

A ILEGALIDADE E INCONSTITUCIONALIDADE DA NEGATIVA DE QUITAÇÃO ELEITORAL NO CASO DE PRESTAÇÃO DE CONTAS EXTEMPORÂNEA

THE ILLEGALITY AND UNCONSTITUTIONALITY OF THE NEGATIVE OF ELECTORAL DISCHARGE IN THE CASE OF OUTSTANDING ACCOUNTS

Rodrigo Brandão Viveiros Pessanha 

Anna Paula Oliveira Mendes 

Marina Almeida Morais 

Resumo: Investiga-se a legalidade e constitucionalidade da negativa de emissão da certidão de quitação eleitoral aos candidatos que apresentem suas contas de forma extemporânea. Embora não haja previsão em lei federal, tal restrição tem sido incursa no ordenamento por meio de resoluções do Tribunal Superior Eleitoral. Neste sentido, mediante levantamento bibliográfico, o presente artigo busca identificar se a restrição ao exercício de direitos políticos se coaduna com as disposições constitucionais, bem como se não transcende o caráter regulamentar das resoluções. Ao final, foi possível identificar que já fora proferida, no Tribunal Regional Eleitoral do Paraná, decisão que reconhece a inconstitucionalidade do dispositivo, sugerindo-se que tal posicionamento seja revisto também pelo TSE.

Palavras-chave: Quitoção eleitoral. Direito Fundamental. Prestação de Contas Eleitorais. Extemporânea. Inconstitucionalidade.

Abstract: We investigate the legality and constitutionality of denying an electoral discharge certificate to candidates who present their Electoral Records of Accountability untimely. Although there is no provision in Federal Law, such restriction has been included in the order through Resolutions of the Superior Electoral Court. Therefore, through a bibliographical survey, this article seeks to identify whether the restriction on the exercise of political rights is consistent with the constitutional provisions, as well as whether it does not transcend the regulatory nature of the Resolutions. In the end, it was possible to identify that there is already a decision in the Paraná Regional Electoral Court that recognizes the unconstitutionality of the provision, suggesting that this position should be also reviewed by the TSE.

Keywords: Electoral acquittance. Fundamental right. Electoral Records of Accountability. Untimely. Unconstitutionality

1 Introdução

A despeito do silêncio da Lei nº 9.504/1997 (Lei das Eleições), por intermédio de Resoluções aplicáveis aos pleitos, o TSE tem consignado que a apresentação de contas eleitorais de forma extemporânea atrai a ausência de quitação eleitoral até o fim da legislatura para a qual o candidato tenha concorrido.

A certidão de quitação eleitoral, conforme a lei federal supramencionada, além de outras pendências com a Justiça Eleitoral, registra a “apresentação” das contas, o que não implica automaticamente a conclusão de que a extemporaneidade de sua apresentação também obste a emissão do documento.

Neste contexto, sob um viés de garantia máxima dos direitos fundamentais, no caso os direitos políticos, o escopo da pesquisa busca investigar se a restrição se amolda à sistemática constitucional vigente, bem como se não transcende o poder regulamentar das Resoluções da Corte.

O artigo inicia a discussão conceituando os direitos políticos como direitos fundamentais, para descrever a ocorrência de negativa de obtenção de quitação eleitoral no caso de prestação de contas extemporâneas e suas implicações.

No terceiro tópico, defende a ilegalidade e inconstitucionalidade do impedimento de obtenção de quitação eleitoral no caso de prestação de contas extemporâneas, seja pela ilegalidade na exorbitância do poder regulamentar do TSE, pela inconstitucionalidade em razão da violação à reserva de lei complementar em matéria de inelegibilidade ou pela desproporcional limitação à capacidade eleitoral passiva.

No último dos tópicos, questiona-se se a superação da jurisprudência do TSE está próxima, analisando o precedente do Tribunal Regional Eleitoral do Paraná que reconheceu a inconstitucionalidade do dispositivo.

Ao final, sugere-se a revisão do entendimento consignado em resolução para os próximos pleitos, de modo a prestigiar o exercício dos direitos políticos, reconhecidos como fundamentais ao Estado Democrático de Direito.

2 Os direitos políticos como direitos fundamentais

Os direitos fundamentais são aqueles tidos como indispensáveis à proteção do Princípio da Dignidade da Pessoa Humana. Na lição de Sarlet (2018), a contínua luta pelo reconhecimento dos direitos fundamentais caminha no sentido da própria consolidação dos Estados Democráticos, que só alcançam real sentido e legitimidade quando viabilizam concretização ampliada da dignidade da pessoa.

