

# A impugnação do registro de candidatura no direito eleitoral brasileiro: uma análise para além das disposições legais

Ralph André Crespo e Vitor de Moraes Peixoto

## Resumo

Este artigo tem o objetivo de refletir sobre a impugnação do registro de candidatura permitida no direito eleitoral brasileiro. A impugnação é o ato de refutar; contestar; opor-se, que neste caso, será analisado o registro de candidatura de um interessado em participar do processo eleitoral. Esse processo é o ato formal que possibilita que um cidadão possa pedir votos para si, e realizar todos os atos de campanha. Impugnar um registro de candidatura é, portanto, impedir que alguém participe do processo eleitoral. Metodologicamente, trata-se de uma revisão bibliográfica sobre a temática, além de uma análise documental de legislações brasileiras que dispuseram (ou poderiam dispor) sobre o tema em análise. Portanto, trata-se de uma pesquisa qualitativa. Será apresentada uma análise histórica do tema, no qual mostrará que nem sempre a impugnação do registro de candidaturas esteve presente no ordenamento jurídico brasileiro. Na realidade, tampouco o registro prévio foi uma condição para participar do processo eleitoral. Admite-se que a capacidade eleitoral passiva de um cidadão, uma das facetas dos direitos políticos, pode ser restringida em situações específicas, o que faz surgir para este cidadão uma condição de inelegibilidade. Assim, seu pretense registro de candidatura poderá ser impugnado, conforme se tem observado com frequência no processo eleitoral brasileiro, especialmente em períodos de alterações da legislação eleitoral.

**Palavras-chaves:** Impugnação de candidatura, Registro de candidatura, Inelegibilidades, direitos políticos, cidadania.

---

## Sobre os autores

pr.ralph@yahoo.com.br

## Abstract

This article aims to reflect on the impugnation of candidacy registration allowed in Brazilian electoral law. Impugnation is the act of refuting; contest; oppose to, which in the case analyzed here is the candidacy record of an interested party in participating in the electoral process. This registration is the formal act that allows a citizen to request votes for himself and carry out all campaign acts. Impugning a candidacy record is, therefore, preventing someone from participating in the electoral process. Methodologically, it is a bibliographical review on the subject, in addition to a documental analysis of Brazilian laws that have (or could have) on the subject under analysis. Therefore, it is qualitative research. A historical analysis of the theme will be presented, which will show that the contestation of the registration of candidacies was not always present in the Brazilian legal system. In reality, prior registration was not always a condition for participating in the electoral process. It is accepted that the passive electoral capacity of a citizen, one of the facets of political rights, can be restricted in specific situations, which gives rise to a condition of ineligibility for this citizen. Thus, your alleged candidacy record may be challenged, as has been frequently observed in the Brazilian electoral process, especially in periods of changes in electoral legislation.

**Keywords:** Impugnation of candidacy, Registration of candidacy, Ineligibility, political rights, citizenship.

## Introdução

O termo impugnação é bastante utilizado na área do Direito. Com frequência, advogados e membros do Ministério Público utilizam-se de impugnações para contestar aspectos de um processo jurídico. É um dos elementos mais comuns e importantes da área processual, que indica discordância, de uma das partes, a respeito de itens apresentados pela outra parte como provas, documentos, pessoas, valores ou quaisquer outras manifestações expressas nos autos, incluindo as decisões.

Portanto, a impugnação é o ato de refutar; contestar; opor-se a; discordar de. No caso analisado neste artigo, trata-se da refutação, da contestação, da oposição à participação de determinado cidadão interessado em disputar um cargo eletivo; interesse formalizado pelo registro de candidatura. Este é um ato formal que autoriza, após o deferimento, o interessado em praticar atos de campanha e pedir votos para si.

O ordenamento jurídico eleitoral vigente, estabelece que o interessado deve integrar um partido político, o qual, após suas convenções

partidárias e escolha dos filiados interessados, deve realizar o registro das candidaturas destes escolhidos para participar da disputa eleitoral (Gomes, 2018). Estabelece ainda a possibilidade de impugnação destes registros e a ação eleitoral própria para este fim é a Ação de Impugnação de Registro de Candidatura (AIRC).

Os registros das candidaturas constituem a formalização da pretensão de candidatar-se; a oficialização de que um cidadão se apresentou para a disputa eleitoral e está, em sua concepção (e de seu partido), em condição de elegibilidade, a qual será verificada e poderá ser questionada na Justiça Eleitoral. “O registro de candidaturas é uma das importantes fases das eleições, pois é nesse momento que os partidos e as coligações solicitam à Justiça Eleitoral o registro das pessoas que concorrerão aos cargos eletivos”.<sup>1</sup>

Os pesquisadores Elaine Harzheim Macedo e Rafael Morgental Soares afirmam que o momento do registro de candidaturas é um momento decisivo do processo eleitoral por dois motivos: “primeiro porque define o quadro de partidos políticos, coligações e candidatos que disputarão as eleições, e segundo porque essa definição é resultado de uma decisão da Justiça Eleitoral” (Macedo e Soares, 2015, p. 254). Mas nem sempre existiu a Justiça Eleitoral, como instituição responsável por organizar as eleições na história eleitoral brasileira, incluindo a fase de registro de candidaturas.

O cientista político Jairo Nicolau destaca que a história eleitoral brasileira é muito rica. Já no período colonial, a população das vilas e cidades elegia seus representantes para os Conselhos Municipais (Nicolau, 2002). Desde então, eleições, de maneira geral, fazem parte de nossa história. Neste sentido, o pesquisador José Valente Neto afirmou que o Brasil, “possui uma robusta tradição eleitoral” (Valente Neto, 2004, p. 83). Contudo, é possível observar que as disposições referentes ao registro de candidatura e a possibilidade de sua impugnação, nem sempre estiveram presentes na nossa legislação eleitoral, como observado hodiernamente.

A temática voltou a ganhar destaque recentemente quando em maio de 2023, o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) cassou o mandato do então deputado federal Deltan Dallagnol. “A decisão se

1. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/o-tse/escola-judiciaria-eleitoral/publicacoes/revistas-da-eje/artigos/registro-de-candidatura>. Acesso em 28 nov. 2022.

2. <https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2023/Maio/por-unanimidade-tse-cassa-registro-do-deputado-federal-deltan-dallagnol-pode?SearchableText=deltan%20dellagnol>

deu na análise de recursos interpostos pelo Partido da Mobilização Nacional (PMN) e pela federação Brasil da Esperança, ambos do Paraná, contra acórdão do Tribunal Regional Eleitoral do Paraná (TRE-PR) que havia deferido o registro de candidatura do político”.<sup>2</sup> Apesar do destaque dado na mídia a esta cassação e a esta impugnação de registro de candidatura, pelo político envolvido, fato é que no cenário político brasileiro estas impugnações ocorrem com certa frequência nos processos eleitorais, o que indica a necessidade de pesquisas abordando a temática.

Este artigo tem o objetivo de refletir sobre a impugnação do registro de candidatura no direito eleitoral brasileiro, além das determinações legais. Para tanto, pretende-se apresentar uma análise histórica desta temática a partir das legislações eleitorais que trataram (ou poderiam ter tratado) o tema. Para além das disposições legais, discutir-se-á aspectos sociológicos relacionados à impugnação do registro de candidatura, inserindo a temática nas discussões sobre o conceito e exercício da cidadania e nas discussões sobre a possibilidade de restrição ao exercício dos direitos políticos.

Metodologicamente, trata-se uma pesquisa qualitativa de revisão bibliográfica sobre a temática e análise de documentos (Constituições Federais e legislações infraconstitucionais – códigos eleitorais, leis complementares, decretos, dentre outros) que abordavam a matéria do registro de candidatura e a possibilidade de sua impugnação.

O artigo será dividido em 3 seções. Na primeira, será apresentada uma discussão sobre a possibilidade de impugnação de registros de candidaturas, diante do aparente conflito que ela possui com a ideia de exercício da cidadania. Para tanto, será apresentado o conceito de cidadania e a relação deste conceito com a ideia de democracia e participação política. Na segunda seção será abordado o conceito de inelegibilidade, o qual fundamenta e justifica, na legislação eleitoral vigente, a impugnação do registro de candidaturas. Nessa seção também será apresentada uma discussão sobre a restrição ao exercício dos direitos políticos, como reconhecimento da condição de inelegibilidade de um cidadão. Por fim, na terceira seção, será apresentada uma análise histórica do registro de candidatura e da possibilidade de sua impugnação nas legislações eleitorais, especialmente nos códigos eleitorais, que fizeram e fazem parte

da história brasileira, tendo como divisor de águas o Código Eleitoral de 1932.

