

## A GESTÃO DE CONFLITOS NA AÇÃO DE REGISTRO DE CANDIDATURA ELEITORAL E A SUA RECORRIBILIDADE

Jamile Gonçalves Calissi<sup>1</sup>  
Renato Zanolla Montefusco<sup>2</sup>  
Rosane Cristina da Silva<sup>3</sup>

CALISSI, J. G.; MONTEFUSCO, R. Z.; SILVA, R. C. da. A gestão de conflitos na ação de registro de candidatura eleitoral e a sua recorribilidade. *Revista de Ciências Jurídicas e Sociais da UNIPAR*. Umuarama. v. 24, n. 1, p. 69-96, jan./jun. 2021.

**RESUMO:** O presente trabalho pretende o estudo e pesquisa a respeito da Ação de Registro de Candidatura Eleitoral como forma de gestão de conflitos na esfera eleitoral. Para tanto, investigou a natureza jurídica da Ação, bem como, a importância do duplo grau de jurisdição para o tema proposto.

**PALAVRAS-CHAVE:** Gestão de Conflitos; Ação de Registro de Candidatura Eleitoral; Recorribilidade; Duplo Grau de Jurisdição.

## CONFLICT MANAGEMENT IN THE REGISTRATION OF ELECTORAL CANDIDACY AND ITS RECURSIBILITY

**ABSTRACT:** This paper intends to study and research about the Act of Registration of Electoral Candidacy as a form of conflict management in the electoral sphere. Therefore,

---

DOI: [10.25110/rcjs.v24i1.2021.8779](https://doi.org/10.25110/rcjs.v24i1.2021.8779)

<sup>1</sup> Doutorado e Mestrado (Bolsista Integral CAPES) em Direito Constitucional pela Faculdade de Direito de Bauru (CEUB-ITE). MBA em Gestão Empresarial pela Fundação Getúlio Vargas. Graduação em Direito pelas Faculdades Integradas de Jaú - Fundação Educacional Dr. Raul Bauab. Professora de Educação Superior, Nível IV - Grau A, do quadro de pessoal da Universidade do Estado de Minas Gerais, Unidade Ituiutaba. Coordenadora do grupo de Pesquisa em Direito Constitucional Contemporâneo, Constitucionalismo Global e Globalização da Universidade do Estado de Minas Gerais (UEMG), [jamile.calissi@uemg.br](mailto:jamile.calissi@uemg.br). Professora Titular no Mestrado Profissional em Direito e Gestão de Conflitos da Universidade de Araraquara (UNIARA), [jgcalissi@uniara.edu.br](mailto:jgcalissi@uniara.edu.br). Professora das Faculdades Integradas de Jaú - Fundação Educacional Dr. Raul Bauab.

<sup>2</sup> Doutorando pelo Programa de Pós-Graduação em Ciência, Tecnologia e Sociedade da Universidade Federal de São Carlos – PPGCTS-UFSCar. Mestrado em Direito com ênfase em Teoria do Direito e do Estado pela UNIVEM – Centro Universitário Eurípides de Marília. Especialista em Direito Civil e Processual Civil pela UEL – Universidade Estadual de Londrina/PR. Professor das Faculdades Integradas de Jaú - Fundação Educacional Raul Bauab. Professor de Educação Superior, Nível IV - Grau A, do quadro de pessoal da Universidade do Estado de Minas Gerais, Unidade Ituiutaba. Coordenador do Grupo de Pesquisa NEDEEC – Núcleo de Estudos de Direito Empresarial e Economia Circular da Universidade do Estado de Minas Gerais [renato.montefusco@uemg.br](mailto:renato.montefusco@uemg.br).

<sup>3</sup> Pós-Graduação em Direito Eleitoral e Processual Eleitoral pelo Grupo Claretiano. MBA em Gestão e Planejamento Estratégico pelo Centro Universitário Internacional (Uninter). Graduação em Pedagogia pela Universidade de São Paulo (USP). Graduação em Direito pelas Faculdades Integradas de Jaú - Fundação Educacional Dr. Raul Bauab. Analista Judiciário pelo Tribunal Eleitoral Regional de São Paulo.

it investigated the legal nature of the Act as well as the importance of the double level of jurisdiction for the proposed topic.

**KEYWORDS:** Conflict Management; Act of Registration of Electoral Candidacy; Appealability; Double Degree of Jurisdiction.

## GESTIÓN DE CONFLICTOS EN LA ACCIÓN DE REGISTRO DE CANDIDATURA ELECTORAL Y SU APELACIÓN

**RESUMEN:** El presente trabajo pretende estudiar e investigar sobre la Acción de Registro de Candidatura Electoral como forma de gestión de conflictos en el ámbito electoral. Por ello, se investigó la naturaleza jurídica de la Acción, así como la importancia del doble grado de jurisdicción para el tema propuesto.

**PALABRAS CLAVE:** Gestión de conflictos; Acción de Registro de Candidatura Electoral; Apelación; Doble Grado de Jurisdicción.

---

### 1. INTRODUÇÃO

A Ação de Registro de Candidatura não é matéria sob a qual os eleitoralistas se debruçam com a paixão inerente a temas mais polêmicos no âmbito do Direito Eleitoral.

Entretanto, a sua importância é fulcral para todo o desenrolar do processo judicial eleitoral. É por meio dessa Ação que o eleitor passa a ser efetivamente candidato, preservando, por certo, a sua condição de eleitor, mas passando a exercer também a sua capacidade eleitoral passiva. A partir do momento em que se reveste da condição de candidato, passa o cidadão a ter uma série de deveres e direitos, entre os quais se destacam: impugnar outros pedidos de registro de candidatura; prestar contas de campanha eleitoral; fazer propaganda política; requerer licença para atividade política, se servidor público. E, ao final, a Ação de Registro de Candidatura é uma ação imprescindível ao exercício de um dos direitos políticos, o direito de ser votado.

A necessidade de se ressaltar a importância da Ação de Registro de Candidatura se dá em vista do posicionamento do Tribunal Superior Eleitoral – TSE no que tange à restrição imposta à recorribilidade pelos candidatos e Partidos Políticos das decisões dos Tribunais Regionais Eleitorais – TRÊs pautadas na ausência de qualquer das condições de elegibilidade.

Percebe-se, na jurisprudência do TSE, uma diferenciação no tratamento conferido aos recursos interpostos contra as decisões dos TRÊs.

No caso de a decisão declarar a inelegibilidade do candidato, em vista da incidência do candidato em quaisquer das causas de inelegibilidade, o recurso a ser interposto ao TSE será o Recurso Ordinário que, por sua natureza, devolve toda a matéria fática e probatória para análise do Tribunal *ad quem*.

Entretanto, sendo prolatada pelos regionais decisão que verifique a ausência de

condição de elegibilidade, resta ao candidato apenas a possibilidade de interpor o Recurso Especial Eleitoral.

O posicionamento do TSE culmina no indeferimento de muitos dos pedidos de registro de candidatura sem que haja a análise das provas juntadas ao processo numa segunda instância. Dessa forma, o escopo deste estudo é proceder uma análise acerca da recorribilidade das decisões dos Tribunais Regionais Eleitorais, precipuamente no que pertine às decisões em sede da Ação de Registro de Candidatura, de competência originária dos próprios regionais, fundadas na ausência de condição de elegibilidade, e a configuração de afronta ao princípio do duplo grau de jurisdição.

A análise se dará a partir da conceituação de direitos políticos, com a abordagem acerca da elegibilidade no âmbito dos direitos políticos, nos seus vários aspectos: do preenchimento das condições de elegibilidade à não incidência em causas de inelegibilidade, além da necessária desincompatibilização de funções atreladas à Administração Pública.

Posteriormente, será abordada a Ação de Registro de Candidatura, sua natureza jurídica e as formas de impugnação: notícia de inelegibilidade e Ação de Impugnação de Registro de Candidatura - AIRC.

A seguir, será abordado o aspecto da recorribilidade na Ação de Registro de Candidatura. Em tal abordagem serão verificados os recursos admitidos no ordenamento jurídico nacional: Recurso Especial e Recurso Ordinário, sendo excluído do enfoque de apreciação o Recurso Extraordinário, por não haver incompatibilidade entre as hipóteses de manejo com o princípio do duplo grau de jurisdição.

Serão ainda analisados o requisito do prequestionamento para o juízo de admissibilidade do Recurso Especial Eleitoral e a oponibilidade dos Embargos de Declaração para fins de prequestionamento, com o entendimento do Tribunal Superior Eleitoral acerca do cabimento ou não dos Embargos de Declaração com finalidade de prequestionamento de matéria.

Por fim, será analisado o princípio do duplo grau de jurisdição, seu caráter constitucional, a obrigatoriedade de sua observância nas instâncias da Justiça brasileira e a sua possível afronta diante do entendimento do TSE acerca do recurso a ser manejado para a revisão do julgamento da Ação de Registro de Candidatura de competência originária dos Tribunais Regionais Eleitorais por ausência de condição de elegibilidade.

