

Guilherme Barcelos: Minirreforma reflete sobre todo processo eleitoral

Em 11 de dezembro de 2013, como se sabe, entrou em vigor a Lei 12.891/2013, chamada de Minirreforma Eleitoral.

Tal normativa veio a alterar dispositivos vários, e revogar outros, das Leis 4.737/65 (Código Eleitoral) e 9.096/95 (Lei dos Partidos Políticos) e, ainda, da Lei 9.504/97 (Lei das Eleições).

Dentre as alterações mais significativas estão, por exemplo, a revogação dos incisos I a IV do artigo 262 do Código Eleitoral que, por sua vez, resumiu a uma a causa de pedir do recurso contra a expedição do diploma[1], ação de cunho cível-eleitoral que visa à desconstituição de diplomas outorgados pela Justiça Eleitoral a candidatos que obtiveram êxito na corrida eleitoral, e as modificações relativas à propaganda eleitoral, vindo a restringi, por exemplo, a aposição de cavaletes, bonecos e cartazes em vias públicas, não importando a mobilidade desses instrumentos de divulgação de campanha[2].

Sem maiores aprofundamentos na pontuação das modificações introduzidas pela “reforma” em comento, percebe-se, desde já, que as alterações advindas daí acabam por modificar, de certa forma, o processo eleitoral, ou as regras pertinentes, melhor dizendo.

Desde então, o debate acerca da (in) aplicabilidade da “minirreforma” no pleito eleitoral que se avizinha tem sido vivo e candente, isso porquanto vigora no âmbito do processo eleitoral o consagrado princípio da anualidade — ou da anterioridade — da lei eleitoral, máxima insculpida no artigo 16 da Constituição Federal.

É o teor do precitado artigo inserto na Lei das Leis (Constituição Federal, artigo 16):

“A lei que alterar o processo eleitoral entrará em vigor na data de sua publicação, não se aplicando à eleição que ocorre até um ano da data da sua vigência”.

Daí extrai-se as seguintes premissas:

- a) O mandamento constitucional em questão se manifesta como cláusula pétrea eleitoral que, portanto, não pode ser modificada por emenda constitucional, lei complementar, e muito menos por legislação ordinária[3];
- b) A lei que alterar o processo eleitoral entrará em vigor na data da respectiva publicação;
- c) Entretanto, não se aplicará as eleições que se realizarem em até um ano da entrada em vigência;
- d) A exigência em comento, além de tutelar o equilíbrio e a normalidade da disputa eleitoral, tem por baliza precípua a segurança jurídica, tudo com vistas a evitar surpresas a candidatos e eleitores e, ainda, casuísmos eleitorais (eleitóreiros) — ainda maiores —, de modo que, assim, seja protegido o devido processo legal eleitoral, a igualdade de oportunidades e, até mesmo, a garantia das minorias na ocupação de cargos eletivos.

Pois bem, nesse prisma, em razão do princípio da anualidade — ou anterioridade — da lei eleitoral,

surge o seguinte questionamento:

Considerando que a Lei 12.891/2013, conhecida pela alcunha de “Minirreforma Eleitoral”, acabou publicada a menos de um ano do escrutínio de 2014, poderia ela ser aplicada, na plenitude, nas eleições que se avizinham?

Pensamos que não!

E justificamos.

O debate acerca da presente temática, como dito, é candente.

Os defensores do respeitável entendimento segundo o qual a “Minirreforma Eleitoral” se aplicaria ao pleito eleitoral próximo firmam posição no sentido de que, pelo conteúdo, a neófito legislação não viria a alterar o processo eleitoral — na essência — e, por tal razão, não estaria ela incursa no princípio da anualidade da lei eleitoral, sendo, pois, perfeitamente aplicável às eleições de 2014.

Com o devido e merecido respeito — afinal, a divergência de ideias é democrática, por excelência — entendemos que tal posicionamento — respeitável que é —, contudo, se mostra discrepante da própria razão de ser do artigo 16 da Carta Maior da República que a todos subordina.

A interpretação do artigo 16 da Constituição Federal merece ser assentada numa necessária — diria indispensável — duplicidade de aspectos fundamentais, quais sejam o significado da expressão “processo eleitoral” e a própria teleologia da normativa constitucional, o que passaremos a expor a seguir:

O processo eleitoral consiste num complexo de atos que visa a receber e transmitir a vontade do povo e que pode ser subdividido em três fases: a fase pré-eleitoral, que vai desde a escolha e apresentação das candidaturas até a realização da propaganda eleitoral; a fase eleitoral propriamente dita, que compreende o início, a realização e o encerramento da votação; e a fase pós-eleitoral, que se inicia com a apuração e a contagem dos votos e finaliza com a diplomação dos eleitos^[4].