Alexy (1999), ao descrever uma visão realista dos direitos do homem, apresenta também uma perspectiva de direitos fundamentais como democráticos, no sentido de que a garantia dos direitos de liberdade e igualdade asseguram a existência e desenvolvimento de pessoas capazes de manter o processo democrático na vida. E essas pessoas, tendo garantia de um direito eleitoral e outras liberdades políticas, asseguram condições de funcionamento ao processo democrático.

Os direitos políticos são internacionalmente reconhecidos como direitos de primeira geração, afetos à liberdade do cidadão. Não há dúvida de que a Constituição brasileira de 1988 (CRFB) conferiu aos direitos políticos a natureza de direitos fundamentais, vez que os fez constar no Capítulo IV do

Título II – Dos Direitos e Garantias Fundamentais, constando inclusive entre os direitos protegidos pelo art. 60, § 4º, que estabelece as cláusulas pétreas.

Gresta e Santos (2016) lembram que os direitos políticos estão previstos nas principais declarações de direitos humanos – e que assim estiveram desde os primeiros documentos, dentre as quais merecem destaque: (a) a Declaração do Povo da Virgínia que, em 1776, tratava das eleições dos representantes do povo e do direito de voto; (b) a Declaração Francesa dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789, que destaca a vontade geral como fundamento das leis e o direito dos cidadãos de concorrer para a sua formação; além de (c) a Declaração Universal dos Direitos do Homem, de 1948, que proclama em seu art. XXI o direito de todos os homens de “tomar posse do governo de seu país, diretamente ou por intermédio de representantes livremente escolhidos” (p. 320).

Os direitos políticos ostentam, portanto, dupla dimensão: subjetiva, caracterizada por consubstanciarem direitos dos indivíduos em face do Estado; e objetiva, decorrente do fato de incorporarem valores sociais como a plena e livre participação política dos cidadãos. Além disso, gozam da hierarquia reforçada inerente aos direitos fundamentais: aplicabilidade imediata (art. 5º, § 1º, da CRFB), abertura material (art. 5º, § 2º, da CRFB), status de cláusula pétreia (art. 60, § 4º, da CRFB) e prioridade prima facie quando em conflito com outros princípios constitucionais.

A Constituição da República de 1988 delimita os contornos dos direitos políticos em seu art. 14. O Pacto de São José da Costa Rica, em seu art. 23, dedicado aos direitos políticos, afirma que todos os cidadãos devem gozar do direito “de votar e ser eleito em eleições periódicas e autênticas”.

A definição mais primitiva dos direitos políticos, portanto, envolve ao menos o direito de votar e ser votado, com status de proteção à própria dignidade da pessoa humana. Por essa razão, eventuais restrições a esses direitos esbarram em um princípio fundamental, o que as limita a situações excepcionais e com prev isão legal em consonância à Constituição Federal.

3 A negativa de obtenção de quitação eleitoral no caso de prestação de contas extemporâneas e suas implicações

A Resolução TSE nº 23.607, de 2019, que versa sobre a arrecadação, o gasto de recursos por partidos políticos e candidatos e a prestação de contas nas eleições, dispõe o seguinte em seu art. 80, I:

Art. 80. A decisão que julgar as contas eleitorais como não prestadas acarreta: I - ao candidato, o impedimento de obter a certidão de quitação eleitoral até o fim da legislatura, persistindo os efeitos da restrição após esse período até a efetiva apresentação das contas;

O Tribunal Superior Eleitoral edita resoluções, com o fim de promover a fiel execução da legislação eleitoral, via de regra, a cada pleito eleitoral. A previsão acima citada está contida na resolução responsável pela regulação das eleições municipais de 2020, que é a mais recente quanto da elaboração do presente artigo. No entanto, tal dispositivo vem sendo reiteradamente reproduzido nas últimas resoluções de prestações de contas eleitorais, havendo previsão idêntica no art. 80, I, da Resolução TSE nº 23.607/2017 e no art. 73, I, da Resolução TSE nº 23.643/2015. Este regramento se encontra também replicado na súmula nº 42 do TSE¹.

Assim, tem-se que, nos termos da resolução do TSE e de sua jurisprudência, o candidato que tiver as suas contas eleitorais de campanha julgadas como não prestadas ficará sem obter a certidão de quitação eleitoral durante todo o curso do mandato para o qual concorreu, ainda que tenha promovido

1 Súmula-TSE nº 42. A decisão que julga não prestadas as contas de campanha impede o candidato de obter a certidão de quitação eleitoral durante o curso do mandato ao qual concorreu, persistindo esses efeitos, após esse período, até a efetiva apresentação das contas.

a efetiva apresentação das contas durante esse período.

A Resolução TSE nº 23.607/2019 prevê um procedimento próprio a ser manejado pelo candidato, após o trânsito em julgado da decisão que julgar as contas eleitorais como não prestadas, para buscar a regularização da sua situação cadastral. Trata-se do “requerimento de regularização” (art. 80, § 2º). A resolução indica, ainda, que esse procedimento deve ser distribuído por prevenção ao juiz ou relator que conduziu o processo de prestação de contas a que ele se refere e instruído com todos os dados e documentos que deveriam constar na prestação de contas ordinária (art. 80, § 2º, II e III).

