

A garantia constitucional da anterioridade eleitoral



No campo do Direito Eleitoral, o princípio da segurança jurídica exerce

função ímpar ao garantir a estabilidade das normas que disciplinam a disputa pelo poder, impedindo que lei casuística seja promulgada a fim de preservar o poder político e econômico em prejuízo do efetivo interesse popular[1]. Permitir modificações casuísticas na legislação que disciplina a disputa eleitoral levaria à perpetuação dos mandatários que já estão no poder, uma vez que disporiam dos mecanismos para mudar as regras ao sabor de suas conveniências.

Ao ingressar com a Ação Direta de Inconstitucionalidade 3.685/DF, o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil provocou o Supremo Tribunal Federal a manifestar-se sobre a incidência do artigo 16 da Constituição Federal de 1988[2] às modificações que a Emenda Constitucional 52 causou no processo eleitoral ao garantir aos partidos políticos autonomia no ajustamento de coligações eleitorais, sem vinculação obrigatória entre as candidaturas em âmbito nacional, estadual, distrital ou municipal. Para o STF, a nova redação conferida ao artigo 17, parágrafo 1º, da Lei Fundamental[3] apenas surtiria efeitos um ano após entrada em vigência, em homenagem ao princípio da segurança jurídica.

Na Constituição Federal de 1988, as exigências por segurança jurídica e por igualdade de condições na disputa encontram-se no artigo 16. Determinando que a lei que alterar o processo eleitoral seja inaplicável ao pleito a ocorrer dentro de um ano da data de publicação, diferindo a eficácia, o dispositivo protege a um só tempo os candidatos e os eleitores. Para surtir efeitos na eleição imediatamente subsequente, a nova legislação deve entrar em vigor até um ano antes do primeiro domingo do mês de outubro do ano eleitoral, na forma do artigo 1º da Lei 9.504/97[4].

Cuida-se de exigência do princípio da isonomia entre partidos políticos e candidatos, cujo fundamento é garantir ao competidor igualdade de condição na disputa. Deduzido dos princípios republicano e representativo, como da soberania popular e do pluralismo político, a isonomia exige do ordenamento político igualdade de acesso à competição eleitoral, de modo que todas as ideologias possam estar representadas e ser votadas, sem filtros discriminatórios e igualdade de oportunidade de visibilidade, de



forma que haja efetiva competitividade entre os concorrentes, com liberdade de expressão e contenção de abusos[5].

Na forma como foi recepcionado pela Constituição, o princípio da segurança coloca-se como regra, cuja característica básica é a enunciação de uma hipótese de incidência e de um comando a ser executado quando presentes os pressupostos de fato. Não é possível, com isso, simplesmente desconsiderar os enunciados linguísticos explícitos para buscar supostas razões subjacentes ao dispositivo para, uma vez encontrada sua ratio essendi, aplicá-la caso a caso, como se princípio fosse[6]. O artigo 16 da Constituição Federal de 1988 é uma norma de eficácia plena, que, por possuir todos os elementos e requisitos para sua incidência direta, não exige ponderações do julgador ou regulamentações do legislador[7].

A relativização da anterioridade eleitoral pela jurisprudência revela-se perigosa, vez que ameaça frontalmente a segurança do processo eleitoral e a participação igualitária entre os partidos políticos e os candidatos disputantes. O magistrado eleitoral, diante do caso concreto que é levado à sua consideração, não pode ceder diante dos apelos de legitimidade da lei para aplicá-la em desrespeito ao prazo mínimo de um ano, em atenção à necessidade de garantir — não só ao candidato, mas também aos eleitores — a segurança decorrente da previsibilidade das regras do jogo.

Nesse sentido, o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil ajuizou a ADI 3.685/DF para questionar a constitucionalidade do artigo 2º da EC 52/06, que excluía a incidência do princípio da anualidade eleitoral[8]. De acordo com o Conselho Federal, a emenda constitucional é espécie dentro do gênero “lei”, estando abarcada pela hipótese prevista na norma constitucional. Ademais, argumentou pela afronta ao devido processo legal e à segurança jurídica, pelo que restaria violada pela emenda a cláusula pétrea dos direitos e garantias individuais[9].

