

EXMO. SR. MINISTRO PRESIDENTE DO EG. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

*“E é verdade, Ministro Gilmar Mendes, que, em sendo verdadeiro formalmente, o art. 16 não se aplica a emendas constitucionais, **teríamos a possibilidade inclusive de emendas constitucionais criando condições de inelegibilidade, que foi exatamente o que se buscou, em 1988, evitar, tendo em vista os exemplos ocorrentes em um período militar**”.* (Voto do Min. Nelson Jobim na ADI 3685).

FRANCISCO DAS CHAGAS RODRIGUES ALVES, brasileiro, casado, residente e domiciliado à Rua Anastácio Braga, n. 971, Centro, Itapipoca, Ceará, CEP. 62.500-000, inscrito no CPF sob nº 057.649.473.391 e CI nº 763433, SPSP/CE, candidato ao cargo de Deputado Estadual do Ceará, vem, respeitosamente, por seus advogados, propor a presente **reclamação** (CF, art. 102, I, “L”, e RISTF., art. 156 e seguintes), com **pedido de liminar, tanto contra o acórdão proferido pelo TSE nos autos do RO 433627-CE**, uma vez que tal decisão **está desafiando a autoridade das decisões proferidas** por esse eg. STF (a) na ADI n. 354, (b) na ADI 3345, (c) na ADI n. 3685, (d) na ADI n. 3741, (f) e, ainda, na ADI-MC 4307, **como em razão da demora no processamento do RE que pode configurar usurpação da competência dessa Corte**, nos termos e pelos motivos que passa a expor.

I – O EG. TSE ESTÁ IMPEDINDO, D.V., QUE ESSE EG. STF JULGUE O “RE” INTERPOSTO E EXERÇA SUA COMPETÊNCIA EM TEMPO RAZOÁVEL, USURPANDO-A, AO NÃO OBSERVAR OS PRAZOS DA RESOLUÇÃO 23.221 (ARTS. 52 A 55) DEMORAR NA ELABORAÇÃO DO ACÓRDÃO E DEIXAR DE EXERCER O JUÍZO DE ADMISSIBILIDADE NO PRAZO LEGAL

1. Esclarece o reclamante que está ajuizando a presente reclamação, não apenas em razão do seu cabimento diante da decisão que contrariou os motivos e fundamentos transcendentais das diversas ações diretas de inconstitucionalidade mencionadas, mas igualmente porque está ocorrendo um atraso injustificável, d.v., por parte da Corte Superior Eleitoral (a) seja quanto a observância dos prazos previstos nos artigos 52 a 55 da Resolução n. 23.221, (b) seja na lavratura do acórdão que, a

despeito de ter sido publicado na sessão de 25.08.2010, encontra-se disponível até o presente momento -- passados 12 (doze) dias -- apenas sob o formato de “mídia”, não tendo a maior parte dos Ministros liberado seus votos, (c) seja na omissão quanto à prolação do despacho de admissibilidade do “RE”.

2. Com relação à inobservância da Resolução n. 23.221, convém registrar que ela estabeleceu ao MPE o dever de apresentar parecer em 2 (dois) dias (art. 52, caput). Ao final desse prazo o dever de o processo ser enviado, com ou sem parecer, ao Ministro relator para apresentar o feito em mesa para julgamento no prazo de 3 (três) dias (parágrafo único do art. 52). Após o julgamento, a lavratura imediata do acórdão (§ 2º do art. 53). O prazo de 3 (três) dias para interposição de recurso (§ 3º do art. 53). A intimação por fac-simile do recorrido para apresentar contrarrazões em 3 (três) dias (art. 54, caput). E a fixação da data final para o TSE concluir o julgamento dos recursos sobre pedido de registro, com a publicação das decisões, até o dia 19.08.10 (art. 55, caput).

3. O caso sob exame chegou ao TSE no dia 04.08.10 e encaminhado no mesmo dia à PGE. O PGE observou seu prazo de 2 (dois) dias e ofereceu o parecer no dia 06.08.10. Concluso ao relator nesse dia, o mesmo igualmente observou o prazo de 3 (três) dias e o colocou em mesa para julgamento no dia 09.08.10. **A partir desse momento a observância dos prazos, d.v., desandou.** Era possível o julgamento já no dia 10.08.10, mas o feito somente foi chamado para julgamento na sessão seguinte, de 12.08.10. Houve dois pedidos de vista, do em. Ministro Ricardo Lewandowski e da em. Ministra Carmen Lúcia, que fizeram com que o processo tivesse seu julgamento concluído somente em 25.08.10. Um julgamento que era para ter iniciado e concluído no dia 10.08.10, veio a terminar 15 (quinze) dias depois do prazo.

4. Há mais. O acórdão foi publicado mais não foi lavrado, exigindo da parte que elaborasse o recurso com o acesso à mídia do acórdão. Tal informação consta do andamento processual sob a forma de “comunicado” no qual está dito que *“Informamos que o respectivo acórdão encontra-se em fase de lavratura. Para fins de cumprimento do artigo 8º da Resolução nº 23.172, de 27 de outubro de 2009, o acesso ao conteúdo da decisão deverá ser realizado pelo áudio disponível nesta pesquisa”*. Tal artigo dispõe que:

Art. 8º No caso de acórdãos publicados em sessão, em cujos julgamentos tenham ocorrido debates ou votos proferidos oralmente, o acesso ao conteúdo do áudio do julgamento, para fim de interposição de recurso, dar-se-á por meio de consulta pelo interessado ao acervo sonoro das sessões plenárias, disponível na página eletrônica do TSE na internet, no endereço <http://www.tse.jus.br>.

Parágrafo único. Na hipótese do caput, a transcrição do áudio do julgamento será realizada posteriormente, para fim de registro documental no Sistema de Composição de Acórdãos e Resoluções e nos autos respectivos.

5. Como se pode ver do referido artigo, a despeito de haver uma disciplina para permitir a interposição do recurso antes de estar “lavrado o acórdão”, porque na hipótese do processo de registro de candidatura a publicação se dá, *ex lege*, na própria sessão de julgamento, está expresso no referido artigo que será necessário proceder à transcrição do áudio, posteriormente, nos respectivos autos.

6. Há, até o presente momento (6.9.10), um atraso certo de 12 (doze) dias para a lavratura do acórdão, sem indicação de que poderá deixar de ocorrer tal atraso em algum espaço de tempo, porque nenhuma informação é dada pelo eg. TSE.

7. **O atraso na lavratura do acórdão repercutirá, necessariamente, no processamento do recurso extraordinário** -- que a presente reclamação não é substitutiva, uma vez que nele sustenta-se a violação ao princípio da irretroatividade da lei mais gravosa, da violação à coisa julgada, da violação ao princípio da inocência e não apenas a que consta da presente reclamação (princípio da anualidade da lei eleitoral) -- **já que, somente depois de ser “transcrito nos autos respectivos” os votos e os debates e que deverá o processo ser enviado para esse eg. STF.**

8. Acresce que, nos termos do art. 281, § 1º do Código Eleitoral, cumpria à Presidência do eg. TSE, no prazo de 48 horas após a interposição do RE, proferir despacho de admissibilidade e, deferindo o recurso, remeter os autos a esse eg. STF:

Art. 281. São irrecuráveis as decisões do Tribunal Superior, salvo as que declararem a invalidade de lei ou ato contrário à Constituição Federal e as denegatórias de habeas corpus ou mandado de segurança, das quais caberá recurso ordinário para o Supremo Tribunal Federal, interposto no prazo de 3 (três) dias.

§ 1º Juntada a petição **nas 48 (quarenta e oito) horas seguintes, os autos serão conclusos ao Presidente do Tribunal, que, no mesmo prazo, proferirá despacho fundamentado, admitindo ou não o recurso.**

§ 2º Admitido o recurso, será aberta vista dos autos ao recorrido para que, dentro de 3 (três) dias, apresente as suas razões.