Ocorre que, mesmo após cumprido o rito do requerimento de regularização, isto é, após a apresentação de toda a documentação exigida pela norma e que possibilita o efetivo controle de recursos e gastos da campanha eleitoral, a resolução indica que tal procedimento apenas terá o condão de “evitar que persistam os efeitos do impedimento de obter a certidão de quitação eleitoral após o fim da legislatura” (art. 80, § 1º, I, da Res.-TSE nº 23.607/2019).

Em suma, tem-se que, ainda que o requerimento de regularização seja apresentado dias após a decisão transitada em julgado que julgou as contas eleitorais como não prestadas, e ainda que não se encontre qualquer impropriedade na documentação apresentada, o candidato deverá aguardar o término do mandato para o qual concorreu para obter a sua quitação eleitoral.

Deve ser frisado, por oportuno, que a certidão de quitação eleitoral é documento indispensável para o requerimento do registro de candidatura, nos termos do art. 11, § 1º, VI, da Lei nº 9.054/1997², de modo que a ausência deste documento implica o indeferimento do registro do candidato.

Em razão disso, tendo em vista que a obtenção de tal documento é essencial ao exercício da capacidade eleitoral passiva, tem-se a importância do presente artigo. Isto porque se está diante de um caso de restrição ao direito fundamental de elegibilidade introduzido, conforme será amplamente debatido, por resolução do TSE, o que viola postulados legais e constitucionais.

Não há que se colocar em discussão, por óbvio, a importância do dever de prestação de contas e da transparência com os gastos dos candidatos. O Ministro Gilmar Mendes, relator da ADI nº 6.032/DF, assentou em sua decisão monocrática naqueles autos, a qual determinou a interpretação conforme a Constituição de dispositivos de resoluções do TSE que determinavam a suspensão do registro ou anotação do órgão partidário no caso de contas partidárias julgadas não prestadas, que “o dever de prestar contas é de fundamental importância para o funcionamento da democracia brasileira, sendo um valor que orienta o funcionamento de todos os poderes constituídos e uma regra para todos os que recebem dinheiro público”³.

Ao revés, busca-se questionar, no presente trabalho, apenas a previsão trazida exclusivamente no inciso I do art. 80, da Resolução nº 23.607/2019, no sentido de que, nos casos em que as contas eleitorais sejam apresentadas em momento posterior ao previsto, o impedimento à obtenção da certidão de quitação eleitoral continuará perdurando durante todo o curso do mandato ao qual se concorreu.

Conforme será melhor detalhado no tópico a seguir, tal previsão mostra-se ilegal na medida em que representa uma exorbitância ao poder regulamentar do TSE, e também inconstitucional, por violar a reserva de lei complementar em matéria de inelegibilidade, bem como por não lograr êxito em um juízo de proporcionalidade.

2 Art. 11, § 1º. O pedido de registro deve ser instruído com os seguintes documentos: VI - certidão de quitação eleitoral;

3 STF. Ação Direta de Inconstitucionalidade 6.032/DF. Relator Ministro Gilmar Mendes. Publicada no DJe em 20/05/2019.

4 A ilegalidade e inconstitucionalidade do impedimento de obtenção de quitação eleitoral no caso de prestação de contas extemporâneas

Demonstrou-se, no primeiro tópico deste trabalho, que os direitos políticos – e, portanto, a elegibilidade – são entendidos como direitos fundamentais, de modo que eventuais restrições a estes somente podem ser impostas por lei, devem ser gerais e abstratas e devem respeitar o princípio da proporcionalidade. A alusão à lei se refere a lei em sentido formal, fruto do devido processo legislativo, e que deve ter o seu fundamento imediato na Constituição da República.

Além disso, conforme demonstrado no tópico dois, a ausência da certidão de quitação eleitoral importa o indeferimento do registro de candidatura do candidato. Assim, a impossibilidade de obtenção de tal documento, em razão de um ato considerado ilícito, assume os contornos de uma inelegibilidade. De acordo com o art. 14, § 9º, da CF, existe uma reserva de lei complementar em matéria de inelegibilidade. Não fosse por isso, a norma aqui questionada igualmente não parece lograr êxito em um juízo de proporcionalidade, conforme se passa a expor.

4.1 A ilegalidade e exorbitância do poder regulamentar do TSE

A função normativa da Justiça Eleitoral encontra previsão em passagens do Código Eleitoral (Lei nº 4.737, de 1965)⁴, da Lei Orgânica dos Partidos Políticos (Lei nº 9.096/1995)⁵ e da Lei das Eleições (Lei nº 9.504/1997).

