

---

# Condições de elegibilidade e inelegibilidade

**Arnaldo Malheiros**

Advogado; membro do Instituto dos Advogados de São Paulo e do Instituto de Direito Político e Eleitoral

## Sumário

1. Uma breve introdução;
2. Condições de elegibilidade;
3. As condições previstas na Constituição;
4. Inelegibilidade.

### 1. Uma breve introdução

As condições de elegibilidade e as inelegibilidades constituem o verso e o reverso do *jus honorum*, o direito de ser votado. Enquanto a elegibilidade é a regra geral, aplicável a todos quantos satisfaçam suas condições, a inelegibilidade é a exceção.

Ambas são versadas em disposições constitucionais e infraconstitucionais, nestas consideradas tanto as leis complementares ou ordinárias como as instruções do TSE, que não são exatamente comparáveis com os decretos regulamentares do Poder Executivo em relação à legislação comum. As instruções do TSE não têm somente a função de regulamentar as leis eleitorais, mas de complementá-las por vezes, valendo-se aquela Corte da faculdade instituída pelo artigo 23, IX, do Código Eleitoral, que lhe atribui o poder de expedir as instruções que *julgar convenientes* à sua execução. Essas instruções, freqüentemente, incorporam a seu texto a jurisprudência da Corte, assim como decisões tomadas em resposta a consultas (inciso XII do artigo citado).

As condições de elegibilidade e as de inelegibilidades estão previstas na Constituição, muito embora esta haja delegado parcialmente ao Legislativo a competência para também dispor a respeito, legislando, conforme o caso, sobre condições de elegibilidade por lei ordinária (§ 3º do art. 14) e sobre inelegibilidades por lei complementar (§ 9º do art.

14), mas, uma e outra, em termos restritos, como se verá adiante.

Feita esta breve introdução, passemos ao tema.

### 2. Condições de elegibilidade

A soberania popular – proclama a Constituição no artigo 14 – será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos.

O direito de voto, também considerado um **direito-dever**, porque é obrigatório, pressupõe a existência, de um lado, de quem possa votar – e por isso os §§ 1º e 2º do mesmo artigo 14 dispõem sobre o alistamento –, e, de outro lado, de quem possa ser votado.

Como regra geral, é possível dizer-se que pode ser votado, para qualquer cargo eletivo, quem possuir as necessárias **condições de elegibilidade**. Estas, com exceção única, são comuns para todos os cargos providos por eleição; apenas a relativa à idade do candidato é específica, variando conforme o cargo a ser preenchido.

A Carta de 1988 enumera, no artigo 14, § 3º, as condições de elegibilidade, válidas para qualquer cargo eletivo. Diz esse parágrafo que: “São condições de elegibilidade, **na forma da lei**” (...).

Com esta ressalva, deixa a Constituição expresso que a lei pode dispor a respeito das condições que ela própria preestabelece. Delas se deduz que, aludindo simplesmente a “lei”, o constituinte admitiu que lei *ordinária* seja o instrumento adequado para dispor sobre as condições de elegibilidade. De outra parte, aludindo a *forma da lei*, é razoável entender que essa delegação poderá ser exercida pelo Congresso Nacional, *sem que acrescente ou suprima* qualquer das condições constantes da enumeração da Lei Maior.

A expressão, a nosso ver, significa que o legislador infraconstitucional pode dispor sobre **como**, **quando** e **de que modo** se adquire determinada condição; **qual o tempo mínimo** de sua titularidade é bastante para satisfazer a exigência constitucional; como se **comprova** a satisfação dessa exigência. Enfim, a lei ordinária, a bem dizer, é idônea para regular as condições, mas não lhe é lícito criar outras nem dispensar qualquer delas.

Nem todos pensam assim. Para Joel José Cândido, sem dúvida um dos mais brilhantes doutrinadores do direito eleitoral brasileiro, é possível a definição por lei complementar de outras condições de elegibilidade, além das elencadas expressamente na Constituição. Entende o jurista ainda mais, que a lei ordinária poderá dispensar o cumprimento de condições que entenda não serem mais importantes, desde que não exigidas pela Carta Magna.<sup>1</sup>

Discordamos, no entanto, desse entendimento, porque a elegibilidade é um direito público subjetivo que não pode ser restringido ou ampliado senão por imposição constitucional.