## **Cidadania e impugnação de candidaturas**

Ao propor uma AIRC, objetiva-se impugnar a participação de determinado cidadão no processo eleitoral. Sabe-se que para figurar como candidato, um cidadão precisa ser escolhido na convenção de seu partido, e este deve proceder ao registro deste indivíduo junto à Justiça Eleitoral. Com este registro, como já dito, o cidadão poderá pedir votos para si, praticar atos de campanha eleitoral e ser votado. A possibilidade de ser votado, se apresenta para o cidadão/candidato em função do exercício de seus direitos políticos, os quais podem ser pensados a partir da ligação destes direitos ao conceito de cidadania.

O sociólogo britânico Thomas Humprey Marshall em sua obra *Cidadania, Classe Social e Status*, desenvolveu um conceito para cidadania observando a realidade social na Inglaterra. Para o Marshall, “a cidadania é um status concedido àqueles que são membros integrais de uma comunidade. Todos aqueles que possuem o status são iguais com respeito aos direitos e obrigações pertinentes ao Estado” (Marshall, 1967, p. 76). Um dado merece destaque no conceito apresentado, a saber, a ideia de pertencimento a um grupo social (“membros integrais de uma comunidade”).

No desenvolvimento do seu trabalho, Marshall afirmou que a cidadania possui três elementos (direitos): civil, político e social. Para ele, “o elemento civil é composto dos direitos necessários à liberdade individual – liberdade de ir e vir, liberdade de imprensa, pensamento e fé, o direito de propriedade e de concluir contratos válidos e o direito à justiça” (Marshall, 1967, p. 63). Já o elemento político refere-se ao “direito de participar no exercício do poder político, como um membro de um organismo investido da autoridade política ou como um eleitor dos membros de tal organismo” (Marshall, 1967, p. 63). Por fim, o elemento social seria, “tudo o que vai desde o direito a um mínimo de bem-estar econômico e segurança ao direito de participar, por completo, na herança social e levar a vida de um ser civilizado de acordo com os padrões que prevalecem na sociedade” (Marshall, 1967, p. 63-64).

O cientista político José Murilo de Carvalho afirmou que “tornou-se costume desdobrar a cidadania em direitos civis, políticos e sociais” (Carvalho, 2001, p. 9), e também apresentou uma distinção entre esses direitos, colaborando para seu melhor entendimento, alinhada as definições apresentadas por Marshall (1967). Disse José Murilo de Carvalho:

Direitos civis são os direitos fundamentais à vida, à liberdade, à propriedade, à igualdade perante a lei. Eles se desdobram na garantia de ir e vir, de escolher o trabalho, de manifestar o pensamento, de organizar-se [...]. São eles que garantem as relações civilizadas entre as pessoas e a própria existência da sociedade civil surgida com o desenvolvimento do capitalismo. [...] É possível haver direitos civis sem direitos políticos. Estes se referem à participação do cidadão no governo da sociedade. Seu exercício é limitado a parcela da população e consiste na capacidade de fazer demonstrações políticas, de organizar partidos, de votar e de ser votado. Em geral, quando se fala de direitos políticos, é do direito do voto que se está falando. [...] Finalmente, há os direitos sociais. Se os direitos civis garantem a vida em sociedade, se os direitos políticos garantem a participação no governo da sociedade, os direitos sociais garantem a participação na riqueza coletiva. Eles incluem o direito à educação, ao trabalho, ao salário justo, à saúde, à aposentadoria. [...] Os direitos sociais permitem às sociedades politicamente organizadas reduzir os excessos de desigualdade produzidos pelo capitalismo e garantir o mínimo de bem-estar para todos (Carvalho, 2001, p. 9-10).

Assim, passou-se a admitir que “o cidadão pleno seria aquele que fosse titular dos três direitos” (Carvalho, 2001, p. 9). No entanto, vale destacar que a cidadania não se desenvolveu da mesma forma nos diferentes países, e o surgimento (desenvolvimento) dos direitos civis, políticos e sociais variaram conforme o tempo e a realidade de cada país. Ressalta-se, contudo, que, ao longo do século XX, associaram-se “os direitos políticos direta e independentemente à cidadania como tal” (Marshall, 1967, p. 70). Em outras palavras, o elemento (direito) político passou a ter mais peso do que os demais na análise conceitual da cidadania. Por isso, observa-se atualmente uma estreita ligação entre cidadania e direitos políticos, expressa em muitos conceitos, como o apresentado pela jurista e professora

Maria Helena Diniz. Para ela, cidadania é o “vínculo político que gera para o nacional deveres e direitos políticos, uma vez que o liga ao Estado. É a qualidade de cidadão relativa ao exercício das prerrogativas políticas outorgadas pela Constituição de um Estado democrático” (Diniz, 1998, s.p.).

Ao voltar à definição de elemento político de Marshall, apresentada anteriormente, percebe-se que esta traz a ideia de participação política, aproximando o conceito de cidadania das discussões sobre democracia. Assim, concorda-se com os pesquisadores Clovis Gorczewski e Nuria Belloso Martin quando afirmam que “cidadania, democracia e participação política são três noções que estão profundamente inter-relacionadas. A forma de governo democrático não pode ser entendida sem participação política e, por sua vez, quem exerce a participação política são os cidadãos” (Gorczewski e Martin, 2018, p. 11), ou seja, aqueles revestidos de cidadania.

A participação política (exercício da cidadania política), possui diferentes significados e diferentes espaços nas teorias democráticas modernas. O cientista político Joseph Schumpeter, um dos mais importantes teóricos políticos da democracia e um dos primeiros a romper com a teoria clássica, afirmou:

(...) democracia não significa e não pode significar que o povo realmente governe, em qualquer sentido óbvio dos termos ‘povo’ e ‘governe’. Democracia significa apenas que o povo tem a oportunidade de aceitar ou recusar as pessoas designadas para governá-lo. Mas como o povo também pode decidir isso de maneira inteiramente não-democrática, temos de estreitar nossa definição, acrescentando mais um critério que defina o método democrático, ou seja, a livre competição entre líderes potenciais pelo voto do eleitorado (Schumpeter, 1984, p. 355).

Embora a democracia reivindique a participação política, para o cidadão comum, segundo Schumpeter (1984), essa participação se manifesta apenas na escolha dos representantes; ou seja, apenas no exercício do voto, escolhendo seu representante dentro da chamada elite política. Assim, conforme Schumpeter (1984), os integrantes da elite política são aqueles que desfrutam tanto do direito de votar, quanto do direito de ser votado, o seja, são aqueles que podem exercer a participação política plena.

Destaca-se ainda, outro importante teórico da democracia, o cientista político americano Robert Dahl. Na obra *Poliarquia*, ele afirma haver pelo menos duas dimensões a serem consideradas na democracia: contestação pública e direito de participação (Dahl, 1997). Para o referido cientista político, em uma democracia observa-se grande contestação e grande participação política. Contudo, destaca Dahl que “nenhum grande sistema no mundo real é plenamente democratizado” (Dahl, 1997, p. 31), e o regime mais próximo da democracia idealizada ele chamou de *poliarquia*.

Para Dahl, a participação política também tinha importante papel na democracia e esta participação relaciona-se com os direitos políticos dos cidadãos, o que reforça a relação entre cidadania, democracia e participação política.

Vale destaca que “a participação política pressupõe, necessariamente, vários elementos tais como a referência a indivíduos como cidadãos, a alusão a uma atividade, a presença de uma ação volitiva e a referência à política e ao governo” (Gorczewski e Martin, 2018, p. 152). Entende-se que a cidadania tem sido um conceito que reivindica a democracia e associa-se, especialmente, a uma atuação política no seio de uma sociedade democrática (Chauí, 1992), como é por exemplo, registrar candidatura para ocupar um cargo político eletivo.

Nos ensinamentos de Carvalho (2001), sobre os direitos políticos constata-se que, dentre outras implicações, tais direitos referem-se com a capacidade de votar e de ser votado. Votar e ser votado são lados de uma mesma “moeda”, faces de um mesmo direito – o direito político. No entanto, podem ser empenhados separadamente. Dessa forma, surge a ideia de que há capacidades eleitorais no exercício dos direitos políticos: a capacidade ativa (relacionada às condições de alistabilidade e ao direito de votar), e a capacidade passiva (relacionada às condições de elegibilidade e ao direito de ser votado), (Venturini e Spinardi, 2021).