A Lei nº 9.504 de 1997, ao dispor sobre a competência normativa da Justiça Eleitoral, estabelece, em seu art. 105, o seu estrito caráter regulamentar, a qual não pode implicar restrição de direitos ou estabelecimento de sanções diversas daquelas já previstas na lei. Cita-se:

Até o dia 5 de março do ano da eleição, o Tribunal Superior Eleitoral, atendendo ao caráter regulamentar e sem restringir direitos ou estabelecer sanções distintas das previstas nesta Lei, poderá expedir todas as instruções necessárias para sua fiel execução, ouvidos, previamente, em audiência pública, os delegados ou representantes dos partidos políticos.

Assim, tem-se que a competência normativa da Justiça Eleitoral encontra como seu fator limitante a legislação em vigor. Desse modo, as resoluções emanadas pelo Tribunal Superior Eleitoral têm como escopo a fiel execução da lei, sem que seja possível uma inovação na ordem jurídica.

Nesse diapasão, é certo que o já citado art. 80, I, da Resolução TSE nº 23.607/2019 consiste em inovação da referida resolução frente a disciplina legal da matéria.

A Lei nº 9.504/1997, ao dispor sobre a certidão de quitação eleitoral, em seu art. 11, § 7º, traz previsão diversa daquela da resolução, senão vejamos:

Art. 11, § 7º A certidão de quitação eleitoral abrange exclusivamente a plenitude do gozo dos direitos políticos, o regular exercício do voto, o atendimento a convocações da Justiça Eleitoral para auxiliar os trabalhos relativos ao pleito, a inexistência de multas aplicadas, em caráter definitivo, pela Justiça Eleitoral e não remetidas, e a apresentação de contas de campanha eleitoral.

Sendo assim, nos termos da Lei das Eleições, a quitação eleitoral abrange exclusivamente a apresentação das contas eleitorais. Desta feita, tem-se que a lei, ao contrário da Resolução nº 23.607/2019, não traz a previsão da necessidade de se aguardar ao menos uma legislatura para a

⁴ Art. 1º, Lei nº 4.737 de 1965: Este Código contém normas destinadas a assegurar a organização e o exercício de direitos políticos precípua mente os de votar e ser votado. Parágrafo único. O Tribunal Superior Eleitoral expedirá Instruções para sua fiel execução.

⁵ Art. 61, Lei nº 9.096/1995. O Tribunal Superior Eleitoral expedirá instruções para a fiel execução desta Lei.

obtenção da referida certidão no caso da apresentação integral das contas, ainda que em momento posterior ao originariamente previsto.

Destarte, nos termos do que dispõe a Lei nº 9.054/1997, uma vez que sejam apresentadas as contas de campanha, mesmo que posteriormente, não haverá nenhum impedimento à obtenção da certidão de quitação eleitoral.

Outrossim, uma vez que não há na legislação eleitoral qualquer dispositivo análogo ao da resolução, prevendo como consequência a necessidade de espera de uma legislatura para reaver a quitação eleitoral, resta demonstrado que a referida previsão se trata de verdadeira inovação na ordem jurídica existente, em exorbitância ao poder regulamentar da Justiça Eleitoral.

A observada exorbitância do poder regulamentar do TSE não é apenas ilegal, como também é inconstitucional. Isto porque se observa, neste caso, uma violação ao princípio da legalidade (art. 5º, II, CRFB), o qual pressupõe lei em sentido formal para a limitação de direitos e aplicação de sanções, bem como ao princípio republicano (art. 2º, CRFB), pois há, no caso concreto, uma violação à competência exclusiva do Poder Legislativo.

4.2 A inconstitucionalidade em razão da violação à reserva de lei complementar em matéria de inelegibilidade

Como já exposto, o art. 80, I, da Resolução TSE nº 23.607/2019 representa uma inovação na ordem jurídica, em exorbitância ao poder regulamentar da Justiça Eleitoral, ao prever que a não prestação de contas eleitorais, pelos candidatos, implicará a impossibilidade de obtenção da quitação eleitoral por ao menos uma legislatura (isto é, por ao menos 4 anos), mesmo que haja a efetiva apresentação das contas em momento anterior ao término desse prazo. Desse modo, tem-se que a referida previsão inaugura, por meio de ato infralegal, uma nova hipótese de inelegibilidade, o que, segundo o art. 14, § 9º, da CRFB⁶, é matéria adstrita à reserva de lei complementar.

Rodrigo López Zilio (2020, p. 234-235) entende que o conceito adequado de inelegibilidade é aquele que observa, de modo cumulativo, os seguintes requisitos:

- i) requisito legal: necessidade de previsão legal específica;
- ii) requisito formal: previsão específica somente na Constituição Federal e em Lei Complementar;
- iii) requisito temporal: a limitação à capacidade eleitoral passiva não pode ser perpétua;
- iv) requisito nuclear: impedimento ou restrição à capacidade eleitoral passiva (direito de ser votado ou eleito).

