

**FATOS SUPERVENIENTES QUE AFASTAM CAUSA DE INELEGIBILIDADE E A
EVOLUÇÃO DA JURISPRUDÊNCIA DO TSE SOBRE A DATA LIMITE PARA
APRESENTÁ-LOS**

Pedro Abaurre de Vasconcellos

RESUMO: A prática revela que, independentemente de todo o preparo e da adoção das mais variadas medidas preventivas, os candidatos a cargos eletivos sempre estarão sujeitos aos mais diversos infortúnios que poderão significar óbices prematuros às suas pretensões de disputa do certame eleitoral. Se, por um lado, há na legislação eleitoral o fulcral zelo pela legitimidade do pleito, protegendo-o da influência de agentes ímprobos ou inadequados aos padrões de moralidade exigidos para o exercício do cargo cuja vaga está em disputa, por outro ângulo, com igual relevância, há a preocupação na norma eleitoral quanto à preservação da absoluta isenção e a mínima interferência (inclusive legal) que deturpe a vontade do eleitor no voto, expressão máxima da soberania popular. Nesse cenário de disputas dinâmicas e intensas, tanto objetivas quanto subjetivas, este trabalho se propõe a analisar a evolução da jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) na aplicação do art. 11, §10, da Lei n. 9.504/1997, com o objetivo de avaliar as balizas compreendidas para a admissão dos fatos supervenientes que afastem eventuais causas de inelegibilidades em meio aos procedimentos de registro de candidatura. Também se buscará apontar possíveis “zonas cinzentas” que podem significar a necessidade de ajustes finos na jurisprudência hoje largamente aplicada quanto ao marco temporal final para a admissão dos referidos fatos supervenientes, de modo a assegurar a efetiva proteção equilibrada da capacidade eleitoral passiva, a soberania popular e a legitimidade do pleito eleitoral.

PALAVRAS-CHAVE: Direito Eleitoral. Lei das Eleições. Lei n. 9.504/1997. Registro de Candidatura. Fato superveniente.

ABSTRACT: Practice reveals that, regardless of all preparation and the adoption of various preventive measures, candidates for elective positions will always be subject to various misfortunes that may pose premature obstacles to their aspirations to compete in the electoral contest. On one hand, electoral legislation embodies a crucial concern for the legitimacy of the election, protecting it from the influence of dishonest or unfit individuals who do not meet the moral standards required for the exercise of the contested position. On the other hand, there is an equally important concern in electoral norms regarding the preservation of absolute impartiality and minimal interference (including legal interference) that could distort the voter's will, which is the ultimate expression of popular sovereignty. In this dynamic and intense scenario of disputes, both objective and subjective, this study aims to analyze the evolution of jurisprudence by the Brazilian Superior Electoral Court (TSE) in the application of Article 11, Section 10 of Law No. 9.504/1997, with the objective of evaluating the parameters understood for the admission of supervening facts that could dismiss potential causes of ineligibility in the candidate registration procedures. It will also seek to identify possible “gray areas” that may require fine-tuning in the currently widely applied jurisprudence regarding the final temporal framework for the admission of such supervening facts, to ensure effective balanced protection of passive electoral capacity, popular sovereignty, and the legitimacy of the electoral process.

KEYWORDS: Electoral Law. Brazilian Law. Law No. 9.504/1997. Candidate Registration. Supervening Fact.

INTRODUÇÃO

O ponto alto do prélio eleitoral para a escolha dos representantes (nacionais, estaduais e municipais) do Poderes Executivo e Legislativo é, certamente, o dia das eleições, em que mais de cento e cinquenta e seis milhões de brasileiros comparecem às urnas para protagonizarem a expressão máxima da soberania popular: o voto.

Trata-se de periódica e notória reafirmação do Estado Democrático de Direito condensada em um marco sensível em que coincidem a manifestação da soberania popular e da participação do povo no poder – indireta, através da escolha dos representantes –, os quais José Afonso da Silva (2017, p.133) apontou serem os dois princípios fundamentais ou primários que dão essência ao próprio conceito de “democracia”.

Ocorre que, inobstante todas as atenções estarem voltadas efetivamente para as datas das chamadas “festas da democracia”, os meses que antecedem imediatamente os pleitos demandam muito trabalho dos candidatos, suas respectivas equipes e partidos políticos.

Isso porque, em meio às atividades de campanha dos candidatos, inúmeras reuniões e agendas para propagar ao maior número possível de pessoas as suas propostas e ideias para o cargo em disputa, o pretendente àquele cargo deve demonstrar, à Justiça Eleitoral, que está apto para se submeter ao referendo popular. Alguns dos principais nomes da doutrina eleitoralista no Brasil, dentre eles José Jairo Gomes (2019, p. 388), entendem, inclusive, que o *status* de candidato só é plenamente alcançado após essa tal validação feita pela Justiça Eleitoral nos requerimentos de registro de candidatura (RRC).

Nesse momento, como mencionado, cabe à justiça especializada, em procedimento cujo rito está previsto no art. 11 da Lei n. 9.504/1997 (Lei das Eleições), aferir se o indivíduo que almeja a candidatura goza ou não do pleno direito de ser votado (*ius honorum*), isto é: **(i)** se o indivíduo preenche os requisitos de elegibilidade previstos no art. 14, §3º, da Constituição Federal de 1988 (CF/88); e **(ii)** se contra ele não incide nenhuma das causas de inelegibilidade previstas no art. 14, §§4º e 5º, da CF/88 e no art. 1º da Lei Complementar n. 64/90 (LC n. 64/90).

Ocorre que os requerimentos de registro de candidatura tramitam em concomitância com o desenrolar das campanhas dos pretendentes à candidatura e, não raras vezes, ultrapassam até mesmo as datas das eleições, diplomações e avançam pelo período do exercício do mandato.