Com a ressalva de que a fase pré-eleitoral, termo inaugural do processo eleitoral, se inicia, na verdade, um ano antes das eleições, prazo máximo hábil à filiação partidária, à fixação do domicílio eleitoral no local em que se pretende concorrer e à constituição de partidos políticos junto ao Tribunal Superior Eleitoral, o processo eleitoral abarca um complexo de atos, com normas pertinentes a cada estágio, desde as que regem a filiação partidária e o domicílio eleitoral, até as inerentes às convenções partidárias, condições de elegibilidade e causas de inelegibilidade, registros de candidatura, propaganda eleitoral, entre outros, de modo a formarem um todo ordenado.

Dessa forma, toda e qualquer legislação que venha a alterar tais regras, o que é o caso da Lei 12-891/13 — que modifica, dentre outras, as normativas referentes à propaganda eleitoral, à filiação partidária, às contas, à arrecadação e aos gastos de recursos para fins eleitorais, entre outros —, acaba por alterar o processo eleitoral, por conseguinte.

Se a chamada minirreforma eleitoral não modifica a estrutura ou a essência, ou, ainda, a substância do

processo eleitoral, vem tal recente mandamento legal a modificar, sim, as regras do jogo — considerando que a propaganda eleitoral, por exemplo, é indispensável à própria legitimação do jogo democrático —, interferindo, assim, na chamada fase pré-eleitoral, e, tendo em vista que a correspondente vigência se deu a menos de um ano das eleições vindouras, já iniciado o processo eleitoral, portanto, por força do princípio da anterioridade — ou anualidade — da legislação eleitoralista, não pode, ou não poderia, assim, a intempestiva inovação, conhecida por “minirreforma”, impor efeitos na competição eletiva marcada para os dias 5 (primeiro turno) e 26 (segundo turno) de outubro[5], reforçadas as vênias devidas a entendimentos contrários.

Mas, ainda há mais; deve-se atentar, sem prejuízo do acima exposto, para a já citada teleologia que cerca a norma constitucional (Constituição Federal, artigo 16), que reside precipuamente em *impedir deformações do processo eleitoral, mediante alterações nele inseridas de forma casuística e que interfiram na igualdade de participação dos partidos políticos e seus candidatos*[6].

Um péssimo costume do legislador brasileiro, ao longo dos tempos, e isso desde a aurora das eleições no país, algo que remonta ao Império, foi criar grande monta de leis *lato sensu* para regular um pleito no mesmo ano de sua realização, ou até mesmo dias antes da realização do próprio escrutínio.

E é nesse contexto, de modo a evitar casuísmos legais e manobras que possam beneficiar esse ou aquele candidato em detrimento de quaisquer outros envolvidos na disputa, que a lei eleitoral deve projetar-se no tempo, consoante imposição constitucional, coibindo, nessa ordem, ataques — prévios e inesperados — à normalidade, à segurança, e, até mesmo, a própria legitimidade do processo eleitoral.

A segurança jurídica é cláusula pétrea, quer queiramos ou não, como bem adverte o ministro da Suprema Corte — e atual Presidente do Tribunal Superior Eleitoral — ministro Marco Aurélio.

Ademais, o texto constitucional, pelo que se vê, não faz qualquer diferenciação quanto à “espécie” de lei a vir a alterar o processo eleitoral, ao passo que, sob essa ótica, toda a qualquer lei que venha a modificar o processo eleitoral, seja no aspecto formal ou material, incluindo-se, aí, as “regras do jogo”, apesar de entrar em vigor na data da publicação, guardará a anterioridade que visa a preservar o processo eleitoral como um todo, considerada a unidade de tempo “ano”, alusiva ao início da própria corrida eleitoral.

Logo, tem-se, particularmente, que a “Minirreforma Eleitoral”, por alterar dispositivos vários das normativas de regência, dentre eles os relacionados à própria propaganda eleitoral (importantíssimo instrumento democrático), à contabilização de recursos, arrecadação e gastos de recursos para fins eleitorais, entre outros, não se mostra apta a gerar efeitos nas eleições que se avizinham, guardando eficácia, tão só, para pleitos eletivos futuros, que não o do corrente ano.

Porém...

Importante salientar, de toda sorte, pensarmos que o que aqui se defende, provável e infelizmente, não será chancelado pelas Cortes Regionais, tampouco por parte do Tribunal Superior Eleitoral, vez que este próprio Colegiado, em tempos não tão distantes, vem corroborando com tese diversa, bastando lembrarmos a controvérsia que pairou acerca (in) aplicabilidade da Lei Complementar 135/10 nas eleições de 2010, cuja posição da Corte Superior foi no sentido de reconhecer a aplicabilidade desta

normativa no pleito eleitoral geral pretérito, não obstante o pronunciamento posterior exarado pela Suprema Corte, que assim o foi em sentido diverso do que entendeu o órgão judicante de teto da Justiça Eleitoral.