## **2. DIREITOS POLÍTICOS**

Para se adentrar no âmbito da elegibilidade, faz-se necessário, como pressuposto, o estabelecimento de premissas acerca do conceito e amplitude dos denominados Direitos Políticos.

Nesse sentido, a definição de, Direito Político:

é o conjunto de regras que disciplina as formas de atuação da soberania

popular, conforme preleciona o caput do art. 14 da Constituição Federal. São direitos públicos subjetivos que investem o indivíduo no *status activae civitatis*, permitindo-lhe o exercício concreto da liberdade de participação nos negócios políticos do Estado, de maneira a conferir os atributos da cidadania. (MORAES, 2008, p. 225)

Direitos Políticos também podem ser entendidos como capacidade política, sendo esta, a “aptidão pública reconhecida, pela ordem jurídica, ao indivíduo para integrar o poder de sufrágio nacional, adquirindo a cidadania e ficando habilitado a exercê-la” (RIBEIRO, 2000, p. 231).

Além do mais,

sob a epígrafe “Dos direitos políticos”, a Constituição estabelece as regras básicas concernentes à aquisição, ao exercício, às restrições, à suspensão e à perda do direito de eleger e ser eleito. Trata, assim, do alistamento eleitoral, do voto, das condições de elegibilidade, das inelegibilidades, da impugnação ao mandato eletivo e das únicas hipóteses em que os direitos políticos podem ser retirados provisória ou definitivamente do seu titular. (NISS, 1994, p. 1)

Dessa forma, é de se verificar que os direitos políticos são meio de exteriorização da soberania popular. Por meio dos direitos políticos, o indivíduo assume sua característica de cidadão, participando das decisões do Estado ao qual compõe na condição de povo.

A Constituição Federal dispõe sobre os direitos políticos no Capítulo IV do seu Título II – Dos direitos e Garantias Fundamentais. Infere-se, portanto, numa interpretação sistemática, que os direitos políticos são considerados, no ordenamento jurídico brasileiro, direitos fundamentais. Não é por outra razão que a Constituição Federal veda expressamente a cassação dos direitos políticos, havendo apenas a possibilidade de sua perda ou suspensão.

Com relação às hipóteses de perda e suspensão dos direitos políticos,

A privação definitiva denomina-se perda dos direitos políticos; a temporária é a sua suspensão. A Constituição veda a cassação de direitos políticos, e só admite a perda e a suspensão nos casos indicados no art. 15, ou seja, em virtude de: (a) cancelamento da naturalização por sentença transitada em julgado; (b) incapacidade absoluta; (c) condenação criminal transitada em julgado, enquanto durarem seus efeitos; (d) recusa de cumprir obrigação a todos imposta ou prestação alternativa, nos termos do art. 5º, VIII; (e) improbidade administrativa, nos termos do art. 37, §4º.

Como se nota, a Constituição não indica quais os casos de perda e quais

os de suspensão, mas a tradição e a natureza do motivo de privação podem ajudar, de maneira que casos de suspensão configuram-se nos incs. II, III e V do art. 15; os outros são de perda. (SILVA, 2005, p. 382)

No mesmo sentido, as hipóteses de perda dos direitos políticos são: “(a) o cancelamento da naturalização por sentença transitada em julgado; (b) a perda da nacionalidade brasileira com a aquisição de outra; (c) a recusa de cumprir obrigação imposta ou prestação alternativa”, enquanto que as hipóteses de suspensão são: “(a) incapacidade civil absoluta; (b) condenação criminal transitada em julgado, enquanto durarem seus efeitos; (c) improbidade administrativa, nos termos do art. 37, § 4º”.

Dessa perspectiva, resolve-se, em parte, a problemática acerca da natureza jurídica da recusa de cumprir obrigação a todos imposta ou prestação alternativa:

Incluimos esse caso como perda dos direitos políticos e não como hipótese de suspensão, porque esta se dá quando a situação causal indica temporariedade ou é previsível a cessão da privação dos direitos políticos. As constituições anteriores também a incluíam como causa de perda e não de suspensão dos direitos políticos. Contudo a Lei 8.239/91 prevê, para a hipótese, a suspensão dos direitos políticos do inadimplente, que poderá, a qualquer tempo, regularizar sua situação mediante cumprimento das obrigações devidas. Talvez, porque o dispositivo preveja a possibilidade de recuperação dos direitos políticos é que falou em suspensão. No entanto, essa recuperação, a nosso ver, é simplesmente a possibilidade de re aquisição dos direitos perdidos. No caso de suspensão, a recuperação é automática, em virtude da cessação da causa de privação. (SILVA, 2005, p. 383-384)

A doutrina clássica classifica o direito de sufrágio como um dos principais direitos políticos. Na mesma esteira, abordam os dois aspectos do direito de sufrágio: ativo (o direito de votar) e passivo (o direito de ser votado). É exatamente no âmbito do aspecto passivo do direito de sufrágio, ou seja, na capacidade eleitoral passiva, que se inserem, como requisito, as condições de elegibilidade e as causas de inelegibilidade.

## 2.1 A elegibilidade

A partir do exposto, tem-se que a “elegibilidade é a capacidade eleitoral passiva consistente na possibilidade de o cidadão pleitear determinados mandatos políticos, mediante eleição popular, desde que preenchidos certos requisitos” (MORAES, 2008, p. 230).

Sobre o mesmo tema, afirma-se, também, que “consiste, pois, a elegibilidade, no direito de postular a designação pelos eleitores a um mandato político no Legislativo ou no Executivo” (SILVA, 2005, p. 366).

Dispõe-se, ainda, sobre a elegibilidade no âmbito dos direitos políticos negativos,

Denominamos direitos políticos negativos àquelas determinações constitucionais que, de uma forma ou de outra, importem em privar o cidadão do direito de participação no processo político e nos órgãos governamentais. São negativos precisamente porque consistem no conjunto de regras que negam, ao cidadão, o direito de eleger, ou de ser eleito, ou de exercer atividade político-partidária ou de exercer função pública. (SILVA, 2005, p. 381)

Pode-se, portanto, conceber a elegibilidade como a reunião de características impostas ao cidadão pela Constituição Federal e pela Lei, para o exercício da capacidade eleitoral passiva.

Algumas dessas características têm aspecto positivo, vale dizer, a sua existência é essencial para a elegibilidade. Outras possuem aspecto negativo, no sentido de que, para ser elegível, é necessário não possuir tais características.

As características cuja existência são necessárias ao cidadão para que seja elegível, são denominadas condições de elegibilidade. Além dessas, faz-se imprescindível, para o deferimento do pedido de registro de candidatura, que o cidadão não possua ou não incorra em outras características, denominadas causas de inelegibilidade. Necessário, ainda, que o cidadão tenha se desincompatibilizado de cargo ou função que traga, por seu exercício, a inelegibilidade.

Na abordagem sobre o tema da distinção entre condições de elegibilidade e causas de inelegibilidade, tem-se,

A distinção entre as condições de elegibilidade e a inelegibilidade é feita na órbita constitucional (art. 14, §§ 3º, 4º, 5º, 7º), sob o prisma positivo ou negativo do mesmo instituto. Entretanto, forçoso é convir que quem não preenche as *condições de elegibilidade* acaba sendo, em última análise, inelegível, razão por chamar a falta dessas condições de causas de inelegibilidade impróprias. (NIESS, 1994, p. 8)

Mais adiante,

Mas não se pode negar que quem não pode ser eleito, seja qual for a razão, é inelegível. Aliás, o exercício de atividade incompatível é, efetivamente, causa de inelegibilidade, como prevê a Lei Complementar n. 64, de 18 de maio de 1990, superável pela desincompatibilização, considerados os termos, numa acepção menos técnica, em relação à *candidatura* postulada. Entretanto, na realidade, as condições de elegibilidade e as inelegibilidades não mereceram um tratamento adequado, do ponto de vista científico, quer da

Constituição, quer da lei, refletindo-se a distorção na doutrina e na jurisprudência. (NIESS, 1994, p. 9)

Impõe-se, assim, que a inelegibilidade pode ser vista em sua acepção ampla e restrita. De forma ampla, por primeiro, a inelegibilidade teria por causa a ausência das condições de elegibilidade, a incidência em causa de inelegibilidade, ou a desincompatibilização. De forma restrita, por sua vez, a inelegibilidade somente se daria pela incidência do candidato em alguma causa de inelegibilidade.

Compartilhando do todo até aqui exposto,

Pressupostos de elegibilidade são requisitos que se devem preencher para que se possa concorrer a eleições. Assim, estar no gozo de direitos políticos, ser alistado como eleitor, estar filiado a partido político, ter sido escolhido como candidato do Partido a que se acha filiado, haver sido registrado, pela Justiça Eleitoral, como candidato por esse Partido.

Já as inelegibilidades são impedimentos que, se não afastados por quem preencha os pressupostos de elegibilidade, lhe obstam concorrer a eleições, ou – se supervenientes ao registro ou se de natureza constitucional – servem de fundamento à impugnação de sua diplomação, se eleito.

...