É nesse cenário, de dinâmica e ritmo que são próprios da profusão de acontecimentos que são característicos aos períodos eleitorais no Brasil, que a Justiça Eleitoral, notadamente o

Tribunal Superior Eleitoral (TSE), sua corte de vértice, vem, paulatinamente, aperfeiçoando a aplicação dos normativos inscritos no referido art. 11 da Lei das Eleições de modo a promover a desejada e indispensável estabilidade à disputa eleitoral, sem que isso signifique o indevido cerceamento à capacidade eleitoral passiva de nenhum dos postulantes ao cargo.

Nesse sentido, este trabalho dedicará especial atenção à evolução e como se formou o entendimento do TSE, bem como eventual análise sobre a efetividade dos bens jurídicos protegidos no §10 do referido art. 11 da Lei das Eleições, que dispõe que: “*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 que afastem a inelegibilidade*”.

1 AS BALIZAS E A EVOLUÇÃO DA JURISPRUDÊNCIA DO TSE SOBRE O MARCO TEMPORAL PARA ADMISSÃO DE FATO SUPERVENIENTE QUE AFASTE CAUSA DE INELEGIBILIDADE

1.1 A INCLUSÃO DO DISPOSITIVO NO ORDENAMENTO ELEITORAL E O PRIMEIRO ENTENDIMENTO FIRMADO QUANTO À SUA APLICABILIDADE

O §10, do art. 11, da Lei n. 9.504/1997 não consta da redação originária da Lei das Eleições. A inclusão do dispositivo se deu no bojo da minirreforma eleitoral promovida pela Lei n. 12.034/2009 e definiu, com previsão normativa, a formalização do pedido de registro de candidatura como o momento para o aferimento das condições de elegibilidade e ausência de causas de inelegibilidades.

No momento anterior à entrada em vigor do (então) novo dispositivo, o marco temporal para o aferimento das condições de elegibilidade em requerimentos de registro de candidatura era fixado por meio de entendimento jurisprudencial. Na ocasião, já prevalecia o entendimento de que “*as condições de elegibilidade e as inelegibilidades devem ser aferidas ao tempo do registro*” (vide Agravo de Instrumento n. 4556/SP, relatado pelo Min. Fernando Neves).

Diferentemente do consagrado na jurisprudência então vigente no TSE, a inclusão do §10 no art. 11 da Lei das Eleições, além de legalizar o momento do registro de candidatura

como o marco para aferir as condições de elegibilidade dos candidatos, consagrou, na parte final, a possibilidade de se admitir a incidência de fatos supervenientes que tão somente serviriam ao propósito de afastar causas de inelegibilidade durante o trâmite do procedimento de registro de candidatura. Tal possibilidade era expressamente rejeitada até então pela jurisprudência do TSE, que procedia a uma interpretação rígida quanto ao aferimento das condições de elegibilidade e causas de inelegibilidade ser um “retrato” da situação no exato momento do protocolo do requerimento de registro de candidatura, desconsideradas quaisquer alterações supervenientes¹.

Contudo, a disposição legal sobre o reestabelecimento desse marco temporal inicial para a constatação das condições de elegibilidade dos postulantes, e sobre a possibilidade admissão dos fatos supervenientes que preservassem a capacidade eleitoral passiva dos candidatos, deixou em aberto qual seria – e se de fato existiria – um marco temporal final para a incidência dos aludidos fatos supervenientes e, conseqüentemente, para a análise da elegibilidade e ausência de causas de inelegibilidades dos candidatos.

Em um primeiro momento, logo nas eleições de 2010, o TSE não fixou uma orientação quanto aos limites para a admissão dos fatos supervenientes que reestabeleceriam a elegibilidade dos postulantes.

No julgamento do Recurso Ordinário (RO) n. 4343-19/CE, por exemplo, o Min. Hamilton Carvalhido admitiu a incidência de hipótese prevista no art. 11, §10, da Lei das Eleições quando a suspensão ou extinção superveniente da causa de inelegibilidade ocorre “*após o registro, mas antes das eleições*”. Já no RO n. 626966/TO, a Min. Cármen Lúcia considerou como marco a suspensão da inelegibilidade por decisão judicial “*proferida antes do julgamento do registro*”. Em um terceiro posicionamento, o Min. Marco Aurélio

¹ RECURSO ORDINÁRIO. ELEIÇÕES 2006. REGISTRO DE CANDIDATURA. REJEIÇÃO DE CONTAS. PROPOSITURA DE AÇÃO NA JUSTIÇA COMUM. AUSÊNCIA DE LIMINAR OU ANTECIPAÇÃO DE TUTELA. PROVIMENTO.

1. A ação declaratória proposta em 10.7.2006, questionando acórdão do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso publicado em 10.2.2004, busca, após mais de dois anos da rejeição de contas, cumprir requisito formal posto na Súmula nº1 deste Tribunal, e não discutir, efetivamente, as contas rejeitadas.
2. O pedido de reconsideração ou de revisão de contas, bem como as ações ajuizadas na justiça comum, devem estar acompanhadas de liminar ou de antecipação de tutela, com deferimento anterior à solicitação do registro de candidatura, para que se afaste a inelegibilidade.
3. O recorrido não pleiteou, na justiça comum, pronunciamento antecipatório ou cautelar.
4. A alegada exclusão posterior do nome do recorrido da lista do TCE não afasta a inelegibilidade declarada, haja vista que, na esteira da jurisprudência do TSE, as condições de elegibilidade e as causas de inelegibilidade são aferidas por ocasião do requerimento do registro de candidatura.
5. O descumprimento da lei de licitações, mediante uso de recursos sem observância de procedimento licitatório gera irregularidade insanável nas contas desaprovadas (RESpe nº 22.704, Rel. Min. Carlos Madeira, sessão de 19.10.2004).
6. Recurso ordinário a que se dá provimento para indeferir o registro de candidatura do recorrido (Recurso Ordinário nº 1207, Acórdão, Relator(a) Min. José Delgado, Publicação: PSESS - Publicado em Sessão, Data 20/09/2006).

consignou no julgamento de agravo regimental no RO n. 256508/PE que “*cumpre à Justiça Eleitoral, enquanto não cessada a jurisdição relativamente ao registro de candidato, levar em conta fato superveniente*”.

