

Luiz Carlos dos Santos Gonçalves

Rodrigo López Zilio

COMENTÁRIOS
ÀS SÚMULAS
DO TSE

2017

 EDITORA
*Jus*PODIVM
www.editorajuspodivm.com.br

Súmula-TSE nº 1 (Cancelada)

Proposta a ação para desconstituir a decisão que rejeitou as contas, anteriormente à impugnação, fica suspensa a inelegibilidade (Lei Complementar nº 64/90, art. 1º, I, g).

A Súmula nº 01 do TSE foi criada a partir de uma interpretação literal da redação originária do art. 1º, inciso I, alínea g, da LC nº 64/1990¹. Considerando que o próprio texto da aludida cláusula de inelegibilidade já previu uma ressalva em sua hipótese de incidência quando a matéria fosse objeto de discussão no âmbito do Poder Judiciário (“*salvo se a questão houver sido ou estiver sendo submetida à apreciação do Poder Judiciário*”), a jurisprudência firmou-se no sentido de afastar a restrição ao direito de elegibilidade sempre que a decisão de rejeição de contas estivesse *sub judice*.

Em uma primeira interpretação dessa causa de inelegibilidade, o TSE² consolidou orientação de que a propositura de uma ação de anulação ou des-

1. Art. 1º da LC nº 64/1990. São inelegíveis: I. para qualquer cargo; [...] g) os que tiverem suas contas relativas ao exercício de cargos ou funções públicas rejeitadas por irregularidade insanável e por decisão irrecorrível do órgão competente, salvo se a questão houver sido ou estiver sendo submetida à apreciação do Poder Judiciário, para as eleições que se realizarem nos 5 (cinco) anos seguintes, contados a partir da data da decisão;
2. “RECURSO ESPECIAL. REGISTRO DE CANDIDATO. REJEIÇÃO DE CONTAS. INELEGIBILIDADE. CONTAS REJEITADAS E SUBMETIDAS A APRECIÇÃO DO PODER JUDICIÁRIO COMUM, ANTES DA AÇÃO DE IMPUGNAÇÃO DO REGISTRO, SUSPENDE A CAUSA DA INELEGIBILIDADE (SUMULA 1/TSE). RECURSO NÃO CONHECIDO” (TSE – Recurso Especial Eleitoral nº 9816 - Acórdão nº 12555 – Rel. Min. Torquato Jardim – Rel. designado(a) Min. Sepúlveda Pertence - j. 17/09/1992)
“RECURSO ESPECIAL CONTRA DECISÃO DO TRE/SP. INDEFERIMENTO DE REGISTRO. CANDIDATO A PREFEITO. INELEGIBILIDADE. REJEIÇÃO DE CONTAS SUBMETIDA A APRECIÇÃO DO PODER JUDICIÁRIO COMPETENTE, AFASTA A CAUSA DE

constituição da decisão de rejeição de contas, perante a Justiça Comum, em momento anterior ao ajuizamento da ação de impugnação ao registro de candidatura configura causa suspensiva da inelegibilidade em questão. A ideia originária do enunciado tem por premissa um critério exclusivamente cronológico: o prévio ajuizamento de uma demanda perante a Justiça Comum contestando a decisão de rejeição de contas antes da apresentação da impugnação ao registro de candidatura perante a Justiça Eleitoral. Em outras palavras, a submissão da questão perante o Poder Judiciário (leia-se, Justiça Comum) obsta o reconhecimento dessa causa de inelegibilidade.

O mau uso de demandas judiciais buscando a discussão da validade das decisões de rejeição de contas perante a Justiça Comum importou em uma paulatina mudança na orientação firmada pela Corte Superior Eleitoral. Com efeito, não raras vezes as ações anulatórias eram ajuizadas somente na véspera da apresentação do registro da candidatura e em tempo consideravelmente distante da decisão de rejeição de contas. Noutras, a demanda apresentada perante a Justiça Comum não atacava todos os pontos da decisão de rejeição de contas ou sequer apresentava argumentação jurídica minimamente compatível para afastar os efeitos da rejeição de contas. A partir da constatação de que determinadas ações anulatórias tangenciavam (quando não consagravam) um inequívoco desvio de finalidade, a jurisprudência do TSE promoveu uma modificação de sua orientação inicial, mitigando os efeitos da Súmula nº 01.