Como autoridade responsável pela norma questionada, a Mesa do Congresso Nacional sustentou inexistir inconstitucionalidade ao argumento de que o artigo 16 da Carta seria dirigido ao legislador ordinário, mas não ao legislador constituinte. Em idêntico sentido, a Advocacia-Geral da União declarou-se pela improcedência da ação direta em face da suposta falta de fundamentação quanto à violação do artigo 5º da Constituição Federal e da inaplicabilidade do artigo 16, que não disporia sobre processo eleitoral, mas apenas sobre coligações partidárias.

O Procurador-Geral da República opinou pela procedência do pedido para que houvesse ampla prevenção ao casuísmo eleitoral. Seria necessário dar efetividade ao artigo 16 por ser esse um dispositivo constitucional de limitação do poder estatal.

O tribunal, por maioria, julgou procedente a ação direta para fixar que o parágrafo 1º do artigo 17 da Constituição Federal de 1988, na forma dada pela Emenda 52/06, não seria aplicável às eleições do ano de 2006[10]. Nessa oportunidade, restaram vencidos os ministros Marco Aurélio e Sepúlveda Pertence.

O julgamento da ADI 3.685/DF constitui um marco na evolução jurisprudencial do Supremo Tribunal Federal em torno do artigo 16 da Constituição Federal de 1988[11]. A um, porque o tribunal nunca antes havia aplicado o dispositivo para impedir a vigência imediata de dispositivo eleitoral. A dois, porque o princípio da anualidade passou a ser interpretado como garantia fundamental do cidadão-eleitor, do cidadão-candidato e das agremiações. A partir de então, passou o artigo 16 a ser lido como cláusula



pétrea.

A divergência do voto do ministro Marco Aurélio deu-se ao fundamento de que a EC 52/06 não teria inovado no processo eleitoral. O ato do legislador constituinte derivado apenas atribuiu um peso maior a matéria já regulamentada pela Lei 9.504. Ao ver do ministro, o artigo 16 da Lei Fundamental abrangeria ato normativo abstrato autônomo.

Aderindo a divergência, acrescentou o ministro Sepúlveda Pertence que o princípio da anualidade eleitoral não apresentaria natureza de cláusula pétrea por não vislumbrar sua relação com o devido processo legal e a segurança jurídica.

A maioria dos ministros acompanhou o voto da relata, ministra Ellen Gracie, cujo voto começou por afastar a preliminar arguida pela AGU sobre a ausência de fundamentação da petição inicial. Segundo a ministra, o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil cumpriu com o mínimo necessário para instaurar e expor a controvérsia.

No mérito, aduziu a relatora que a controvérsia dos autos dizia respeito à aplicação das leis eleitorais aos pleitos que ocorram em até um ano da sua entrada em vigência. A ministra Ellen Gracie com razão entendeu que a eficácia imediata da lei eleitoral teria o condão de prejudicar a paridade de armas entre os candidatos, pelo que a eleição deveria ficar blindada contra inovação para preservar a confiança das regras dos jogos.

Assumi ainda que o processo eleitoral abrange as normas instrumentais diretamente ligadas às eleições, desde a fase inicial até a fase final, sendo a coligação partidária um desses instrumentos, sendo o princípio da anterioridade uma garantia fundamental capaz de limitar o exercício do poder reformador. Por tudo, a relatora julgou procedente o pedido para declarar a inconstitucionalidade da expressão “aplicando-se às eleições que ocorrerão no ano de 2002”, contida na emenda, e imprimir interpretação conforme ao restante do seu enunciado. Dessa forma, a nova redação do artigo 17, parágrafo 1º, da Carta seria aplicável apenas um anos depois da sua entrada em vigência.