A despeito de não ter havido, logo nesse primeiro momento, um entendimento definitivo sobre qual seria o marco temporal final para a consideração de fatos supervenientes, fica claro pelos precedentes que, desde o início, já havia se revelava a necessidade – expressa a intenção dos julgadores – de existir algum tipo de marco temporal para a estabilização do pleito e a garantia à segurança jurídica do processo eleitoral.

O tema foi enfrentado diretamente nos embargos de declaração em agravo regimental no RO n. 4522-98/PB. O relator do feito, Min. Gilson Dipp, propôs em seu voto que:

Como a lei não explicita, parece apropriado e razoável assentar que *no prazo entre a efetivação do registro impugnado e a posse dos eleitos*, as impugnações acolhidas, definitivamente ou não, poderão ser afastadas mediante a prova dessas alterações fáticas ou jurídicas supervenientes que excluam a inelegibilidade.

A proposta, contudo, foi objeto de intenso debate entre os ministros, sobretudo pela sugestão do eminente Min. Gilson Dipp de admitir o fato superveniente em sede de julgamento de embargos de declaração, quando já ultrapassada, em tese, a apreciação do mérito do requerimento de registro de candidatura.

Naquela ocasião, o Min. Marco Aurélio, sobre a previsão inscrita no §10 do art. 11 da Lei das Eleições, ponderou que “esse parágrafo pode ser observado se a matéria ainda está em julgamento”, temendo por possível violação à segurança jurídica do próprio procedimento de registro de candidatura, pela possibilidade indefinida de protelar a estabilização da situação de (in)elegibilidade do candidato em lume. Em sentido contrário, opinando pela admissão do fato superveniente, o Min. Ricardo Lewandowski ressaltou que a matéria ainda não havia transitado em julgado e, dessa forma, ainda seria possível a sua apreciação, “sobretudo à luz desse novo dispositivo introduzido pela minirreforma eleitoral (...), que reflete a intenção do legislador de se levar em consideração os fatos supervenientes, em especial matéria de diplomação”.

O Min. Henrique Neves, então, pediu vistas dos autos e, ao devolvê-los, apresentou voto minucioso no que tange à questão do marco temporal final para a admissão dos fatos superveniente inscritos no §10, do art. 11, da Lei das Eleições. De início, após uma passagem pela evolução do entendimento do TSE sobre a matéria até então, o Ministro apresentou os seguintes parâmetros para a definição:

Diante desses precedentes, considero que a questão merece ser examinada por duplo ângulo. Primeiramente, como já me manifestei anteriormente, verifico, em linha que acredito acompanha o entendimento do eminente Ministro Marco Aurélio, a questão do limite processual para que seja noticiado o fato superveniente. Isso será possível enquanto o pedido de registro encontrar-se sob a jurisdição ordinária, pois na jurisdição extraordinária, faltará o necessário prequestionamento.

Em segundo lugar, além do limite processual, é necessário verificar até quando é materialmente possível que o fato superveniente afaste a inelegibilidade, pois de outro modo as decisões da Justiça Eleitoral jamais alcançarão a necessária segurança jurídica e a definição de quem efetivamente são os candidatos em uma eleição.

Após novo debate intenso, aderiu-se à tese apresentada pelo eminente Min. Henrique Neves, de que os fatos supervenientes poderiam ser considerados “até a data da diplomação e noticiados até os embargos de declaração opostos na instância ordinária”. Confira-se trecho da conclusão do voto do Ministro:

Assim, Senhor Presidente, escusando-me pelo alongado deste voto, em suma, considero que somente são aptas a afastar a inelegibilidade, na forma do § 10 do art. 11 da Lei 9.504/1997, as alterações fáticas e jurídicas supervenientes ao registro dos candidatos que ocorram antes da diplomação e desde que também sejam noticiadas até o momento da oposição dos embargos de declaração perante a instância ordinária.

No presente caso, como visto, o alegado fato superveniente não foi apontado no momento da oposição dos embargos de declaração e a sua ocorrência somente se deu após a diplomação dos eleitos.

Esse portanto, foi o primeiro entendimento fixado pelo TSE quanto à aplicabilidade do art. 11, §10, da Lei n. 9.504/97 e, em especial, sobre o marco temporal final para a admissibilidade de fatos supervenientes que afastassem causas de inelegibilidade no momento do processamento do registro de candidatura.

1.2 OS ANOS SEGUINTE: AS IDAS E VINDAS DA JURISPRUDÊNCIA DO TSE E O ATUAL ENTENDIMENTO SOBRE A MATÉRIA

Embora tenha vigorado por algum tempo, o entendimento fundado na proposta apresentada pelo Min. Henrique Neves não se firmou definitivamente e, ao longo dos anos, o marco final para a admissão e a incidência dos fatos supervenientes foi sendo redesenhado.

A primeira alteração ocorreu no julgamento do agravo regimental no RESPE n. 45.886/GO, logo em 2013. Na ocasião, prevaleceu o entendimento exarado pelo Min. Marco

Aurélio sobre o marco temporal final para a admissão dos fatos supervenientes previstos no art. 11, §10, da Lei n. 9.504/97 ser “*a data da eleição*”. Nesse sentido, sobre os motivos que ensejariam a reformulação do marco temporal final e justificariam a sua redesignação para a data das eleições, consignou o Min. Castro Meira em voto-vista apoiando a conclusão exposta pelo Min. Marco Aurélio:

Embora o art. 11, § 10, da Lei 9.504/1997 permita considerar alterações fáticas ou jurídicas posteriores ao momento do pedido de registro, não se pode conceber que o interessado invoque a qualquer tempo a obtenção de tutela suficiente à sua participação nas eleições.

A data das eleições, ápice do processo eleitoral, deve ser o termo final para a obtenção de liminares que se refiram ao registro de candidatura, sob pena de se perpetuarem situações de indefinição quanto à própria titularidade do mandato, comprometendo-se a efetividade da representação popular e do sistema eleitoral.