Assim, o TSE, inicialmente³, com o objetivo de evitar abuso de direito, passou a exigir uma “*análise da idoneidade da ação anulatória*” para afastar a inelegibilidade e, ao depois⁴, evidenciou a necessidade de se obter um provimento cautelar para suspender os efeitos da decisão de rejeição de contas.

INELEGIBILIDADE. RECURSO CONHECIDO E PROVIDO” (TSE – Recurso Especial Eleitoral nº 10136 - Acórdão nº 12557 – Rel. Min. Américo Luz - j. 17/09/1992)

3. “RECURSO ORDINÁRIO. ELEIÇÃO 2006. IMPUGNAÇÃO. CANDIDATO. DEPUTADO ESTADUAL. REJEIÇÃO DE CONTAS. AÇÃO ANULATÓRIA. BURLA. INAPLICABILIDADE DO ENUNCIADO Nº 1 DA SÚMULA DO TSE. RECURSO DESPROVIDO. A análise da idoneidade da ação anulatória é complementar e integrativa à aplicação da ressalva contida no Enunciado nº 1 da Súmula do TSE, pois a Justiça Eleitoral tem o poder-dever de velar pela aplicação dos preceitos constitucionais de proteção à probidade administrativa e à moralidade para o exercício do mandato (art. 14, § 9º, CF/88). Recurso desprovido” (TSE – Recurso Ordinário nº 912 – Rel. Min. Cesar Asfor Rocha – j. 24/08/2006)
4. “REGISTRO DE CANDIDATURA. CANDIDATO A DEPUTADO ESTADUAL. CONTAS REJEITADAS PELO PODER LEGISLATIVO MUNICIPAL. EX-PREFEITO. RECURSO PROVIDO PARA INDEFERIR O REGISTRO. 1. O dilatado tempo entre as decisões que rejeitaram as contas e a propositura das ações anulatórias evidencia o menosprezo da autoridade julgada para com

Na sequência, a Lei da Ficha Limpa (LC nº 135/2010) deu nova⁵ redação ao art. 1º, inciso I, alínea g, da LC nº 64/1990 e explicitou que a causa material de inelegibilidade decorrente de rejeição de contas somente não incide quando *“houver sido suspensa ou anulada pelo Poder Judiciário”*. Vale dizer: a nova redação determina que os efeitos da decisão de rejeição de contas são obstados apenas quando houver uma expressa determinação judicial neste sentido. Portanto, ao contrário do preconizado pelo enunciado em análise, não basta mais a mera propositura de uma ação desconstitutiva em momento anterior à impugnação ao registro para a suspensão da inelegibilidade.

Como consequência dessa alteração legislativa – que expressamente passou a exigir uma decisão do Poder Judiciário obstando que a decisão de rejeição de contas produza seus efeitos -, a Ministra Laurita Vaz apresentou proposta de cancelamento do presente verbete, que foi acolhida no julgamento do PA nº 323-45.

os seus julgadores. 2. O ajuizamento da ação anulatória na undécima hora patenteia o propósito único de buscar o manto do enunciado sumular nº 1 deste Superior Eleitoral. Artificialização da incidência do verbete. 3. A ressalva contida na parte final da letra "g" do inciso I do art. 1º da Lei Complementar nº 64/90 há de ser entendida como a possibilidade, sim, de suspensão de inelegibilidade mediante ingresso em juízo, porém abaixo das seguintes coordenadas mentais: a) que esse bater às portas do Judiciário traduza a continuidade de uma "questão" (no sentido de controvérsia ou lide) já iniciada na instância constitucional própria para o controle externo, que é, sabidamente, a instância formada pelo Poder Legislativo e pelo Tribunal de Contas (art. 71 da Constituição); b) que a petição judicial se limite a esgrimir tema ou temas de índole puramente processual, sabido que os órgãos do Poder Judiciário não podem se substituir, quanto ao mérito desse tipo de demanda, a qualquer das duas instâncias de Contas; c) que tal petição de ingresso venha ao menos a obter provimento cautelar de explícita suspensão dos efeitos da decisão contra a qual se irrisigne o autor. Provimento cautelar tanto mais necessário quanto se sabe que, em matéria de contas, "as decisões do tribunal de que resulte imputação de débito ou multa terão eficácia de título executivo" (§ 3º do art. 71 da Lei Constitucional). 4. Recurso ordinário provido" (TSE – Recurso Ordinário nº 963 – Rel. Min. Ayres Britto – j. 13/09/2006)