§ 3º **Findo esse prazo, os autos serão remetidos ao Supremo Tribunal Federal.**

9. Exaurido o prazo para a prolação do despacho de admissibilidade às 16:53 hs do dia 02.09.10 -- pois os autos foram conclusos à Presidência do TSE às 16:52 hs do dia 31.08.10 -- e passados já 6 (seis) dias, portanto, muito mais do que 24 horas, **não pode o reclamante prever em quanto tempo mais haverá a eg. Presidência do TSE de proferir o exame de admissibilidade do recurso** e remeter os autos para esse eg. STF, ainda mais diante da primeira consideração de que tal envio somente se dará depois de lavrado o acórdão.

10. Não é demais lembrar que, nos termos do art. 16, § 1º, da Lei n. 9.504/97, **a data fatal para que o eg. TSE tivesse julgado o RO do ora reclamante era o dia 19.08.10** e não 25.08.10, bem como que o descumprimento desse prazo implicaria a atuação do Conselho Nacional de Justiça, nos termos do § 2º do mesmo art. 16, recém introduzido pela Lei n. 12.034/09, ao se reportar à necessidade de proceder-se a representação ao CNJ diante do vencimento do referido prazo:

Art. 16. Até quarenta e cinco dias antes da data das eleições, os Tribunais Regionais Eleitorais enviarão ao Tribunal Superior Eleitoral, para fins de centralização e divulgação de dados, a relação dos candidatos às eleições majoritárias e proporcionais, da qual constará obrigatoriamente a referência ao sexo e ao cargo a que concorrem.

§ 1º Até a data prevista no caput, todos os pedidos de registro de candidatos, inclusive os impugnados, e os respectivos recursos, devem estar julgados em todas as instâncias, e publicadas as decisões a eles relativas.

*§ 2º **Os processos de registro de candidaturas terão prioridade sobre quaisquer outros, devendo a Justiça Eleitoral adotar as providências necessárias para o cumprimento do prazo previsto no § 1º**, inclusive com a realização de sessões extraordinárias e a convocação dos juízes suplentes pelos Tribunais, **sem prejuízo da eventual aplicação do disposto no art. 97 e de representação ao Conselho Nacional de Justiça.** (...)*

*Art. 97. **Poderá o candidato, partido ou coligação representar ao Tribunal Regional Eleitoral contra o Juiz Eleitoral que descumprir as disposições desta Lei ou der causa ao seu descumprimento, inclusive quanto aos prazos processuais; neste caso, ouvido o representado em vinte e quatro horas, o Tribunal ordenará a observância do procedimento que explicitar, **sob pena de incorrer o Juiz em desobediência.*****

§ 1º É obrigatório, para os membros dos Tribunais Eleitorais e do Ministério Público, fiscalizar o cumprimento desta Lei pelos juízes e promotores eleitorais das instâncias inferiores, determinando, quando for o caso, a abertura de procedimento disciplinar para apuração de eventuais irregularidades que verificarem. (Incluído pela Lei n. 12.034, de 2009)

§ 2º No caso de descumprimento das disposições desta Lei por Tribunal Regional Eleitoral, a representação poderá ser feita ao Tribunal Superior Eleitoral, observado o disposto neste artigo. (Renumerado do parágrafo único pela Lei n. 12.034, de 2009)

11. Feito esse registro, pede licença o reclamante para solicitar a comparação da atuação do Tribunal Regional Eleitoral do CE com a atuação do eg. TSE, para se ter a certeza de que o primeiro observou rigorosamente os prazos legais e da Resolução, enquanto que o segundo não, d.v., excetuando-se a PGE e o Min.

Relator do feito. Basta ver que, perante o Regional, após o MPE ter apresentado as contra-razões ao RO em 02.08.10, determinou aquela Corte o envio dos autos para o TSE no dia seguinte, 03.08.10. Já o eg. TSE, não apenas não concluiu o julgamento no prazo legal, como não lavrou o acórdão, também não procedeu ao exame de admissibilidade do RE para envio a esse eg. STF.

12. Resta demonstrada, pois, que a sucessão de fatos ocorridos nos presentes autos -- **o primeiro processo sobre a aplicação da LC 135 nas Eleições de 2010 julgado perante o eg. TSE** -- está impedindo que ele chegue a esse eg STF para que essa Corte Constitucional possa apreciar **as várias questões de natureza eminentemente constitucionais deduzidas, especialmente a pertinente ao princípio da anualidade da lei eleitoral (CF., art 16)**, antes da realização das Eleições de 2010, as quais estão submetidas ao regime da repercussão geral, que foi assim deduzido na petição de RE:

“1 – REPERCUSSÃO GERAL MANIFESTA: CONSTITUI QUESTÃO “JURÍDICA” RELEVANTE, QUE ULTRAPASSA OS INTERESSES SUBJETIVOS DA CAUSA, A DEFINIÇÃO PELO “STF” SOBRE A APLICAÇÃO IMEDIATA DA LC 135, EM FACE DO ART. 16 DA CF (PRINCÍPIO DA ANUALIDADE DA LEI ELEITORAL), DO ART. 5º, INC. XXXVI (IMPOSSIBILIDADE DE A LEI RETROAGIR PARA ATINGIR A COISA JULGADA), E 5º, INC. LVII (PRESUNÇÃO DE INOCÊNCIA)

1. *A despeito de a legislação eleitoral possuir disciplina própria com relação aos recursos cabíveis contras as decisões proferidas pelos juízos e tribunais eleitorais, na parte que toca ao RE há de se observar a disciplina constitucional, legal e regimental destinada ao processo do Supremo Tribunal Federal.*

2. *Por essa razão, quando o Supremo Tribunal Federal passou a exigir que a parte demonstre a “repercussão geral” da matéria constante dos REs dirigidos àquela Corte -- QO no AI n. 664.567/RS -- não fez qualquer ressalva com relação à questão nele veiculada (penal, trabalho, militar ou eleitoral) ou com relação ao Tribunal prolator da decisão recorrida (STJ, TST, STM, TSE, TJs, TRFs).*

3. *Basta ver que em determinada decisão a Presidência do TSE afirmou a necessidade de o recorrente deduzir, no RE eleitoral, a preliminar de “repercussão geral” (Despacho publicado no DJ de 27.10.08, na Pet n. 2756):*

(...)

4. *Sendo necessária a demonstração da “repercussão geral” para o fim de proceder-se ao exame da admissibilidade do RE, cumpre ao recorrente demonstrar que, no caso, é manifesta a presença da “repercussão geral”, uma vez que se **mostra de grande relevância jurídica**, que ultrapassa os interesses subjetivos desta causa, **a definição por parte do Supremo Tribunal Federal** a respeito da aplicabilidade imediata ou não da Lei Complementar n. 135/2010.*

5. *É que, no caso, se está diante de norma de direito eleitoral cuja aplicação depende, necessariamente, do exame das normas da Constituição Federal.*

6. *Com efeito, diante das respostas dadas pelo eg. TSE às consultas n. 1120 e 1147, entenderam diversos Tribunais Regionais Eleitorais não se submeter ao entendimento acolhido, sob o argumento de que envolvendo a aplicabilidade da LC 135 matéria eminentemente constitucional, a última palavra a ser dada seria do eg. STF e não do eg. TSE.*

7. *Tem-se a notícia de que pelo menos dez (10) Tribunais Regionais Eleitorais proferiram decisões em face das impugnações a registro de candidatura (a) seja afastando a aplicação da LC 135 nas Eleições de 2010 por força do art. 16 da CF, (b) seja afastando a aplicação da LC 135 em face de fatos pretéritos a ela, por força da impossibilidade de a lei retroagir para alterar a coisa julgada e o ato jurídico perfeito.*

8. *Daí o eg. TSE estar recebendo um número sem precedentes de recursos, já que as partes litigantes não se conformam com as decisões proferidas pelas Cortes Regionais e não se conformarão, certamente, com a decisão proferida pelo eg. TSE.*

9. *Efetivamente, a grande divergência ocorrida entre os diversos magistrados integrantes da Justiça Eleitoral, inclusive do eg. TSE revela por si só a relevância jurídica da questão, que inegavelmente transcende e ultrapassa os interesses subjetivos dessa causa.*

