

A hermenêutica do termo ‘processo eleitoral’ no STF

O ramo do Direito, independentemente do espectro específico que se olhe, constantemente se preocupa com mudanças casuísticas, de modo a evitar que o ordenamento jurídico se prostre diante de decisões se revele para aquele caso.



A mesma preocupação permeia o Direito Eleitoral, especialmente pelo fato

de que as regras do jogo eleitoral são cruciais para todos os agentes envolvidos, sejam os candidatos, os magistrados ou os eleitores.

Nesse sentido, o constituinte de 1988, preocupado com eventuais atitudes casuísticas que envolvessem as eleições, positivou, no artigo 16 do texto constitucional, o que hoje se conhece como princípio da anualidade eleitoral.

Conforme sugere a nomenclatura, o dispositivo aponta que *"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"*.

Em uma só frase: o legislador deixou cristalino que qualquer legislação que altere o processo eleitoral somente terá eficácia caso a data de sua publicação ocorra em período superior a um ano da data de eventual período eleitoral.

O assunto é bastante estudado na doutrina do Direito Eleitoral, mas o apontamento doutrinário é unânime para a sua motivação: a de segurança jurídica. É o que apontam, por exemplo, Paulo Gonet Branco e Gilmar Mendes, ao afirmarem que *"afigura-se imperativo que o processo eleitoral seja posto a salvo de alterações por parte do legislador ou mesmo da Justiça Eleitoral, devendo qualquer alteração, para afetar as eleições vindouras, ser introduzida em período anterior a um ano do prélio eleitoral"* [\[1\]](#).

Desse modo, alguns apontamentos iniciais podem ser feitos: o princípio da anualidade eleitoral, previsto no artigo 16 da Constituição de 1988, guarda intrínseca relação com a segurança jurídica e objetiva assegurar a estabilidade e a lealdade das eleições.



Nessa senda, para além da importância de diversas instituições, menciona-se a essencial atuação do Supremo Tribunal Federal para eventual resolução de lides que versem sobre a temática da anualidade eleitoral. Ora, com a judicialização cada vez mais recorrente dos mais variados assuntos, as discussões constitucionais no âmbito da jurisdição estatal também têm crescido cada vez mais.

Ocorre que, diferentemente do que acontece com outros assuntos, cuja judicialização possui certa margem de discussão, quando a temática é a anualidade eleitoral, em tese não há qualquer tipo de espaço para novas teses ou malabarismos jurídicos.

Isso decorre do fato de que a previsão central do artigo 16 da Constituição se pauta em um critério objetivo: a definição temporal da publicação da nova legislação. A única análise possível, em tese, é a que envolve a data da publicação da lei que alterou o processo eleitoral.

Significa dizer, portanto, que, a partir de um primeiro olhar, não há grandes margens para discussão no âmbito da jurisdição estatal. Eventual judicialização, que recai perante o Supremo Tribunal Federal, serviria apenas para apontar algo que é notório.

Todavia, do que se tem observado ao longo dessas três décadas da Constituição, é que essa discussão, quando levada ao Judiciário, não se limita aos parâmetros da objetividade e, em certas ocasiões, passa a entrar em searas da subjetividade. O exemplo mais claro gira em torno do fato de que foi preciso a manifestação do STF para determinar o que se entende por "processo eleitoral", termo mencionado no artigo 16 do texto constitucional.

Inicialmente, ainda na década de 90 do século XX, o STF foi instado a se manifestar sobre o assunto, oportunidade em que firmou sólida jurisprudência, definindo, ainda, o que deveria se considerar como processo eleitoral, termo previsto no dispositivo constitucional mencionado. E o fez por meio das Ações Diretas de Constitucionalidade nºs 733, 718 e 354.

Nas duas primeiras ADIs, 733 e 718, a Corte Constitucional, ao julgar a possível criação de municípios em ano eleitoral, firmou entendimento no sentido de que a legislação que cria municípios, ainda que em ano eleitoral, não se submetem à anualidade eleitoral, uma vez que o termo "processo eleitoral" faz referência às normas que são de competência privativa da União, não encampando a legislação estadual. Assim, foi criada uma importante premissa: o termo "processo eleitoral" abarca as normas que emanam do Congresso Nacional.

Já na ADI nº 354, discutia-se se as normas que mudavam os sistemas de votação e apuração do pleito eleitoral deveriam se submeter ao princípio da anualidade eleitoral. Em votação por maioria (ministros Octavio Gallotti — relator —, Paulo Brossard, Célio Borja, Sydney Sanches, Moreira Alves e Néri da Silveira), os ministros entenderam que tal regra não feria a anualidade eleitoral por três principais razões, conforme apontam Mendes e Gonet [\[2\]](#):

1) Se uma norma diz respeito somente à interpretação da vontade do eleitor (como no caso da apuração de votos), então ela pode ter sua eficácia imediata;

2) O termo "processo eleitoral" engloba apenas normas eleitorais de caráter instrumental ou processual, não abrangendo aquelas que dizem respeito ao Direito Eleitoral material ou substantivo; e

3) O artigo 16 do texto constitucional se limita a evitar alterações casuísticas e condenáveis do ponto de vista ético, mas sua interpretação deve levar em conta as peculiaridades nacionais. Ou, como apontou o ministro Sydney Sanches, levar em conta o "*Brasil real, e não o Brasil teórico*".