Esse entendimento foi superado pouco mais de um ano depois, mas, justamente considerando a data das eleições como o marco temporal admitir o encerramento do prazo de inelegibilidade como fato superveniente, foi editada a Súmula n. 70 do TSE nos seguintes termos: “O encerramento do prazo de inelegibilidade antes do dia da eleição constitui fato superveniente que afasta a inelegibilidade, nos termos do art. 11, § 10, da Lei n.º 9.504/1997.”

Como mencionado, no fim de 2014, no julgamento de embargos de declaração opostos no RO n. 29.462/SE², em nova guinada da jurisprudência, fixou-se a data da diplomação

² ELEIÇÕES 2014. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. EFEITOS MODIFICATIVOS. CANDIDATO A DEPUTADO FEDERAL. REGISTRO DE CANDIDATURA INDEFERIDO PELO TRE. DECISÃO MANTIDA PELO TSE. INCIDÊNCIA NA CAUSA DE INELEGIBILIDADE DO ART. 1º, INCISO I, ALÍNEA I, DA LC Nº 64/1990. FATO SUPERVENIENTE: OBTENÇÃO DE LIMINAR NO STJ ANTES DO ENCERRAMENTO DO PROCESSO ELEITORAL. REGISTRO DE CANDIDATURA DEFERIDO.

1. Fato superveniente que afasta a inelegibilidade. Liminar do Superior Tribunal de Justiça que suspende a condenação por improbidade administrativa e, conseqüentemente, afasta a causa de inelegibilidade do art. 1º, inciso I, alínea I, da LC nº 64/1990.
2. Considerado ter o TSE entendido ser possível reconhecer inelegibilidade superveniente em processo de registro de candidatura (caso Arruda), como ocorreu no caso concreto, com maior razão a possibilidade de se analisar o fato superveniente que afasta a inelegibilidade antes da diplomação dos eleitos, sob pena de reduzir o alcance do art. 26-C da Lei Complementar nº 64/1990 às situações de inelegibilidade que surgiram após o pedido de registro de candidatura, não proporcionando ao candidato a possibilidade de suspender a condenação.
3. Desconsiderar a liminar obtida pelo embargante no Superior Tribunal de Justiça nega a própria proteção efetiva judicial segundo a qual "a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito" (art. 5º, inciso XXXV, da CF/1988), não competindo ao intérprete restringir essa garantia constitucional e, por via de consequência, negar ao cidadão o próprio direito constitucional de se apresentar como representante do povo em processo eleitoral não encerrado.
4. Negar o fato superveniente que afasta a inelegibilidade constitui grave violação à soberania popular, traduzida nos votos obtidos pelo candidato, plenamente elegível antes do encerramento do processo eleitoral, isto é, da diplomação dos eleitos. Entendimento em sentido contrário, além de fazer do processo eleitoral não um instrumento de resguardo da soberania popular, mas um processo exageradamente formalista em detrimento dela, pilar de um Estado Democrático, nega o próprio conceito de processo eleitoral definido pelo Supremo Tribunal Federal, o qual se encerra com a diplomação dos eleitos.
5. A não apreciação do fato superveniente neste momento violaria o art. 5º, inciso LXXVIII, da CF/1988, segundo o qual "a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e

como “o termo final para a obtenção de decisões favoráveis que afastem a inelegibilidade”.

No caso concreto, segundo se extrai do relato dos fatos contido no próprio acórdão, o postulante à candidatura teve o requerimento de registro indeferido no Tribunal Regional Eleitoral competente e, paralelamente, concomitante ao trâmite do recurso ordinário no TSE e após a data das eleições, foi proferida liminar no Superior Tribunal de Justiça que suspendia os efeitos de acórdão condenatório que atraía a causa de inelegibilidade que, por sua vez, foi objeto para a impugnação e indeferimento do registro de candidatura na origem. Nesse contexto, assim decidiu o Ministro Gilmar Mendes, relator do caso, no voto vencedor:

Portanto, concluo que desconsiderar a liminar obtida pelo embargante no Superior Tribunal de Justiça nega a própria proteção efetiva judicial segundo a qual ‘a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito’ (art. 5º, inciso XXXV, da CF/1988), não competindo ao intérprete restringir essa garantia constitucional e, por via de consequência, negar ao cidadão o próprio direito constitucional de se apresentar como representante do povo em processo eleitoral não encerrado.

De fato, não se pode restringir o alcance de uma garantia que decorre do próprio texto constitucional (proteção judicial efetiva), com sérios reflexos em um direito político, quando ainda em curso o processo eleitoral, que se encerra com a diplomação dos candidatos eleitos.

Por outro lado, entendo que desconsiderar esse fato superveniente constitui grave violação à soberania popular, traduzida nos votos obtidos pelo embargante, plenamente elegível antes do encerramento do processo eleitoral, isto é, da diplomação dos eleitos.

Observo que conclusão diversa faz do processo eleitoral não um instrumento de resguardo da soberania popular, mas um processo exageradamente formalista em detrimento dela, pilar de um Estado Democrático.

[...]

De fato, conforme venho sustentando neste Tribunal Superior, as regras de hermenêutica das causas de inelegibilidade se assemelham às regras do Direito Penal, sendo permitido ao magistrado conhecer de fato superveniente que afasta a inelegibilidade de candidato, prestigiando o direito constitucional à elegibilidade e a própria soberania popular em detrimento de um mero formalismo jurídico.

Destaque-se que o voto proferido nesse paradigma é, dentre todos os analisados que representaram as alterações na jurisprudência do TSE, o que melhor define os valores constitucionais cuja proteção baliza o entendimento sobre o momento e os motivos para admissão de fatos supervenientes que fulminem causa de inelegibilidade. Extrai-se, nesse sentido, a proteção a três valores constitucionais em especial considerados: **(i)** a inafastabilidade do controle judiciário (art. 5º, XXXV, da CF/88), no sentido de assegurar a

os meios que garantam a celeridade de sua tramitação”, pois simplesmente haverá uma indesejável postergação de solução favorável ao candidato, considerado o eventual manejo de rescisória, admitido pelo Plenário do TSE no julgamento da AR nº 1418-47/CE, redatora para o acórdão Min. Luciana Lóssio, julgada em 21.5.2013.