10. *A hipótese, portanto, é de reconhecimento da repercussão geral, pois o Supremo Tribunal Federal ainda não teve oportunidade de apreciar tal questão, de manifesta relevância jurídica que vai além dos interesses subjetivos da causa, configurando a hipótese do art. 543-A, § 1º, do CPC.*

11. *Acresce que a questão em debate tão pode ser submetida à hipótese do § 3º do art. 534-A, do CPC, para o fim da configuração da repercussão geral, uma vez que a decisão do TSE, quanto a aplicação do art. 16, da CF, está contrariando a jurisprudência dominante do eg. TSE, assim como com relação à aplicação do art. 5º, XXXVI (irretroatividade para alterar a coisa julgada) e do art. 5º, LVII (princípio da presunção de inocência).”*

13. O prejuízo para o ora reclamante -- decorrente de uma morosidade que a Constituição Federal não mais admite após a alteração promovida pela EC 45 ao acrescentar a garantia da duração razoável do processo no inciso LXXVII do art. 5º da CF -- é imensurável, pois todo e qualquer eleitor poderá ter dúvida quanto a validade do seu voto, diante de decisões proferidas pelo TRE e pelo TSE.

14. Está havendo, no caso, uma exploração indevida de adversários políticos sobre o fato de a Justiça Eleitoral ter recusado o registro do ora reclamante, por mais que tais decisões se mostrem contrárias às decisões vinculantes desse STF.

15. Só que **essa exploração indevida somente está ocorrendo em razão da morosidade injustificada do processamento do processo de registro do ora recorrente perante o TSE**, uma vez que os autos encontram-se naquela Corte há mais de 1 (mês) dias, vale dizer, encontram-se há exatos 33 (trinta e três) dias.

16. Tais fatos estão a configurar, d.v., uma **modalidade de usurpação da competência dessa eg. Corte**, na medida em que a **estão impedindo e de exercer, a tempo e modo, sua competência em face do RE já interposto.**

17. Com efeito, se a Lei Eleitoral estabeleceu no art. 97-A que o prazo razoável de duração de um processo que possa resultar em perda de mandato eletivo é o período máximo de 1 (um) ano, dúvida não pode haver que o prazo razoável de duração de um processo que possa resultar no deferimento ou indeferimento do registro de candidato -- na situação excepcional que implique o julgamento de um RE pelo eg. STF -- será algum prazo entre os 45 (quarenta e cinco) dias que antecedem a eleição no qual a Justiça Eleitoral já deveria ter julgado todos os recursos de registro eleitoral e a data da eleição:

Art. 97-A. Nos termos do inciso LXXVIII do art. 5º da Constituição Federal, considera-se duração razoável do processo que possa resultar em perda de mandato eletivo o período máximo de 1 (um) ano, contado da sua apresentação à Justiça Eleitoral. (Incluído pela Lei n. 12.034, de 2009)
§ 1º A duração do processo de que trata o caput abrange a tramitação em todas as instâncias da Justiça Eleitoral. (Incluído pela Lei n. 12.034, de 2009)
§ 2º Vencido o prazo de que trata o caput, será aplicável o disposto no art. 97, sem prejuízo de representação ao Conselho Nacional de Justiça. (Incluído pela Lei n. 12.034, de 2009)

18. Como o registro do ora reclamante vem a ser o primeiro que foi julgado pelo eg. TSE em face da LC 135, dúvida não pode haver que **já seria possível ter ocorrido até mesmo o julgamento do RE por esse eg. STF** caso o TSE tivesse observados os prazos da lei e da Resolução n. 23.221, pois foram consumidos indevidamente 19 (dezenove) dias, já que os autos poderiam ter sido encaminhados a esse eg. STF no dia 18.08.10.

19. No caso sob exame está em risco exatamente a possibilidade de não haver tempo de esse eg. TSE julgar o recurso extraordinário interposto, em decorrência dos procedimentos levados a efeito pelo TSE na lavratura do acórdão e na apreciação de admissibilidade do recurso.

20. Daí o **cabimento da presente reclamação**, inicialmente, pela **usurpação da competência desse eg. STF decorrente da retenção indevida e ilegal**, d.v., pelo eg. TSE, dos autos nos quais foi interposto o recurso extraordinário.

II – O CABIMENTO DA RECLAMAÇÃO PELA AFRONTA À AUTORIDADE DA FUNDAMENTAÇÃO OU DOS MOTIVOS DETERMINANTES DE DECISÃO EM “ADI” DADA SUA EFICÁCIA “ERGA OMNES” E EFEITO VINCULANTE.

21. Constitui entendimento já pacificado nesse eg. STF que as decisões proferidas em sede de controle concentrado de constitucionalidade possuem eficácia *erga omnes* e efeito vinculante transcendente inclusive quanto aos fundamentos e aos motivos determinantes, por força do art. 102, § 2º, da CF, bem ainda do § único do art. 28, da Lei n. 9.868/99.

22. Em razão dessa eficácia *erga omnes* e do efeito vinculante, passou esse eg. Supremo Tribunal Federal a admitir o uso da reclamação não apenas por aqueles que figuraram como partes na ação, como também por qualquer jurisdicionado que tenha contra si um provimento jurisdicional ou administrativo, versando sobre a mesma questão jurídica, que seja contrário à decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal em sede de controle concentrado de constitucionalidade.

23. A título de exemplo desse entendimento cita o reclamante a Reclamação n. 3.626 (Ag.Rg.), da Relatoria do em. Min. Cezar Peluso, cujos termos, no ponto em que ressalta a eficácia vinculante transcendente, possui o seguinte texto:

“O SENHOR MINISTRO CEZAR PELUSO - (Relator): 1. Trata-se de agravo regimental interposto contra decisão do seguinte teor:

*DECISÃO: 1. Trata-se de **reclamação**, com pedido de liminar, movida por Milton Santana Lima Filho, e na qual este **impugna decisão em que a Corte Especial do Tribunal de Justiça de Pernambuco determinou a instauração de processo administrativo disciplinar contra o reclamante (fls. 02/11). Segundo o autor, a decisão reclamada teria afrontado a autoridade do acórdão proferido pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento da ADI nº 2.580, em que se declarou a inconstitucionalidade de dispositivo de lei do Estado do Ceará que atribuía a órgão fracionário do Tribunal de Justiça competência para o julgamento de processos disciplinares contra magistrados. De acordo com o decidido na oportunidade, a norma violava o art. 93, inc. X, da Constituição da República. Invocando, assim, o efeito vinculante transcendente dos motivos determinantes** daquele acórdão, pede o reclamante **lhe seja reconhecida a violação pela decisão reclamada, com a conseqüente cassação desta. Prestadas as informações, veio aos autos o parecer da Procuradoria-Geral da República, pela procedência da reclamação (fls. 968/974). 2. Adequado o remédio processual. Conforme já assentou a Corte, os fundamentos ou motivos determinantes de decisão proferida no âmbito de controle concentrado e abstrato de constitucionalidade, seja em sede liminar, seja em pronunciamento definitivo, são dotados de eficácia vinculante transcendente (art. 102, § 2º, da CF; art. 28, § único, da Lei nº 9.868, de 10.11.1999), apta a ensejar, quando contrariado o entendimento que ali se firmou, por outro órgão do Poder Judiciário ou pela administração pública, a propositura de reclamação ao Supremo Tribunal Federal (art. 102, inc. I, “I”, da CF), para fazer prevalecer-lhe a postura adotada (RCL nº 2.363, Rel. Min. GILMAR MENDES, DJ de 01.04.2005; RCL nº 2.143-AgR, Rel. Min. CELSO DE MELLO, DJ de 06.06.2003; RCL nº 1.987, Rel. Min. MAURÍCIO CORRÊA, DJ de 21.05.2004; RCL nº 1.722, Rel. Min. CELSO DE MELLO, DJ de 13.05.2005; RCL nº 3.625-MC, Rel. Min. CELSO DE MELLO, DJ de 08.11.2005; RCL nº 3.291, Rel. Min. CEZAR PELUSO, DJ de 31.05.2005; RCL nº 2.986-MC, Rel. Min. CELSO DE MELLO, DJ de 18.03.2005; RCL nº 2.291-MC, Rel. Min. GILMAR MENDES, DJ de 01.04.2003). 3. Mas, inconsistente no mérito. Só se torna lícito falar em afronta à eficácia vinculante da ratio decidendi de decisão proferida por esta Corte,***

no bojo de ADI ou ADC, nos casos em que o provimento jurisdicional ou administrativo impugnado verse a mesma questão jurídica, decidida em sentido contraditório ao teor do aresto invocado como paradigma. É preciso que a matéria de direito debatida no pronunciamento, cuja autoridade se alega ofendida, seja em tudo semelhante, senão idêntica, àquela sobre a qual se funda a decisão que teria desembocado em conclusão oposta. De outra forma, distintas as situações, não se justifica nem legitima a imposição da eficácia vinculante para além dos limites objetivos e subjetivos da ação em que se exerceu controle concentrado de constitucionalidade.”