Em suma, de acordo com Zilio (2020, p. 235), “pode-se conceituar a inelegibilidade como o impedimento ou restrição à capacidade eleitoral passiva, previsto expressamente na Constituição Federal ou em Lei Complementar, pelo prazo estabelecido em lei”. Por sua vez, Adriano Soares da Costa (2002, p. 41-42), ao trazer o conceito de inelegibilidade, entende que esta pode ser inata ou cominada. A inelegibilidade cominada teria natureza de sanção, sendo consequência de ato ilícito à luz do direito eleitoral⁷.

Percebe-se, portanto, que o art. 80, I, da Resolução TSE nº 23.607/2019, que prevê a limitação, por ao menos quatro anos, da capacidade eleitoral passiva, mesmo que, em momento anterior ao fim

6 Art. 14, § 9º, CRFB. 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.

7 “inelegibilidade é a ausência do direito de ser votado (*ius honorum*), ou porque não se obteve o registro de candidato, ou porque a elegibilidade (direito de ser votado), que se tinha, foi retirada. Destarte, há a inelegibilidade inata (original), natural aos que não providenciaram os meios para adquirir a elegibilidade; e a inelegibilidade cominada (ocasional) provocada pela ocorrência de algum fato ilícito sob a óptica eleitoral” (COSTA, 2002, p. 41-42).

desse prazo, tenha sido promovida a efetiva apresentação das contas, traz em si uma hipótese de inelegibilidade cominada, nos exatos termos da definição doutrinária que se expôs. Isto porque se está diante de uma clara sanção, em razão da prática de um ato contrário à legislação, vez que esta prevê uma data limite para a apresentação das contas eleitorais, cujo efeito prático é a limitação por prazo determinado da capacidade eleitoral passiva. Sendo assim, é notório o desrespeito à reserva de lei complementar.

Diante das peculiaridades do citado art. 80, I, é necessário que se afaste, desde já, eventual argumento de que o caso é de hipótese de ausência de condição de elegibilidade. A limitação por prazo pré-determinado do direito de ser candidato, bem como o caráter sancionatório da medida, é patente. No entanto, ainda que se pudesse admitir que se trata de uma ausência de condição de elegibilidade, é certo que tal previsão deveria ser trazida por meio de lei ordinária, o que igualmente tornaria inconstitucional a resolução da Justiça Eleitoral, por violação ao art. 14, § 3º, da CRFB.

Deve ser pontuado, ainda, que parcela da doutrina nomeia de “condições de registrabilidade” os documentos e requisitos instrumentais imprescindíveis à instrução do requerimento de registro de candidatura perante a Justiça Eleitoral. Entre tais condições estariam inseridas, por exemplo, a declaração de bens assinada pelo candidato, a fotografia para constar na urna eletrônica e, também, a certidão de quitação eleitoral⁸.

Ainda assim, entende-se que o caso em tela é de uma inelegibilidade e não de falta de condição de registrabilidade, pois o que está em voga não é mera ausência da entrega da documentação pelo requerente, no bojo do processo de registro de candidatura. É a impossibilidade de obtenção da documentação, que se trata de uma sanção, por período pré-determinado, por um ato considerado ilícito à luz do direito eleitoral, qual seja, a prestação de contas extemporâneas.

Por isso, reafirma-se a patente natureza jurídica de inelegibilidade inaugurada pela normativa em discussão, a qual deve obediência à reserva de lei complementar, nos termos do art. 14, § 9º, da CRFB.

4.3 A desproporcional limitação à capacidade eleitoral passiva

O Estado Brasileiro é, por essência, um Estado Democrático de Direito. De acordo com o art. 1º, parágrafo único, da CRFB, “todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente”. Conforme aqui já narrado, os direitos políticos são considerados direitos fundamentais, em razão da sua imprescindibilidade à democracia e ao exercício da cidadania. A todo cidadão deve ser garantido, salvo hipóteses excepcionais, o direito de votar e ser votado, bem como de participar das escolhas democráticas.

Assim, uma vez assentada a natureza fundamental dos direitos políticos, justifica-se a sua limitação apenas ser possível mediante lei em sentido formal com fundamento imediato na própria Constituição, bem como a necessidade de se obedecer ao crivo da proporcionalidade/razoabilidade para a efetivação dessas limitações. O princípio da proporcionalidade, considerado um princípio implícito da CRFB e decorrente do postulado de devido processo legal (art. 5º, LIV), preleciona que a norma, para ser válida, deve ter êxito em uma análise de (i) adequação, (ii) necessidade e (iii) proporcionalidade em sentido estrito.