Outro indicativo da possível — e provável — aplicação das alterações introduzidas pela “Minirreforma Eleitoral” no pleito eleitoral próximo, recai sobre o conteúdo das recentes Resoluções editadas pelo Tribunal Superior Eleitoral, destinadas às eleições de 2014.

Sistematicamente, o Tribunal Superior Eleitoral — não obstante a legislação em vigor — edita Resoluções de modo a regulamentar as eleições vindouras, onde, em grande parte, apenas e tão só repetem-se os dispositivos legais de regência, organizando-os consoante as temáticas envolvidas e, noutro viés, regulamentam-se algumas situações — que na lei não se encontram — de modo à melhor gerir o transcurso do pleito eleitoral.

A partir daí, publicadas dez — das onze — Resoluções aptas a “disciplinar” o pleito eleitoral seguinte, o texto da “minirreforma” já se encontra contemplado na normativa administrativa precitada^[7], pelo que não há como negar que tal realidade denota um robusto indicativo de que, uma vez provocado, o Superior irá cancelar a aplicação da recente modificação legislativa nas eleições do corrente ano, apesar de ter vindo à baila já no curso do próprio processo eleitoral, ignorando-se, por conseguinte, no particular entender acima exposto, o princípio da anualidade — ou anterioridade — da lei eleitoral.

[1] Código Eleitoral; Art. 262: O recurso contra expedição de diploma caberá somente nos casos de inelegibilidade superveniente ou de natureza constitucional e de falta de condição de elegibilidade.

[2] Art. 37 da Lei nº. 9.504/97; § 6º É permitida a colocação de mesas para distribuição de material de campanha e a utilização de bandeiras ao longo das vias públicas, desde que móveis e que não dificultem o bom andamento do trânsito de pessoas e veículos. (Redação dada pela Lei nº 12.891, de 2013). Antes da reforma: (§ 6º É permitida a colocação de cavaletes, bonecos, cartazes, mesas para distribuição de material de campanha e bandeiras ao longo das vias públicas, desde que móveis e que não dificultem o bom andamento do trânsito de pessoas e veículos).

[3] Ministro do Supremo Tribunal Federal, Min. Gilmar Mendes, nos autos do Recurso Extraordinário (RE) nº. 633.703.

[4] Recurso Extraordinário nº. 129.392, Relator o Ministro Sepúlveda Pertence. Julgado em 17.06.1992.

[5] Calendário eleitoral de 2014 em http://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-2014/calendario-eleitoral#4_3_2014

[6] Recurso Extraordinário nº. 129.392 citado no Recurso Extraordinário nº. 633.703, de Relatoria do Ministro Gilmar Mendes.

[7] Com exceção do artigo 11 da Resolução TSE nº. 23.404, que regulamenta a propaganda eleitoral, dispositivo, e que, por sua feita, por equívoco, veio a repetir o texto original do artigo 37, caput, e parágrafo 6º, da Lei 9.504/97 (Lei das Eleições), ignorando, assim, a inovação legislativa.

É o texto da Resolução editada pelo Superior que, como dito, repete o texto original da Lei das Eleições:

“Art. 11. Nos bens cujo uso dependa de cessão ou permissão do poder público, ou que a ele pertençam, e nos de uso comum, inclusive postes de iluminação pública e sinalização de tráfego, viadutos, passarelas, pontes, paradas de ônibus e outros equipamentos urbanos, é vedada a veiculação de propaganda de qualquer natureza, inclusive pichação, inscrição a tinta, fixação de placas, estandartes, faixas e assemelhados (Lei nº 9.504/97, art. 37, caput). [...]; § 4º É permitida a colocação de cavaletes, bonecos, cartazes, mesas para distribuição de material de campanha e bandeiras ao longo das vias públicas, desde que móveis e que não dificultem o bom andamento do trânsito de pessoas e veículos (Lei nº 9.504/97, art. 37, § 6º)”.

Entretanto, é a modificação introduzida pela “Minirreforma Eleitoral”:

"Art. 37. Nos bens cujo uso dependa de cessão ou permissão do Poder Público, ou que a ele pertençam, e nos de uso comum, inclusive postes de iluminação pública e sinalização de tráfego, viadutos, passarelas, pontes, paradas de ônibus e outros equipamentos urbanos, é vedada a veiculação de propaganda de qualquer natureza, inclusive pichação, inscrição a tinta, fixação de placas, estandartes, faixas, cavaletes e assemelhados. [...]; § 6º É permitida a colocação de mesas para distribuição de material de campanha e a utilização de bandeiras ao longo das vias públicas, desde que móveis e que não dificultem o bom andamento do trânsito de pessoas e veículos”.

Date Created

19/03/2014