24. Como se pode ver desse precedente, para ser cabível a reclamação, necessário será observar que a *“afrenta à eficácia vinculante da ratio decidendi de decisão proferida por esta Corte, no bojo de ADI ou ADC, nos casos em que o provimento jurisdicional ou administrativo impugnado verse a mesma questão jurídica, decidida em sentido contraditório ao teor do aresto invocado como paradigma.”*

25. Especialmente em face de decisão proferida pelo Tribunal Superior Eleitoral que desafiava efeito vinculante e eficácia erga omnes de decisões proferidas em sede de ADI por esse eg. STF, assim decidiu essa eg. Corte (STF, Pleno, Reclamação n. 4587/BA, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, DJ. 23.03.07):

*“EMENTA: Reclamação. Processo de eleição do Presidente do Tribunal Regional Eleitoral da Bahia: alegação de desrespeito à autoridade das decisões proferidas nas ADIns 841, 1422, 1503, 2012, 2370 e 2993: procedência, em parte. 1. O TRE-BA, à vista da recusa à eleição para Presidente da Desembargadora Vice-Presidente, reelegeu o seu Presidente, que fora reconduzido pelo Tribunal de Justiça do Estado para cumprir o segundo biênio naquele órgão da Justiça Eleitoral. 2. A decisão reclamada, do Tribunal Superior Eleitoral, manteve decisão liminar do Corregedor-Geral Eleitoral que suspendera os efeitos da eleição realizada. 3. Improcedência do pedido, quanto ao tópico do ato reclamado referente à reelegibilidade dos presidentes dos TREs, tema que não foi objeto de consideração, sequer incidente, nos acórdãos invocados. 4. **Procedência da reclamação, quanto à aplicação ao caso do art. 102 da LOMAN, que viola o § 2º do artigo 121 da Constituição da República, segundo a leitura que lhe dera o Supremo Tribunal na ADIn 2993, 10.12.03, Carlos Velloso, quando se assentara que não só a duração bienal da investidura no TRE, mas também a possibilidade de sua renovação dimanam da Constituição mesma, e, portanto, são insusceptíveis de alteração ou restrição por qualquer norma infraconstitucional.** 5. Reclamação julgada procedente, em parte, para cassada, no ponto, a decisão reclamada - assegurar ao Desembargador reclamante a integridade do seu mandato bienal em curso, de Juiz do TRE-BA, por força de sua recondução por ato do Tribunal de Justiça do Estado da Bahia.”*

26. É exatamente isso que ocorre no caso sob exame, conforme demonstrará o reclamante, já que tanto o TRE-DF, ao rejeitar seu pedido de registro de candidatura, como o TSE, na resposta dada à Consulta n. 1120 e nos julgamentos de casos concretos supervenientes, decidiram de forma diametralmente oposta à que esse eg. STF decidiu nas ADIs 354, 3345, 3685, 3741 e 4307, quando assentou que o

art. 16 da CF encerra o princípio do “devido processo legal eleitoral”, ao qual devem ser submetidas as leis que alterem o “processo eleitoral”.

III – OS PRECEDENTES, RECENTÍSSIMOS, DAS RECLAMAÇÕES N. 10.445 E 10.456, NAS QUAIS OS MINISTROS CELSO DE MELLO E GILMAR MENDES ADMITIRAM O CABIMENTO DA “RECLAMAÇÃO” PARA AFASTAR O CASO CONCRETO DO EXAME DA LC 135/2010

27. Convém ainda ao reclamante demonstrar que em casos mais recentes, diante da possibilidade de ser aplicada a LC 135 a determinados agentes públicos pela Justiça Eleitoral, em decorrência de decisão proferida por Tribunais de Contas de forma contrária à decisões proferidas em ADIs, entenderam os Ministros Gilmar Mendes e Celso de Mello por suspender os efeitos das decisões proferidas pelos Tribunais de Contas, como se pode ver da transcrição da decisão proferida na MC da Reclamação n. 10.456 (DJ. 24.08.10, do Min. Gilmar Mendes, que reproduz integralmente a decisão do Min. Celso de Mello na Reclamação n. 10.445, DJ. 17.08.10):

“DECISÃO: Eugênio Rabelo, ex-Prefeito do Município de Ibicutinga-CE, ajuíza a presente reclamação, com pedido de liminar, contra atos do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará (TCM/CE).

Em síntese, alega o reclamante que diversas decisões do órgão reclamado (especificadas na peça inicial), resultantes do julgamento de contas de gestão e de tomadas de contas especiais relativas ao período que em que exerceu o cargo de Prefeito Municipal de Ibicutinga-CE (mandatos de 1997-2000 e 2001-2004), teriam violado a autoridade dos acórdãos proferidos por esta Corte nas Ações Diretas de Inconstitucionalidade n.ºs 3.715/TO, 1.779/PE e 849/MT.

A tese é a de que, conforme as referidas decisões do Supremo Tribunal Federal, o Tribunal de Contas dos Municípios, o qual deve observar o modelo federal de organização do Tribunal de Contas da União conformado pelas normas constitucionais dos artigos 71 a 75 da Constituição da República, não tem atribuição de julgar as contas prestadas pelo Chefe do Poder Executivo local, mas apenas de emitir parecer prévio a ser enviado à Câmara Municipal, órgão competente para efetivamente exercer o julgamento das contas.

A urgência da pretensão cautelar estaria no fato de que, nos termos do art. 1º, I, “g”, da Lei Complementar n.º 64/90 (Lei das Inelegibilidades), na redação que lhe conferiu a Lei Complementar n.º 135/2010, o reclamante poderá ficar inelegível para as próximas eleições. Informa, assim, que teve seu nome inscrito na lista de inelegíveis enviada pelo TCM/CE à Justiça Eleitoral e que, atualmente, seu registro de candidatura está impugnado perante o Tribunal Regional Eleitoral.

Em 13.8.2010, requisitei informações ao Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará. Decido.

Estão presentes os pressupostos legais para a concessão do pedido de medida liminar. Conforme relatado na petição inicial, e demonstrado pelos documentos que a acompanham, os atos impugnados dizem respeito ao julgamento, pelo Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará, de processos de prestação de contas de gestão (Acórdãos n.ºs 916/03, 2815/03, 1803/05, 4154/06, 4017/06, 3116/06, 5632/07, 3756/06, 5471/08, 3782/06, 320/07) e de tomadas de contas

especial (Acórdãos nºs 5618/07, 103/07, 5469/07, 2839/06, 1492/07), relativos às contas prestadas pelo Chefe do Poder Executivo do Município de Ibicutinga-CE.

(...)

Esses entendimentos foram corroborados em recente decisão proferida pelo Ministro Celso de Mello em caso praticamente idêntico ao versado na presente reclamação (RCL nº 10.445, Rel. Min. Celso de Mello, julg. em 12.8.2010), nos seguintes termos:

“Impende verificar, agora, se a situação exposta na presente reclamação pode traduzir, ou não, hipótese de ofensa à autoridade das decisões emanadas do Supremo Tribunal Federal, proferidas, com eficácia vinculante, em sede de fiscalização normativa abstrata, e indicadas como paradigmas de confronto.

