 39. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2003.