Portanto, para que alguém possa ser eleito precisa de preencher pressupostos (requisito positivo) e não incidir em impedimentos (requisito negativo). Quem não reunir essas duas espécies de requisitos – o positivo (preenchimento de pressupostos) e o negativo (não incidência em impedimentos) – não pode concorrer a cargo eletivo. (ALVES, 1976, p. 228-229)

Infere-se, portanto, que, seja pela inexistência de condição de elegibilidade, seja pela incidência em causa de inelegibilidade, o efeito para fins da Ação de Registro de Candidatura será o mesmo: a declaração pela Justiça Eleitoral do indeferimento do registro em vista da não elegibilidade do candidato.

## 2.2 As condições de elegibilidade

As condições de elegibilidade têm previsão constitucional, na forma do art. 14, §3º, que dispõe:

Art. 14...

§ 3º - São condições de elegibilidade, na forma da lei:

I - a nacionalidade brasileira;

II - o pleno exercício dos direitos políticos;

III - o alistamento eleitoral;

IV - o domicílio eleitoral na circunscrição;

V - a filiação partidária;

VI - a idade mínima de:

a) trinta e cinco anos para Presidente e Vice-Presidente da República e Senador;

b) trinta anos para Governador e Vice-Governador de Estado e do Distrito Federal;

c) vinte e um anos para Deputado Federal, Deputado Estadual ou Distrital, Prefeito, Vice-Prefeito e juiz de paz;

d) dezoito anos para Vereador.

Nesse sentido, afirma-se,

além dessas condições próprias, há outras quatro condições impróprias: a alfabetização (art. 14, § 4º, da CF) e as especiais para militares (art. 14, § 8º, da CF); a indicação pelo partido em convenção (art. 94, § 1º, inciso I, do Código Eleitoral) e a desincompatibilização (art. 14, §§ 6º e 7º, da CF). (ANDRADE, 2021)

Na verdade, o supracitado doutrinador confunde a alfabetização como condição de elegibilidade, quando na verdade, o analfabetismo é causa de inelegibilidade, por se tratar de característica negativa, vale dizer, que o candidato não deve possuir.

Despiciendo tratar de cada uma das condições de elegibilidade, sendo necessário apenas frisar que o não preenchimento de qualquer das condições de elegibilidade acarreta ao cidadão a incapacidade eleitoral passiva, em vista do indeferimento do pedido de registro de candidatura pela Justiça Eleitoral.

### 2.3 As causas de inelegibilidade

A Constituição Federal traz expressamente quatro causas de inelegibilidade:

a) inelegibilidade do inalistável (art. 14, §4º). Na forma do art. 14, §§ 1º e 2º, são inalistáveis os menores de 16 anos, os estrangeiros e, durante o período do serviço militar obrigatório, os conscritos;

b) inelegibilidade do analfabeto (art. 14, §4º);

c) inelegibilidade do Presidente da República, dos Governadores de Estado e do Distrito Federal, dos Prefeitos e quem os houver sucedido ou substituído no curso dos mandatos para a reeleição para mais de um período subsequente (art. 14, §5º); e

d) inelegibilidade, no território de jurisdição do titular, do cônjuge e dos parentes consanguíneos ou afins, até o segundo grau ou por adoção, do Presidente da República, de Governador de Estado ou Território, do Distrito Federal, de Prefeito ou de quem os haja substituído dentro dos seis meses anteriores ao pleito, salvo se já titular de mandato eletivo e candidato à reeleição, denominada inelegibilidade reflexa (art. 14, §7º).

A Constituição Federal determina, ainda, em seu art. 14, §9º:

Art. 14...

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

A Lei Complementar nº 64/90, denominada Lei das Inelegibilidades, trouxe em seu bojo outras causas de inelegibilidade, em cumprimento ao supracitado mandamento constitucional.

Cumprir frisar que, recentemente, a referida lei foi alterada pela Lei Complementar nº 135/2010, denominada Lei da Ficha Limpa, que ampliou o rol das causas de inelegibilidade.

Contudo, não se faz necessário, para o fim do presente trabalho, trazer à baila todas as causas de inelegibilidades constantes da LC nº 64/90, alterada pela LC nº 135/2010.

A referência às causas constitucionais de inelegibilidade tem a serventia de demonstrar apenas o caráter negativo das mesmas, no sentido de que, uma vez presente qualquer dessas características, o requerimento de candidatura deverá ser indeferido, por faltar ao pretense candidato a capacidade eleitoral passiva.

### **3. AÇÃO DE REGISTRO DE CANDIDATURA**

Para que possam concorrer às eleições, os Partidos Políticos são autorizados pelos pré-candidatos, escolhidos em convenção partidária, a requerer o seu registro de candidatura perante a Justiça Eleitoral.

A natureza jurídica do pedido de registro não é tema pacífico na doutrina. Nesse sentido,

Sobre sua natureza jurídica, uns entendem que esse processo tem cunho administrativo, ao passo que outros afirmam constituir um misto de administrativo e jurisdicional. Alguns autores identificam nesse fenômeno uma ação de jurisdição voluntária. (GOMES, 2011, p. 228)

Aqueles que entendem que a Ação de Registro de Candidatura como processo de cunho administrativo, o fazem em vista de se filiarem à corrente doutrinária que classifica a ação de jurisdição voluntária como de natureza administrativa. Para essa parte da doutrina, a definição da natureza da jurisdição voluntária e a de administração pública de interesses privados por intermédio de juiz nos casos expressamente previstos em lei.

Por outro lado, há autores que identificam na jurisdição voluntária natureza jurisdicional.

A origem latina do termo jurisdição ajuda na definição da natureza da jurisdição voluntária. A junção das palavras *Juris* (direito) e *Dicere* (dizer) revela que jurisdição é o poder do Estado para dizer o direito, ou seja, aplicar o direito ao caso concreto.

Não se pode conceber que a finalidade da Ação de Registro de Candidatura seja meramente a de administrar direitos privados, não sendo coerente dar-lhe um cunho administrativo. Diante disso, é de se reconhecer o caráter jurisdicional da Ação de Registro de Candidatura, a qual possui natureza jurídica de ação de jurisdição voluntária. Trata-se de uma ação declaratória, na qual não há condenação, mas tão-somente o pronunciamento da autoridade judicial acerca do preenchimento dos requisitos legais de elegibilidade.

Diante dessa natureza jurídica, são dados, à autoridade judicial, amplos poderes para a verificação da elegibilidade do candidato *ex officio*. Esse é, inclusive, o entendimento do Tribunal Superior Eleitoral, na Resolução nº 23.609/2019:

Art. 46. O juiz ou tribunal formará sua convicção pela livre apreciação da prova, atendendo aos fatos e às circunstâncias constantes dos autos, ainda que não alegados pelas partes, mencionando, na decisão, os que motivaram seu convencimento.

...

Art. 50 [...] Parágrafo único. Ainda que não tenha havido impugnação, o pedido de registro deve ser indeferido quando constatado pelo juiz ou relator a existência de impedimento à candidatura, desde que assegurada a oportunidade de manifestação prévia, nos termos do art. 36.

...

Art. 52. As condições de elegibilidade e as causas de inelegibilidade devem ser aferidas no momento da formalização do pedido de registro da candidatura, ressalvadas as alterações, fáticas ou jurídicas, supervenientes ao registro.

No mesmo sentido, o artigo 13 da Lei Complementar nº 64/90:

Art. 13. Tratando-se de registro a ser julgado originariamente por Tribunal Regional Eleitoral, observado o disposto no art. 6º desta lei complementar, o pedido de registro, com ou sem impugnação, será julgado em 3 (três) dias, independentemente de publicação em pauta.

...

Art. 7º [...] Parágrafo único. O Juiz, ou Tribunal, formará sua convicção pela livre apreciação da prova, atendendo aos fatos e às circunstâncias constantes dos autos, ainda que não alegados pelas partes, mencionando, na decisão, os que motivaram seu convencimento.

Dessa forma, mesmo que não tenha havido impugnação ao pedido de registro, ou não tenha havido manifestação do Ministério Público Eleitoral, contrária ao pedido de registro, o juiz poderá indeferir o registro de ofício, em caso de constatação de ausência da capacidade eleitoral passiva, devendo, como sempre, motivar o seu convencimento.

Nesse caso, o juiz deverá abrir prazo ao candidato para manifestação e, se possível, saneamento da irregularidade apontada, bem como ao Ministério Público Eleitoral para parecer. Isso o que dispõe a Resolução TSE nº 23.609/2019:

Art. 36 [...] § 2º Se o juiz ou relator constatar a existência de impedimento à candidatura que não tenha sido objeto de impugnação ou notícia de inelegibilidade, deverá determinar a intimação do interessado para que se manifeste no prazo de 3 dias.

...

Art. 37. Na hipótese do §2º do art. 36 desta Resolução, o Ministério Público Eleitoral será intimado após a manifestação do interessado para, no prazo de 2 (dois) dias, apresentar parecer, o qual deverá ser adstrito ao impedimento identificado de ofício pelo juiz ou relator.