6. Embargos de declaração acolhidos com efeitos modificativos para deferir o registro de candidatura (Recurso Ordinário nº 29462, Acórdão, Relator(a) Min. Gilmar Mendes, Publicação: PSESS - Publicado em Sessão, Data 11/12/2014).

efetividade das decisões judiciais que, no âmbito da presente análise, extinguem causa de inelegibilidade até o término do processo eleitoral; **(ii)** a soberania popular (art. 1º, parágrafo único; e art. 14, *caput*, da CF/88), pela preservação do voto como o crivo fundamental sobre a escolha e habilitação dos representantes; e **(iii)** a capacidade eleitoral passiva (art. 14 da CF/88). Em um segundo plano, é possível extrair ainda que a fixação do marco temporal limite para a incidência da parte final do art. 11, §10, da Lei das Eleições tem em vista aferir **(iv)** segurança jurídica ao procedimento eleitoral, mediante a estabilização – ou previsibilidade de estabilização - da situação de elegibilidade dos postulantes a cargos eletivos; bem como **(v)** a vedação à proteção deficiente (*Untermassverbot*) como forma de prestigiar os valores constitucionais que compõem toda a “trama” eleitoral, em detrimento do formalismo jurídico rígido e injustificável.

A data da diplomação como marco temporal final para a incidência do disposto no art. 11, §10, da Lei das Eleições vem sendo sistematicamente renovado como o entendimento adotado pelo TSE para a aplicação do normativo. Prova disso é o posicionamento exarado no julgamento do RO n. 9.671/GO (Eleições de 2016), RO n. 06004272-82 (Eleições de 2018) e RESPE n. 0600087-54 (Eleições de 2020) e RO n. 0600807-44/GO (Eleições de 2022).

É inegável que o entendimento ao qual chegou o TSE é, até aqui, o mais estável desde a entrada em vigor do art. 11, §10, da Lei n. 9.504/97, sobretudo se for considerado tão somente a perpetuação do mesmo posicionamento por cinco períodos eleitorais. Contudo, é seguro afirmar que a fixação da data das diplomações como marco temporal final para a incidência dos fatos supervenientes extintivos de causas de inelegibilidade é suficiente para assegurar a proteção integral dos valores constitucionais apontados como baliza pelo próprio TSE?

Conforme será analisado a seguir, há uma “zona cinzenta” além do marco temporal fixado na jurisprudência do TSE, cuja negativa à incidência dos fatos supervenientes previstos na legislação eleitoral podem representar um verdadeiro tiro pela culatra na proteção assegurada pelo sólido – e amplamente replicado – entendimento firmado sobre a matéria.

2 OS CANDIDATOS ELEITOS, DIPLOMADOS E EMPOSSADOS. HIPÓTESE QUE EXCEDE À GUARIDA ASSEGURADA PELO ENTENDIMENTO TSE

O procedimento do RRC é, e deve ser, naturalmente célere. Os prazos estabelecidos na Lei n. 9.504/97 demandam da Justiça Eleitoral uma dinâmica de trabalho provavelmente única em todo o Poder Judiciário nacional para equilibrar, em níveis máximos, a eficiência e o volume das demandas durante os períodos eleitorais.

A guisa de exemplo, de acordo com o disposto no art. 16, §1º, da Lei das Eleições, as instâncias ordinárias devem promover o julgamento de todos os pedidos de registro de candidatos, inclusive os impugnados e os respectivos recursos, até o marco de 20 (vinte) dias antes das eleições. Ora, tendo em vista que o período compreendido entre a data máxima para o protocolo do RRC e a data do primeiro turno das eleições é de 45 (quarenta e cinco) dias, os tribunais originários têm o exíguo prazo de 25 (vinte e cinco) dias corridos para processar todos os pedidos de registro de candidatura – incluídas determinações e prazos para cumprimento de diligências, prazos para impugnação e respostas, recursos etc.

Ainda que se desconte eventuais desistências durante o trâmite, o volume de recursos contra decisões em RRCs que chega ao TSE a, pelo menos, 20 (vinte) dias das eleições é enorme. Essas demandas somam-se a toda a sorte de outros procedimentos que tramitam de maneira concomitante no Tribunal Superior e resultam em um congestionamento inevitável que torna materialmente impossível o processamento integral dos RRCs até a data do pleito. Em evidência fática desse congestionamento crescente, os dados extraídos do relatório Justiça em Números, produzido pelo CNJ, revelam que, a despeito da reconhecida evolução na eficiência apresentada no TSE, entre 2019 e 2021 o tempo de giro do acervo³ do Tribunal dobrou⁴ e a taxa de congestionamento⁵ também aumentou consideravelmente⁶.

Nesse cenário, não raros são os casos de candidatos que chegam às eleições sem que houvesse o trânsito em julgado de seus requerimentos de registro de candidatura e que, até mesmo, são eleitos, diplomados, empossados e somente durante a vigência do mandato é prolatada a decisão última que ratifica ou nega o registro de candidatura.

É certo que, por conta do entendimento fixado pelo TSE quanto à aplicação do art. 11, §10, da Lei das Eleições, os candidatos cujos registros de candidatura foram indeferidos na origem e que concorrem *sub judice* aguardando a definição pelas instâncias superiores, ainda que tenham obtido uma boa votação, atualmente têm até a data da diplomação para reverterem

³ Cálculo feito pela razão entre os processos pendentes e os baixados para chegar a uma estimativa de quanto tempo seria necessário para, sem o ingresso de novas demandas, zerar o acervo daquele tribunal.

⁴ 1,5 anos (2019) x 3 anos (2021)

⁵ Referente ao percentual de processos que ficaram represados sem solução, comparativamente ao total tramitado no período de um ano.

⁶ Taxa de congestionamento líquida: 57,5% (2019) x 74,4% (2021)

a situação de inelegibilidade e assegurarem a possibilidade assumirem os cargos pretendidos. Caso contrário, à luz do preconizado no art. 16-A, da Lei das Eleições, os votos destinados ao pretense candidato serão considerados nulos.