5. Art. 1º. São inelegíveis: I. *para qualquer cargo; [...] g) os que tiverem suas contas relativas ao exercício de cargos ou funções públicas rejeitadas por irregularidade insanável que configure ato doloso de improbidade administrativa, e por decisão irrecorrível do órgão competente, salvo se esta houver sido suspensa ou anulada pelo Poder Judiciário, para as eleições que se realizarem nos 8 (oito) anos seguintes, contados a partir da data da decisão, aplicando-se o disposto no inciso II do art. 71 da Constituição Federal, a todos os ordenadores de despesa, sem exclusão de mandatários que houverem agido nessa condição; (Redação dada pela Lei Complementar nº 135, de 2010)*



Súmula-TSE nº 2

Assinada e recebida a ficha de filiação partidária até o termo final do prazo fixado em lei, considera-se satisfeita a correspondente condição de elegibilidade, ainda que não tenha fluído, até a mesma data, o tríduo legal de impugnação.

O enunciado sumular em questão tratou de estabelecer o termo constitutivo da filiação partidária. Conforme o verbete, referida condição de elegibilidade resta satisfeita quando “assinada e recebida a ficha de filiação partidária até o termo final do prazo fixado em lei”, revelando-se que o efeito constitutivo dessa relação é originado com a manifestação de vontade do filiado. Dessa forma, para fins de reconhecimento da filiação partidária, é irrelevante que ainda não tenha sido escoado o respectivo prazo de impugnação.

O importante, assinala a súmula, é o momento da adesão ao partido – o que ocorre quando a ficha de filiação é assinada e entregue à agremiação –, ainda que esse ato se perfectibilize quando houver a deliberação do partido. De acordo com o consignado em um dos precedentes que originaram a criação do verbete em análise, o relevante para que se deva ter por satisfeita a filiação partidária “é o momento em que, assinada a ficha, o eleitor haja manifestado a vontade de filiar-se ao partido e não aquele em que se tenha exaurido o tríduo legal para a impugnação, sempre que, impugnada ou não, a filiação tenha sido deferida até a respectiva convenção partidária” (TSE – Recurso Especial Eleitoral nº 9712 – Acórdão nº 12367 – Rel. Min. Sepúlveda Pertence – j. 27/08/1992). Em resumo, pois, a filiação possui validade a partir da adesão do filiado, mas somente é eficaz no momento em que o partido acolher essa pretensão individual. Com a edição da presente súmula restou superado o entendimento, então vigente, de que a filiação partidária não se perfectibilizava enquanto não

escoado o prazo de sua impugnação (TSE – Recurso Especial Eleitoral nº 9116 – Acórdão nº 11415 – Rel. Min. Romildo Bueno de Souza – j. 01/09/1990).

As expressões empregadas para a formação desse entendimento sumular e o próprio momento em que editada (a publicação ocorreu no Diário da Justiça de 28, 29 e 30.10.1992) revelam que seu fundamento legal foi a antiga Lei Orgânica dos Partidos Políticos (Lei nº 5.682/1971) – cujo título V regulamentava a filiação partidária. De fato, o art. 65 da Lei nº 5.682/1971 previa um procedimento de impugnação da filiação partidária no âmbito do próprio partido político. Conforme o texto legal, havendo impugnação com a respectiva contestação, a Comissão Executiva do partido decidiria sobre a regularidade do ato (art. 65, §2º); da decisão denegatória, cabia recurso à Executiva Regional, Nacional ou ao juiz da respectiva Zona Eleitoral (art. 65, §3º).