Há, entretanto, a possibilidade de incidentes processuais conferirem à Ação de Registro de Candidatura – RCAND – um caráter contencioso. Os incidentes processuais em referência são: a notícia de inelegibilidade e a propositura de Ação de Impugnação ao Registro de Candidatura - AIRC.

### **3.1 Formas de impugnação ao pedido de registro de candidatura**

Apesar da natureza voluntária da Ação de Registro de Candidatura, há previsão normativa de incidentes processuais, os quais possuem natureza contenciosa e cujo julgamento se dará na mesma oportunidade do julgamento da ação principal: a notícia de inelegibilidade e a Ação de Impugnação ao Registro de Candidatura - AIRC.

#### **3.1.1 Notícia de inelegibilidade**

A notícia de inelegibilidade é a forma pela qual qualquer cidadão, devidamente identificado, pode informar à Justiça Eleitoral a incidência pelo candidato requerente em causa de inelegibilidade, ou a ausência de condição de elegibilidade.

O Código Eleitoral previa, em seu art. 97, §3º, o oferecimento da AIRC por qualquer eleitor. Entretanto, com a entrada em vigor da Lei Complementar nº 64/90, houve uma alteração em relação aos legitimados a propor a AIRC. Na forma do disposto no art. 3º da Lei, apenas candidato, partido político, coligação ou Ministério Público podem impugnar o pedido de registro de candidato atualmente.

Logo, com a alteração promovida pela LC nº 64/90, o eleitor deixou de possuir meios de impugnar as candidaturas.

Assim,

Com vistas a alterar esse quadro, instituiu o TSE procedimento que talvez, amenize a falta de legitimidade do cidadão para a ação impugnatória. Tal procedimento é delineado nas resoluções que tratam do registro de candidatos nos seguintes termos: ‘Qualquer cidadão no gozo de seus direitos políticos poderá, no prazo de 5 dias contados da publicação do edital relativo ao pedido de registro, dar notícia de inelegibilidade ao Juiz Eleitoral, mediante petição fundamentada’. Há mais de uma década essa regra tem sido reiterada, conforme revelam as Resoluções nº 20.561/2000 (art. 30,§2º), 20.933/2002 (art. 37), 20.156/2006 (art. 35), 22.717/2008 (art. 45), 23.221/2010 (art. 38). Assim, o cidadão, mediante petição fundamentada, poderá ‘dar notícia’ à Justiça Eleitoral não só de inelegibilidade, como também de ausência de condição de elegibilidade. (GOMES, 2011, p. 232)

Da mesma forma, a Resolução TSE nº 23.609/2019, que disciplinou as eleições de 2020, repetiu essa regra em seu artigo 44.

Verifica-se, portanto, não haver previsão legal para a notícia de inelegibilidade. Na verdade, a previsão normativa fora criada pelo TSE, no âmbito da sua competência de expedir as instruções, prevista no art. 23, IX, do Código Eleitoral, para possibilitar o exercício da cidadania aos eleitores.

Diante da notícia de inelegibilidade, a autoridade judicial notificará o candidato para se defender, sendo adotado o rito relativo à AIRC, previsto nos artigos 3º a 16 da LC nº 64/90, com a participação do Ministério Público em todas as fases do processo.

### **3.1.2 Ação de impugnação ao registro de candidatura - AIRC**

A AIRC encontra previsão legal no art. 3º da Lei Complementar nº 64/90, a seguir transcrito, e seu rito encontra-se disposto nos artigos 3º a 16 da mesma Lei.

Art. 3º Caberá a qualquer candidato, a partido político, coligação ou ao Ministério Público, no prazo de 5 (cinco) dias, contados da publicação do pedido de registro do candidato, impugná-lo em petição fundamentada.

Alguns autores conceituam a AIRC como “uma ação contenciosa de natureza civil-eleitoral, no bojo da Ação de Registro de Candidatura, que visa expurgar do pleito eleitoral o candidato inapto à disputa, por não preencher as condições de elegibilidade ou incidir em causas de inelegibilidade” (PELEJA JUNIOR, 2010, p. 95).

Ainda,

Diferente do RCAN, em que não há lide a ser solvida, a AIRC apresenta natureza contenciosa. Sua finalidade é impedir que determinado registro seja deferido quer em razão da ausência de

condição de elegibilidade, quer em virtude da incidência de uma ou mais causas de inelegibilidade, quer, finalmente, em consequência de não se ter cumprido formalidade legal. Assim, necessariamente, há de ser observado o *due process of law*, oportunizando-se ao impugnado contraditório e ampla defesa, de sorte que possa discutir amplamente a imputação que lhe foi feita. No que concerne à sua natureza, a AIRC constitui um incidente no processo de registro de candidato, que é principal em relação a ela. (GOMES, 2011, p. 256)

Da análise das conceituações doutrinárias supracitadas, observa-se que a AIRC, ainda que tenha natureza de incidente processual, pressupõe todos os ritos inerentes ao processo contencioso, a começar pela triangulação do processo, seguido pela contestação, a instrução e a sentença, havendo, nesse processo, todas as fases (postulatória, instrutória e decisória).

#### 4. RECORRIBILIDADE EM AÇÃO DE REGISTRO DE CANDIDATURA

A seguir, o presente trabalho analisará a recorribilidade na Ação de Registro de Candidatura, apresentando os recursos disponíveis para o tema.

##### 4.1 O princípio do duplo grau de jurisdição

O princípio do duplo grau de jurisdição não é previsto expressamente pela Constituição Federal de 1988. Entretanto, foi assegurado no Título II - Dos Direitos e Garantias Fundamentais, o direito ao contraditório, à ampla defesa e ao devido processo legal, de acordo com os incisos LV e LIV do art. 5º da Constituição Federal.

Há doutrinadores, que pugnam pela inexistência da obrigatoriedade do duplo grau de jurisdição:

Menciona a Constituição Federal a existência de juízes e tribunais, bem como prevê a existência de alguns recursos (ordinários constitucionais, especial, extraordinário), porém não existe a obrigatoriedade do duplo grau de jurisdição. Dessa forma, há competências originárias em que não haverá o chamado *duplo grau de jurisdição*, por exemplo, nas ações de competência dos Tribunais.

...

Essa é a orientação do Supremo Tribunal Federal afastando qualquer inconstitucionalidade das decisões em que não haja recurso para nenhum tribunal, afirmando, ao analisar a inexistência de recursos de mérito na decisão do Senado Federal no julgamento de crimes de responsabilidade (CF, art. 52,I), que “isto nada tem de inaudito. Da decisão do STF nas infrações penais comuns em que figure como acusado o Presidente da República (bem como o vice-presidente, os

membros do Congresso, os seus próprios Ministros e o Procurador-Geral da República), art. 102, I a, da CF, também não há recurso algum, nem para outro tribunal, nem para o Senado”.

Assim proclamou o Supremo Tribunal Federal que “o duplo grau de jurisdição, no âmbito da recorribilidade ordinária, não consubstancia garantia constitucional”. (MORAES, 2008, p. 84-85)

Por outro lado, processualistas admitem o caráter constitucional do princípio do duplo grau de jurisdição:

O princípio não é garantido constitucionalmente de modo expresse, entre nós, desde a República; mas a própria Constituição incumbem-se de atribuir a competência recursal a vários órgãos de jurisdição, prevendo expressamente, sob a denominação de tribunais, órgãos judiciários de segundo grau. [...] Casos há, porém, em que inexistem o duplo grau de jurisdição: assim, v.g., nas hipóteses de competência originária do Supremo Tribunal Federal, especificada no art.102, inc. I, da Constituição. Mas trata-se de exceções constitucionais ao princípio, também constitucional. A Lei Maior pode excepcionar suas regras. (CINTRA, 2005, p. 77)

No mesmo sentido, parte da doutrina pontua que “sem embargo de não vir expresse no texto constitucional, o princípio do duplo grau de jurisdição é considerado de caráter constitucional em virtude de estar umbilicalmente ligado à moderna noção de Estado de Direito”, demonstrando a estreita correlação da natureza constitucional do princípio do duplo grau de jurisdição com a do conceito de Estado de Direito (WAMBIER; WAMBIER, 2002, p. 140).