E, ao fazê-lo, observo que os elementos produzidos na presente sede reclamatória parecem evidenciar o alegado desrespeito à autoridade das decisões que esta Suprema Corte proferiu nos julgamentos da ADI 849/MT e da ADI 3.175/TO, revelando-se suficientes para justificar, na espécie, o acolhimento da pretensão cautelar deduzida pelo reclamante.

É que, no caso ora em exame, trata-se de hipótese que deve ser interpretada, no que concerne aos Chefes do Poder Executivo da União, dos Estados-membros, do Distrito Federal e dos Municípios, em consonância com quanto dispõem os arts. 71, inciso I, 75, “caput”, e 31 e seus parágrafos 1º e 2º, todos da Carta Política.

Esses preceitos constitucionais permitem definir, como órgão competente para apreciar as contas públicas do Presidente da República, dos Governadores e dos Prefeitos Municipais, o Poder Legislativo, a quem foi deferida a atribuição de efetuar, com o auxílio opinativo do Tribunal de Contas correspondente, o controle externo em matéria financeira e orçamentária. As contas públicas dos Chefes do Executivo devem sofrer o julgamento - final e definitivo - da instituição parlamentar, cuja atuação, no plano do controle externo da legalidade e regularidade da atividade financeira do Presidente da República, dos Governadores e dos Prefeitos Municipais, é desempenhada com a intervenção “ad coadjuvandum” do Tribunal de Contas.

A apreciação das contas prestadas pelo Chefe do Poder Executivo - que é a expressão visível da unidade institucional desse órgão da soberania do Estado - constitui prerrogativa intransferível do Legislativo, que não pode ser substituído pelo Tribunal de Contas, no desempenho dessa magna competência, que possui extração nitidamente constitucional.

A regra de competência inscrita no art. 71, inciso II, da Carta Política - que submete ao julgamento desse importante órgão auxiliar do Poder Legislativo as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta - não legitima a atuação exclusiva do Tribunal de Contas, quando se tratar de apreciação das contas do Chefe do Executivo, pois, em tal hipótese, terá plena incidência a norma especial consubstanciada no inciso I desse mesmo preceito constitucional.

Há, pois, uma dualidade de regimes jurídicos a que os agentes públicos estão sujeitos no procedimento de prestação e julgamento de suas contas. Essa diversidade de tratamento jurídico, estipulada “ratione muneris” pelo ordenamento constitucional, põe em relevo a condição político-administrativa do Chefe do Poder Executivo.

O eminente Ministro MARCO AURÉLIO, em passagem expressiva de seu douto voto proferido no julgamento do RE 132.747/DF, do qual foi Relator, assinalou, com inteira propriedade, essa dualidade de situações, dando adequada interpretação às normas inscritas nos incisos I e II do art. 71 da Constituição Federal: (...)

Não tem sido diversa a orientação jurisprudencial adotada pelo E. Tribunal Superior Eleitoral, cuja sucessivas decisões sobre o tema ora análise ajustam-se a esse entendimento, afastando, por isso mesmo, para efeito de incidência da regra de competência inscrita no art. 71, inciso I, c/c os arts. 31, § 2º, e 75, todos da Constituição da República, a pretendida distinção entre contas relativas ao exercício financeiro e contas de gestão ou referentes à atividade de ordenador de despesas, como se vê de expressivos acórdãos emanados daquela Alta Corte Eleitoral:

“Registro de candidatura. Prefeito. Inelegibilidade. Art. 1º, I, g, da Lei Complementar nº 64/90. Competência. 1. A competência para o julgamento das contas de prefeito

é da Câmara Municipal, cabendo ao Tribunal de Contas a emissão de parecer prévio, o que se aplica tanto às contas relativas ao exercício financeiro, prestadas anualmente pelo Chefe do Poder Executivo, quanto às contas de gestão ou atinentes à função de ordenador de despesas. 2. Não há falar em rejeição de contas de prefeito por mero decurso de prazo para sua apreciação pela Câmara Municipal, porquanto constitui esse Poder Legislativo o órgão competente para esse julgamento, sendo indispensável o seu efetivo pronunciamento. Agravo regimental a que se nega provimento.”

(REspe n. 33.747-AgR/BA, Rel. Min. ARNALDO VERSIANI – grifei)

“Registro de candidatura. Inelegibilidade. Art. 1º, I, g, da Lei Complementar nº 64/90. Competência. - A competência para o julgamento das contas do prefeito é da Câmara Municipal, cabendo ao Tribunal de Contas a emissão de parecer prévio, o que se aplica tanto às contas relativas ao exercício financeiro, prestadas anualmente pelo Chefe do Poder Executivo, quanto às contas de gestão ou atinentes à função de ordenador de despesas. Recurso especial provido.”

(REspe n. 29.117/SC, Rel. Min. ARNALDO VERSIANI - grifei)

“CONTAS - PREFEITO - REJEIÇÃO - DECURSO DE PRAZO. Consoante dispõe o artigo 31 da Constituição Federal, descabe endossar rejeição de contas considerado o decurso de prazo para a Câmara Municipal exercer crivo tendo em conta parecer, até então simples parecer, do Tribunal de Contas.”

(RO n. 1.247/GO, Rel. Min. MARCO AURÉLIO – grifei)

Sendo assim, em face das razões expostas e em juízo de estrita deliberação, defiro o pedido de medida cautelar, em ordem a **suspender “os efeitos da decisão administrativa prolatada pelo TCM/CE, PROC. Nº. 16498/09, consubstanciada no ACÓRDÃO DE Nº. 1480/10, até o julgamento final da presente demanda”** (grifei).

A decisão do Ministro Celso de Mello está resumida na seguinte ementa:

“EMENTA: RECLAMAÇÃO. ADMISSIBILIDADE. LEGITIMAÇÃO ATIVA DA PARTE RECLAMANTE. PREFEITO MUNICIPAL. CONTAS PÚBLICAS. JULGAMENTO. COMPETÊNCIA, PARA TAL FIM, DA CÂMARA DE VEREADORES. ATRIBUIÇÃO EXCLUSIVA DO PODER LEGISLATIVO LOCAL QUE SE ESTENDE TANTO ÀS CONTAS ANUAIS RELATIVAS AO EXERCÍCIO FINANCEIRO QUANTO ÀS CONTAS DE GESTÃO (OU REFERENTES À FUNÇÃO DE ORDENADOR DE DESPESAS) DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO MUNICIPAL. FUNÇÃO OPINATIVA, EM TAIS HIPÓTESES, DO TRIBUNAL DE CONTAS. PARECER PRÉVIO SUSCETÍVEL DE REJEIÇÃO PELO PODER LEGISLATIVO MUNICIPAL (CF, ART. 31, § 2º). SUPREMACIA HIERÁRQUICO-NORMATIVA DA REGRA CONSTITUCIONAL QUE CONFERE PODER DECISÓRIO, EM SEDE DE FISCALIZAÇÃO EXTERNA, À INSTITUIÇÃO PARLAMENTAR, SOBRE AS CONTAS DO CHEFE DO EXECUTIVO. MEDIDA CAUTELAR DEFERIDA .”

Tais fundamentos são suficientes para a concessão da medida cautelar.

Assim, com essas breves considerações, em juízo sumário de análise preliminar do processo, defiro o pedido de medida liminar, para suspender os efeitos das decisões proferidas pelo Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará citadas na petição inicial: Acórdãos nºs 916/03, 2815/03, 1803/05, 4154/06, 4017/06, 3116/06, 5632/07, 3756/06, 5471/08, 3782/06, 320/07, 5618/07, 103/07, 5469/07, 2839/06, 1492/07.”