O arcabouço normativo que serviu de substrato à criação do enunciado em análise, porém, não mais subsiste. De fato, a Constituição Federal concedeu uma ampla autonomia aos partidos políticos (art. 17, §1º, da CF), liberando-os das amarras do Estado e conferindo-lhes um *status* diferenciado na formação do regime democrático. Por consectário, a Lei nº 9.096/1995 regulou a matéria partidária a partir de uma concepção de menor intervenção estatal, confiando às agremiações autonomia para a regulação de suas relações internas, observadas as limitações inerentes às matérias concernentes ao processo eleitoral. Quando tratou da questão relativa à filiação partidária, a lei dos partidos políticos não mais estabeleceu previsão de um procedimento de impugnação à filiação partidária. Desse modo, assumindo seu papel nesse novo desenho constitucional, os partidos políticos passaram a prever a possibilidade de impugnação da filiação partidária nos seus próprios estatutos⁶, observando as particularidades internas de cada agremiação.

A partir dessa evolução legislativa é fácil constatar que a Súmula nº 02 do TSE se encontra nitidamente defasada. Com efeito, a referência ao “*tríduo legal de impugnação*”, em sua parte final, demonstra apego a uma legislação já revogada, além de ultrapassada pelo próprio texto constitucional. Como é perceptível a partir de uma breve análise de diversos estatutos partidários registrados perante o TSE, o prazo de impugnação das filiações partidárias é

6. Neste sentido, verifica-se que o procedimento de impugnação é matéria que tem sido prevista nos estatutos das respectivas agremiações partidárias. À título meramente exemplificativo: Estatuto do PMDB (art. 5º); Estatuto do PT (art. 6º, §3º); Estatuto do PSDB (art. 6º, §3º); Estatuto do PP (art. 4º); Estatuto do PDT (art. 4º, §2º); Estatuto do PTB (art. 7º).

variável – justamente porque matéria afeta à organização interna das respectivas agremiações –, verificando-se previsão de prazos impugnatórios de 03, 05 e, até mesmo, 07 dias. Atualmente, como já dito, a Lei nº 9.096/1995 é omissa em relação à previsão de procedimentos de impugnação à filiação e, da mesma sorte, a própria Res.-TSE nº 23.117/2009 (que trata do sistema da *filiaweb*) não traz qualquer previsão sobre essa matéria.

De qualquer forma, a discussão é se o fato de a legislação não mais prever procedimentos de impugnação à filiação partidária acarreta alguma modificação no mérito do teor da aludida súmula – a qual estabelece que a aludida condição de elegibilidade resta satisfeita quando *“assinada e recebida a ficha de filiação partidária até o prazo final fixado em lei”*.

Quando a súmula em estudo foi editada, não vigorava a atual lei das eleições e tampouco a atual lei dos partidos políticos. Ainda, a antiga Lei Orgânica dos Partidos Políticos não trazia nenhuma regra estabelecendo que a filiação partidária deveria ser considerada satisfeita quando do seu deferimento pelo partido. O fato é que o arcabouço normativo que vige atualmente não repisa o texto albergado pela revogada Lei Orgânica dos Partidos Políticos.

Em verdade, a filiação partidária deve ser adimplida até o prazo fixado na lei. No caso em tela, o art. 9º da Lei nº 9.504/1997, com a redação dada pela Lei nº 13.165/2015, estabelece que, para concorrer às eleições, o candidato deve estar com a filiação deferida pelo partido no mínimo seis meses antes da data da eleição. No mesmo sentido, o art. 17, *caput*, da Lei nº 9.096/1995 estatui que *“considera-se deferida, para todos os efeitos, a filiação partidária, com o atendimento das regras estatutárias do partido”*. Logo, é certo que o efeito constitutivo ocorre com o deferimento da filiação partidária, o qual, de seu turno, se consuma com o atendimento das regras estatutárias.