Em referência à questão da excepcionalidade à aplicabilidade do princípio do duplo grau de jurisdição a todos os julgados, o doutrinador, esclarece-se:

Há casos, contudo, em que o próprio texto constitucional comete a tribunais superiores o exercício do primeiro grau de jurisdição, sem conferir a possibilidade de um segundo grau. Nessas situações, ao tribunal superior se comete o exercício de grau único de jurisdição, revelando-se, com isso, que o duplo grau de jurisdição não está referido, na estrutura constitucional, em termos absolutos. (DIDIER JR; CUNHA, 2007, p. 22)

E, ainda,

O tribunal Constitucional tem entendido que o direito de acesso aos tribunais não garante, necessariamente, e em todos os casos, o direito a um duplo grau de jurisdição (cf. Ac 38/87, in DR I, nº 63 de 17-3-

87; Ac 65/88, in DR II, nº 192 de 20-8-88; Ac 359/86, in DR II, nº85 de 11-4-87; Ac 358/86, in DR I nº85 de 11-4-87. Outros acórdãos no mesmo sentido: Ac TC, nº219/89, in DR II, nº148 de 30-06-89; Ac TC, nº 124/90, in DR II, nº 33 de 8-2-91; Ac TC, nº340/90). O direito a um duplo grau de jurisdição não é, *prima facie*, um direito fundamental, mas a regra – que não poderá ser subvertida pelo legislador, não obstante a liberdade de conformação deste, desde logo quanto ao valor das alçadas, é da existência de duas instâncias quanto a “matéria de fato” e de uma instância de revisão quanto a “questões de direito”. (MORAES, 2008, p. 84)

Nesse sentido, observa-se, portanto, que a regra é a de duas instâncias para analisar a matéria de fato, as provas colacionadas aos autos, e de uma instância para revisão da questão jurídica. No caso da Ação de Registro de Candidatura originária no Tribunal Regional Eleitoral, as instâncias para exame da matéria fático-probatória seriam o TRE e o TSE. Já a instância de revisão da questão jurídica seria o TSE, com a possibilidade de acionar o STF no caso de a causa envolver aspecto constitucional.

Verifica-se que a recorribilidade de decisões dos Tribunais Regionais Eleitorais não se imiscui nas exceções trazidas pelos doutrinadores com relação a não obrigatoriedade do princípio do duplo grau de jurisdição e mesmo por aqueles que têm o entendimento de não ser o duplo grau de jurisdição uma garantia constitucional.

As exceções à necessária observância ao princípio do duplo grau de jurisdição estão sempre colocadas em virtude da competência originária dos Tribunais Superiores ou do Supremo Tribunal Federal, diferentemente da recorribilidade de decisões de Tribunais Regionais.

Assim, uma vez que a competência originária (no caso específico do registro de candidaturas para os cargos de governador de Estado, Senador da República, Deputado Federal, Deputado Estadual e Deputado Distrital) é do Tribunal Regional Eleitoral, a aplicabilidade do princípio do duplo grau de jurisdição se impõe, mesmo para as decisões proferidas em virtude de ausência de condição de elegibilidade.

Portanto, a forma para que não haja a afronta apontada é simples, bastando que o TSE interprete o termo “inelegibilidade”, constante no inciso III do §4º do art. 121 da Constituição Federal, na sua acepção geral, abarcando aqueles inelegíveis por incidência em causa de inelegibilidade e os inelegíveis em vista do não preenchimento de qualquer das condições de elegibilidade. Essa alteração de interpretação faria com que fosse cabível a interposição do Recurso Ordinário, e conferiria a possibilidade de reanálise das provas na Ação de Registro de Candidatura pelo TSE.

#### **4.2 O caráter objetivo das condições de elegibilidade**

Cumpra ressaltar o caráter aparentemente objetivo das condições de elegibilidade elencadas no texto constitucional, o que, num primeiro momento, poderia justificar a

desnecessidade de uma reanálise de documentos e provas em segunda instância.

Assim, uma vez apresentada a documentação no momento do registro de candidatura, pode-se crer que não há como contestar, por exemplo, a comprovação da idade mínima exigida para o cargo, o domicílio, a nacionalidade e até mesmo a quitação eleitoral.

Notadamente, o que costumeiramente os cartórios eleitorais mais enfrentam na prática, é a ausência de quitação eleitoral, causada pela desídia ou despreparo dos candidatos e partidos que deixam de apresentar as devidas certidões que comprovam a ausência de condenação criminal transitada em julgado e que requerem que tais certidões sejam apreciadas em sede de recurso.

Dessarte, aqueles que defendem o atual entendimento do TSE, evocam tais situações para justificar que aceitar uma nova análise documental seria aceitar que os prazos para a entrega dos documentos e do consequente registro sejam descumpridos. Entretanto, isso já acontece nos registros dos candidatos que concorrem aos pleitos municipais. Logo, cercear esse direito aos candidatos que concorrem às eleições gerais, afigura-se injusto e apresenta clara afronta, também, ao princípio da igualdade.

Por outro lado, note-se que cada uma das condições constantes no art. 14 da Constituição Federal é passível de equívoco que poderia ser corrigido em segunda instância, quer pela comprovação de qualquer incorreção numa certidão emitida ou problema no sistema do Título Net, que poderia, por exemplo, deixar de transferir um eleitor, prejudicando assim o prazo mínimo exigido para o domicílio eleitoral na circunscrição da candidatura, ou até por alguma espécie de fraude nos registros de filiação partidária.

Sendo assim, cercear o recurso à segunda instância é cercear o direito constitucional do cidadão de concorrer a um cargo público (capacidade eleitoral passiva).

### **4.3 O recurso especial eleitoral e o recurso ordinário**

De acordo com a legislação eleitoral, as decisões que deferem ou indeferem o registro de candidatura são recorríveis. Se a decisão for prolatada por juiz singular, é cabível o Recurso Eleitoral, na forma do art. 265 do Código Eleitoral, que dispõe que “dos atos, resoluções ou despachos dos juizes ou juntas eleitorais caberá recurso para o Tribunal Regional”.

Por sua vez, caso o Tribunal Regional Eleitoral igualmente indefira o registro de candidatura, há duas possibilidades de recurso ao TSE: o recurso especial (na forma do art. 121, §4º, I e II da Constituição Federal) e o recurso ordinário (na forma do art. 121, §4º, III da Constituição Federal).

De certo que há, ainda, a possibilidade de interposição de Recurso Extraordinário, dirigido ao Supremo Tribunal Federal, nos casos especificados na Constituição Federal e desde que preenchidos os requisitos legais para sua interposição.

No caso de a Ação de Registro de Candidatura ser dirigida ao juiz singular, possibilidade exclusiva para o pleito municipal, há previsão legal de revisão do julgado no que tange a toda a matéria probatória, vez que se devolve a matéria em exame ao Tribunal

Regional Eleitoral. Dessa forma, o rito respeita o princípio do duplo grau de jurisdição e, igualmente, os princípios do contraditório, da ampla defesa e do devido processo legal.

Entretanto, o mesmo tratamento não é dispensado às Ações de Registro de Candidatura originárias nos Tribunais Regionais Eleitorais. Isso porque das decisões emanadas pelos referidos órgãos da Justiça Eleitoral, apenas aquelas relacionadas à incidência do candidato em alguma causa de inelegibilidade serão totalmente devolvidas para análise pelo TSE.

As candidaturas para o Governo do Estado ou Distrito Federal, Senado Federal, Câmara dos Deputados, Assembleias Legislativas e Câmara Legislativa são procedidas junto aos Tribunais Regionais dos Estados e do Distrito Federal. Em todas estas Ações de Registro de Candidaturas, o Tribunal Regional Eleitoral será o juízo *a quo*, havendo a possibilidade de recorribilidade de suas decisões ao TSE, na forma da Constituição Federal.

A Constituição Federal, em seu art. 121 § 4º, traz todas as hipóteses passíveis de recursos de decisões dos Tribunais Regionais Eleitorais, conforme se verifica a seguir:

Art. 121...

§ 4º - Das decisões dos Tribunais Regionais Eleitorais somente caberá recurso quando:

I - forem proferidas contra disposição expressa desta Constituição ou de lei;

II - ocorrer divergência na interpretação de lei entre dois ou mais tribunais eleitorais;

III - versarem sobre inelegibilidade ou expedição de diplomas nas eleições federais ou estaduais;

IV - anularem diplomas ou decretarem a perda de mandatos eletivos federais ou estaduais;

V - denegarem “habeas-corpus”, mandado de segurança, “habeas-data” ou mandado de injunção.

O entendimento majoritário na jurisprudência é no sentido de que o termo “inelegibilidade” do inciso III do §4º do art. 121 da Constituição Federal se refere apenas às causas de inelegibilidade, não abarcando, assim, o preenchimento das condições de elegibilidade. Isso porque o TSE entende que, no caso de decisão que indeferiu o registro de candidatura em vista de ausência de condições de elegibilidade, é cabível exclusivamente o Recurso Especial Eleitoral – RESPE, com fundamento nos incisos I e II do §4º do art. 121 da Constituição Federal, *supra* consignados.

Nesse sentido, colaciona-se ementa da decisão do julgamento do Agravo Regimental no Recurso Ordinário nº 89.490<sup>4</sup>, de relatoria do Ministro Marcelo Henrique Ribeiro de Oliveira, no qual se verifica a posição do TSE acerca do cabimento de Recurso Especial

<sup>4</sup> cf voto do relator no Tribunal Superior Eleitoral, Agravo Regimental no Recurso Ordinário nº 89.490 – Rio de Janeiro/RJ. Tribunal Pleno (Publicado em Sessão, data 28/10/2010).

Eleitoral, quando a decisão recorrida tratar de ausência de condição de elegibilidade:

AGRAVO REGIMENTAL. REGISTRO DE CANDIDATURA. INDEFERIMENTO. RECURSO ORDINÁRIO NÃO CONHECIDO. INTEMPESTIVIDADE. CABIMENTO. RECURSO ESPECIAL. AGRAVO REGIMENTAL DESPROVIDO.