28. Entenderam esses eminentes Ministros que as decisões proferidas pelos Tribunais de Contas dos Estados não poderiam subsistir, porque contrariavam a autoridade de acórdãos proferidos em determinadas ADIs nas quais esse eg. STF havia decidido que os Tribunais de Contas não tem o poder de julgar contas, mas apenas de emitir parecer, competindo ao Poder Legislativo realizar o julgamento.

29. Situação assemelhada se dá no caso sob exame.

30. Como será demonstrado nos capítulos seguintes, diante do entendimento consagrado por esse STF, no sentido de que o “processo eleitoral” previsto no art. 16 da CF alcançaria tanto as normas de “direito material” eleitoral, como as normas de “direito processual” eleitoral, não poderiam os órgãos integrantes da Justiça Eleitoral, e, em especial, o eg. TSE, afastar a aplicação do princípio contido no art. 16 em face da LC 135/10, sob o fundamento de que a referida lei complementar, por veicular apenas normas de “direito material” -- o que é equivocado porque ela contém normas de direito material e de direito processual -- não teria de se submeter ao princípio contido no referido art. 16 da CF.

IV – A DECISÃO DO TSE (AMPARADA NA CONSULTA 1120) ESTÁ DESAFIANDO A AUTORIDADE DE “TODAS” AS “ADIs” JULGADAS POR ESSE “STF” NAS QUAIS RESTOU RECONHECIDO QUE O “PROCESSO ELEITORAL” PREVISTO NO ART. 16 DA CF NÃO SE REFERE APENAS ÀS NORMAS DE “DIREITO PROCESSUAL ELEITORAL”, MAS A TODA E QUALQUER NORMA, INCLUSIVE DE “DIREITO MATERIAL”, QUE ALTERE O “PROCESSO ELEITORAL”

31. O eg. TSE entendeu aplicar a LC 135/2010 sob o fundamento de que o art. 16 da CF estabeleceria o princípio da anualidade da lei eleitoral apenas para as normas de “direito processual eleitoral”, afastando a aplicação do princípio as normas de “direito material”, amparando-se, também, no entendimento do Tribunal Superior Eleitoral veiculado na Consulta n. 1120.

32. Na sessão de 17.08.10, quando teve início o julgamento do RO 433627, o Min. Arnaldo Versiani proferiu voto singelo, divergindo do Min. Relator, Marcelo Ribeiro, no qual se restringiu à fundamentação contida na Resolução n. 1120 do eg. TSE. Posteriormente, após o voto vista do Min. Ricardo Lewandowski para tratar havia pedido vista antecipada, o Min. Arnaldo Versiani acabou por acompanhar o Min. Ricardo Lewandowski quando aos demais fundamentos, como constou das notas taquigráficas:

O SENHOR MINISTRO ARNALDO VERSIANI: Senhor Presidente, pedindo venia ao relator, acompanho Vossa Excelência.

33. Diante, porém, da proclamação do acórdão de que teria sido designado redator do acórdão o Min. Arnaldo Versiani, é preciso ter em conta o seguinte trecho do voto do Ministro Ricardo Lewandowski:

Registro, por oportuno, que este Tribunal, ao apreciar a Cta 1.120-26/DF, Rel. Min. Hamilton Carvalho, assentou a plena aplicabilidade da Lei Complementar 135/2010 para as eleições 2010. À ocasião, o eminente Relator assentou que

“as inovações trazidas pela Lei Complementar nº 135/2010 têm a natureza de norma eleitoral material e em nada se identificam com as do processo eleitoral, deixando de incidir, destarte, o óbice esposado no dispositivo constitucional”.

Nesse sentido também é o entendimento pretérito desta Corte Eleitoral, que, analisando a aplicação do princípio da anterioridade no tocante à Lei Complementar 64/90, assentou que a matéria que cuidava de idêntica questão relativa às inelegibilidades não se insere no rol daquelas que podem interferir no processo eleitoral (CTA 11.173 – Resolução-TSE 16.551, de 31/5/1990, Rel. Min. Octávio Gallotti).

*Ao pontuar que a norma deveria ter **vigência imediata**, o Relator, Min. Octavio Gallotti, destacou que*

“o estabelecimento, por lei complementar, de outros casos de inelegibilidade, além dos diretamente previstos na Constituição, é exigido pelo art. 14, § 9º, desta e não configura alteração do processo eleitoral, vedada pelo art. 16 da mesma Carta”.

(...)

Destaco, por oportuno, trechos dos votos proferidos pelos Ministros Moreira Alves e Néri da Silveira, respectivamente, no julgamento do RE 129.392/DF, verbis:

“Sr. Presidente, a meu ver, a lei complementar a que se refere o § 9º do artigo 14 da Constituição federal não está sujeita à norma do artigo 16 da mesma Carta Magna, a qual visa, apenas, a impedir a edição das mudanças abusivas do processo eleitoral que se faziam pouco antes de cada eleição. Não se aplica ela, porém, a essa lei complementar que a própria Constituição determinou, no referido parágrafo 9º, fosse editada a fim de proteger a normalidade e legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico ou o abuso do exercício de função, cargo ou emprego na administração direta ou indireta”.

“Quando o Direito Eleitoral regula o processo eleitoral já o prevê na sua complexidade. De fato, o processo eleitoral, de acordo com a parte terceira do Código Eleitoral, compreende desde o alistamento dos eleitores até a fase de votação e apuração dos resultados dos pleitos, encerrando-se com a diplomação dos eleitos. Quando, entretanto, a Constituição, que não dispõe sobre o processo eleitoral na sua complexidade, regula a matéria atinente à elegibilidade e inelegibilidade, confere a este tema uma natureza específica.

(...)

Compreendo, pois, que a matéria nunca perdeu a natureza constitucional, e, por isso mesmo, quando se cuida de inelegibilidade, o assunto é de índole constitucional, e não se comporta, a meu ver, dessa sorte, no simples âmbito do processo eleitoral, enquanto este se compõe de procedimentos que visam à realização das diferentes fases do pleito eleitoral, desde o alistamento até a apuração dos resultados e diplomação dos eleitos.

Não tendo, portanto, a matéria de que se cogita nos autos como de natureza processual eleitoral, mas, sim, de índole constitucional, não considero a Lei Complementar nº 64 compreendida na restrição do art. 16, no que concerne à possibilidade da sua imediata aplicação”.

(...)

Afasto, portanto, a alegada violação do art. 16 da Constituição Federal, e passo a examinar o mérito da questão.

13. Os demais Ministros que acompanharam o Min. Relator não divulgaram, ainda, seus votos escritos.

14. Ademais, o Tribunal Superior Eleitoral somente divulgou a mídia da sessão do dia 28.08.10, quando se concluiu o julgamento, tendo deixado de divulgar a mídia dos demais dias, nos quais foram proferidos os votos dos Ministros Marcelo Ribeiro, relator vencido, e Ricardo Lewandowski. **Consta, porém, das notas taquigráficas, sem revisão, a seguinte fundamentação**, quanto a aplicação ou não do art. 16 da CF:

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA: Senhor Presidente, já votei acompanhando Vossa Excelência. Penso que não há como não se aplicar imediatamente essa lei. Farei juntar os fundamentos que apresentei em outra ocasião, mas penso que a Lei Complementar nº 135/2010 em nada agride e não se enquadra nessa condição de não ser aplicada de imediato.

O SENHOR MINISTRO HALMILTON CARVALHIDO: Senhor Presidente, eu também já votei relativamente à matéria e acompanho o voto de Vossa Excelência. Apenas ressalto que tenho voto escrito e procurei interpretar o dispositivo do artigo 16 da Constituição Federal, que extraí conseqüências lógico-dogmáticas do alcance que deve ter essa anterioridade, o que ela representa, como se deve interpretar o termo no processo. Avancei um pouco mais, fiz questão de aprofundar na demonstração doutrinária e teórica de que o tema se refere à capacidade política, que é de direito material. Acompanho Vossa Excelência.