### 3. As condições previstas na Constituição

A Constituição coloca como primeira condição a **nacionalidade brasileira**. Obviamente, a *nacionalidade brasileira* é a principal condição de elegibilidade, porquanto quem não é brasileiro não goza de direitos políticos e, por conseguinte, nem sequer poderá ser eleitor.

Mas a Lei Maior não se refere à *naturalidade*, já que, com as poucas exceções que enumera, é vedada a distinção entre brasileiros natos e naturalizados (art. 12, § 2º). Assim, ressalvada a eleição para Presidente e Vice-Presidente da República, cargos a que só têm acesso os brasileiros natos, os naturalizados atendem à condição de elegibilidade em questão, como também os cidadãos portugueses beneficiados pelo Estatuto da Igualdade.

A segunda condição é o **pleno exercício dos direitos políticos**. Todos os brasileiros civilmente capazes encontram-se, em tese, nesse pleno exercício. Excluem-se da regra geral – como se lê no arti-

go 15 da Constituição –, além dos absolutamente incapazes, os condenados criminalmente, ou por improbidade administrativa, por sentença transitada em julgado, enquanto durarem seus efeitos, bem como os que se recusarem, por convicção religiosa, política ou filosófica, a cumprir obrigação imposta por lei a todos os brasileiros, como acontece, por exemplo, com o serviço militar.

Para exercer os direitos políticos, porém, é indispensável que seja preenchida a terceira condição, que é o **alistamento eleitoral**. Evidentemente, quem não tem condição legal exigível para o exercício do direito de votar, não pode fruir o direito de ser votado. Mais ainda, é preciso que o eleitor tenha também, como quarta condição, **domicílio eleitoral na circunscrição**. Neste caso, a Lei nº 9.504/97 (chamada de Lei das Eleições) complementa esta condição, tal como lhe permite a Constituição, exigindo que o eleitor tenha seu domicílio eleitoral na circunscrição *um ano antes da eleição*. Mas admite que a verificação desse prazo leve em conta a data em que o cidadão requereu sua inscrição como eleitor ou a transferência de seu domicílio para o município, independentemente da data do respectivo deferimento.<sup>2</sup>

A quinta condição de elegibilidade é a **filiação partidária**, para a qual a própria Lei das Eleições fixa o mesmo prazo de um ano antes do pleito para que a filiação haja sido *deferida pelo partido*, a menos que o respectivo estatuto preveja prazo maior. Note-se que, diversamente do que acontece com o domicílio eleitoral, não basta que o eleitor haja requerido filiação ao partido. É indispensável o *deferimento* do seu pedido até um ano antes do pleito.

A última condição, no caso da eleição municipal, é a **idade mínima** de 35 anos para Presidente e Vice-Presidente da República e Senador; 30 anos para Governador e Vice-Governador; 21 anos para Prefeito e Vice-Prefeito e 18 anos para Vereador.

A única observação a fazer a propósito da exigência de idade mínima é a de que muito se discutiu no passado sobre a data em que o pretendente a candidato deveria satisfazê-la para obter seu registro: se seria antes do prazo final para o registro da candidatura, antes da diplomação dos eleitos ou antes da respectiva posse. Também neste particular a norma foi *complementada pela lei ordinária*, que é a citada Lei das Eleições. Esta pacificou a questão, estabelecendo que a condição de elegibilidade

1. *Inelegibilidades no direito brasileiro*, Edipro, 1999, p. 81.

2. Cf. artigos 9º e 11, V, da Lei nº 9.504/97.

em questão será verificada tendo por referência a *data da posse*.

Não foi a única inovação da Lei das Eleições nessa matéria. Impõe esse diploma que o candidato, para obter registro, deva exibir prova de quitação eleitoral. Sempre se considerou que quite está quem votou, justificou a falta ou pagou a multa correspondente. Mas o TSE dilatou expressivamente o sentido de quitação eleitoral, negando-a, a partir das próximas eleições, a quem haja tido contas de campanha eleitoral desaprovadas pela Justiça Eleitoral.

