

BREVÍSSIMAS NOTAS SOBRE O FATO JURÍDICO DO REGISTRO DE CANDIDATURA



Adriano Soares da Costa

Presidente do Instituto de Direito Público e Político (IDPP), advogado, sócio de Motta e Soares - Advocacia e Consultoria S/C, ex-juiz de Direito.

1 - Registro de candidatura definitivo e provisório. O problema das medidas liminares.

Consoante temos insistido em nossas obras, a doutrina não conseguiu isolar, com precisão, o conteúdo do conceito de elegibilidade, nem tampouco o momento do seu surgimento no mundo jurídico. Essa deficiência gerou graves aporias, com a criação de um conceito frágil de inelegibilidade e, coetaneamente, provocou um absentéismo teórico sobre os limites do instituto da elegibilidade. Como já expusemos, a elegibilidade é um direito subjetivo, ou seja, uma vantagem colocada na esfera jurídica de alguém, limitando a esfera jurídica de outrem (no caso específico, da coletividade), possibilitando-o concorrer a um mandato eletivo específico.

O registro de candidatura é o fato jurídico do qual dimana a elegibilidade. Quando de seu pedido, o candidato deve estar com todas as condições de elegibilidade, para o cargo ao qual deseja concorrer, preenchidas, não estando submetido a nenhuma sanção de inelegibilidade. Ademais, deve o pedido estar acompanhado de todos os documentos catalogados pela legislação, como condição de procedibilidade do feito. Assim, *o registro de candidato não é mais um pressuposto legal para a candidatura, entre os outros exigidos, senão que, em substância, é o ato jurídico que a faz nascer*. Por isso, a falta do registro não é a falta de um requisito legal para o nascimento da elegibilidade, da mesma maneira que a falta do registro da escritura pública não é a ausência de um pressuposto formal para o nascimento do direito de propriedade: ambos os registros são, ao revés, os próprios atos jurídicos que dão existência ao direito subjetivo (de ser votado e de propriedade, respectivamente). Sem eles, não há direito subjetivo, ainda que compostos todos os elementos da *factispecie*. Por isso, tem-se que estudar o registro de candidatura com a importância que ele possui, como o demiurgo da elegibilidade.

Quem não possui o registro de candidatura é inelegível, sendo nulos os votos assim obtidos. É que não todos os brasileiros podem concorrer a um mandato eletivo, sendo necessário que previamente se habilitem para esse fim. Para tanto, deverão atender a todos os pressupostos exigidos pelo ordenamento jurídico, a fim de pleitearem o registro de sua candidatura. Não obtendo o registro, o nacional fica impedido de concorrer a um cargo, não sendo computados como válidos os votos que lhe sejam destinados. Também não podem obter o registro de candidatura aqueles que, embora cumpram os requisitos legais, estejam sancionados com inelegibilidade, causada pela prática de algum ato ilícito. Logo, o registro de candidato é o ato jurídico que autoriza a candidatura, habilitando o nacional e tornando-o elegível.

O voto do eleitor apenas pode ser dado ao candidato habilitado, ou seja, àquele reconhecido como tal pelo registro de sua candidatura na Justiça Eleitoral. Quem não tem registro não pode ser votado, porque não obteve o título jurídico que lhe habilitaria para sair candidato, praticando atos de campanha. Claro que existem inelegibilidades que não decorrem apenas da ausência de registro (inelegibilidade inata), havendo aquelas impostas como sanção ao nacional, implicando a impossibilidade de obtenção do registro (ainda que presentes todas as condições de elegibilidade), ou a necessidade de seu cancelamento -- acaso obtido o registro antes da sua aplicação (inelegibilidade cominada). Sobre essa questão, é importante ter em mente o disposto nos §§ 3º e 4º do art.175 do Código Eleitoral.