Por outro lado, diferentemente da situação dos “candidatos *sub judice*”, há aqueles candidatos cujos registros de candidatura foram deferidos nas instâncias ordinárias e que, por conta de situações que fogem ao seu controle – como recursos das partes impugnantes, por exemplo – ainda não houve a conclusão do procedimento.

São exatamente esses casos, em que, **o processamento do RRC ultrapassa o momento da diplomação sem que tenha havido qualquer declaração de inelegibilidade**, que este trabalho aborda como a “zona cinzenta” no entendimento fixado pelo TSE quanto ao marco para a incidência dos fatos supervenientes previstos no art. 11, §10, da Lei das Eleições.

Isso porque, pelo entendimento do TSE, ainda que surjam fatos supervenientes que ratifiquem a elegibilidade do candidato e permitam, de uma vez por todas, fulminar qualquer possibilidade de constatação de causa de inelegibilidade, esses fatos supervenientes (inclusive decisões judiciais) correm o risco de não serem considerados porque surgidos em momentos posteriores à diplomação.

A manutenção do entendimento jurisprudencial como regra rígida nesses casos, importa em risco severo de ocorrer exatamente o contrário do consignado no julgamento paradigmático do atual marco temporal final para admissão do art. 11, §10, da Lei das Eleições, com o prevalecimento do “mero formalismo jurídico” em detrimento do “direito constitucional à elegibilidade e a própria soberania popular”.

Cabe ao TSE, sobre o tema, atuar de forma a coibir a atuação deficiente do Estado⁷ – no caso do Poder Judiciário – quanto à proteção dos valores constitucionais que já servem como parâmetros para o atual entendimento (inafastabilidade do controle jurisdicional, soberania popular e preservação da capacidade eleitoral passiva), para, tão somente, dilatar o marco temporal final para a incidência de fatos supervenientes de modo a admiti-los em

⁷ “A ideia de proporcionalidade como proibição de proteção deficiente (*Untermassverbot*) desenvolveu-se no direito constitucional germânico a partir da concepção de que os direitos fundamentais não são meros direitos subjetivos negativos, mas possuem também uma dimensão objetiva, na medida em que tutelam certos bens jurídicos e valores que devem ser promovidos e protegidos diante de riscos e ameaças originários de terceiros. Reconheceu-se, portanto, um dever de proteção estatal dos direitos fundamentais — mesmo os de matriz liberal —, que se estende ao Legislativo, à Administração Pública e ao Poder Judiciário. Este dever de proteção é também chamado de imperativo de tutela. Daí decorre que o princípio da proporcionalidade também pode ser manejado para controlar a observância pelo Estado deste dever de proteção, de forma a coibir a sua inação ou atuação deficiente” (SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel. *Direito constitucional: teoria, história e métodos de trabalho*. 1. Ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012, p. 428).

hipótese em que ratifiquem a elegibilidade de candidatos já eleitos, diplomados e empossados, cujos procedimentos de registro de candidatura ainda não transitaram em julgado.

Não se propõe um regresso a entendimentos primitivos quanto à aplicação do normativo da Lei das Eleições, como o RO n. 626966/TO e RO n. 256508/PE – já mencionados neste trabalho -, com uma intensa remarcação e dilação do momento para se aferir as condições de elegibilidade e causas de inelegibilidade dos candidatos, justamente por se entender, em consonância com o entendimento deste TSE, que é necessária a estabilização da situação de elegibilidade dos candidatos em nome da segurança jurídica do próprio pleito eleitoral, sobretudo para não conturbar a escolha dos representantes os diluindo no meio de indivíduos sabidamente inaptos para o certame.

O *ajuste fino* apontado, cuja intenção é ampliar o âmbito de proteção assegurado pelo art. 11, §10, da Lei n. 9.504/97 aos candidatos já eleitos e diplomados, se assemelha à solução adotada como excepcional no julgamento de embargos de declaração no RO n. 060417529/SP⁸.

Naquele caso, julgado já sob a vigência do atual entendimento quanto à data da diplomação ser o momento limite para apresentação de fato superveniente capaz de extinguir causa de inelegibilidade, um candidato ao cargo de deputado estadual, cujo registro de candidatura já havia sido deferido pelo TRE/SP, concorreu, obteve a votação necessária, foi eleito e diplomado para o cargo almejado. Restava, contudo, o julgamento de recurso interposto ao TSE pelo autor da impugnação ao registro de candidatura. O referido

⁸ ELEIÇÕES 2018. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. RECURSO ORDINÁRIO. REGISTRO. CANDIDATO A DEPUTADO ESTADUAL. INELEGIBILIDADE. ART. 1º, I, L, DA LEI COMPLEMENTAR 64/90. ACÓRDÃO EMBARGADO. INDEFERIMENTO DA CANDIDATURA. ALTERAÇÃO SUPERVENIENTE. DECISÃO LIMINAR POSTERIOR À DATA FINAL DA DIPLOMAÇÃO. CONSIDERAÇÃO. EXCEPCIONALIDADE DO CASO CONCRETO.