15. Como se pode ver, reafirmaram os Ministros que integraram a corrente vencedora do acórdão ora reclamado o entendimento contido na resposta dada pelo TSE à Consulta 1120, no sentido de que as normas introduzidas pela LC n. 135/2010 não implicariam a alteração do processo eleitoral -- compreendido esse como direito processual eleitoral -- razão pela qual não se estaria diante da hipótese de impor a restrição do art. 16 da CF, vale dizer, a vedação de que a lei somente pudesse ser aplicada na eleição que se realizasse um ano após o início de sua vigência.

35. A fundamentação utilizada foi toda no sentido de demonstrar que a LC 135 teria promovido alteração de normas de “direito material” e não normas de “direito processual”, razão pela qual não se estaria diante da vedação do art. 16 da CF, porque as alterações de “direito material” não se subsumiriam à hipótese do “processo eleitoral” mencionado na norma constitucional.

36. O reclamante esclarece que **não é na sede da presente reclamação que haverá de demonstrar a erronia ou injuridicidade do acórdão reclamado em face do art. 16 da CF. Tal demonstração foi feita no RE.**

37. **Aqui caberá apenas demonstrar que os fundamentos adotados no acórdão recorrido sobre o art. 16 da CF estão desafiando a autoridade das decisões proferidas por esse eg. STF sobre o mesmo art. 16 da CF.**

38. Antes, porém, convém ressaltar que o em. Min. Ricardo Lewandowski fez outras considerações sobre a questão, chegando a afirmar que esse eg. STF teria fixado sua orientação a respeito do art. 16 da CF na ADI n. 3.741. O reclamante demonstrará que tal afirmação não é correta, d.v., em capítulo seguinte (n. VII) destinado a demonstrar a decisão proferida na ADI 3.741, além de não ser aquela na qual o STF fixou o alcance do art. 16 da CF, vem a ser uma decisão na qual o STF deixou de aplicar o art. 16 por compreender que a lei impugnada tratava de temas que não eram pertinentes ao “processo eleitoral”, mas sim de “procedimentos” pertinentes à “propaganda, ao financiamento e à prestação de contas eleitorais”.

39. Importa dizer que, **todos os debates havidos resultaram em uma única conclusão por parte do eg. TSE: a reafirmação da tese posta na Consulta n. 1120, no sentido de que as novas causas de inelegibilidade, previstas na LC 135, por serem “normas de direito material” não estariam submetidas ao princípio da anualidade da de eleitoral**, previsto no art. 16 da CF. Apenas as de “direito processual eleitoral” estariam submetidas ao princípio.

40. Ora, o princípio da anualidade da lei eleitoral foi inserido na Constituição, **como dito pelo Ministro Nelson Jobim ao votar na ADI 3685, exatamente para impedir que fossem criadas novas hipóteses de inelegibilidade no período que antecederesse às eleições em um ano.**

41. Então, a partir dessas considerações, o reclamante passará a demonstrar, detalhadamente, nos itens seguintes, qual o entendimento do eg. STF sobre o art. 16 da CF, em face das decisões proferidas nas ADIs 354, 3685, 3741, 4307 e 3345.

V - O DESAFIO À AUTORIDADE DA DECISÃO PROFERIDA NA ADI 354

42. A primeira decisão com efeito vinculante e eficácia *erga omnes* sobre a correta compreensão do princípio contido no art. 16 da CF, que o reclamante aponta

como desafiada pelo TSE, é a proferida na ADI n. 354, julgada em 1990, na qual o Partido dos Trabalhadores impugnou o artigo 2º. da Lei 8.037, de 25.05.90, no ponto em que determinava sua imediata eficácia, vale dizer, para as eleições que ocorreriam no mesmo ano de 1990.

44. Conquanto esse eg. STF tivesse recusado, naquele caso, por maioria de 6 votos a 5, a observância do princípio da anualidade da lei eleitoral, **até mesmo o então relator, Min. Octávio Gallotti declarou que o “processo eleitoral” mencionado no art. 16 da CF teria um significado amplo e não apenas de normas “processuais”,** ao assinalar que *“a primeira noção a expungir do dispositivo, antes de tentar-se um aprofundamento em sua significação, é a de que a limitação nele instituída não se refere (ou não se restringe, pelo menos) à alteração das regras do processo, tomadas como sendo as de direito judiciário, ou seja aos meios ou instrumentos da composição das lides nas questões eleitorais.”*

45. Foi além o Min. Octávio Gallotti para afirmar que o “processo eleitoral” *“alcança a sucessão, o desenvolvimento e a evolução do fenômeno eleitoral, em suas diversas fases ou estágios, a começar pelo sistema partidário e a escolha de candidatos, passando pela propaganda, e pela organização do pleito propriamente dito, a culminar na apuração do resultado.”*

46. Lembrou S.Exa que *“nessa linha, decidiu, por exemplo, o Tribunal Superior Eleitoral, recusar a vigência imediata da Lei 8.054, de 21-6-90, que prorrogava o prazo de vencimento de registro de partidos com representação parlamentar, federal ou estadual”,* reafirmando, ainda, o que tinha afirmado no julgamento do TSE: *“No caso, em exame, Senhor Presidente, penso que, pelo contrário, estamos diante de um padrão clássico de aplicação do artigo 16 da Constituição Federal. Uma lei que modifica a relação entre os partidos, candidatos e eleitores, modifica a equação, a correlação de forças políticas e mesmo, Senhor Presidente, estando inserida no sistema partidário, como ressaltou o eminente Procurador Geral Eleitoral, parece inegável que altera o processo eleitoral, naquilo que ele tem de mais sensível e peculiar, que é a competição. Julgo que não se pode negar que uma lei que permite a presença no processo eleitoral de determinados partidos políticos, que de outra forma a ele não estariam presentes seja uma regra*

que altera as forças da competição, mesmo plantada dentro da legislação que regula o sistema partidário”.

47. Ocorre que a Lei 8.054 tratava de alterar a forma de se efetuar o “cômputo de votos” fato esse que, no entender do próprio Ministro Octávio Gallotti e dos que o acompanharam, não acarretava “*surpresa da interferência na correlação das forças políticas, no equilíbrio das posições de partidos e candidatos, nos elementos da disputa e de competição, bem como a quebra da isonomia*”.

48. Por isso concluiu, naquele precedente, que “*não estava em causa a captação ou a elaboração de vontade do eleitor, mas sua interpretação, até porque a imperfeição da manifestação dessa vontade (indicação de nome de candidato, acompanhada do Partido pelo qual não foi apresentado) não pode ser tida como consciente, para alcançar determinado resultado*”.

49. Essa situação excepcional, indicada no referido julgamento do STF, jamais poderia ser aplicada para a hipótese de lei complementar que cria novas hipóteses de inelegibilidade. É que a lei que cria novas hipóteses de inelegibilidade é a lei que possui a maior capacidade de alterar a relação existente entre os partidos, candidatos e eleitores, modificando a equação e a correlação das forças políticas, para se valer das mesmas expressões utilizadas pelo em. Min. Octávio Gallotti.

50. **Se na ADI 354 esse eg. STF conferiu ao art. 16 da CF a interpretação acima mencionada, reconhecendo que o princípio visa a impedir a aplicação imediata tanto da norma de “direito processual”, como de “direito material”, ainda que não tenha aplicado o princípio, porque compreendeu que a lei impugnada não veiculava nenhuma dessas modalidades de normas, resta evidenciado que a decisão ora reclamada do TSE, está desafiando a autoridade da decisão desse eg. STF e, assim, submetendo-se à impugnação pela via da reclamação.**

VI – O DESAFIO À DECISÃO PROFERIDA NA ADI 3685

51. Outra decisão proferida por essa eg. Corte, em sede de ADI, que está sendo desafiada pelo TSE, é a proferida na ADI n. 3685.

52. Para demonstrar que tal decisão está sendo desrespeitada pelo TSE, retorna o reclamante ao exame da Consulta 1120, no ponto em que se reportou ao entendimento sufragado na Consulta 11.173, uma vez que esse eg. STF teve a oportunidade de reexaminar a matéria, em sede de recurso extraordinário, porque o TSE havia aplicado o entendimento da Consulta 11.173 em caso concreto que foi levado a julgamento nesse eg. STF (RE 129.392).