1. Em processos de registro de candidatura, conta-se o prazo para interposição de recurso da publicação da decisão em sessão (art. 11, § 2º, da LC nº 64/90).
2. Incumbe à parte comprovar a tempestividade do recurso especial no momento de sua interposição. Precedentes.
3. Não obstante tenha sido interposto recurso ordinário, cabível na espécie o apelo especial, por cuidar-se de indeferimento de registro por ausência de condições de elegibilidade.
4. Agravo regimental desprovido.

No julgamento do Recurso Especial nº 19983<sup>5</sup>, de relatoria do eminente Ministro Fernando Neves, restaram assentadas as hipóteses de cabimento do recurso especial:

REGISTRO DE CANDIDATO – CONDIÇÃO DE ELEGIBILIDADE – FILIAÇÃO PARTIDÁRIA – RECURSO ESPECIAL – CABIMENTO. OFENSA AO ART. 5º, LV DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL – ALEGAÇÃO NÃO EXAMINADA PELA CORTE REGIONAL – FALTA DE PREQUESTIONAMENTO. REEXAME DE MATÉRIA FÁTICA. IMPOSSIBILIDADE.

1. O recurso cabível contra decisão que versa sobre condição de elegibilidade é o especial, enquanto o que cuida de inelegibilidade é o ordinário.
2. O recurso especial não se presta para reabrir discussão acerca da prova e dos fatos. Sua finalidade é verificar se questão federal foi decidida pela Corte Regional contra expressa disposição da Constituição da República ou de lei, ou se aquela decisão divergiu de julgado de outro Tribunal Eleitoral. Recurso especial não conhecido.

Cumprе ressaltar, no caso do último julgado supra consignado, que o ex-ministro Sepúlveda Pertence, em voto vencido, salientou:

Continuo convencido de que, ao garantir o duplo grau de jurisdição e confiá-lo ao TSE, nas eleições estaduais, que, na verdade, envolvem mandatos federais, há segundo grau ordinário de jurisdição. Sempre que se trate de incapacidade eleitoral ou que se refira à inelegibilidade,

<sup>5</sup> cf. voto do relator no Tribunal Superior Eleitoral, REspe 19.983, Tribunal Pleno, (Publicado em Sessão em 27/08/2002).

a Constituição, na verdade, quis dar a este Tribunal – ou ao Tribunal Regional Eleitoral, quando se trate de eleições municipais –, à possibilidade de sérias dificuldades de acesso do recurso especial, o julgamento da incapacidade eleitoral passiva do cidadão.

Outrossim, o Ministro Marco Aurélio, divergindo da maioria no Pleno do TSE, asseverou, em vários dos seus votos, acerca do recebimento de recurso ordinário que versava matéria relativa a condições de elegibilidade. Com a finalidade de trazer as razões esboçadas pelo eminente Ministro, necessário reproduzir a ementa da decisão que julgou o Recurso Especial Eleitoral nº 336402<sup>6</sup>:

RECURSO - FILIAÇÃO PARTIDÁRIA - ADEQUAÇÃO. O fato de não se atender condição de elegibilidade deságua na conclusão sobre encontrar-se o cidadão inelegível, atraindo o disposto no artigo 121, § 4º, inciso III, da Constituição Federal e, portanto, a adequação do recurso ordinário. Entendimento do Relator não acolhido pelo Colegiado. Recebimento do recurso como especial.

Diversamente das posições adotadas pelo Ministro Marco Aurélio e pelo ex-Ministro Sepúlveda pertence, o entendimento majoritário no TSE é de que, apenas no caso de a decisão questionada se fundar em incidência do candidato em causa de inelegibilidade, a via a ser utilizada para atacar a decisão impugnada será a do Recurso Ordinário. Esse entendimento foi, inclusive, inserto nas Resoluções que disciplinaram os dois últimos pleitos, em 2020 e 2018, a saber, as Resoluções TSE nº 23.609/2019 e nº 23.548/2017 (esta, revogada pela última, nº 23.609/2019):

Res. 23.609/2019:

Art. 63. Dos acórdãos proferidos pelos tribunais regionais eleitorais no exercício de sua competência originária cabem os seguintes recursos para o Tribunal Superior Eleitoral, no prazo de 3 (três) dias (Lei Complementar nº 64/1990, art. 11, § 2º):

I - recurso ordinário, quando versar sobre inelegibilidade (Constituição Federal, art. 121, § 4º, III);

II - recurso especial, quando versar sobre condições de elegibilidade (Constituição Federal, art. 121, § 4º, I e II).

§ 1º Contra acórdão que discute, simultaneamente, condições de elegibilidade e de inelegibilidade, é cabível recurso ordinário (Súmula TSE nº 64).

Res. 23.548/2017:

Art. 57. Cabem os seguintes recursos para o TSE, no prazo de 3 dias,

<sup>6</sup> cf voto do relator no Tribunal Superior Eleitoral. REspe - Recurso Especial Eleitoral nº 336402 - São Paulo/SP. Tribunal Pleno. (Publicado em Sessão em 16/12/2010).

em petição fundamentada:

I – recurso ordinário quando versar sobre inelegibilidade (CF, art. 121, § 4º, III);

II – recurso especial quando versar sobre condições de elegibilidade (CF, art. 121, § 4º, I e II).

Importante trazer, novamente, ensinamento do ex-Ministro do Supremo Tribunal Federal, José Carlos Moreira Alves que assevera:

Tendo em vista, porém, que o resultado da inoocorrência de qualquer desses dois requisitos é o mesmo – a não elegibilidade – o substantivo inelegibilidade (e o mesmo sucede com o adjetivo inelegível) é geralmente empregado para significar tanto os casos de ausência de pressuposto de elegibilidade quanto os impedimentos que obstam à elegibilidade. (ALVES, 1976, p. 229)

Conforme já demonstrado, a imprecisão da palavra “inelegibilidade”, utilizada no art. 121, §4º, III, da Constituição Federal, gerou na jurisprudência a convicção de que apenas as decisões que indeferissem o registro de candidatura, em vista de incidência pelo candidato em causa de inelegibilidade, poderiam ser impugnadas via recurso ordinário, vale dizer, poderiam ser reanalisadas em seu aspecto fático-probatório.

A *contrario sensu*, as decisões que indeferissem o registro de candidatura em vista de ausência de condição de elegibilidade somente poderiam ser impugnadas via recurso especial, não havendo possibilidade de revisão das decisões em seu aspecto material.

Essa interpretação traz, como consequência imediata, a não possibilidade de o TSE revolver a matéria fática ou reapreciar a prova nos processos de registro de candidatura de competência originária do TRE, nos quais o indeferimento do registro de candidatura tenha se dado em vista de ausência de condição de elegibilidade.

Observa-se no caso, portanto, supressão do duplo grau de jurisdição, conforme demonstram as decisões do TSE. De forma elucidativa, colaciona-se a ementa do julgamento do Agravo Regimental no Recurso Ordinário nº 4890-04<sup>7</sup>, cujo Relator foi o Ministro Marcelo Ribeiro:

AGRAVO REGIMENTAL. RECURSO ORDINÁRIO RECEBIDO COMO ESPECIAL. ELEIÇÕES 2010. REGISTRO DE CANDIDATO. DEPUTADO FEDERAL. CONDIÇÃO DE ELEGIBILIDADE. CERTIDÃO CRIMINAL DA JUSTIÇA FEDERAL DE 1º GRAU. AUSÊNCIA. REGISTRO INDEFERIDO. DESPROVIMENTO.

1. A jurisprudência deste Tribunal é unânime no sentido de não ser admitida a juntada de novos documentos em sede de recurso especial,

<sup>7</sup> cf voto do relator no Tribunal Superior Eleitoral. Agravo Regimental no Recurso Ordinário nº 4890-04 – São Paulo/SP. Tribunal Pleno (Publicado em Sessão em 06/10/2010).

haja vista ser vedado o exame de fatos e provas na apreciação do referido recurso (Súmulas nos 279/STF e 7/STJ).

2. A deficiência na instrução do Requerimento de Registro de Candidatura (RRC), mesmo após intimação para saná-la, impõe o indeferimento do registro.

3. Agravo regimental desprovido.

No mesmo sentido, no julgamento do Agravo Regimental no Recurso Especial nº 5078-57<sup>8</sup>, de relatoria do Ministro Aldir Passarinho Junior:

ELEIÇÕES 2010. AGRAVO REGIMENTAL. RECURSO ESPECIAL ELEITORAL. DEPUTADO FEDERAL. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. OMISSÃO. INEXISTÊNCIA. FICHA DE FILIAÇÃO ANALISADA NA INSTÂNCIA A QUO. REEXAME DE FATOS E PROVAS. NÃO PROVIMENTO.

1. O v. acórdão regional examinou todas as questões pertinentes à ficha de filiação partidária da agravante e concluiu pela imprestabilidade como meio de prova de sua regular filiação partidária, uma vez que se trata de documento produzido unilateralmente e do qual não consta “qualquer autenticação segura ou comprovação de recebimento pela agremiação”. Assim, a alegada violação aos arts. 93, IX, da Constituição Federal e 458, II, do Código de Processo Civil não procede.