1. Em regra, a data final da diplomação é o termo derradeiro para se conhecer de alteração, fática ou jurídica, superveniente ao registro de candidatura que afaste inelegibilidade, a que se refere o art. 11, § 10, da Lei 9.504/97. Precedentes: REspe 150–56, rel. Min. Napoleão Nunes Maia Filho, DJE de 21.6.2017; REspe 326–63, rel. Min. Edson Fachin, DJE de 6.11.2018; AgR–REspe 170–16, rel. Min. Napoleão Nunes Maia Filho, red. para o acórdão Ministro Tarcisio Vieira de Carvalho Neto, DJE de 4.10.2018.
2. Evidenciam-se as seguintes circunstâncias no caso concreto que permitem se considerar a alteração superveniente advinda após o termo final para a diplomação, consistente na obtenção de decisão liminar em 30.1.2019, como apta ao afastamento da causa de inelegibilidade, em manifesta excepcionalidade à diretriz jurisprudencial desta Corte Superior:
 - i) o pedido de registro foi deferido na instância originária e o recurso ordinário somente teve julgamento concluído pelo Tribunal Superior Eleitoral em 19.12.2018, data final para a diplomação dos eleitos, momento em que houve a modificação da situação jurídica do candidato, com a reforma da decisão regional e o indeferimento do seu pedido de registro;
 - ii) um dia antes (18.12.2018), o candidato chegou a ser diplomado pelo Tribunal Regional Eleitoral, antes da conclusão do julgamento do pedido de registro na instância ordinária revisora. Embargos de declaração acolhidos, com efeitos modificativos, para deferir o pedido de registro de candidatura. Pedido de tutela de urgência deferido (Recurso Ordinário nº 060417529, Acórdão, Relator(a) Min. Admar Gonzaga, Publicação: DJE - Diário de Justiça Eletrônico, Tomo 83, Data 06/05/2019).

juízo ocorreu exatamente no dia seguinte à diplomação – e um dia antes do recesso do Poder Judiciário – e o resultado foi o provimento do recurso interposto pelo impugnante para determinar o indeferimento do registro de candidatura, o que, na prática, significaria a cassação do diploma do candidato.

A conclusão à qual chegou o TSE foi a de que a sucessão dos fatos naquele caso permitiu a exceção ao entendimento consolidado sobre o marco temporal para a consideração do fato superveniente que afasta a inelegibilidade em sede de registro de candidatura. Isso porque, conforme consignou o Min. Tarcisio Vieira de Carvalho Neto na ocasião “[o] que foi superveniente foi o indeferimento, já sem tempo hábil para concessão dessa liminar”.

No mesmo sentido, outros ministros também externaram a insuficiência do marco temporal final fixado para, na hipótese, atender ao previsto no art. 11, §10, da Lei das Eleições, mencionando, ainda que indiretamente, justamente as balizas tratadas neste trabalho: inafastabilidade do controle jurisdicional, soberania popular e preservação da capacidade eleitoral passiva. Destacam-se as seguintes passagens:

[...] Quando sobreveio a liminar do Superior Tribunal de Justiça (STJ), durante o recesso forense – não vamos entrar no mérito do acerto ou não dessa liminar –, não tínhamos como invocar nossa jurisprudência tradicional, que parte do pressuposto de que existem meios materiais para o interessado contornar a inelegibilidade. Não era dado ao candidato presumir que às vésperas do recesso o Tribunal Superior Eleitoral indeferiria o seu registro.

Quando sobrevém a liminar do STJ, parece-me obsequioso, Ministro Edson Fachin, da justiça material não desprezarmos esse fato.

Então, como exigir uma liminar antes da diplomação, se o candidato já estava diplomado, com o registro deferido? O que foi superveniente foi o indeferimento do registro, já sem tempo hábil para concessão dessa liminar.

[...] Ele concorreu com o registro deferido pelo Regional, ganhou a eleição e foi diplomado. Nós não julgamos dentro do calendário e isso não é culpa nossa. Aliás, há uma acusação nesse sentido, que me parece inadequada. Isso é culpa do calendário eleitoral, que traz prazo que não conseguimos cumprir (Trecho do voto do Min. Tarcisio Vieira de Carvalho Neto, grifo nosso).

O fato superveniente existe, a decisão do STJ retirando os efeitos caracterizadores da improbidade, que gerariam a inelegibilidade. Esse fato superveniente só não foi comunicado a tempo, antes da diplomação, porque na data da diplomação não havia nenhum problema com o registro, e ele foi diplomado.

[...] No dia 19. Então, era impossível, realmente, conseguir fato superveniente anterior (Trecho do voto do Min. Alexandre de Moraes).

E, além disso, tem a extensão do dano eleitoral. Os eleitores também ficarão punidos, porque votaram em candidato que estava com seu registro hígido na data da eleição e que posteriormente foi diplomado. O que é injusto, me incomoda e estou disposto a ajustar (Trecho do voto do Min. Admar Gonzaga, grifo nosso).

No caso, em atenção à conclusão exarada no julgado abordado neste capítulo, é certo que a fixação do momento da diplomação como o marco final para a admissão de fatos

supervenientes capazes de desconstituir causa de inelegibilidade que, a rigor, deveriam impedir os pretensos candidatos de disputarem o prélio eleitoral, por outro lado cria uma zona de penumbra nos casos em que o julgamento dos registros de candidatura – inclusive em instâncias revisoras ordinárias – se prolonga para além da data da diplomação. Nessas hipóteses, como no precedente trazido, o candidato a despeito de já ter passado pelo crivo popular e ter sido diplomado para o cargo, se vê absolutamente desguarnecido da proteção assegurada pelo normativo da Lei das Eleições quanto à possibilidade de recorrer aos órgãos competentes – geralmente o próprio Poder Judiciário – para reestabelecer o seu *status* de elegibilidade o qual, pontue-se, até então não havia sido desconstituído, o que o possibilitou ser eleito.

Em que pese a particularidade da situação que originou o precedente supracitado, o posicionamento dos eminentes ministros do TSE, ao admitirem a exceção ao marco fixado na jurisprudência, revela, por si só, que, à luz das próprias balizas que edificaram o entendimento vigente, ainda há margem para a ampliação do referido marco temporal limite de modo a atender satisfatoriamente a tutela dos bens jurídicos resguardados no art. 11, §10, da Lei n. 9.504/97 também àqueles cujo indeferimento do requerimento de registro de candidatura surge somente em momento posterior ao da diplomação.

CONCLUSÃO

O presente trabalho teve como objetivo traçar um breve e objetivo histórico da introdução da previsão contida no art. 11, §10, da Lei n. 9.504/97 ao conjunto normativo eleitoral, em especial no que tange ao impacto da fixação do momento do requerimento do registro de candidatura como o momento para o aferimento das condições e elegibilidade, como também a possibilidade de se admitir, no curso do procedimento de registro de candidatura, a apresentação de fatos supervenientes capazes de afastar causas de inelegibilidade.