De acordo com esses preceitos citados, são nulos os votos dados aos candidatos inelegíveis ou não registrados, nada obstante sejam reputados válidos, em benefício dos partidos políticos aos quais estejam eles filiados (contados como votos para a legenda, em proveito para o cálculo do quociente partidário), se a decisão (*rectius*, a decisão transitada em julgado) que cancelar o registro ou impor a inelegibilidade for posterior ao dia da eleição. Ora, tal norma, tirante o seu flagrante caráter espúrio, tem grande utilidade para demonstrar que o registro de candidatura é o ato incoador e mantenedor da elegibilidade do nacional.

De fato, pode ocorrer que, mesmo havendo a decretação de inelegibilidade do candidato, não haja o cancelamento do registro, podendo ele ser diplomado e exercer normalmente o seu mandato. Vamos aos exemplos: suponhamos que um determinado candidato seja eleito em virtude do abuso de poder econômico que patrocinou, vindo a ser processado pela ação de investigação judicial eleitoral. Supondo ainda que tal ação venha a ser julgada procedente dois anos após a diplomação, será o candidato cominado com a inelegibilidade para *essa* eleição e para as que ocorrerem nos próximos três anos, nada obstante, em virtude do art.22, inc. XIV da LC 64/90, não lhe sejam podados os efeitos do diploma, podendo exercer o seu mandato validamente. Ou seja, a inelegibilidade do candidato, ainda que constituída por decisão judicial, poderá não trazer nenhum efeito prático contra a sua candidatura, em razão de não cassar os efeitos do diploma, nem tampouco cancelar o seu registro de candidato.

Da mesma maneira, suponhamos que um candidato eleito para Prefeito tenha a suspensão dos seus direitos políticos decretada por uma sentença prolatada ao fim de uma ação popular, sem que o juiz aplique a pena de perda da função pública, mercê da ausência de pedido expresso na petição inicial. Embora com seus direitos políticos suspensos, ficando

inelegível enquanto durar essa pena, poderá exercer validamente o seu mandato, desde que não haja sua cassação por infração político-administrativa, promovida pela Câmara de Vereadores.

Como se vê, não é a cominação de inelegibilidade, apenas por si, que traz gravame ao candidato; é de mister haja o cancelamento do seu registro, ou a resolução dos efeitos do seu diploma, para que a inelegibilidade se concretize, trazendo um *minus* para o infrator naquela eleição em que a ilicitude se deu. A ausência de registro de candidatura, ou o seu cancelamento, implica a inelegibilidade do nacional: essa é a lição que deve ser sempre avivada nos operadores do Direito, de maneira que se evitem algumas graves confusões perturbadoras, causadas pela flacidez dos conceitos empregados.

Outro aspecto importante, que aqui deve ser sublinhado, diz respeito à outorga preventiva de registro de candidatura, para possibilitar que o nacional concorra durante o certame, enquanto tramitar tardiamente o seu pedido de registro, fustigado pela ação de impugnação de registro de candidato (AIRC). Em primeiro lugar, é preciso salientar que o prazo fixado, pela legislação ordinária, para o julgamento de todos os pedidos de registro não é peremptório ou indefectível para a Justiça Eleitoral. Pode ocorrer que a instrução da AIRC seja demorada, como o demonstramos em capítulo próprio deste livro, impedindo a prolatação de uma sentença em tempo hábil. Nesse caso, poderá o juiz eleitoral antecipar os efeitos da tutela, concedendo o *registro provisório* em favor do pré-candidato, para que ele possa praticar todos os atos de campanha, notadamente participar do guia eleitoral gratuito.