2. A c. Corte Especial do Superior Tribunal de Justiça (questão de ordem no REsp nº 968378/RS, Rel. Min. Arnaldo Esteves, DJ de 15.12.2009) reafirmou a plena eficácia da Súmula nº 211/STJ, ao fundamento de que sua substituição pela Súmula nº 356/STF encontra óbice na impossibilidade de se analisar fatos e provas no recurso especial.

3. Para se verificar a efetiva existência de desídia ou má-fé por parte do partido político - sendo certo que tais elementos não constam da base fática do acórdão regional - seria necessário o revolvimento de fatos e provas, procedimento incabível na estreita via do recurso especial, a teor da Súmula nº 7/STJ.

4. Agravo regimental não provido.

Das decisões colacionadas, verifica-se que o entendimento da maioria do TSE obsta peremptoriamente o reexame de provas e fatos em sede de Recurso Especial Eleitoral, sendo o mesmo possível apenas em sede de Recurso Ordinário.

---

<sup>8</sup> cf voto do relator no Tribunal Superior Eleitoral. Agravo Regimental no Recurso Ordinário nº 5078-57 – Belo Horizonte/BH. Tribunal Pleno (Publicado em Sessão em 06/10/2010).

#### 4.4 O prequestionamento e os embargos de declaração

Uma questão importante a ser abordada se refere à necessidade de prequestionamento da matéria no Tribunal *a quo*, quando da interposição de Recurso Especial Eleitoral.

A Ministra Carmen Lúcia, no julgamento do Agravo Regimental no Recurso Especial Eleitoral nº 3369-24<sup>9</sup>, aborda a questão relativa ao necessário prequestionamento para análise do Recurso Especial:

Eleições 2010. Registro de candidatura indeferido por divergência entre as assinaturas apostas pelo candidato. Decisão agravada que se sustenta por seus próprios fundamentos. Matérias não prequestionadas (Súmulas 282 e 356 do Supremo Tribunal Federal). Cabimento do recurso especial. Impossibilidade de inovação das teses recursais no agravo regimental. Precedentes do Tribunal Superior Eleitoral. Agravo regimental ao qual se nega provimento.

Entretanto, um ponto resta intocado: qual seria o momento processual para o prequestionamento de matéria numa Ação de jurisdição voluntária de competência originária do Tribunal Regional Eleitoral, na qual não houve impugnação, vale dizer, não houve sequer a triangulação do processo?

Necessário se faz o uso de um exemplo para se chegar à correta conclusão: numa ação de registro de candidatura de competência originária do TRE, pela sua própria natureza de jurisdição voluntária, o relator do processo, ao analisar os documentos acostados pelo candidato, poderá votar pelo indeferimento do registro, ainda que não tenha ocorrido qualquer dos incidentes processuais capazes de tornar litigiosa a ação, conforme visto anteriormente. O Tribunal Regional Eleitoral poderá acompanhar o relator e indeferir o Pedido de Registro de Candidatura, em vista de ausência de condição de elegibilidade.

Nesse caso, não haverá oportunidade para o candidato impugnar a decisão do TRE, no seu aspecto fático-probatório, contrariando o direito ao contraditório e à ampla defesa. Isso porque, após a decisão publicada em sessão, abrir-se-ia o prazo de 3 dias para interposição, na espécie, apenas de Recurso Especial. A oposição de embargos de declaração não se afigura como medida correta a ser adotada pelo patrono da causa, uma vez que o próprio Código Eleitoral dispõe expressamente que:

Art. 275. São admissíveis embargos de declaração:

I - quando há no acórdão obscuridade, dúvida ou contradição;

II - quando for omitido ponto sobre que devia pronunciar-se o Tribunal.

...

§ 4º Os embargos de declaração suspendem o prazo para a interposição

<sup>9</sup> cf voto da relatora no Tribunal Superior Eleitoral. Agravo Regimental no Recurso Ordinário nº 33690-24– São Paulo/SP. Tribunal Pleno (Publicado em Sessão em 28/10/2010).

de outros recursos, salvo se manifestamente protelatórios e assim declarados na decisão que os rejeitar.

Uma vez que tenha sido firmado convencimento pelo TRE sobre determinada condição de elegibilidade, como por exemplo, o conceito de quitação eleitoral, não haverá possibilidade de oposição de embargos declaratórios pela mera discordância da tese adotada pelo TRE. Não se pode considerar obscuro, omissivo ou contraditório o acórdão apenas em vista da adoção, pelo TRE, de determinada posição doutrinária.

Outrossim, a não oposição de embargos declaratórios trará, consigo, a figura do não-prequestionamento. Isso porque, até o momento, a única atuação do candidato foi a propositura da Ação de Registro de Candidatura. Necessário lembrar que não houve, no exemplo, notícia de inelegibilidade ou propositura de Ação de Impugnação ao Registro de Candidatura.

No que tange especificamente ao pressuposto do prequestionamento, imprescindível para a admissibilidade do Recurso Especial, é válido o seguinte ensinamento:

Para alguns, consiste o prequestionamento na necessidade de que a matéria federal ou constitucional tenha sido suscitada pelas partes antes do julgamento da decisão recorrida. Outros sustentam que a sua presença depende não apenas da matéria ter sido suscitada pelas partes, mas também do fato de ter sido efetivamente decidida pelo arresto recorrido. Finalmente, segundo o entendimento defendido por uma terceira corrente, para que a matéria seja considerada prequestionada suficiente que tenha sido ela decidida, independentemente de ter sido previamente levantada ou debatida pelas partes. (FERNANDES, 2003, p. 193)

Ainda que se adotem quaisquer dos posicionamentos esboçados supra, é de se reconhecer não haver, na hipótese ora analisada, momento processual que garanta ao candidato proceder ao prequestionamento da matéria. Isso porque é assente em nossos tribunais que os embargos de declaração não se prestam para fins de prequestionamento de matéria. Nesse sentido, recente julgado da lavra do Ministro Aldir Passarinho Júnior que, no julgamento dos Embargos de declaração em Agravo Regimental nº 122229<sup>10</sup>, dispôs:

EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. AGRAVO REGIMENTAL. RECURSO ESPECIAL ELEITORAL. NOVO JULGAMENTO DA CAUSA. IMPOSSIBILIDADE. REJEIÇÃO.

1. Os embargos de declaração são cabíveis apenas para sanar omissão, contradição ou obscuridade, não sendo adequados a promover o novo julgamento da causa.

<sup>10</sup> cf voto do relator no Tribunal Superior Eleitoral. Embargos de Declaração em Agravo Regimental em Agravo de Instrumento nº 12229 – São João Batista/SC. Tribunal Pleno (Publicado no DJE, Tomo 22, em 01/02/2011, p. 107).

2. É incabível a pretensão de mero prequestionamento de dispositivos constitucionais se não houver na decisão embargada omissão, obscuridade ou contradição.
3. Embargos de declaração rejeitado.

O patrono da causa ficará, então, dividido: opor embargos declaratórios, assumindo o risco de os mesmos serem considerados protelatórios e, com isso, perder o prazo para interposição do Recurso Especial Eleitoral; ou, de outra mão, interpor o Recurso Especial Eleitoral e assumir o risco do indeferimento em vista da ausência de prequestionamento. De certo que poderá assumir uma postura cautelosa, embora atécnica, e opor embargos declaratórios ao mesmo tempo em que interpõe o Recurso Especial Eleitoral.

Salienta-se que, acaso o entendimento do TSE fosse pelo cabimento do Recurso Ordinário, também para combater decisões que indefiram o registro de candidatura em vista da ausência de condição de elegibilidade, a questão relativa ao prequestionamento restaria superada. O Recurso Ordinário prescinde de prequestionamento, mesmo porque admite o TSE a juntada de documento em sede de Recurso Ordinário, na forma estabelecida na Súmula 3 do TSE: “No processo de registro de candidatos, não tendo o juiz aberto prazo para o suprimento de defeito da instrução do pedido, pode o documento, cuja falta houver motivado o indeferimento, ser juntado com o recurso ordinário”.

Assim, não há dúvidas quanto à desnecessidade de prequestionamento de matéria para fins da interposição do Recurso Ordinário para o TSE.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Ação de Registro de Candidatura, concebida como o instrumento pelo qual o Partido Político submete a indicação de candidato escolhido em convenção partidária à Justiça Eleitoral, é o marco inicial para o desenrolar de todo o processo judicial eleitoral.

Dessa forma, para poder concorrer às eleições, vale dizer, para exercer o direito político de ser votado, o candidato, após a escolha interna realizada no âmbito do Partido Político, deve ter o seu registro de candidatura aprovado pela Justiça Eleitoral.

A aprovação do pedido de candidatura se resume à verificação pela Justiça Eleitoral do preenchimento, pelo candidato, de todos os pressupostos da elegibilidade.