A Corregedoria Geral Eleitoral baixou, a propósito, o Provimento nº 5/04-CGE, segundo o qual “a quitação eleitoral pressupõe 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 e a inexistência de pendências referentes a multas aplicadas, em caráter definitivo, pela Justiça Eleitoral, com ressalva das anistias legais, e a prestação de contas pelo candidato”. E acrescentou que “a falta de prestação de contas de campanha pelo candidato impedirá a obtenção de certidão de quitação eleitoral, de que cuida o *caput* deste artigo, com relação às omissões verificadas a partir das eleições de 2004, o mesmo se aplicando aos débitos não satisfeitos dos quais não haja registro no cadastro eleitoral vigente para as presentes eleições”.

Atendidas todas as condições de elegibilidade – e se inexistir inelegibilidade – o candidato tem direito irrecusável ao registro que o partido ou coligação que o houver escolhido vier a requerer à Justiça Eleitoral.

Vale observar que as condições de elegibilidade deverão ser examinadas pelo juiz eleitoral, independentemente de impugnação. Tratando-se de matéria de interesse público, a sua apreciação dispensa provocação de qualquer interessado. Se faltar prova necessária a sua aferição, caberá ao magistrado determinar diligência para que a omissão seja suprida em 72 horas. Caso, porém, à vista da prova, verifique-se o desatendimento de uma daquelas condições, o pedido será denegado, hipótese na qual o partido requerente poderá optar entre recorrer do indeferimento do registro ou substituir desde logo o candidato cujo registro tenha sido negado, requerendo novo registro no prazo de dez dias, como lhe faculta a lei.

#### 4. Inelegibilidade

Fundamentalmente, não diverge a doutrina quanto à conceituação da inelegibilidade, tratada como o “*impedimento à capacidade eleitoral passiva*” (José Afonso da Silva);<sup>3</sup> como (o conjunto de) “*situações objetivas descritas em preceitos constitucionais e em dispositivos de lei complementar que impedem o exercício do ‘ius honorum’ em determinada eleição*” (Antonio Carlos Mendes).<sup>4</sup> Pela sua simplicidade e objetividade, adotamos a definição de inelegibilidade de Pedro Henrique Távora Niess: “*A inelegibilidade consiste no obstáculo posto pela Constituição Federal ou por lei complementar ao exercício da cidadania passiva, por certas pessoas, em razão de sua condição ou em face de certas circunstâncias*”.<sup>5</sup>

A alusão a obstáculo, a impedimento, feita pelos juristas citados, serve para salientar que a elegibilidade é a regra que resulta naturalmente do pleno exercício dos direitos políticos. A exceção é a inelegibilidade. É importante acentuar que a inelegibilidade caracteriza-se como exceção, porque dessa conceituação decorre uma consequência relevante para o aplicador da lei, qual seja, a de que não lhe é possível valer-se de analogia, extensão ou compreensão ao interpretar e aplicar qualquer regra de inelegibilidade. Ao contrário, há de ter sempre presente o cediço princípio hermenêutico de que as exceções devem interpretar-se estritissimamente.

É pacífico que o direito político de votar e ser votado se alinha entre as liberdades públicas fundamentais. Por isso, a melhor doutrina leciona que a interpretação das normas restritivas ou privativas de direitos políticos deve, sempre, ser estrita, limitando o cerceamento do exercício de tais direitos aos mais diminutos termos da expressão verbal da norma a ser interpretada.

Merece atenção o ensinamento de José Afonso da Silva:

“O princípio que prevalece é o da plenitude do gozo dos direitos políticos positivos, de votar e ser votado. A pertinência desses direitos ao indivíduo,

3. *Curso de direito constitucional positivo*, 22ª ed., revista e atualizada, Malheiros, 2003, p. 387.

4. *Introdução à teoria das inelegibilidades*, Malheiros, 1994, p. 163.

5. *Direitos políticos*, 2ª ed. revista e atualizada, Edipro, 2000, p. 23.

como vimos, é que o erige em cidadão. Sua privação ou a restrição do seu exercício configura exceção àquele princípio. Por conseguinte, a interpretação das normas constitucionais ou complementares relativas aos direitos políticos deve tender à maior compreensão do princípio, deve dirigir-se ao favorecimento do direito de votar e de ser votado, enquanto as regras de privação e restrição hão de entender-se nos limites mais estreitos de sua expressão verbal, segundo as boas regras de hermenêutica”.<sup>6</sup>