Decididas a ação de pedido de registro de candidatura e a ação de impugnação do pedido de registro de candidatura (AIRC), *sempre* em uma mesma sentença formal, ficará o pré-candidato sem registro, acaso seja decretada ou declarada a sua inelegibilidade. *Não se pode julgar procedente a AIRC, decretando a inelegibilidade do candidato, e conceder, provisoriamente, o registro, sob pena de achavascar a reta aplicação do direito objetivo.* A decisão que declara ou constitui a inelegibilidade do pré-candidato deve negar o pedido de registro, obstruindo possa ele exercer quaisquer das faculdades que enchem o conceito de elegibilidade (*e.g.*, aparecer no guia eleitoral gratuito). Se o pré-candidato desejar participar do pleito plenamente, deverá recorrer para o Juízo *ad quem*, ao tempo em que, também perante ele, requererá uma medida preventiva, de modo a obter o *registro provisório*, enquanto perdurar a tramitação do processo.

Consoante se afirma, sem a concessão do registro de candidatura, ainda que preventivamente (registro provisório), não pode o nacional praticar atos de campanha, pedindo votos em seu próprio nome. É bem verdade que antes da concessão do registro, após as convenções partidárias, o pré-candidato já pratica alguns atos típicos de campanha, fazendo propaganda eleitoral, recebendo doações, fazendo gastos de campanha, etc. Todavia, tais atos são praticados validamente condicionados pela possibilidade de vir a ser registrada a candidatura do nacional, como exercício do *direito expectado* nascido do pedido de registro de candidatura e da indicação, em ata oficial, na convenção partidária. Mas sem a sobrevinda do direito expectativo, vale dizer, sem a incoação da elegibilidade através do ato registral, tais atos perdem o viço, ficando o pré-candidato impedido de continuar a exercê-los.

Outrossim, diga-se que, no Direito Eleitoral pátrio, vige o *princípio da unicidade do registro de candidatura*, segundo o qual o nacional se registra, em cada eleição, apenas para um determinado cargo, com exclusão de qualquer outro. Tal princípio foi positivado pelo art.88 do CE, segundo o qual "não é permitido registro de candidato embora para cargos diferentes, por mais de uma circunscrição ou para mais de um cargo na mesma circunscrição". Assim, num determinando prélio eleitoral, o nacional apenas poderá pleitear um único cargo, não sendo admitido mais de um registro de candidatura, ainda que em circunscrições diversas. Por isso, é fundamental tenha-se presente que a elegibilidade é sempre o direito subjetivo a disputar um cargo específico, em um pleito determinado. Nasce com o registro de candidatura para um cargo eletivo específico, perdurando até o final daquela eleição, com a proclamação dos resultados.

Serão registrados, no Tribunal Superior Eleitoral, os candidatos a Presidente e a Vice-Presidente da República; nos Tribunais Regionais Eleitorais, os candidatos a Senador, Deputado Federal, Governador, Vice-Governador e Deputado Estadual; e nos Juízos Eleitorais, os candidatos a Vereador, Prefeito e Vice-Prefeito, consoante prescreve o art.89 do CE.

2 - Registro de candidatura e registro da chapa: a *candidatura plurissubjetiva*.

Outra questão relevante diz respeito ao registro da chapa para cargos majoritários. Já estudamos que o registro de candidatura é o ato jurídico *stricto sensu* que faz nascer a elegibilidade. Agora, convém frisar que há candidaturas que apenas podem existir se feitas em conjunto, como se fossem uma única. É que a Constituição Federal, no art.77, § 2º, previu que a eleição do Presidente da República importará a do Vice-Presidente com ele registrado(1). Do mesmo modo, o candidato a Senador deverá ser registrado com dois suplentes, mercê do disposto no seu art.46, § 3º: "cada Senador será eleito com dois suplentes".

Chamo de *candidaturas plurissubjetivas* aquelas candidaturas registradas em chapa una e indivisível, de maneira que uma candidatura apenas será juridicamente possível com a outra ou as demais, dependendo da exigência legal. Ou seja, por determinação legal, não se admite que apenas um nacional proponha o registro para candidatura que, juridicamente, foi concebida para ser dúplice ou plúrima. Enquanto para os cargos proporcionais a candidatura é unissubjetiva (embora em listas indicadas pela convenção), para os cargos majoritários há exigência de suplência constituída quando do pedido de registro, sem a qual não poderá ser ele deferido, vez que *o voto dado pelo eleitor não será, sob a óptica jurídica, apenas para o candidato principal, mas também para os que completam a chapa (art.178 do CE)*.