De acordo com o juízo da adequação, a norma deve se mostrar apta a atingir os objetivos pretendidos. Pela ideia de necessidade, tem-se que a norma deve prever o meio menos gravoso para garantir a finalidade pretendida. Por fim, a ponderação ou proporcionalidade em sentido estrito busca analisar o equilíbrio dos princípios em coalizão.

⁸ “As condições de registrabilidade são requisitos instrumentais que visam a implementação do procedimento do registro de candidatura. Apresentam um caráter formal e burocrático, mas o não cumprimento desses requisitos importa no indeferimento do registro de candidatura” (ZILIO, 2020, p. 223).

No caso em análise, o objetivo central do art. 80, I, da Resolução TSE nº 23.607/2019 é garantir que seja respeitado o dever de transparência e de prestação de contas à justiça eleitoral e à sociedade. No entanto, apesar da norma que prevê a ausência de quitação eleitoral por ao menos uma legislatura, mesmo que as contas sejam apresentadas em momento anterior a esse período, ser adequada ao fim a que se destina, esta não passa pelo crivo da necessidade, vez que é medida extremamente gravosa.

Por óbvio, a impossibilidade da obtenção de quitação eleitoral tão somente até a apresentação posterior das contas, sem a necessária espera de ao menos uma legislatura, é medida menos restritiva que igualmente atinge o fim pretendido. Isto porque a apresentação tardia de todos os documentos necessários ao exame das contas pela Justiça Eleitoral afasta qualquer prejuízo efetivo ao controle dos gastos realizados em campanhas eleitorais.

Por fim, a norma igualmente não é proporcional em sentido estrito, vez que significa uma limitação exacerbada e desarrazoada à capacidade eleitoral passiva dos pretensos candidatos. A capacidade eleitoral passiva, consistente no direito de ser votado, é direito fundamental, imprescindível à democracia e à cidadania, de modo que a sua restrição deve ser a exceção, e não a regra. Assim, tem-se que eventual restrição à capacidade eleitoral passiva deve ser na justa medida para resguardar os outros valores constitucionais em jogo, o que se mostrou que não é o caso da norma em comento.

Uma vez assentada a incompatibilidade da norma em análise com o ordenamento jurídico pátrio, se buscará responder, no tópico subsequente, se uma mudança de orientação jurisprudencial a respeito do tema está próxima.

5 A superação da jurisprudência do TSE está próxima? Breve análise sobre o julgamento do Recurso Eleitoral 0600316-49.2020.6.16.0182 pelo Tribunal Regional Eleitoral do Paraná

Em apanhado ao quanto já exposto, tem-se que os direitos políticos, porquanto fundamentais, gozam de considerável garantia, sem prejuízo das limitações trazidas pelo texto constitucional. Assim, seu pleno exercício se condiciona à existência de condições de elegibilidade e as causas de inelegibilidade.

As condições de elegibilidade, por sua vez, não se confundem, no plano jurídico-conceitual, com as causas de inelegibilidade, cuja definição, além das situações já previstas diretamente na Constituição Federal (art. 14, §§ 5º a 8º), só pode derivar de Lei Complementar, nos termos do art. 14, § 9º, CF. A despeito disso, como menciona Zílio (2020, p. 186):

Embora previstas na Carta Fundamental, resta possível ao legislador ordinário melhor definir os contornos desses requisitos legais, sem, contudo, estabelecer restrições indevidas. Assim, não é dado ao legislador ordinário criar condição de elegibilidade, além das existentes na Constituição Federal, conquanto possível traçar, de forma mais minudente, os limites daqueles requisitos legais.

Sobre essa prerrogativa, o legislador ordinário elencou no art. 11, § 1º da Lei nº 9.504/1997 os documentos necessários ao registro de candidatura. Os Tribunais Regionais e o próprio TSE tem considerado esse rol, no qual se inclui a certidão de quitação eleitoral, como requisitos de registrabilidade, entendida como exigência que, apesar de não ostentar natureza jurídica de condição de elegibilidade ou de causa de inelegibilidade, possui o condão de atrair o indeferimento do registro caso não atendida. Sob esse entendimento, tem-se indeferido o registro de candidatos que tenham contas julgadas como não prestadas, posto que ausente o requisito da quitação eleitoral.

Eis que em 27 de fevereiro, o Tribunal Regional Eleitoral do Paraná, nos autos do Recurso Resen. Eleit., v. 26, p. 1-11, jan./dez. 2022

Eleitoral nº 0600316-49.2020.6.16.0182, declarou a constitucionalidade do art. 83, I, da Resolução TSE nº 23.553/2017.