A plenitude dos direitos políticos, e, conseqüentemente da cidadania, é observada quando um cidadão tem a possibilidade de votar (exercício da capacidade eleitoral ativa), e de ser votado (exercício da capacidade eleitoral passiva). Há situações em que o indivíduo tem o direito de votar, porém, não possui o direito de ser votado. Nesse caso, diz-se que o indivíduo está inelegível e, nesta condição, seu registro de candidatura poderá ser impugnado.

## **Inelegibilidade e a restrição ao exercício dos direitos políticos.**

Para participação do processo político eleitoral como candidato, um cidadão precisa observar, basicamente, a dois critérios simultaneamente: estar em condições de elegibilidade e não incorrer em alguma causa de inelegibilidade.

inelegibilidade e a elegibilidade integram o estado ou status político-eleitoral da pessoa. Esse status decorre da conformação da pessoa ao regime jurídico-eleitoral. [...] O status de inelegível impõe restrições à esfera jurídica da pessoa, a qual não pode ser eleita; já o status de elegível confere-lhe o direito subjetivo público de disputar o certame e participar do governo (Gomes, 2018, p. 67).

Alguns pesquisadores analisaram estes institutos e procuraram defini-los. O professor Adriano Soares da Costa define a elegibilidade como um direito subjetivo público, por meio do qual, um cidadão pode concorrer nas eleições e praticar todos os atos relacionados a ela, como pedir votos para si. Portanto, não sendo apenas o direito de ser votado (Costa, 2008). Quando não presente essa condição, infere-se que o cidadão está em condição de inelegibilidade, a qual, segundo o professor José Jairo Gomes, é “o impedimento ao exercício da cidadania passiva” (Gomes, 2018, p. 67). Neste mesmo sentido, José Afonso da Silva afirma que a “inelegibilidade revela impedimento à capacidade eleitoral passiva (direito de ser votado). obsta, pois, à elegibilidade” (Silva, 2008, p. 388).

Para o presente artigo, interessa especialmente a inelegibilidade, pois são suas causas e hipóteses que fundamentam as AIRCs, uma vez que, “quando ela incide, o cidadão fica impossibilitado de exercer seu direito subjetivo público de disputar cargo eletivo, sendo coibido de ser escolhido para ocupar cargo político-eletivo” (Gomes, 2018, p. 67), e assim, poderá ter seu pedido de registro de candidatura impugnado.

Admite-se aqui que as inelegibilidades são restrições à capacidade eleitoral passiva, assim, são empecilhos ao pleno exercício dos direitos políticos, e, conseqüentemente, da cidadania. Vale destacar que “toda inelegibilidade apresenta um fundamento ou uma causa específica. Enquanto algumas tem origem na prática de ilícito [...], outras se fundam na mera situação política que o cidadão se

encontra no momento da formalização do pedido de registro de candidatura [...]” (Gomes, 2018, p. 68).

Na Constituição Federal de 1988, especificamente no art. 14, §§ 4º e 8º, e em legislações infraconstitucionais como a Lei Complementar nº64/1990 são encontradas hipóteses de restrições ao exercício da capacidade eleitoral passiva. Em outras palavras, há dispositivos legais que trazem as causas, as circunstâncias e/ou as situações em que um cidadão fica impedido de candidatar a um cargo eletivo e ser votado.

As hipóteses de inelegibilidade objetivam não só impedir o abuso no exercício dos cargos, empregos e funções públicos, como também salvaguardar a normalidade e a legitimidade das eleições contra influências nocivas ou deslegitimadoras do pleito, tais como as atinentes a abuso de poder econômico e político. Trata-se, pois, de instituto destinado a proteger o normal funcionamento da democracia (Gomes, 2018, p. 67).

Gomes (2018), afirma ainda que os direitos políticos fazem parte dos chamados direitos fundamentais. Contudo, o jurista e professor Ingo Wolfgang Sarlet destaca que a expressão “direitos fundamentais” na doutrina tem sido usada de forma heterogênea; por vezes contraditória, o que indica dissenso na esfera conceitual e terminológica (Sarlet, 2009). Os pesquisadores Carlos Alberto Ferri e Moisés Alves de Souza admitem que os “direitos fundamentais podem ser conceituados como os direitos positivados no âmbito constitucional de determinado Estado, são direitos essenciais ao homem, garantindo condições materiais e morais indispensáveis à vida humana, tanto do indivíduo como da coletividade”, (Ferri e Souza, 2018, p.9).

Sobre os direitos fundamentais, é possível ler na Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948:

1. Todo homem tem o direito de tomar posse no governo de seu país, diretamente ou por intermédio de representantes livremente escolhidos.
2. Todo homem tem igual direito de acesso ao serviço

público de seu país. 3. A vontade do povo será a base da autoridade do governo; esta vontade será expressa em eleições periódicas e legítimas, por sufrágio universal, por voto secreto ou processo equivalente que assegure a liberdade do voto.<sup>4</sup>

No trecho destacado é possível perceber a referência aos direitos políticos, colocando-os como um dos direitos humanos e como um dos direitos fundamentais. Dessa forma, o debate sobre restrição aos direitos políticos alinha-se aos debates sobre restrições aos direitos fundamentais.

Ao considerar que os direitos fundamentais são os direitos do Homem positivados nos textos constitucionais de um Estado, estes direitos poderiam sofrer restrições? Trabalhos como os apresentados por Ferri e Souza (2018), Strapazzon e Mezzaroba (2011), Barros (2009), Dias (2007), Novais (2006), dentre outros, enfrentaram esta questão.

Para responder à pergunta acima, a doutrina jurídica convive com duas teorias – a Teoria Interna dos Limites aos Direitos Fundamentais, que compreende os direitos fundamentais como normas, e a Teoria Externa, que os compreendem como princípios (Nakamura, 2018). O pesquisador André Luiz dos Santos Nakamura destaca que, sendo os direitos fundamentais entendidos como normas, não se poderia falar em restrição destes, uma vez que como norma só poderia ser aplicada na sua totalidade. No entanto, sendo os direitos fundamentais entendidos como princípios, entende-se que a restrição destes direitos, com base na aplicação da teoria da ponderação dos princípios, alinhada à regra da proporcionalidade e razoabilidade, seria possível (Nakamura, 2018).

Ao analisar as decisões do STF, parece que a jurisprudência deste tribunal adota a Teoria Externa, como se pode verificar no trecho extraído do voto do relator, ministro Celso de Mello, de um recurso analisado no referido tribunal. Por ocasião de seu voto, o ministro afirmou:

Não há, no sistema constitucional brasileiro, direitos ou garantias que se revistam de caráter absoluto, mesmo porque razões de relevante

---

4. Recurso Ordinário em Mandato de Segurança (RMS) 23.452/RJ.

interesse público ou exigências derivadas do princípio de convivência das liberdades legitimam, ainda que excepcionalmente, a adoção, por parte dos órgãos estatais, de medidas restritivas das prerrogativas individuais ou coletivas, desde que respeitados os termos estabelecidos pela própria Constituição.<sup>4</sup>

A Teoria Externa parece prevalecer também entre pesquisadores e estudiosos do tema, os quais admitem que os direitos fundamentais, e, conseqüentemente, os direitos políticos, podem ser restringidos. Dentre estes pesquisadores, está o professor João Trindade Cavalcante Filho, o qual afirmou que “nenhum direito fundamental é absoluto. Com efeito, direito absoluto é uma contradição em termos. Mesmo os direitos fundamentais sendo básicos, não são absolutos, na medida em que podem ser relativizados” (Cavalcante Filho, 2016, p. 7).

Assim, com base na Teoria Externa dos Limites aos Direitos Fundamentais, entende-se que a restrição à capacidade eleitoral passiva, uma das faces dos direitos políticos, e, desta forma, dos direitos fundamentais, pode ocorrer, o que leva à condição de inelegibilidade. Vale destacar que isso é possível porque os direitos fundamentais (dentre eles os direitos políticos) são admitidos como princípios e, estando em desacordo com outros princípios, podem ser restringidos. Nesse sentido, afirma o pesquisador Guilherme de Abreu e Silva que “ainda que as inelegibilidades sejam restrições de direitos fundamentais, a sua previsão constitucional possibilita a sua aplicação” (Silva, 2015, p. 21).