No caso da chapa formada para concorrer à Chefia do Poder Executivo, dada a redação precisa do texto constitucional, dúvidas não existem sobre a necessidade de a chapa estar constituída quando do pedido de registro de candidatura, sob pena de impossibilidade jurídica do pedido. Tal clareza resulta da parte final do § 2º do art.77, segundo o qual o candidato a Vice-Presidente deverá estar registrado com o candidato a Presidente da República. Assim, tudo somado, e guardando na retentiva o disposto no art.91 do Código

Eleitoral, não restará dúvidas da *exigibilidade de que o registro de candidatura para os cargos de Chefia do Executivo sejam feitos em chapa única e indivisível*.

Em relação à chapa para o Senado, em que pese o § 3º do art.46 da CF/88 não fazer menção ao registro de candidatura dos suplentes, é de clareza solar a necessidade de que também eles sejam registrados, sob pena de não poder ser deferida a chapa, em razão do desfalque de um ou dois de seus membros necessários. Quando a norma indigitada prescreve que o Senador será eleito com dois suplentes, pressupõe que algum ato jurídico tenha qualificado os suplentes como candidatos, compondo a chapa. Sem esse ato jurídico qualificador, não há como se poder falar em suplente, pela simples razão de não ter a Justiça Eleitoral habilitado o nacional para tanto, verificando o preenchimento de suas condições de elegibilidade e a ausência de qualquer cominação de inelegibilidade. Não se pode fazer um seccionamento entre eleição e registro de candidatura, como se fosse possível, em nosso ordenamento jurídico, a existência da primeira sem o segundo. Não se diga, outrossim, que o registro seria um mero requisito formal para o nacional concorrer na eleição. De modo algum. Como já mostramos, a participação como concorrente a um mandato eletivo não é franqueada a qualquer cidadão, mas deflui do direito subjetivo nascido do registro de candidatura, que é o título que habilita o nacional a pleitear validamente os votos do eleitor.

No que diz respeito à candidatura plurissubjetiva, vige o *princípio da irregistrabilidade da chapa incompleta ou insuficientemente formada*, na precisa formulação talhada pelo Ministro Celso de Mello, em brilhante voto proferido no Recurso Extraordinário 128.518-4(2), assim expressa:

"A exigência constitucional referida no preceito questionado - a de que cada Senador elege-se com dois Suplentes - traz ínsita a necessidade de integral composição da chapa, para efeito de seu prévio e regular registro perante a Justiça Eleitoral.

A formação completa da chapa, que deverá conter os nomes do candidato ao Senado e de dois Suplentes, é verdadeiro ato-condição, preenchidos os demais requisitos de ordem formal e material, da efetivação do seu registro para fins eleitorais.

A indivisibilidade jurídica da chapa representa uma derivação necessária do preceito normativo consubstanciado no § 3º do art.46 da CF, o que torna indeclinável a sua formação e apresentação à Justiça Eleitoral, sempre, porém, nos prazos assinalados pelo ordenamento positivo.

Sem que isso ocorra, é *plena a irregistrabilidade da chapa incompleta ou insuficientemente formada*, eis que, para que se cumpra a norma - que é imperativa e de observância necessária - inscrita no § 3º do art.46 do texto constitucional, é preciso que o partido interessado se submeta à disciplina ritual regedora do procedimento de

registro de que supõe, sem possibilidade de regressão procedimental, respeito a prazos, sob pena de, uma vez esgotados, consumir-se, com a preclusão de ordem temporal que conseqüentemente se verifica, a perda da faculdade de indicar candidato e Suplentes"(grifei).