Consectário do exposto é que não basta a assinatura e o recebimento da ficha de filiação partidária até o prazo final fixado em lei para a satisfação da filiação, embora esses atos jurídicos sejam necessariamente imprescindíveis ao aperfeiçoamento dessa condição de elegibilidade. De acordo com o atual arcabouço normativo, a filiação partidária somente é reconhecida quando for devidamente acolhido o requerimento do filiado-requerente pela agremiação partidária, o que ocorrerá somente no momento em que houver o *“atendimento das regras estatutárias do partido”*. Nessa esteira, conclui-se que não apenas a assinatura e o recebimento do requerimento de filiação, mas também o acolhimento desse pedido deve ser implementado dentro do prazo legal de filiação partidária para que seja adimplida essa condição de elegibilidade.

Na sequência, a relação de filiados do partido deve ser encaminhada pelo partido político à Justiça Eleitoral “na segunda semana dos meses de abril e outubro de cada ano” (art. 19, *caput*, da Lei nº 9.096/1995). Atualmente, a Res.-TSE nº 23.117/2009 dispõe sobre a filiação partidária e disciplina a sistemática de encaminhamento dos dados pelos partidos à Justiça Eleitoral. Conforme estatui o art. 21 da Res.-TSE nº 23.117/2009, “a prova da filiação partidária, inclusive com vista à candidatura a cargo eletivo, será feita com base na última relação oficial de eleitores recebida e armazenada no sistema de filiação”. Vale dizer: a regra é que a filiação partidária é comprovada pelo que consta na última relação oficial de eleitores recebida e armazenada no sistema de filiação (“filiaweb”).

Dáí que, em uma ponta, a filiação partidária é deferida apenas com o “atendimento das regras estatutárias do partido” (art. 17 da Lei nº 9.096/1995) e se prova somente “com base na última relação oficial de eleitores recebida e armazenada no sistema de filiação” (art. 21 da Res.-TSE nº 23.117/2009) – o que torna ultrapassada e inócua a parte inicial do verbete (“Assinada e recebida a ficha de filiação partidária até o termo final do prazo fixado em lei, considera-se satisfeita a correspondente condição de elegibilidade”). Em outra ponta, a parte final do enunciado (“ainda que não tenha fluído, até a mesma data, o tríduo legal de impugnação”) – para além de se configurar em cláusula acessória da primeira parte do verbete (e, pois, já sem aplicação prática) – trata de legislação revogada, pois eventual irrisignação contra a filiação é matéria *interna corporis* (regulada no próprio estatuto partidário).

Em síntese, pois, o verbete consubstanciado pela Súmula nº 02 do TSE não tem mais qualquer aplicabilidade, porquanto em absoluta dissonância com o arcabouço legislativo atual, merecendo ser revogado. No entanto, o TSE – ao revisar todos os enunciados de suas súmulas no PA nº 323-45 – não trouxe essa matéria em discussão e manteve intacto o teor do verbete em análise.

Súmula-TSE nº 3

No processo de registro de candidatos, não tendo o juiz aberto prazo para o suprimento de defeito da instrução do pedido, pode o documento, cuja falta houver motivado o indeferimento, ser juntado com o recurso ordinário.

Concorrer às eleições é um direito fundamental do cidadão brasileiro, integrando o rol dos direitos políticos positivos. Não se trata, porém, de um direito incondicionado. A Constituição Federal de 1988 traz uma série de exigências para o exercício do *jus honorum*, complementadas pela Lei nº 9.504/1997, a Lei das Eleições. São requisitos como a nacionalidade brasileira, o pleno exercício dos direitos políticos, a filiação partidária e o domicílio na circunscrição eleitoral. São as condições de elegibilidade.

Existem também condições, negativas, aptas a restringir ou impedir o direito à candidatura, chamadas de *inelegibilidades*. Estão previstas na própria Constituição – como a alfabetização e o alistamento eleitoral – ou em lei complementar, atualmente a LC nº 64/1990.

O exame das condições de elegibilidade ou da presença de inelegibilidades se dá, inicialmente, por ocasião do pedido de registro de candidatura. É um procedimento de habilitação para a disputa das eleições, no qual a candidatura poderá ser indeferida *de ofício* pela Justiça Eleitoral. Ao longo desse procedimento, do mesmo modo, partidos políticos, coligações, outros pretendentes à candidatura e o Ministério Público Eleitoral poderão apresentar a Ação de Impugnação de Pedido de Registro da Candidatura, prevista na Lei Complementar 64/1990.