O ministro Ricardo Lewandowski acompanhou a orientação da relatora, ao alegar que o princípio da anualidade preserva a segurança do processo eleitoral, afastando as alterações feitas ao sabor das conveniências políticas do momento, seja por emenda constitucional ou lei infraconstitucional. Assim, argumentou que o dispositivo impugnado incorre em vício de desvio de poder ou finalidade, por tentar atingir objetivo ilícito por meio lícito.

Em idêntico sentido foram os pronunciamentos dos ministros Eros Grau, Nelson Jobim, Joaquim Barbosa, Carlos Britto, Cezar Peluso, Gilmar Mendes e Celso de Mello, para os quais a mudança repentina do quadro normativo eleitoral daria margem ao STF de eliminar a incompatibilidade entre as normas constitucionais conflitantes, a prevalecer o artigo 16 da Constituição Federal para evitar a ocorrência casuística do jogo eleitoral. Ao reforçar a observância do princípio da segurança jurídica como forma de proteção da confiança de leis estáveis e previsíveis aos cidadãos.

O princípio constitucional da anterioridade da lei eleitoral, intimamente relacionado à legalidade, realiza a preocupação do legislador constituinte originário em proporcionar segurança ao processo eleitoral, evitando mudanças nas regras na iminência do pleito. Em uma democracia que se pretenda



constitucional, não pode o direito à segurança jurídica ser relativizado em virtude de pressões de qualquer ordem, seja política, econômica ou da opinião publicada. Cuida-se de uma garantia fundamental, revestida pela Constituição Federal de 1988 com o manto de cláusula pétrea.

O Supremo Tribunal Federal, ao declarar inconstitucional dispositivo que excepcionava o princípio da anualidade, manteve firme seu entendimento pela necessidade de, mesmo diante de ato do poder constituinte derivado, preservar as legítimas expectativas do cidadão, seja candidato ou eleitor, quanto às regras da disputa eleitoral.

[1] COELHO, Marcus Vinicius Furtado. *Direito Eleitoral e Processo Eleitoral*. 4 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2016. p. 88.

[2] Art. 16. A lei que alterar o processo eleitoral entrará em vigor na data de sua publicação, não se aplicando à eleição que ocorra até um ano da data de sua vigência.

[3] § 1º É assegurada aos partidos políticos autonomia para definir sua estrutura interna, organização e funcionamento e para adotar os critérios de escolha e o regime de suas coligações eleitorais, sem obrigatoriedade de vinculação entre as candidaturas em âmbito nacional, estadual, distrital ou municipal, devendo seus estatutos estabelecer normas de disciplina e fidelidade partidária.

[4] Art. 1º As eleições para Presidente e Vice-Presidente da República, Governador e Vice-Governador de Estado e do Distrito Federal, Prefeito e Vice-Prefeito, Senador, Deputado Federal, Deputado Estadual, Deputado Distrital e Vereador dar-se-ão, em todo o País, no primeiro domingo de outubro do ano respectivo.

[5] OSÓRIO, Aline. *Direito eleitoral e liberdade de expressão*. Belo Horizonte: Fórum, 2017. p. 155.

[6] FUX, Luiz; FRAZÃO, Carlos Eduardo. *Novos paradigmas do direito eleitoral*. Belo Horizonte: Fórum, 2016. p. 126.

[7] SILVA, José Afonso da. *A aplicabilidade das normas constitucionais*, 8 ed. São Paulo: Malheiros, 2012. p. 97.

[8] Art. 2º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação, aplicando-se às eleições que ocorrerão no ano de 2002.

[9] § 4º Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir:

I – a forma federativa de Estado;

II – o voto direto, secreto, universal e periódico;

III – a separação dos Poderes;

IV – os direitos e garantias individuais.

[10] ADI 3.685/DF, rel. min. Ellen Gracie, DJ 10.08.2006.

[11] MENDES, Gilmar Ferreira. *O princípio constitucional da anterioridade eleitoral*. In: FELLET, André; NOVELINO, Marcelo. *Constitucionalismo e democracia*. Salvador: Jus Podivm, 2013. p. 534.

Date Created

11/06/2017