Assim, por conseguinte, firmou-se o primeiro momento de interpretação, pelo STF, do que disposto no artigo 16 da Constituição.

Já em 2005 iniciou-se a segunda fase, ou segundo momento, interpretativa(o) do dispositivo. Isso ocorreu após a interposição da ADI 3.345, de relatoria do ministro Celso de Mello. Nessa ADI, o STF entendeu que a Resolução do TSE 21.702/2004, que normatizou os critérios de proporcionalidade dos vereadores nos municípios, não ofende o artigo 16 da Constituição.

Não obstante, vê-se que as razões vencidas da ADI 354 sobre a expressão processo eleitoral e teleologia do artigo 16 da Constituição foram os argumentos necessários para a construção dessa nova jurisprudência do dispositivo. É de se notar, portanto, que até o julgamento da ADI 3.345 nenhuma regra fora declarada inconstitucional sob fundamento do artigo 16.

Essa declaração de inconstitucionalidade só foi declarada em 2006, no julgamento da ADI 3.685, de relatoria da ministra Ellen Gracie. O objeto da ação era a EC nº 52/2006, que deu plena autonomia aos partidos para formar coligações partidárias nos planos federal, estadual e municipal [\[3\]](#) — a EC revogava a legislação infraconstitucional (resoluções do TSE) que determinava a verticalização das coligações.

Atendendo à jurisprudência consolidada sobre o artigo 16, buscou-se novas considerações sobre o qual o alcance do princípio da anterioridade eleitoral e, assim, entendeu-se, em primeiro lugar, que, na dicção do dispositivo constitucional, a palavra "lei" também lê-se tanto *lei ordinária* quanto *lei complementar* e até mesmo *emenda constitucional*.

Ainda, em segundo lugar, sob interpretação do dispositivo, no julgamento da ADI 3.685, também se fixou entendimento de que o artigo 16 é uma garantia fundamental. Direito fundamental esse do cidadão-eleitor, cidadão-candidato e dos partidos políticos.

Nesse sentido, os argumentos do ministro Sepúlveda Pertence nos julgamentos das ADIs 354 e 2.628 foram levados a consolidar a jurisprudência de que o princípio da anterioridade eleitoral é cláusula *pétrea* para a garantia de um devido processo eleitoral.

Num terceiro momento, o STF, em julgamento da medida cautelar na ADI 4.307 de 2009, a Corte Constitucional entendeu pela suspensão na EC 58/2009 quando dispunha de retroação à eleição de 2008 dos efeitos da proporcionalidade no número de vereadores nas Câmaras Municipais.

Dessa maneira, extrai-se que a jurisprudência do STF para o artigo 16 da Constituição constitui-se:



1) Quanto à palavra "lei" lida no dispositivo que deve ter interpretação ampla para lei ordinária, lei complementar, emenda constitucional e qualquer caráter normativo emanado do Congresso Nacional sobre o processo eleitoral sob a competência privativa da União para legislar sobre processo eleitoral, de acordo com o artigo 22, inciso I, da Constituição;

2) A interpretação do dispositivo deve sempre levar em conta o significado de: a) processo eleitoral — processo esse que se caracteriza pela transmissão da vontade dos cidadãos, constituindo-se de três fases: 1ª) *fase pré eleitoral* — compreendida desde a escolha do candidato sua apresentação até à campanha eleitoral; 2ª) *fase eleitoral* — início, realização e encerramento do pleito; 3ª) *fase pós eleitoral* — apuração, contagem dos votos e termina com a diplomação dos candidatos; b) teleologia do artigo 16 é impedir que reformas casuísticas impeçam a segurança eleitoral e o devido processo eleitoral e que interferiram na igualdade entre os candidatos e partidos políticos;

3) o artigo 16 da Constituição insere-se no rol de garantias fundamentais, pois protege o cidadão-eleitor, cidadão-candidato e partidos políticos. Essa característica coloca o dispositivo como cláusula *pétrea*, sendo impossível sua alteração por meio do poder constituinte derivado [\[4\]](#).

Dito isso, a construção hermenêutica do dispositivo garantiu a plena consolidação do processo eleitoral e segurança ao pleito no julgamento do Recurso Extraordinário 630.147 e 631.102 quanto à aplicabilidade da Lei da Ficha Limpa (Lei Complementar nº 135, de 4 junho de 2010).