Este argumento de Abreu e Silva alinha-se com as reflexões trazidas pelo jurista e professor José Gomes Canotilho, que divide as restrições em duas categorias: 1) diretamente constitucional e 2) indiretamente constitucional (reserva de lei restritiva). Quanto a primeira, estas restrições são àquelas que estão definidas expressamente no texto constitucional (Canotilho, 2003), como a definida no art. 14, § 2º da Constituição Federal de 1988, que estabelece a restrição ao alistamento eleitoral de estrangeiros e dos conscritos durante o período de serviço militar obrigatório.

Já a segunda categoria de restrições, decorrem de normas infraconstitucionais (Canotilho, 2003). Um exemplo importante para o processo político eleitoral é a Lei Complementar (LC) nº 64/1990, com redação alterada pela LC nº 135/2010 (conhecida como a Lei

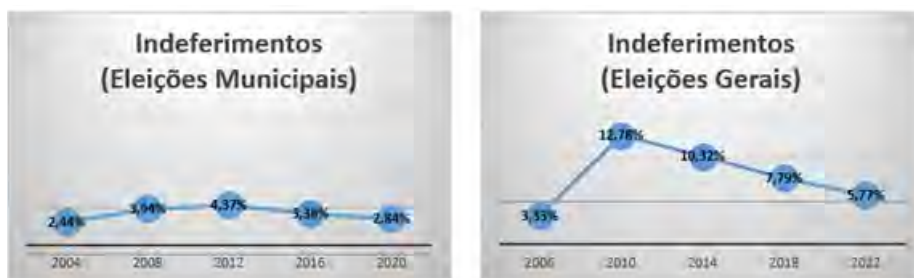
da Ficha Limpa) e LC 184/2021. Esta lei complementar trouxe os casos de inelegibilidade, conforme havia sido previsto no art. 14 § 9º da Constituição Federal de 1988.

O pesquisador Rodrigo López Zílio afirma que a norma que restringe os direitos políticos, deve ter como base um fundamento manifestadamente ético, e buscar a proteção da norma lidade e legitimidade das eleições (Zílio, 2008). No entanto, Abreu e Silva afirma que “a sua ampliação desmedida e eventualmente vinculada a simples e pura moralização do ambiente político é combatida e criticada [...]” (Silva, 2015, p. 21). Se as inelegibilidades possuem um fundamento ético, estas não podem ser vistas como um moralismo dissociado de bases democráticas, pois, se assim o fosse, colocariam em risco a própria democracia (Silva, 2008).

### **A impugnação de registro de candidatura na história eleitoral brasileira**

No site do TSE é possível obter dados referentes aos registros de candidaturas indeferidos pela Justiça Eleitoral. Os gráficos a seguir mostram os dados de indeferimentos de candidaturas de dez eleições brasileiras (cinco eleições municipais e cinco eleições gerais, inclusive a última de 2022).

**Gráfico 1** -Indeferimentos de candidaturas entre 2004 e 2022



**Fonte:** Elaborado a partir das informações no site do TSE.<sup>5</sup>

Os dados referem-se aos indeferimentos de candidaturas, mas nos permitem inferir sobre as impugnações, haja vista que estes

5. <https://sig.tse.jus.br/ords/dwapt/t/seai/sig-candidaturas/home?session=6590648604742>

indeferimentos são normalmente resultados dessas ações de candidaturas e possuem, dentre as causas que os fundamentam, a ausência de requisitos para o registro (requisitos formais); causas de inelegibilidades (elencadas na LC nº 64/1990 e nova redação dada pela Lei da Ficha Limpa) e o abuso de poder político e econômico, dentre outras.

Embora não seja diretamente o objetivo deste artigo, mas por interessar à discussão que aqui se apresenta, vale destacar que os anos de maior porcentagem de indeferimentos (2010 nas eleições gerais e 2012 nas eleições municipais), apresentam um fator explicativo relevante – a Lei da Ficha Limpa.

A referida lei foi aprovada em 2010 e o TSE havia definido que sua aplicação ocorreria já nas eleições daquele ano. Contudo, posteriormente, o STF decidiu que sua aplicação não poderia ocorrer nas eleições de 2010, mas somente nas eleições de 2012. Este dado merece consideração, pois nos permite afirmar que mudanças legislativas do processo eleitoral tendem a promover aumento de ações judiciais. Tratando-se de mudanças relacionadas às inelegibilidades, como ocorreu com a edição da Lei da Ficha Limpa, estas mudanças tendem a promover aumento nos indeferimentos e impugnações dos registros de candidaturas.

Neste sentido, os pesquisadores Eduardo Borges Espíndola Araújo e Júlia Maurmann Ximenes (2019), destacaram que “a cada reforma da legislação político-partidária, a democracia experimenta uma crescente judicialização da disputa política” (Araújo e Ximenes, 2019, p. 427). Esta observação também é apresentada pelo cientista político Vitor Marchetti (2008) que afirmou: “a busca pelo TSE aumentou logo após a conclusão de um ciclo que reformou a base legal da competição político-partidária no Brasil” (Marchetti, 2008, p. 887).

Assim, concordando com Marchetti (2008) e Araújo e Ximenes (2019), destaca-se que as alterações legislativas, e as mudanças jurisprudenciais, influenciaram e influenciam na incidência das impugnações/indeferimentos de candidaturas. Por isso, serão analisadas legislações eleitoras que regularam o processo eleitoral brasileiro, tendo como referência o primeiro código eleitoral no período republicano, o Código de 1932, o qual instituiu a obrigatoriedade do registro prévio de candidaturas – condição para as impugnações. Contudo, antes do referido código eleitoral já havia eleições no Brasil. Desta forma, a análise histórica, que se passa a fazer neste ponto, será dividida em antes e depois do Código Eleitoral de 1932.

## O Registro e a impugnação de candidaturas antes do Código Eleitoral de 1932

Eleições fazem parte da história do Brasil desde o tempo de colônia, ainda que com um formato muito diferente do atual. Graciela Jaeger pesquisou a história do voto no Brasil e afirmou que “as eleições não são uma experiência recente no país. O livre exercício do voto surgiu em terras brasileiras com os primeiros núcleos de povoadores, logo depois da chegada dos colonizadores” (Jaeger, 2004, p. 93). A primeira eleição, de que se tem registro, ocorreu em 1532, para a escolha de representantes do Conselho da Vila de São Vicente, hoje São Paulo (Jaeger, 2004; Nicolau, 2002; Valente Neto, 2004).

Desde o início da história política eleitoral brasileira, legislações específicas regulam o processo eleitoral e tratam de aspectos de suas etapas. O quadro 1 apresenta um resumo das principais legislações eleitorais antes do Código Eleitoral de 1932 com foco nas disposições de registro prévio de candidatura e a possibilidade de sua impugnação.

**Quadro 1** -Registro prévio de candidatura e sua impugnação nas legislações eleitorais anteriores ao Código Eleitoral de 1932

Legislação regulatória do processo eleitoral	Ano	Registro prévio de Candidatura	Impugnação do Registro de Candidatura
1º livro das Ordenações do Reino	--	Não era obrigatório	Não trazia a possibilidade
1ª lei eleitoral no solo brasileiro	1822	Não era obrigatório	Não trazia a possibilidade
Constituição de 1824	1824	Não era obrigatório	Não trazia a possibilidade
Lei Saraiva	1881	Não era obrigatório, no entanto, previa a possibilidade de ocorrer mediante lista assinada de apoio às candidaturas	Não trazia a possibilidade
Regulamento Alvim	1890	Não era obrigatório	Não trazia a possibilidade
Lei Rosa e Silva	1904	Trazia a ideia de registro prévio de candidatura, mas não diretamente a obrigatoriedade e nem apresentava os procedimentos para o registro prévio	Não trazia a possibilidade

**Fonte:** Elaborada pelo autor com base na análise das legislações eleitorais indicadas no quadro.

Desde o início da história política eleitoral brasileira, legislações específicas regulam o processo eleitoral e tratam de aspectos de suas etapas. O quadro 1 apresenta um resumo das principais legislações eleitorais antes do Código Eleitoral de 1932 com foco nas disposições de registro prévio de candidatura e a possibilidade de sua impugnação.

As primeiras eleições que ocorreram no Brasil seguiram as regulamentações estabelecidas nas Ordenações do Reino, primeiro código eleitoral adotado no Brasil – ainda no período colonial – vigente em Portugal e em suas colônias. Conforme as Ordenanças do Reino a realização de eleições deveria ocorrer a cada 3 anos para o Conselho Municipal (Valente Neto, 2004). Os demais procedimentos eleitorais constavam no primeiro livro das Ordenações do Reino, no Título 67.