Na ocasião, o Relator compreendeu que “não se pode perder de vista a exclusividade do texto constitucional ou de lei complementar no tratamento das situações que possam embaraçar o exercício do direito fundamental à cidadania passiva”. Afinal, conforme chancelou o STF no julgamento da ADC nº 29/DF, “a elegibilidade é a adequação do indivíduo ao regime jurídico – constitucional e legal complementar – do processo eleitoral” (rel. Min. Luiz Fux, j. em 16.02.2012).

Para o voto, a regra transforma “o que deveria ser uma condição de registrabilidade – situação de fácil implementação pelo candidato –, em um impedimento à capacidade eleitoral passiva por certo tempo sem lastro na Constituição Federal ou na Lei Complementar nº 64/1990”.

Com efeito, a negativa de certidão de quitação reflete de maneira direta no que tange às condições de elegibilidade, embora o art. 11, § 7º, da Lei das Eleições, já mencionado, expressamente consigne que ela abrange exclusivamente a plenitude do gozo dos direitos políticos, o regular exercício do voto, o atendimento a convocações da Justiça Eleitoral para auxiliar os trabalhos relativos ao pleito, a inexistência de multas aplicadas, em caráter definitivo, pela Justiça Eleitoral e não remitidas, e a apresentação de contas de campanha eleitoral.

Nesse sentido, pelo entendimento do relator, esse documento aglutina informações acerca do status do cidadão em cumprir suas obrigações juntamente à Justiça Eleitoral bem como ao pleno exercício dos direitos políticos. Assim, é de se perceber que:

[...] exceto quanto ao pleno exercício dos direitos políticos e ao regular exercício do voto – cuja falta, por três vezes consecutivas, pode acarretar o cancelamento da inscrição do eleitor –, as demais informações não dizem respeito a nenhuma condição de elegibilidade. Merece registro, ainda nesse particular, que, diante dessa legislação, o pretendido candidato, ao se deparar com a falta de quitação eleitoral, a não ser com relação ao gozo dos direitos políticos se a causa de sua perda ou suspensão ainda estiver vigente, tem plenas condições de regularizar sua situação, (i) reinscrevendo-se no cadastro eleitoral até seu fechamento, que ocorre 150 (cento e cinquenta) dias antes do pleito, (ii) pagando ou parcelando as multas devidas ou (iii) apresentando contas de campanha eleitoral.

Nesse contexto, a previsão do art. 83, I da Resolução TSE nº 23.553/2017 (dispositivo idêntico ao art. 80, I, da Resolução TSE nº 23.607/2019) não se mostraria condizente ao que prevê a Constituição Federal nos §§ 3º e 4º do art. 14, nos quais se estabelecem as condições de elegibilidade, tampouco nos §§ 6º, 7º e 9º do mesmo artigo que versam sobre causas de inelegibilidade, de modo a se reconhecer sua constitucionalidade:

(i) seja porque não há qualquer vínculo acerca do prazo de impedimento à candidatura por quatro anos – derivado da falta de prestação de contas – com as condições de elegibilidade ou causas de inelegibilidade previstas na CF ou na LC nº 64/1990;

(ii) bem como porque a previsão do art. 11, § 7º da Lei das Eleições, ao versar sobre a certidão de quitação eleitoral, faz referência apenas à “apresentação de contas de campanha eleitoral”, não estabelecendo qualquer prazo de restrição de direitos para além dessa providência.

A despeito do reconhecimento da constitucionalidade do dispositivo, o Tribunal paranaense não afastou a aplicação, ao caso concreto, do entendimento consolidado para as eleições de 2020 no sentido da Súmula nº 42 do TSE, bem como a aplicação do art. 83, I da Resolução TSE nº 23.553/2017.

O processo segue em grau de Recurso Especial direcionado ao Tribunal Superior Eleitoral. A insurgência se ampara especialmente na possibilidade de que o entendimento pela constitucionalidade do dispositivo seja aplicada de forma retroativa ao caso. Atesta-se que os precedentes firmados pela atividade de rule-adjudication do TSE devem ser provisórios, e passíveis de alteração (overruling

como superação) sempre que um melhor argumento, que amplie ou afirme a eficácia dos direitos fundamentais, se imponha, ex vi do § 2º do art. 5º da Constituição da República.

Com efeito, na lição de Cyrineu (2020), se ocorre uma mudança no entendimento do Tribunal acerca de uma conduta, há de ser aplicado o novo entendimento retroativamente sempre que dele resultar viragem abrupta de jurisprudência que amplie o âmbito de proteção de um direito político fundamental, sem que isso implique violação ao princípio da anterioridade eleitoral.

Do precedente, portanto, é possível identificar que o Tribunal Regional já sinalizou um entendimento pelo prestígio à máxima proteção dos direitos fundamentais, que não pode ser indevidamente fustigado. Resta aguardar como a situação será encarada pelo Tribunal Superior Eleitoral no caso concreto.