Ora, tendo em vista o princípio da anterioridade eleitoral, o STF, no RE 633.703, entendeu, por maioria dos votos, que a Lei da Ficha Limpa não poderia entrar em vigor para as eleições de 2010. Isto é, a escolha dos candidatos nas convenções partidárias (*fase pré eleitoral*) não poderia ser restringida naquele pleito, mas teve aplicação nas eleições seguintes (2012). Mesmo com a LC nº 135/2010 em vigor no dia 4 junho, poucos dias antes das convenções, a anterioridade/anualidade eleitoral prevê que as mudanças atendam o período de um ano, garantindo-se assim o pleno exercício dos direitos políticos de seus titulares, eleitores, candidatos e partidos políticos.

Já em 2 de outubro deste ano, o STF julgou a ADPF 738, sob relatoria do ministro Ricardo Lewandowski, ajuizada pelo Partido Socialismo e Liberdade (PSOL) em face à resposta do TSE à consulta da deputada federal Benedita da Silva (PT-RJ), candidata à prefeitura do Rio de Janeiro, sobre a aplicabilidade ao pleito de 2020 sobre os incentivos aos partidos às candidaturas de pessoas negras.

A resposta do TSE fora negativa, pois o tribunal entendeu que esses incentivos estariam inclusos no conceito de processo eleitoral ferindo, portanto, o preceito de anterioridade eleitoral, de acordo com o artigo 16 da Constituição. Dessa maneira, em sede de liminar, o ministro Lewandowski determinou que esses incentivos não ferem a anterioridade eleitoral, pois não está presente no conceito de processo eleitoral. O argumento do ministro, ora vencedor por maioria e tendo apenas o voto do ministro Marco Aurélio como divergência, sustenta-se em dizer que não se alteram as convenções partidárias, os coeficientes eleitorais ou até mesmo o sufrágio universal. Assim, estando presentes os requisitos que garantem a segurança eleitoral e o devido processo eleitoral, aplicam-se ao pleito de 2020 as chamadas "cotas raciais" para os incentivos financeiros partidários.

Sendo assim, o processo hermenêutico da jurisprudência do STF quanto ao artigo 16 da Constituição, tido como protetor do processo legal eleitoral, da igualdade de chances e das minorias, necessita, portanto, sempre que analisar casos que tem como objeto o dispositivo supracitado, modular seus efeitos.

Isso porque, de acordo com Peter Häberle [\[5\]](#), o intérprete é quem coloca a norma no tempo e na realidade pública, por isso que toda norma interpretada possui duração limitada e essas mudanças nas concepções constitucionais podem produzir mutações constitucionais ou o que garante a evolução jurisprudencial.

Essa evolução interpretativa é que garante, por exemplo, que o Supremo Tribunal Federal diga que as decisões do Tribunal Superior Eleitoral que alterem ou impliquem alterações no curso do processo eleitoral só terão efetividade no ano seguinte, em vias de garantir a segurança jurídica eleitoral.

Essas implicações e alterações jurisprudenciais pouco têm relação com as mudanças no pleito de 2020. Isso porque o mundo atravessa momento delicado e sem precedentes quanto a pandemia da Covid-19 e, por isso, as eleições municipais foram adiadas do primeiro domingo de outubro para o dia 15 de novembro.

Dessa maneira, fora criada a EC nº 107, de 3 de julho de 2020, e, assim, o Tribunal Superior Eleitoral regulamentou as normas para que as eleições ocorram com a segurança exigida diante do cenário pandêmico. Assim, não se aplica o artigo 16 da Constituição mediante o problema de saúde pública da pandemia.

Outro fator em que não se aplica o artigo 16 da Constituição foi o adiamento das eleições no município de Macapá, no Amapá, realizado em julgamento no TSE na noite do dia 11 de novembro. O motivo ensejador do adiamento é a calamidade pública que o Estado enfrenta devido à falta de abastecimento de energia. O presidente do TSE, ministro Luís Roberto Barroso, alega que a data do pleito será ainda em 2020, a ser definida em momento posterior.

[\[1\]](#) MENDES, Gilmar Ferreira. GONET, Paulo Gustavo. *Curso de Direito Constitucional*, 7ª ed. rev. e atual. São Paulo: Atlas, 2008, p. 141.

[\[2\]](#) MENDES, Gilmar Ferreira. GONET, Paulo Gustavo. *Curso de Direito Constitucional*, 15ª ed. São Paulo: Saraiva, 2020, p. 865.

[\[3\]](#) MENDES, Gilmar Ferreira. GONET, Paulo Gustavo. *Curso de Direito Constitucional*, 15ª ed. São Paulo: Saraiva, 2020, p. 865.



[4] MENDES, Gilmar Ferreira. GONET, Paulo Gustavo. *Curso de Direito Constitucional*, 15ª ed. São Paulo: Saraiva, 2020 pp. 866-867.

[5] HÄRBELE, Peter. A Sociedade Aberta dos Intérpretes da Constituição: Contribuição para Interpretação Pluralista e “Procedimental” da Constituição. Disponível em: <
<https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/direitopublico/article/view/2353>>. Acesso em: 11 de nov. de 2020.

Date Created

14/11/2020