A partir da análise do primeiro livro das Ordenações do Reino, é possível constatar que o registro prévio de candidaturas não era uma condição necessária ou uma etapa do processo eleitoral. Da mesma forma, as Ordenanças não traziam a possibilidade de impugnação desse registro prévio, ou seja, não traziam a possibilidade de impugnação de uma candidatura. Na verdade, não faria sentido prever a impugnação de registros de candidatura, uma vez que, na teoria, essas candidaturas prévias não existiam: “o princípio da eletividade das câmaras respondia, em grande parte, às conveniências da Coroa, e as próprias Ordenações se preocupavam em impedir que os eleitos recusassem o mandato, que era frequentemente um encargo” (Leal, 2012, p. 62).

6. Este documento trazia as instruções referentes ao Decreto Real de 3 de junho de 1822, que convocava a Assembleia Geral Constituinte e Legislativa para a primeira Constituição Federal brasileira.
7. Continuava a sistemática dos graus de eleitores, conforme se verifica no artigo 90 da Constituição de 1824: “As nomeações dos Deputados, e Senadores para a Assembléa Geral, e dos Membros dos Conselhos Geraes das Provincias, serão feitas por Eleições indirectas, elegendo a massa dos Cidadãos activos em Assembléas Parochiaes os Eleitores de Provincia, e estes os Representantes da Nação, e Provincia” (sic).
8. Entre os artigos 91 e 96 da Constituição de 1824, estabelecia-se os que poderiam votar e os que não poderiam; dentre os últimos, os menores de 25 anos, os escravos (ainda que libertos), os criminosos e os que não tivessem renda líquida anual de cem mil réis. Com a última exigência, regulamentava-se na Carta de 1824 o direito do sufrágio ativo (um direito limitado e restrito de sufrágio) – o voto censitário – sistemática que permaneceu até a República. Embora não estivesse explicito na Constituição de 1824, as mulheres estavam excluídas do direito de votar.

A primeira lei eleitoral elaborada em solo brasileiro foi assinada por D. Pedro I, ainda na condição de príncipe regente, em 1822. Trata-se da Decisão nº 57 editada em 19 de junho de 1822<sup>6</sup>. Estabelecia a referida decisão a implantação do voto censitário, e a sistemática de verificação de poderes para controle e validação do processo eleitoral.

A Constituição de 1824 apresentou regras mais abrangentes para as eleições, no entanto, não trouxe grandes alterações nos procedimentos eleitorais adotados.<sup>7</sup> As mudanças mais significativas do processo eleitoral relacionaram-se aos requisitos que habilitavam os cidadãos<sup>8</sup> como eleitores. Ao analisar as disposições da Constituição de 1824 em relação às práticas e procedimentos eleitorais, é possível perceber que o registro prévio de candidatura continuava não sendo necessário.

Esta constatação é destacada por Jairo Nicolau, o qual afirmou que “não havia inscrição prévia de candidatos e nem era exigido que os nomes se apresentassem por partidos. Por isso era possível votar em qualquer nome da paróquia” (Nicolau, 2002, p. 15). Dessa forma, continuava a não existir a possibilidade de impugnação de um registro prévio de candidatura, uma vez que não havia, em regra e na teoria, candidatos. Diz-se na teoria, pois na prática, era possível identificar interessados em ocupar cargos públicos, e “fazer campanha”.

Se não havia candidatos formais, em quem os eleitores votavam? A Constituição de 1824 definia que, além do direito de votar, qualquer cidadão eleitor poderia ser votado.<sup>9</sup> Contudo, destaca-se que o termo eleitor não era utilizado para todo e qualquer cidadão.<sup>10</sup> Neste sentido, Jairo Nicolau apresenta uma distinção e afirma que “no meio político da época, o termo ‘votante’ passou a designar os cidadãos que votavam nas eleições de primeiro grau, e o termo ‘eleitor’ era usado para os cidadãos que votavam nas eleições de segundo grau” (Nicolau, 2012, p. 15-16). Assim, o “qualquer

---

9. Constituição de 1824, artigo 95: “Todos os que podem ser Eleitores, abeis para serem nomeados Deputados”.

10. No livro *Eleições no Brasil: Do império aos dias atuais*, Jairo Nicolau sintetiza a sistemática eleitoral no período do império e afirma: “A Constituição de 1824 adotou um sistema de voto indireto em dois graus para as eleições para a Câmara dos Deputados e para o Senado: ‘a massa dos cidadãos ativos’ da paróquia escolhia os eleitores, que, por sua vez, escolhiam os parlamentares” (Nicolau, 2012, p. 15).

eleitor” tratava-se daqueles que eram considerados eleitores de segundo grau, conforme as premissas estabelecidas para esta condição do cidadão.

Ainda buscando responder à pergunta acima, Graciela Jaeger destaca que “durante o Império, o povo votava em quem o alistava. A grande maioria dos eleitos durante o período monárquico eram padres, pois algumas eleições eram realizadas dentro das igrejas, os padres é que faziam o recrutamento dos eleitores no dia das eleições [...]” (Jaeger, 2004, p. 99). Isso mostra a importância que assumiu o alistamento eleitoral, tanto é que, embora não houvesse disposições quanto ao registro prévio de candidaturas e nem de sua impugnação, haviam disposições quanto ao registro de eleitores e a impugnação destes eleitores.

As regras eleitorais sofreram alterações ao longo do período imperial. As alterações mais significativas foram trazidas pela Lei Saraiva de 1881. Segundo o pesquisador Manoel Rodrigues Ferreira, “essa legislação eleitoral foi da mais alta importância na vida política do país” (Ferreira, 2005, p. 229). Ela “instituiu em todo o Império a eleição direta” (Leal, 2012, p. 63), abolindo a sistemática de eleições indiretas como regra do sistema eleitoral.

A Lei Saraiva apesar de não trazer explicitamente disposições sobre a necessidade de registro prévio de candidaturas, trazia disposições que indicavam que alguns cidadãos se apresentavam como candidatos, pois trazia referência a uma lista de assinaturas de cidadãos que apoiavam uma candidatura.<sup>11</sup> No entanto, não trazia a Lei Saraiva disposições sobre como se faria esse “registro prévio”, nem condições para sua impugnação. Constata-se, ainda, que a Lei Saraiva manteve o voto censitário e excluiu os analfabetos do sistema eleitoral.

Com a Proclamação da República em 1889, inaugurou-se não só um novo regime de governo, mas também uma nova fase no processo eleitoral, ou seja, a Proclamação da República “inaugurou um novo período da nossa legislação eleitoral, iniciou-se um novo

---

11. Decreto nº 3.029/1881, art. 15, §16: “Havendo, porém, mais de três candidatos, terão preferência os fiscais daqueles que apresentarem maior número de assinaturas de eleitores, declarando que adotam a sua candidatura”.

12. Decreto nº 511, de 23 de Junho de 1890.

ciclo da legislação brasileira, que passou a inspirar-se em modelos norte-americanos, e caíram por terra todos os privilégios eleitorais do Império [...]” (Jaeger, 2004, p. 103).

O primeiro ordenamento eleitoral do período republicano, que merece destaque, foi o Regulamento Alvim,<sup>12</sup> que, embora não tenha sido um código eleitoral propriamente dito, promoveu inovações ao processo eleitoral. Dentre as inovações estão o fim do voto censitário e a regulamentação da eleição proporcional (Ricci e Zulini, 2014). Este regulamento detalhava as etapas do processo eleitoral, além dos ritos a serem seguidos pelos envolvidos no referido processo.

No que se refere aos registros de candidaturas, e à possibilidade de sua impugnação, o Regulamento Alvim também não trazia definições sobre estas ações relacionadas ao processo eleitoral. As disposições eram referentes ao eleitor (registro e impugnação), assim, para retirar algum cidadão da disputa eleitoral, era necessário desabilitá-lo como eleitor, ou seja, era necessário questionar sua condição de eleitor, não de candidato propriamente. Destaca-se que neste momento da história eleitoral brasileira, as capacidades eleitorais ativa e passiva do cidadão não se dissociavam tal como se observa atualmente.