6 Considerações finais

Como exposto ao longo do presente trabalho, os direitos políticos são direitos fundamentais, de modo que eventuais restrições a estes somente podem ser impostas por lei em sentido formal, com fundamento imediato na Constituição da República, devem ser gerais e abstratas e devem respeitar o princípio da proporcionalidade.

Demonstrou-se também que, por meio de Resoluções do Tribunal Superior Eleitoral, passou-se a prever que aqueles que tiverem suas contas eleitorais julgadas não prestadas estarão impossibilitados de obter a certidão de quitação eleitoral por uma legislatura, mesmo que a integralidade das contas seja apresentada em momento anterior ao fim desse lapso temporal. É isso que estipula o art. 80, I, da Resolução TSE nº 23.607/2019.

Com isso, discorreu-se acerca da ilegalidade e constitucionalidade da referida medida. Em relação à ilegalidade, demonstrou-se que, nos termos do art. 105 da Lei nº 9.504/1997, as resoluções do TSE não podem inovar na ordem jurídica, não sendo possível que essas estabeleçam sanções ou restrinjam direitos diversos daqueles já previstos na legislação. Como se viu, não é isso que acontece com a previsão que impede a obtenção da certidão de quitação eleitoral no caso de prestação de contas extemporâneas, a qual é introduzida no ordenamento exclusivamente por meio da atividade regulamentar da Justiça Eleitoral.

A respeito da constitucionalidade da norma, sustentou-se que a previsão inaugurada pela resolução tem natureza jurídica de inelegibilidade, uma vez que esta representa uma sanção, consequência de um ato contrário às normas de direito eleitoral, que importa em restrição, por tempo determinado, à capacidade eleitoral passiva. Destarte, tem-se que esta viola a reserva de lei complementar estabelecida no art. 14, § 9º, da CF.

Além disso, a norma representa uma restrição desproporcional à capacidade eleitoral passiva, uma vez que, como demonstrado, a mera negativa de obtenção da certidão de quitação eleitoral até a apresentação posterior das contas é medida menos gravosa e que igualmente atinge o fim pretendido de maior transparência com os gastos eleitorais.

Conforme também demonstrado, o Tribunal Regional Eleitoral do Paraná, no julgamento do Recurso Eleitoral nº 0600316-49.2020.6.16.0182, reconheceu a constitucionalidade do referido dispositivo. Atualmente, o processo está em fase de recurso ao Tribunal Superior Eleitoral. A oportunidade de seu julgamento pode ser extremamente proveitosa para o órgão de cúpula da Justiça Eleitoral revisitar criticamente o seu posicionamento.

Referências

- ALEXY, Robert. Direitos Fundamentais no Estado Constitucional Democrático: para a relação entre direitos do homem, direitos fundamentais e jurisdição constitucional. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, 217: 55-66, jul./set. 1999.
- CYRINEU, Rodrigo Terra. **Precedentes Eleitorais**. São Paulo: Almedina, 2020.
- COSTA, Adriano Soares da. **Instituições de Direito Eleitoral**. 5. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2002.
- GRESTA, Roberta Maia; SANTOS, Polianna Pereira dos. Direitos políticos como direitos da sociedade: crítica ao aprisionamento semântico dos direitos políticos. **Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano**. Bogotá, año XII, 2016.
- PARANÁ. Tribunal Regional Eleitoral do Paraná. **Recurso Eleitoral nº 0600316-49.2020.6.16.0182**.
- SARLET, Ingo Wolfgang. **A Eficácia dos Direitos Fundamentais: Uma Teoria Geral dos Direitos Fundamentais na Perspectiva Constitucional**. 12. ed. Livraria do Advogado Editora. 666 p. 2018.
- ZILIO, Rodrigo López. **Direito Eleitoral**. 7. ed., JusPodivm, 2020.

Biografias dos Autores

Rodrigo Brandão Viveiros Pessanha: Professor de Direito Constitucional da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), Doutor e Mestre em Direito Público pela UERJ, Procurador do Município do Rio de Janeiro e advogado especializado em direito público.

Anna Paula Oliveira Mendes: Mestre em Direito da Cidade pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). Professora de Direito Eleitoral da Universidade Iguaçu (UNIG). Servidora do quadro efetivo do TRE/RJ, atualmente lotada na Coordenadoria de Assuntos Jurídicos da Corregedoria Regional Eleitoral.

Marina Almeida Moraes: Mestre em Ciência Política pela Universidade Federal de Goiás (UFG), Especialista em Direito Eleitoral e em Direito Público pela Universidade Cândido Mendes (UCAM), membro da Academia Brasileira de Direito Eleitoral e Político (ABRADEP), coordenadora da Comissão de Estudos Eleitorais da OAB/GO (2019/2021). Advogada e sócia do escritório Araújo e Pedroso Advogados Associados.