Em matéria de inelegibilidades, o TSE, reiteradamente, tem adotado esse princípio. Há quase meio século, um acórdão de 1955, acompanhando o voto do Ministro José Duarte, já assim decidia:

“As inelegibilidades são restrições à capacidade eleitoral passiva e, portanto, não podem ser aplicados os artigos 139 e 140 (da Constituição de 1946) por analogia ou força de compreensão. Os textos regulam, apenas, os casos que especificam. (...) O sistema adotado pela Constituição é rígido e destinado a abrir exceção na regra da elegibilidade de todo cidadão no gozo de seus direitos políticos, e não pode ser interpretado senão estritamente”.<sup>7</sup>

Portanto, prevalece a regra de que a restrição aos direitos políticos somente pode ser imposta quando prevista por norma expressa, vedada qualquer interpretação tendente a ampliar o alcance do texto constitucional ou legal.

Como escreveu o já citado Pedro Henrique Távora Niess, a inelegibilidade é a negação do direito de ser representante do povo no Poder.<sup>8</sup> Em outras palavras, a inelegibilidade reduz o exercício pleno da cidadania, subtraindo do eleitor, permanente ou temporariamente, o direito de ser votado.

Por isso mesmo, tratando-se de uma restrição grave dos direitos políticos, é disciplinada diretamente na Constituição, que desde logo impõe no seu artigo 14 determinadas restrições, não obstante permita que lei complementar estabeleça outros casos de inelegibilidade.

Ao se referir, porém, a **outros** casos de inelegibilidade, a Constituição cortou cerce qualquer pretensão do legislador de modificar ou suprimir as hipóteses de inelegibilidade que ela própria define no seu texto. O constituinte não só exigiu lei complementar para o estabelecimento de novas restrições ao direito de ser votado, como não deu ao legislador um cheque em branco. Os casos que podem ser previstos em lei complementar devem ter prazo de duração expressamente prefixado, além do que, sob pena de inconstitucionalidade, hão de ter por finalidade a rigorosa observância dos princípios estabelecidos no § 9º do artigo 14. Esses princípios norteadores da ação legislativa complementar são os de “*proteger a probidade administrativa, a moralidade para o exercício do mandato, considerada a 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*”.

Os outros casos de inelegibilidade que o legislador complementar pode estabelecer, portanto, terão de ser obrigatoriamente restritos à finalidade de proporcionar *proteção* para os valores enumerados no citado dispositivo da Lei Maior. Repetindo, estes valores são:

- a probidade administrativa (*lembrando que neste caso pode ser considerada a vida pregressa do candidato*);
- a moralidade para o exercício do mandato (*também levada em conta a vida pregressa do candidato*);
- a normalidade e a legitimidade das eleições (*que devem ser protegidas da influência do poder econômico ou do abuso do exercício de função, cargo ou emprego na administração pública direta ou indireta*).

A distinção entre as inelegibilidades definidas diretamente no texto constitucional e as previstas em lei complementar não é meramente acadêmica. A importância dessa distinção reside no fato de que as inelegibilidades versadas na lei complementar, quando preexistentes ao registro dos candidatos, só podem ser argüidas no prazo para a respectiva impugnação. Perdida essa oportunidade, a questão estará preclusa, não mais podendo ser objeto de impugnação ou recurso de qualquer natureza. Somente as causas de inelegibilidade (previstas em lei complementar) supervenientes ao registro poderão

6. José Afonso da Silva, *Curso de direito constitucional positivo*, São Paulo, Malheiros Editores, 2002, p. 381.

7. REsp nº 637 - Ac. nº 1.739, de 16/9/1955, Rel. Min. José Duarte Gonçalves da Rocha.

8. *Op. et loc. cit.*



ser alegadas mais tarde, em recurso contra a diplomação dos eleitos.

O mesmo não sucede com a inelegibilidade que tem origem direta na Constituição. Essa não preclui, mesmo que seja conhecida anteriormente ao pedido de registro de candidatos e não tenha sido objeto de impugnação ou recurso nessa ocasião.

Nova oportunidade se abre com a diplomação, porque a lei admite recurso contra a expedição de diploma fundado em inelegibilidade de candidato (art. 262, I, do Código Eleitoral). É curial, contudo, que esse recurso há de ser interposto tempestivamente, sob pena de decadência do direito do recorrente.