Outra legislação importante para o processo eleitoral brasileiro que surgiu no início do período republicano foi a Lei nº 1.269 de 1904, conhecida como a Lei Rosa e Silva. Para o pesquisador Emmanuel Roberto Girão de Castro Pinto, a lei “apresentava a estrutura de um verdadeiro Código Eleitoral” (Pinto, 2008, p. 63). Ela trazia a ideia (não a determinação) de registros prévios de candidaturas, pois afirmava que o eleitor poderia “acumular todos os seus votos, ou parte deles, em um só candidato, escrevendo o nome do mesmo candidato tantas vezes quantos forem os votos que lhe quiser dar”<sup>13</sup>.

Em outros trechos da Lei Rosa e Silva (art. 100), a ideia de registro prévio é reforçada, por exemplo, quando se lê que seriam apurados os votos dados a um candidato pelo nome com o qual ele se apresentou, ou como ele era conhecido notoriamente. Também estabelecia a referida lei que boletins seriam entregues aos candidatos e fiscais, o que nos permite inferir que esses candidatos seriam conhecidos previamente. Enfatiza-se, no entanto, que o referido regulamento não tratava das formalidades para o registro prévio dos candidatos.

---

13. Lei nº 1.269 de 1904 (Lei Rosa e Silva), art. 59.

Outro ponto importante da Lei Rosa e Silva é que esta trazia causas de inelegibilidades. Estas causas relacionavam-se mais com os cargos e funções públicas exercidas pelos candidatos do que com atos por eles praticados, seja no exercício desse cargo ou função pública, ou em sua vida privada. Desta forma, eram inelegíveis para o Congresso Nacional o presidente e o vice-presidente República, por exemplo. Porém, os atos de improbidade que cometessem o presidente e o vice-presidente da República, citando como análogo, o abuso de poder político que praticassem, a condenação por crimes comuns que tivessem, ainda que reprováveis socialmente e que hoje integram o rol de causas de inelegibilidade, naquela época não eram causas de inelegibilidades.

### **O Registro e impugnação de candidaturas depois do Código Eleitoral de 1932**

Com o advento do Código Eleitoral de 1932 (Decreto nº 21.076/1932), “nasceu aí a obrigatoriedade do prévio registro de candidatura” (Wassilevski, 2018, p. 302). Neste sentido, José Jairo Gomes destaca as disposições do artigo 57 do referido código. Este artigo determinava a necessidade do “registro obrigatório dos candidatos, até 5 dias antes da eleição”.

Depois desse, outros quatro códigos eleitorais foram publicados: um em 1935 (Lei nº 48/1935), outro em 1945 (Decreto-Lei nº 7.586/1945), mais um em 1950 (Lei nº 1.164/1950) e o último e atual código eleitoral vigente em 1965 (Lei nº 4.737/1965) (Gomes, 2016). Em todos eles havia disposições sobre a necessidade de registro prévio de candidaturas, contudo, as disposições referentes a este registro não são as mesmas nestes códigos, assim como também não há em todos eles a previsão de impugnação desses registros.

Rodrigo López Zílio destaca, no entanto, que os pedidos de registro de candidaturas, encontram-se regulados pela Lei das Eleições (Lei nº 9.504/1997), e somente vigoram os dispositivos do Código Eleitoral naquilo que forem compatíveis com a Lei das Eleições e outros dispositivos posteriores (Zílio, 2018). Legislações específicas sobre matéria eleitoral surgiram depois do Código Eleitoral de 1965 e modificaram algumas de suas disposições, mas que não o revogaram. A própria Constituição Federal de 1988 é posterior ao referido código, o que

suscitou (e ainda suscita) questionamentos sobre a recepção ou não dos dispositivos deste código eleitoral pela Carta Magna.

**Quadro 2** - Registro prévio de candidatura e sua impugnação nas legislações eleitorais posteriores ao Código Eleitoral de 1932

Legislação regulatória do processo eleitoral	Ano	Registro prévio de Candidatura	Impugnação do Registro de Candidatura
Código Eleitoral de 1932 (Decreto nº 21.076/1932)	1932	Procedimento obrigatório. Uma lista de candidatos deveria ser apresentada pelo partido político, aliança de partidos, ou grupos de cem eleitores. Apesar destes legitimados para apresentar a lista de candidatos, também se permitia candidatura avulsa (porém com registro prévio).	Não trazia a possibilidade.
Código Eleitoral de 1935 (Lei nº 48/1935)	1935	Procedimento continuava obrigatório e semelhante às determinações do código eleitoral anterior. Entretanto, este código não chegou a ser aplicado.	Não trazia a possibilidade.
Código Eleitoral de 1945 (Decreto-Lei nº 7.586/1945)	1945	Procedimento continuava obrigatório, no entanto, a apresentação da lista de candidatos para registro tornou-se exclusividade dos partidos políticos.	Não trazia a possibilidade.
Código Eleitoral de 1950 (Lei nº 1.164/1950)	1950	Procedimento continuava obrigatório e manteve as determinações do código eleitoral anterior.	Não trazia a possibilidade.
Código Eleitoral de 1965 (Lei nº 4.737/1965)	1965	Procedimento continuava obrigatório e novas determinações foram trazidas para o processo eleitoral, incluindo o período em que seria admitido o pedido de registro, por exemplo.	Diferente dos códigos eleitorais anteriores, trazia a possibilidade de impugnação do registro de candidatura (prazo e legitimados).
Lei das Eleições (Lei nº 9.504/1997)	1997	Procedimento continuava obrigatório e detalhava aspectos relacionados a esta prática.	Continha a possibilidade de impugnação e trazia aspectos formais para a propositura da impugnação.

**Fonte:** Elaborada pelo autor com base na análise das legislações eleitorais indicadas no quadro.

Atualmente tramita no Congresso Nacional um Projeto de Lei Complementar (PLC nº 112/2021) que visa elaborar um novo código eleitoral, mais atualizado e que unifique as legislações eleitorais esparsas que regulam diferentes etapas e circunstâncias do processo eleitoral.

O PLC 112/2021 propõe um código eleitoral com mais de 890 artigos, bem mais extenso do que o atual código, com 383 artigos.

No primeiro código eleitoral, não havia um capítulo ou uma seção específica com as disposições referentes ao registro dos candidatos. A obrigatoriedade de registro prévio de candidatos estava no capítulo “Do Voto Secreto”. Disponha o código eleitoral de 1932 que fosse elaborada uma lista de candidatos e esta lista deveria ser apresentada, por qualquer partido, aliança de partidos, ou grupos de cem eleitores nos Tribunais Regionais correspondentes às circunscrições eleitorais. Apesar dessa previsão dos legitimados a apresentar a lista de candidatos, o referido código permitia a candidatura avulsa, ou seja, fora da lista registrada dos partidos.

Conforme expresso no primeiro Código Eleitoral, os casos de inelegibilidades foram definidos por “lei especial” (Decreto nº 22.194/1932). No entanto, essa lei não trazia de forma explícita como poderiam ser alegadas as inelegibilidades dos candidatos registrados previamente. Portanto, o referido código trazia a determinação expressa da necessidade de registro prévio de candidatura, mas não definia a forma como esse registro poderia ser impugnado.

Determinava a “lei especial” que, se alguém se enquadrasse em algum dispositivo e, mesmo assim, fosse inscrito no alistamento eleitoral, a sua exclusão se faria *ex-officio* ou por requerimento de qualquer eleitor ou delegado de partido.. Determinava ainda, que o processo de exclusão seguiria os trâmites processuais definidos no artigo 55 do Código Eleitoral de 1932.<sup>15</sup>

Três anos após a publicação do primeiro, foi editado o segundo código eleitoral (Lei nº 48/1935). Como destacado por José Jairo Gomes (2016), este novo código manteve a obrigatoriedade de registro prévio de candidatura, porém, não chegou a entrar em vigor devido à instauração da ditadura do Estado Novo por Getúlio Vargas em 1937. Em sua estrutura, identificava-se um capítulo (II) dedicado ao registro dos candidatos e determinava o prazo de 15 dias antes para as eleições federais e estaduais e cinco dias para as

---

14. Lei nº 4.737/1965 (Código Eleitoral vigente): Art. 97 (...) § 2º Do pedido de registro caberá, no prazo de 2 (dois) dias, a contar da publicação ou afixação do edital, impugnação articulada por parte de candidato ou de partido político. § 3º Poderá, também, qualquer eleitor, com fundamento em inelegibilidade ou incompatibilidade do candidato ou na incidência deste no artigo 96 impugnar o pedido de registro, dentro do mesmo prazo, oferecendo prova do alegado.

eleições municipais. Também havia diferenças quanto ao número de assinaturas no requerimento de eleitores para inscrição de um candidato. Para as eleições Federais e Estaduais, estabelecia o código em análise que seriam necessários 200 eleitores e nas municipais 50. Como o primeiro, o código de 1935 também não trazia a previsão de impugnação de registros de candidaturas. Apresentava as condições de inelegibilidade, mas, não apresentava como essas inelegibilidades seriam apresentadas para impugnar um registro de candidatura.