A elegibilidade, por sua vez, pressupõe que o candidato possua características de natureza positiva, ou seja, que o candidato possua todas as condições de elegibilidade, e que o candidato não possua qualquer das características de natureza negativa constante da Constituição ou da Lei, isto é, que o candidato não incorra em qualquer das causas de inelegibilidade, incluindo a incoerência de incompatibilização.

A Ação de Registro de Candidatura é, portanto, meio para exercício de um dos direitos fundamentais, de acordo com a Constituição Federal, o direito político de ser votado.

O julgamento da Ação de Registro de Candidatura deve, por essas razões, garantir ao candidato todos os meios e recursos inerentes à ampla defesa e ao contraditório, respeitando o devido processo legal.

No estudo realizado foi constatada a impropriedade do termo “inelegibilidade”, constante do art. 121, §4º, III da Constituição Federal. Diante de tal termo, o Tribunal Superior Eleitoral interpretou-o de forma que, para as decisões dos Tribunais Regionais Eleitorais que indeferissem a Ação de Registro de Candidatura em vista de incidência pelo candidato em causa de inelegibilidade, seria cabível o manejo do Recurso Ordinário.

Entretanto, de acordo com o entendimento do Tribunal Superior Eleitoral, das decisões dos Tribunais Regionais Eleitorais que indeferem a Ação de Registro de Candidatura em vista de ausência de condição de elegibilidade, é cabível apenas o Recurso Especial Eleitoral, com as limitações de julgamento inerentes à natureza dos Recursos Especiais, ou seja, a não possibilidade de reapreciação das provas constantes da Ação de Registro de Candidatura.

A problemática dessa interpretação se instaura no momento em que a Ação de Registro de Candidatura é apreciada originariamente pelo Tribunal Regional Eleitoral, como é o caso das candidaturas de Governador de Estado, Deputado Estadual, Deputado Federal e Senador da República.

Tivesse o TSE adotado a acepção do termo “inelegibilidade” no sentido de não elegibilidade, haveria a permissão para interposição do Recurso Ordinário também para as decisões que indeferissem o Registro de Candidatura em virtude de ausência de condição de elegibilidade nas ações de competência originária dos Tribunais Regionais Eleitorais.

Não haveria, portanto, qualquer afronta ao princípio do duplo grau de jurisdição, uma vez que seria devolvida ao tribunal *ad quem* (Tribunal Superior Eleitoral) toda a matéria fático-probatória, o que não ocorre quando da interposição do Recurso Especial Eleitoral.

Verificou-se que, nos termos do entendimento adotado pelo TSE, há afronta ao princípio do duplo grau de jurisdição nas Ações de Registro de Candidatura de competência originária dos Tribunais Regionais Eleitorais, quando a decisão tenha por fundamento a ausência de condição de elegibilidade.

A intenção deste trabalho foi, assim, demonstrar a necessidade de alteração do entendimento do Tribunal Superior Eleitoral acerca do alcance da expressão “inelegibilidade”, constante do art. 121, §4º, III da Constituição Federal, para garantir ao candidato o duplo grau de jurisdição nas Ações de Registro de Candidatura de competência originária dos Tribunais Regionais Eleitorais, quando a decisão indeferir o registro em vista de suposta ausência de condição de elegibilidade.

## REFERÊNCIAS

ALVES, José Carlos Moreira. Pressupostos de elegibilidades e inelegibilidades.  
*In: Estudos de direito público em homenagem à Aliomar Baleeiro*. Brasília: Ed.

Universidade de Brasília, 1976. p. 223 -232.

ANDRADE, Angelo Bôsko Machado de. **O sistema eleitoral brasileiro**: condições de elegibilidade. Monografia apresentada para aprovação no curso de especialização em Instituições e Processos Políticos do Legislativo da Câmara dos Deputados, Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor), da Câmara dos Deputados. Disponível em <http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/3625>. Acesso em: 26 abr. 2021.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 27 abr. 2021.

BRASIL. Lei Complementar n. 64, de 18 de maio de 1990. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/LCP/Lcp64.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp64.htm). Acesso em: 27 abr. 2021.

BRASIL. Lei 4737, de 15 de julho de 1965. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil/leis/L4737.htm>. Acesso em: 27 abr. 2021.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Instrução nº 11-74.2010.6.00.0000. Resolução nº 23221, de 2010. Disponível em: [http://www.tse.gov.br/internet/eleicoes/normas\\_2010/arquivos/Resolucao\\_23221\\_registro.pdf](http://www.tse.gov.br/internet/eleicoes/normas_2010/arquivos/Resolucao_23221_registro.pdf). Acesso em: 27 abr. 2021.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Agravo Regimental. Registro de Candidatura. Indeferimento. Recurso Ordinário não conhecido. Intempestividade. Cabimento. Recurso Especial. Agravo Regimental desprovido. Agravo Regimental no Recurso Ordinário nº 89490. Relator: Ministro Marcelo Henriques Ribeiro de Oliveira. Rio de Janeiro/RJ, 28 out. 2010.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Registro de candidatura - Condição de elegibilidade - Filiação partidária - Recurso especial - Cabimento. Ofensa ao art. 5º, LV, da Constituição Federal - Alegação não examinada pela Corte Regional - Falta de prequestionamento. Reexame de matéria fática. Impossibilidade. Recurso Especial nº 19983. Relator: Ministro Fernando Neves da Silva. São Paulo/SP, 27/08/2002.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Recurso – Filiação Partidária – Adequação. O fato de não se atender condição de elegibilidade deságua na conclusão sobre encontrar-se o cidadão inelegível, atraindo o disposto no artigo 121, § 4º, inciso III, da Constituição Federal e, portanto, a adequação do recurso ordinário. Entendimento do Relator não acolhido pelo Colegiado. Recebimento do recurso como especial. Recurso Especial Eleitoral nº 336402. Relator: Ministro Marco Aurélio Mendes de Farias Mello. São Paulo/

SP, 16/12/2010.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Agravo Regimental. Recurso Ordinário recebido como especial. Eleições 2010. Registro de Candidato. Deputado Federal. Condição de Elegibilidade. Certidão Criminal da Justiça Federal de 1º Grau. Ausência. Registro Indeferido. Desprovisamento. Agravo Regimental no Recurso Ordinário nº 489004. Relator: Ministro Marcelo Henriques Ribeiro de Oliveira. São Paulo/SP, 06 out. 2010.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Eleições 2010. Agravo Regimental. Recurso Especial Eleitoral. Deputado Federal. Embargos de Declaração. Omissão. Inexistência. Ficha de filiação analisada na instância *a quo*. Reexame de fatos e provas. Não provimento. Agravo Regimental no Recurso Especial Eleitoral nº 5078-57. Relator: Ministro Aldir Guimarães Passarinho Júnior. Belo Horizonte /MG, 06 out. 2010.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Eleições 2010. Eleições 2010. Registro de candidatura indeferido por divergência entre as assinaturas apostas pelo candidato. Decisão agravada que se sustenta por seus próprios fundamentos. Matérias não prequestionadas (Súmulas 282 e 356 do Supremo Tribunal Federal). Cabimento do recurso especial. Impossibilidade de inovação das teses recursais no agravo regimental. Precedentes do Tribunal Superior Eleitoral. Agravo regimental ao qual se nega provimento. Agravo Regimental no Recurso Especial Eleitoral nº 336924. Relatora: Ministra Carmen Lúcia Antunes Rocha. São Paulo /SP, 28 out. 2010.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Embargos de Declaração. Agravo Regimental. Recurso Especial Eleitoral. Novo Julgamento da Causa. Impossibilidade. Rejeição. Embargos de Declaração em Agravo Regimental em Agravo de Instrumento nº 12229. Relator: Ministro Aldir Guimarães Passarinho Júnior. São João Batista/SC, 01 fev. 2011.

CINTRA, Antônio Carlos de Araújo; DINAMARCO, Cândido Rangel; GRINOVER, Ada Pellegrini. **Teoria geral do processo**. 21. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2005.

DIDIER JUNIOR, Fredie; CUNHA, Leonardo José Carneiro da. **Curso de direito processual civil**. 5. ed. Salvador: Jus Podium, 2007. v. 3.

DINAMARCO, Cândido Rangel. **A instrumentalidade do processo**. 3 ed. São Paulo: Malheiros, 1993.

FERNANDES, Luís Eduardo Simardi. **Embargos de declaração**: efeitos infringentes, prequestionamento e outros aspectos polêmicos. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

GOMES, José Jairo. **Direito eleitoral**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 23. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

NISS. Pedro Henrique Távora. **Direitos políticos**: condições de elegibilidade e inelegibilidades. São Paulo: Saraiva, 1994.

PELEJA JÚNIOR, Antônio Veloso; BATISTA, Fabrício Napoleão Teixeira. **Direito eleitoral**: aspectos processuais – ações e recursos. Curitiba: Juruá, 2010.

RIBEIRO, Fávila. **Direito eleitoral**. Rio de Janeiro: Forense, 2000.

SILVA. José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 25. ed. São Paulo. Malheiros Editores. 2005.

WAMBIER, Luiz Rodrigues; WAMBIER, Teresa Arruda Alvim. **Breves comentários à 2ª fase da reforma do código de processo civil**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.