O procedimento de registro serve, também, para resolver questões instrumentais da candidatura, como o nome pelo qual o candidato vai concorrer

e a foto que aparecerá na urna eletrônica. Outras exigências se destinam a informar o eleitorado, permitindo que ele conheça a situação patrimonial de quem participa da disputa e, no caso de candidatos ao Poder Executivo, as propostas que apresenta. Estes itens são conhecidos na doutrina como condições de registrabilidade⁷. Sem eles, por igual, o candidato não terá deferido seu registro.

O prazo final para o pedido de registro é 15 de agosto do ano das eleições, às 19 horas, por força da minirreforma eleitoral de 2015 (Lei 13.165, que deu nova redação ao art. 11, *caput*, da LE). Normalmente, é o partido político que formula o pedido de registro, autorizado pelo candidato, valendo-se de programas disponibilizados pela Justiça Eleitoral, no caso, o RCAND. Há, porém, prazo suplementar para que o próprio candidato supere eventual omissão do partido e faça o seu requerimento de registro: quarenta e oito horas seguintes à publicação da lista dos candidatos pela Justiça Eleitoral (art. 11, §4º, da LE).

É ônus do candidato apresentar à Justiça Eleitoral, juntamente com seu pedido de registro, todos os documentos exigidos. Sua obtenção deve preceder o pedido de registro; o candidato diligente os providenciará tão logo seja escolhido em convenção – que deve ser realizada entre 20 de julho e 5 de agosto do ano eleitoral (art. 8º, *caput*, da LE). A documentação exigida consta no art. 11 da Lei nº 9.504/1997⁸, rol detalhado pela Resolução nº 23.455/2015 - aplicável às eleições de 2016⁹.

7. Quanto ao tema: ZILIO, Rodrigo López (p. 179), onde se justifica o emprego dessa nomenclatura e se dá exemplos de condições de registrabilidade.
8. Art. 11 da LE [...] § 1º. *O pedido de registro deve ser instruído com os seguintes documentos: I - cópia da ata a que se refere o art. 8º; II - autorização do candidato, por escrito; III - prova de filiação partidária; IV - declaração de bens, assinada pelo candidato; V - cópia do título eleitoral ou certidão, fornecida pelo cartório eleitoral, de que o candidato é eleitor na circunscrição ou requereu sua inscrição ou transferência de domicílio no prazo previsto no art. 9º; VI - certidão de quitação eleitoral; VII - certidões criminais fornecidas pelos órgãos de distribuição da Justiça Eleitoral, Federal e Estadual; VIII - fotografia do candidato, nas dimensões estabelecidas em instrução da Justiça Eleitoral, para efeito do disposto no § 1º do art. 59; IX - propostas defendidas pelo candidato a Prefeito, a Governador de Estado e a Presidente da República;*
9. Art. 27 da Res. nº 23.455/15 do TSE. *O formulário de RRC será apresentado com os seguintes documentos: I - declaração atual de bens, preenchida no Sistema CANDex e assinada pelo candidato (Lei nº 9.504/1997, art. 11, § 1º, inciso IV); II - certidões criminais fornecidas (Lei nº 9.504/1997, art. 11, § 1º, inciso VII): a) pela Justiça Federal de 1º e 2º graus da circunscrição na qual o candidato tenha o seu domicílio eleitoral; b) pela Justiça Estadual de 1º e 2º graus da circunscrição na qual o candidato tenha o seu domicílio eleitoral; c) pelos Tribunais competentes, quando os candidatos gozarem de foro especial. III - fotografia recente do candidato, inclusive dos candidatos a vice-prefeito, obrigatoriamente em formato digital e anexada ao CANDex, preferencialmente em preto e branco, observado o seguinte (Lei nº 9.504/1997, art. 11, § 1º, inciso VIII): a) dimensões: 161 x 225 pixels*