Logo, em se tratando de candidatura plurissubjetiva, o pedido de registro deve vir com a indicação dos suplentes, sob pena de ser indeferido o pleito, pela impossibilidade jurídica do pedido (Min. Octávio Gallotti). Trata-se de *deficiência congênita da candidatura*, implicando a inviabilidade jurídica do recebimento do pedido assim proposto. Como bem diz o Min. Octávio Gallotti, em seu voto no referido julgamento do Recurso Extraordinário indigitado(3):

"A Constituição diz que não há Senador eleito sem dois Suplentes. Também *não há eleição sem registro*. Registrado um candidato a Suplente, não podem ser eleitos dois" (grifei).

Nesse particular, o § 1º do art.91 do CE é preciso, prescrevendo que o registro de candidatos a Senador far-se-á com o do suplente partidário, que será em número de dois, mercê do novel preceito constitucional. É de se sublinhar, nesse comenos, que não basta apenas a completude da chapa quando do pedido de registro de candidatura. A chapa deve estar completa durante toda a eleição, sob pena de sua desintegração e necessidade de sua substituição por outra.

De fato, se houver ausência originária de algum membro da chapa, ou se essa ausência for superveniente ao pedido de registro, é fundamental ter presente que haverá necessidade de se completar essa chapa. Incompleta que seja em sua membridade - ou porque houve inelegibilidade, falecimento ou morte de um dos membros, ou porque seu registro foi indeferido (por falta de algum documento essencial, *e.g.*) - a chapa deverá ser recomposta, com a indicação de um substituto para o membro faltante.

Com a indicação de substituto, o registro da chapa, como um todo, há de sofrer outra análise pela Justiça Eleitoral, abrindo-se novamente o prazo para a ação de impugnação do registro de candidatura (AIRC). Trata-se, na verdade, de *nova* chapa, pois sendo plurissubjetivas as candidaturas, bem como indivisíveis, a sorte de um dos membros afetará necessariamente a do outro. Se o novo membro, por exemplo, for inelegível, haverá o registro da chapa de ser indeferido também, podendo haver a necessidade de outra substituição.

Na ausência superveniente de um dos membros, o membro remanescente continua representar a chapa como um todo, ao aguardo da sua complementação. Vencidos os prazos e não apresentado substituto, haverá indeferimento da chapa e, em recebendo algum voto, será ele reputado nulo(4).

NOTAS

1. Para os Governadores e Vice-Governadores, art.28 da CF/88; para os Prefeitos Municipais e os Vice-Prefeitos, art.29, inc. II.
2. Vide Noely Manfredini d'Almeida e Fernando José dos Santos (*Crimes Eleitorais e Outras Infrigências*, 2ª ed., Juruá, p.622). Julgo importante esclarecer que a 2ª edição desta obra citada possui duas versões, com paginação e conteúdo diversos. Estou aqui citando a primeira versão, logo depois alterada, na qual foi suprimido o texto deste acórdão referido, razão pela qual poderá o leitor atento não encontrá-lo no livro dos eminentes autores do Paraná.
3. *Ibidem*, p.634. Convém gizar que os votos aqui citados, além do brilhante voto do Min. Sydney Sanches, foram vencidos, havendo a abertura de novo prazo para a colmatação da lacuna de um suplente, existente quando do pedido de registro da chapa para o Senado. Em que pese tenham tais votos sido vencidos, talvez até pelas características particulares daquele julgamento, o certo porém é que suas motivações são tão precisas, adotando uma interpretação que privilegia as normas eleitorais infraconstitucionais, que não vemos como não possam eles ser majoritários em outras oportunidades, firmando em definitivo o entendimento da excelsa Corte.
4. Sobre a substituição de candidatos, vide o que escrevemos nos comentários ao art.13 da Lei nº 9.504/97 no livro "*Teoria da Inelegibilidade e o Direito Processual Eleitoral*", Del Rey, 1998.