No âmbito da apresentação do histórico da introdução do dispositivo no ordenamento, foram analisados os parâmetros traçados pelo TSE quando da aplicação do dispositivo para se fixar o marco temporal limite para a admissão dos referidos fatos supervenientes capazes de desconstituir causas de inelegibilidade, desde o momento “inaugural” da previsão normativa nas eleições de 2010, até o entendimento consolidado nas eleições de 2014, e reafirmado até

os dias atuais, sobre o momento da diplomação dos candidatos ser o “o termo final para a obtenção de decisões favoráveis que afastem a inelegibilidade”.

Ainda no decorrer da análise da jurisprudência agora consolidada sobre o tema, sob a ótica da preservação efetiva dos preceitos constitucionais **(i)** da inafastabilidade do controle jurisdicional; **(ii)** da soberania popular; e **(iii)** da preservação da capacidade eleitoral passiva, apontados como balizas do TSE para a fixação do entendimento vigente, buscou-se apurar hipóteses de possíveis exceções em que admite – ou, ao menos, deve-se admitir - a incidência, após o momento da diplomação, de fatos supervenientes que desconstituam causa de inelegibilidade. Esse, como se viu, é o caso dos requerimentos de registro de candidatura já deferidos inicialmente, cujo momento do julgamento de recursos ultrapassa o marco da diplomação.

Espera-se que o presente trabalho tenha contribuído para o propósito de elucidar a formação do entendimento sobre disposição que é central no âmbito do embate processual em procedimentos de registro de candidatura, bem como para apoiar o permanente debate que edifica a evolução da jurisprudência como mecanismo para o aprimoramento da prestação jurisdicional.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. **Lei n. 9.504, de 30 de setembro de 1997**. Estabelece normas para as eleições. Brasília, DF, 1997. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19504.htm. Acesso em: 8 jul. 2023.

BRASIL. TSE. **Estatísticas do eleitorado**. 2022. Disponível em: <https://sig.tse.jus.br/ords/dwapr/r/seai/sig-eleicao-eleitorado/home?session=214710516827659>. Acesso em: 8 jul. 2023.

BRASIL. TSE. Agravo de Instrumento n. 4.556 – Osasco/SP. Relator: Min. Fernando Neves. **Diário de Justiça**, Brasília, v. 1, p. 87-88, 21 jun. 2004.

BRASIL. TSE. Agravo Regimental no Recurso Especial Eleitoral n. 0000458-86.2012.6.09.0050 – Alto Horizonte/GO. Relatora: Min. Laurita Vaz. Relator designado para a redação do acórdão: Min. Marco Aurélio. **Diário de Justiça Eletrônico**, Brasília, tomo 239, p. 54-5516, dez. 2013.

BRASIL. TSE. Agravo Regimental no Recurso Especial Eleitoral n. 0600087-54.2020.6.06.0025 – Martinópolis/CE. Relator: Min. Alexandre de Moraes. **Diário de Justiça Eletrônico**, Brasília, tomo 52, 23 mar. 2021.

BRASIL. TSE. Agravo Regimental no Recurso Ordinário n. 0600427-28.2018.6.03.0000 – Macapá/AP. Relator: Min. Tarcísio Vieira de Carvalho Neto. **Mural eletrônico ou sessão**, Brasília, 28 set. 2018. Disponível em: https://apps.tre-sc.jus.br/site/fileadmin/arquivos/jurisprudencia/clipping/2018/36_18/14.pdf. Acesso em: 8 jul. 2023.

BRASIL. TSE. Agravo Regimental no Recurso Ordinário n. 2565-08.2010.6.17.0000 – Recife/PE. Relator: Min. Marco Aurélio. **Diário de Justiça Eletrônico**, Brasília, tomo 037, p. 50-51, 22 fev. 2011.

BRASIL. TSE. Embargos de Declaração no Agravo Regimental no Recurso Ordinário n. 4522-98.2010.6.15.0000 – João Pessoa/PB. Relator: Min. Gilson Dipp. **Revista de jurisprudência do TSE**, Brasília, v. 23, tomo 1, p. 123, 30 jun. 2011.

BRASIL. TSE. Embargos de declaração no Recurso Ordinário n. 0000294-62.2014.6.25.0000 – Aracaju/SE. Relator: Min. Gilmar Mendes. **Sessão**, 11 dez. 2014.

BRASIL. TSE. Recurso Ordinário n. 0000096-71.2016.6.09.0106 – Itarumã/GO. Relatora: Min. Luciana Lóssio. **Sessão**, 23 nov. 2016.

BRASIL. TSE. Recurso Ordinário n. 0600807-44.2022.6.09.0000 – Goiânia/GO. Relator: Min. Carlos Horbach. **Sessão**, 8 nov. 2022.

BRASIL. TSE. Recurso Ordinário n. 0604175-29.2018.6.26.0000 – São Paulo/SP. Relator: Min. Admar Gonzaga. **Diário de Justiça Eletrônico**, Brasília, tomo 83, 6 maio 2019.

BRASIL. TSE. Recurso Ordinário n. 1.207 – Cuiabá/MT. Relator: Min. José Delgado. **Sessão**, 20 jun. 2006.

BRASIL. TSE. Recurso Ordinário n. 4343-13.2010.6.06.0000 – Fortaleza/CE. Relator: Min. Hamilton Carvalhido. **Sessão**, 20 out. 2010.

BRASIL. TSE. Recurso Ordinário n. 629.66.2010.6.27.0000 – Palmas/TO. Relatora: Min. Cármen Lúcia. **Sessão**, 16 dez. 2010.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Justiça em números 2020**: ano base 2019. Brasília: CNJ, 2020.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Justiça em números 2022**. Brasília: CNJ, 2022.

GOMES, José Jairo. **Direito eleitoral**. 15. ed. São Paulo: Atlas, 2019.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 40. ed. São Paulo: Malheiros, 2017.

SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel. **Direito constitucional**: teoria, história e métodos de trabalho. 1. Ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012.