O terceiro código eleitoral (Decreto-Lei n.º 7.586/1945), também conhecido como Lei Agamenon Magalhães, foi publicado no início de 1945. Com ele, foi restabelecida a Justiça Eleitoral e regulamentados o processo eleitoral e a organização partidária. O registro prévio de candidaturas continuava a ser exigido; no entanto, os legitimados a fazê-lo tornaram-se mais restritos, passando a ser apenas os partidos ou as alianças de partidos. Desta forma, tornou-se, a partir de então, exclusividade dos partidos políticos a apresentação e registro dos candidatos (Pinto, 2008). Independente da dimensão das eleições (federais, estaduais ou municipais), foi estabelecido o prazo de 15 dias antes das eleições para que os registros prévios fossem realizados. Nesse código também havia um capítulo (I) dedicado ao registro dos candidatos. Porém, como nos códigos anteriores, não havia a previsão da impugnação do registro de candidatura. O texto ainda trazia as condições de elegibilidade e inelegibilidade, mas, como os códigos anteriores, não estabelecia os procedimentos para a impugnação.

Em relação ao registro prévio de candidaturas e à previsão legal de impugnação desse registro, o quarto código eleitoral do período republicano (Lei n.º 1.164/1950), não trouxe mudanças. O referido código também apresentava um capítulo dedicado ao registro de candidatos (I), que determinava o registro prévio de candidaturas, além de definir que esse registro só poderia ser feito por partido ou aliança de partidos, no prazo de 15 dias antes das eleições. Como os códigos anteriores, também não havia previsão expressa para a impugnação de candidaturas.

O quinto e atual código eleitoral brasileiro do período republicano (Lei n.º 4.737/1965), surgiu após o Golpe Militar de 1964, que inaugurou um novo período ditatorial no Brasil. Ele estabeleceu os

princípios básicos do atual sistema eleitoral brasileiro. Diferente da ditadura Vargas, a ditadura militar não extinguiu a Justiça Eleitoral, a qual teve sua atuação ampliada pelas disposições do código em análise (Pinto, 2008). Embora, na teoria, a atuação da Justiça Eleitoral no período analisado tenha sido ampliada, na prática, sua atuação mostrou-se limitada, haja vista a forma como ocorriam as eleições e todo processo eleitoral naquele período.

Pode-se notar que a Justiça Eleitoral, no período de 1945 a 1964, foi totalmente revigorada e exerceu o papel de guardião das eleições. [...] Ora, se o período posterior à queda de Vargas até o início da ditadura militar foi uma época de grande evolução e firmamento da Justiça Eleitoral na condução das eleições brasileiras, os deslindes que premiaram o início da ditadura até seu final foram marcados pela limitação e enfraquecimento dessa Justiça especializada no comando das eleições (Oliveira, 2012, p. 14).

Diferentemente dos códigos anteriores, o quinto código eleitoral, ainda vigente, além de manter a obrigatoriedade do registro prévio de candidatura, inovou trazendo a previsão de impugnação do registro candidatura, estabelecendo para ela um prazo. Estabeleceu-se que os pedidos de registro de candidatura seriam publicados ou fixados por edital e, após essa publicidade, algum candidato ou partido político (os legitimados para esta impugnação), poderia impugnar um pedido de registro de candidatura.

No entanto, como ensina Zílio (2018), algumas disposições do referido código foram modificadas por outras legislações. Um exemplo pertinente ao tema analisado é a edição da Lei Complementar nº 64/1990 (Lei de inelegibilidade). Esta lei trouxe modificações a dispositivos do código eleitoral sobre a impugnação de registro de candidaturas e ampliou de dois para cinco dias o prazo para oferecer a impugnação, além de ampliar os legitimados para a propositura da ação correspondente. Além de um candidato ou partido político, também as coligações e o Ministério Público foram incluídos como legitimados. Destaca-se, contudo, que as coligações já não são mais legitimadas por não serem mais permitidas no processo eleitoral brasileiro.

Voltando ao projeto do novo código que tramita no Congresso Nacional (PLC 112/2021), este será o sexto código eleitoral do período republicano. Muitos defendem a necessidade de atualização e modernização do código eleitoral brasileiro. Na época em que o atual código foi publicado, não faziam parte do processo eleitoral as urnas eletrônicas, o sistema de biometria para identificação do eleitor e tantas outras inovações que se observam atualmente.

Constata-se com essa análise histórica que o registro prévio de candidaturas só passou a fazer parte da legislação eleitoral brasileira com a publicação do primeiro código eleitoral do período republicano em 1932. Porém, desse primeiro código até o quarto, só havia a determinação de registro prévio sem disposições para oferecimento de impugnações a estes registros prévios. Só no quinto e atual código eleitoral encontram-se disposições regulando e trazendo a possibilidade de impugnação (ainda que, como já dito, legislações posteriores modificaram algumas disposições deste código).

Desta forma, destaca-se que a impugnação de registro de candidaturas tem previsão legal relativamente recente na história eleitoral brasileira, o que justifica o interesse e o entendimento da importância de trazer esta discussão, diante da frequência de sua utilização no jogo político.

## **Considerações finais**

Após uma análise histórica sobre a impugnação de registro de candidatura na legislação eleitoral brasileira, constata-se que nem sempre houve, no ordenamento jurídico, a previsibilidade deste ato. Na realidade, constata-se que, na vasta história eleitoral brasileira, nem sempre houve a necessidade de registro prévio de candidaturas. Ora, como nem sempre era exigido conhecer previamente os candidatos, não era de se estranhar que não havia previsibilidade de impugnar um candidato, mais especificamente, seu registro de candidatura.

Desde o Código Eleitoral de 1932, o registro prévio de candidaturas passou a ser exigido, mas não havia disposição explícitas à possibilidade de impugnação do registro de candidatura. Esta previsibilidade veio com o atual código eleitoral sancionado em 1965 e teve dispositivos modificados em legislação infraconstitucionais posteriores.

A discussão sobre impugnação do registro de candidatura envolve as discussões sobre a restrição ao exercício dos direitos políticos, mais

especificamente à capacidade eleitoral passiva (uma das facetas dos direitos políticos), e o exercício da cidadania. Ao longo do século XX, os direitos políticos, direta e/ou independentemente, passaram a ser associado à cidadania como tal (Marshall, 1967), o que explica a estreita ligação entre os conceitos de cidadania e exercício dos direitos políticos, observado atualmente.

Entende-se que a plenitude dos direitos políticos, e, conseqüentemente da cidadania, é vista quando um cidadão tem a possibilidade de votar (capacidade eleitoral ativa) e de ser votado (capacidade eleitoral passiva). A falta da capacidade eleitoral passiva gera para o cidadão a condição de inelegibilidade, o que justifica e fundamenta a impugnação de registro de candidatura. Toda inelegibilidade tem um fundamento, ou uma causa específica, seja a prática de um ilícito, ou alguma situação política que o cidadão se encontra no momento do registro de candidatura, como por exemplo, ser parente de um ocupante de cargo público que não se descompatibilizou do cargo.

A doutrina admite duas teorias em relação à restrição aos direitos políticos, entendendo que estes fazem parte dos direitos fundamentais que são a Teoria Interna dos Limites aos Direitos Fundamentais e a Teoria Externa dos Limites aos Direitos Fundamentais. A primeira define os direitos fundamentais como normas e a segunda como princípios (Nakamura, 2018). Decisões do STF apontam que a jurisprudência deste tribunal adota a Teoria Externa, pois ela admite que, sendo princípios, estes podem ser restringidos com base na teoria da ponderação dos princípios e na regra da proporcionalidade e razoabilidade. Desta forma, prevalece a ideia de que “nenhum direito fundamental é absoluto” (Cavalcante Filho, 2016).

A Lei Complementar 64/1990, cuja redação foi modificada pela Lei da Ficha Limpa (LC 135/2010), é conhecida como a Lei de Inelegibilidade. Esta lei traz causas e efeitos para restrição aos direitos políticos e tem fundamentado as ações eleitorais destinadas à impugnação de registro de candidaturas, as AIRCs. Estas impugnações levam aos indeferimentos de registros, os quais podem ser identificados no site do Tribunal Superior Eleitoral. Constata-se que nos anos de inovação legislativa eleitoral sobre o tema, há uma tendência de aumento nos indeferimentos, o que sugere que as impugnações de registro de candidatura têm sido utilizadas para restringir a participação do cidadão no processo eleitoral.

Ainda que relativamente recente no ordenamento jurídico, as impugnações de registro de candidatura mostram-se relevantes para o processo eleitoral, pois em um primeiro momento, afastam e afetam os interesses dos candidatos e dos partidos políticos que buscam lançá-los na disputa eleitoral. Em um segundo momento as impugnações de registro de candidatura podem frustrar o eleitorado, pois têm potencial para afastar o resultado das urnas (expressão da vontade popular), quando sua decisão final, ocorrer depois das eleições, ou em momento próximo ao dia das eleições, e os votos dados ao candidato cujo registro foi impugnado serão “anulados”, ou melhor, invalidados para aquele candidato — não para seu partido, conforme jurisprudência admitida nos tribunais superiores. Assim, reflexões e pesquisas sobre as impugnações de registro de candidatura mostram-se relevantes e importantes para melhor compreensão do tema.

## Referências

- BARROS, Vlnícius Alexandre Fortes De. Restrição aos direitos políticos. *Revista de Julgados*, v. 5, p. 233–241, 2009.
- CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional e teoria da Constituição*. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003.
- CARVALHO, José Murilo De. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.
- CAVALCANTE FILHO, João Trindade. *Teoria Geral Dos Direitos Fundamentais*. Disponível em: <[http://www.stf.jus.br/repositorio/cms/portaltvustica/portaltvjusticanoticia/anexo/joao\\_trindadade\\_teorias\\_geral\\_dos\\_direitos\\_fundamentais.pdf](http://www.stf.jus.br/repositorio/cms/portaltvustica/portaltvjusticanoticia/anexo/joao_trindadade_teorias_geral_dos_direitos_fundamentais.pdf)>. Acesso em: 17 nov. 2021.
- CHAUÍ, Marilena. Cultura política e política cultural. *Estudos Avançados*, v. 23, n. 9, p. 71–84, 1992.
- COSTA, Adriano Soares Da. Inelegibilidade cominada por rejeição das contas: a criatividade judicial por meio da edição de resoluções do TSE. *Revista Brasileira de Direito Municipal*, v. 9, n. 28, p. 31–48, 2008.
- DAHL, Robert Alan. *Poliarquia: participação e oposição*. São Paulo: Edusp, 1997.
- DIAS, Eduardo Rocha. Fundamentais na Constituição Brasileira de 1988. *Revista ESMAFE*, v. 13, p. 77–94, 2007. Disponível em: <<https://revista.trf5.jus.br/index.php/esmafe/article/view/170>>.
- DINIZ, Maria Helena. *Dicionário Jurídico*. São Paulo: Saraiva, 1998.

- ESPÍNDOLA ARAÚJO, Eduardo Borges; XIMENES, Júlia Maurmann. Contencioso eleitoral em tempos de judicialização da política: a disputa no Supremo e o Supremo na disputa. *Revista de Investigações Constitucionais*, v. 6, n. 2, p. 423–448, 2019.
- FERREIRA, Manoel Rodrigues. *A evolução do sistema eleitoral brasileiro*. Brasília: Senado Federal, Conselho Editorial, 2005.
- FERRI, Carlos Alberto; DE SOUZA, Moisés Alves. Limitações ou Restrições dos Direitos Fundamentais: aplicabilidade das Teorias Interna e Externa. *Acta Científica. Ciências Humanas*, v. 26, n. 1, p. 7–25, 2018.
- GOMES, José Jairo. *Direito Eleitoral Essencial*. Rio de Janeiro: Forense, 2018.
- GOMES, José Jairo. Registro de Candidatura. Disponível em: <<http://genjuridico.com.br/2016/11/10/registro-de-candidatura/>>. Acesso em: 23 nov. 2022.
- GORCZEVSKI, Clovis; MARTIN, Nuria Belloso. *Cidadania, democracia e participação política: os desafios do século XXI*. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2018.
- JAEGER, Graciela Elis Reinheimer. *História do voto no Brasil*. 2004. 158 f. Universidade do Vale do Rio dos Sinos, São Leopoldo, 2004.
- LEAL, Vitor Nunes. *Coronelismo, enxada e voto: o unicípio e o regime representativo no Brasil*. 7. ed. Rio de Janeiro: Companhia das Letras, 2012.
- MACEDO, Elaine Harzheim;; SOARES, Rafael Morgental. O procedimento do registro de candidaturas no paradigma do processo eleitoral democrático: atividade administrativa ou jurisdicional? *Revista Populus*, v. 1, p. 239–265, 2015. Disponível em: <<http://biblioteca.digital.tse.jus.br/xmlui/handle/bdtse/5539>>.
- MARCHETTI, Vitor. *Governança Eleitoral: O Modelo Brasileiro de Justiça Eleitoral*. Dados, v. 51, p. 865–893, 2008.
- MARSHALL, Thomas Humphrey. *Cidadania, Classe Social e Status*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1967.
- NAKAMURA, André Luiz dos Santos. Restrições aos Direitos Fundamentais. *Revista Direitos Humanos Fundamentais*, v. 2, n. 16, p. 153–166, 2018.
- NICOLAU, Jairo. *Eleições no Brasil: do Império aos dias atuais*. Rio de Janeiro: Editora Zahar, 2012.
- NICOLAU, Jairo. *História do voto no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Zahar, 2002.
- NOVAIS, Jorge Reis. *Direitos fundamentais: trunfos contra a maioria*. Coimbra: Coimbra, 2006.
- OLIVEIRA, Daniel Carvalho. 80 anos de Justiça Eleitoral: Perspectiva histórica e desafios democráticos futuros. *Paraná Eleitoral: Revista Brasileira de Direito Eleitoral e Ciência Política*, p. 11–23, 2012.

- PINTO, Emmanuel Roberto Girão de Castro. O Poder Normativo da Justiça Eleitoral. 2008. 186 f. Universidade Federal do Ceará, 2008.
- RICCI, Paolo; ZULINI, Jaqueline Porto. Partidos, competição política e fraude eleitoral: a tônica das eleições na Primeira República. *Dados*, v. 57, n. 2, p. 443–479, jun. 2014. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0011-52582014000200006&lng=pt&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582014000200006&lng=pt&tlng=pt)>.
- SARLET, Ingo Wolfgang. A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2009.
- SCHUMPETER, Joseph Alois. Capitalismo, Socialismo e Democracia. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1984.
- SILVA, José Afonso Da. Curso de Direito Constitucional Positivo. 30. ed. São Paulo: [s.n.], 2008.
- SILVA, Guilherme de Abreu e. A Experiência da Lei da Ficha Limpa nas Eleições de 2012: uma análise do perfil dos impugnados e dos reflexos da aplicação da lei. 2015. 93 f. Universidade Federal do Paraná, 2015.
- STRAPAZZON, Carlos Luiz; MEZZARROBA, Orides. Moralismo Político e Restrições a Direitos Fundamentais. *Direitos Fundamentais e Justiça*, v. 14, p. 216–243, 2011.
- VALENTE NETO, José. A evolução político-eleitoral do Brasil. *Pensar - Revista de Ciências Jurídicas*, v. 9, n. 1, p. 82–88, 2004. Disponível em: <[http://hp.unifor.br/pdfs\\_notitia/1680.pdf](http://hp.unifor.br/pdfs_notitia/1680.pdf)>.
- VENTURINI, Otavio; SPINARDI, Felipe. Improbidade administrativa e restrições ao exercício de direitos políticos. *Revista Digital de Direito Administrativo*, v. 8, n. 1, p. 50–79, 29 jan. 2021. Disponível em: <<https://www.revistas.usp.br/rdda/article/view/173594>>.
- WASSILEVSKI, Shalimar. Direitos políticos, causas de inelegibilidades e registro de candidatura. *Paraná Eleitoral: Revista brasileira de direito eleitoral e ciência política*, v. 7, n. 2, 2018.
- ZÍLIO, Rodrigo Lopes. *Direito Eleitoral*. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2008.
- ZÍLIO, Rodrigo Lopes. *Direito Eleitoral*. 6. ed. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2018.