53. Examinará essa decisão proferida em sede de RE para demonstrar que, a partir dela, **esse eg. STF veio a fixar, na ADI 3685, o conceito de “devido processo legal eleitoral”**, em face da qual se poderá demonstrar o cabimento da presente reclamação.

54. Refere-se o reclamante ao RE n. 129.392, no qual esse eg. STF rejeitou, novamente pela maioria de 6 votos a 5, a aplicação do princípio da anualidade da lei eleitoral, contido no art. 16 da CF, porém, desta feita, em face da LC 64, assim ementado (STF, Pleno, Min. Sepúlveda Pertence, DJ. 16.04.93):

“EMENTA - I. Processo eleitoral: vacatio legis (CF, art. 16): inteligência. 1. Rejeição pela maioria - vencidos o relator e outros Ministros - da arguição de inconstitucionalidade do art. 27 da LC 64/90 (Lei de Inelegibilidades) em face do art. 16 da CF: prevalência da tese, já vitoriosa no TSE, de que, cuidando-se de diploma exigido pelo art. 14, par. 9., da Carta Magna, para complementar o regime constitucional de inelegibilidades, a sua vigência imediata não se pode opor o art. 16 da mesma Constituição. II. Inelegibilidade: abuso do exercício do poder (CF, art. 14, par. 9.): inteligência. (...)”

55. A importância desse precedente, para que se possa chegar a uma definição sobre a necessidade ou não de a LC 135 ter de observar o art. 16, está no fato de a LC 64, como a LC 135, ter introduzido novas hipóteses de inelegibilidade na legislação eleitoral.

56. A leitura da ementa já permite constatar que uma das teses que havia sido acolhida pelo TSE na antiga Consulta 1173, à qual a atual Consulta 1120 se reportou, não prevaleceu nesse eg. STF, qual seja, a de que as normas da LC n. 64/90 não seriam pertinentes ao “processo eleitoral”, já que deliberou no sentido de rejeitar o RE apenas com base no fundamento de que se tratava de lei complementar destinada a implementar “um novo regime constitucional de inelegibilidades”, o que afastaria a necessidade de se observar o princípio da anualidade da lei eleitoral.

57. Dentre os que reconheciam que a LC 64 deveria observar o princípio da anualidade, pode-se citar os Ministros Sepúlveda Pertence, Marco Aurélio, Carlos Velloso, Celso de Mello e Aldir Passarinho. A leitura dos votos proferidos nesse julgamento revela, efetivamente, que até mesmo alguns dos eminentes Ministros que afastavam a aplicação do princípio da anualidade -- sob o fundamento de que a LC 64 estaria implementando um novo regime constitucional de inelegibilidades previsto na CF de 1988 -- reconheciam que a LC n. 64/90 constituía norma de “processo eleitoral”. Senão vejamos, inicialmente, os votos dos que aplicavam o princípio da anualidade à LC n. 64/90:

Min. Sepúlveda Pertence:

“8. A propósito, como é sabido, o TSE assentou que a LC 64/90 tem aplicação imediata, “por se tratar da edição de lei complementar, exigida pela Constituição (art. 14, § 9º), sem configurar alteração do processo eleitoral vedada pelo art. 16 da mesma Carta” (Resolução 16.551, 31.5.90, Gallotti, DJ 9.7.90).

9. O voto-condutor, do em. Ministro Octávio Gallotti, manteve-se na mesma síntese axiomática da ementa:

“O estabelecimento, por lei complementar, de outros casos, de inelegibilidade, além dos diretamente previstos na Constituição, é exigido pelo art. 14, § 9º, desta e não configura alteração do processo eleitoral, vedada pelo art. 16 da mesma Carta.”

10. De minha parte, como a questão não se me afigurou de solução assim tão evidente, peço vênia para algumas considerações.

11. De início, não tenho dúvidas de que nem o fato de tratar-se de lei complementar nem o cuidar de inelegibilidades ilidiriam, em tese, a incidência, sobre o diploma cuja vigência se discute da regra de direito intertemporal do art. 16 da Constituição determinante de compulsória vacatio de um ano a toda “a lei que alterar o processo eleitoral”.

*12. Lei complementar é lei, e aquela que com base no art. 14, § 9º, da Constituição, modificou o regime precedente das inelegibilidades é, para mim, **lei que altera o processo eleitoral, para o efeito de que se cogita.***

*13. Atento às inspirações teleológicas da regra do art. 16 da Constituição, sustentei, no voto proferido na ADI n. 354, de 20.9.90, que, na interpretação dela, ao conceito de processo eleitoral se devesse empregar **âmbito tão largo quanto o necessário à consecução dos seus fins.** Então, fiquei vencido – posto que na honrosa companhia dos ems. Ministros Marco Aurélio, Carlos Velloso, Celso de Mello e Aldir Passarinho.*

14. Não creio, entretanto, ser rebelde à orientação mais restritiva da douta maioria então formada, quando incluo o regime legal das inelegibilidades nos lindes do processo eleitoral, a cujas alterações se proibiu vigessem na antevéspera de cada pleito.

*15. O art. 16 surge na Constituição como resposta à prática do “casuísmo”, ou seja, da alteração ad hoc da legislação eleitoral, em proveito da facção dominante, segundo as circunstâncias e conveniências previsíveis a cada eleição. Ora, **as alterações da Lei de Inelegibilidades, ampliando ou restringindo-lhe as hipóteses ou os prazos de desincompatibilização, foram um dos campos de eleição dos abusos casuísticos da ordem pretérita, que a inovação do art. 16 buscou obviar para impor uma relativa estabilidade às regras do jogo, eleitoral, essencial à higidez da democracia representativa.***

16. No caso específico da LC 64/90, no entanto, parece que a orientação do TSE partiu, sobretudo, do fato de cuidar-se de uma legislação complementar determinada imperativamente pela própria Constituição para completar o novo regime de inelegibilidades.
17. De fato, em tese, entendo eu também que alterar o processo eleitoral pressupõe por definições que, no âmbito da alteração, já houve disciplina normativa íntegra, completa: só se pode alterar algo que preexistia à alteração.
18. Daí a conclusão que parece subjacente à resolução do TSE: a LC 64/90 não alterou o processo eleitoral, no tocante às inelegibilidades, porque cuidou antes de complementá-lo.
19. O raciocínio parece confortado pela consideração do papel que, desde 1965, o sistema constitucional vem reservando à lei complementar, na composição do regime de inelegibilidades.
20. Com efeito, federalizada a competência para legislar sobre direito eleitoral, a Constituição de 1934 exauria, no art. 112, as hipóteses de inelegibilidade, método igualmente seguido pelo texto original da constituição de 1946 (arts. 138/140).
21. Ainda na vigência da Constituição de 1946, contudo, o sistema de trato constitucional exaustivo de inelegibilidade viria a sofrer a sua primeira ruptura: a EC 14/65, no art. 2º, permitiu – antecipando a figura da lei complementar diferenciada formalmente –, que lei especial, votada por maioria absoluta, somasse novos casos de inelegibilidade àqueles do rol constitucional.
22. A inovação, nos mesmos termos de ampliação facultativa das inelegibilidades, foi repetida na Constituição de 1967 (art. 148).
23. A Carta de 1969 é que aprofundou a experiência, quando não se limitou a permitir, mas determinou que – observadas as hipóteses nela mesma já previstas e “desde já em vigor” – a lei complementar é que estabelecerá os casos de inelegibilidades e os prazos de sua cessação (art. 151).
24. A Constituição vigente, com melhor técnica, manteve substancialmente a mesma fórmula de duplicação das fontes normativas de inelegibilidade: o art. 14 enumerou de logo alguns deles, mas prevendo, em termos compulsórios, que:
- “Art. 14 (...)
- § 9º Lei complementar estabelecerá outros casos de inelegibilidade e os prazos de sua cessação, a fim de proteger a probidade administrativa, a moralidade para exercício de mandato considerada vida pregressa do candidato, e a normalidade e legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico ou o abuso do exercício de função, cargo ou emprego na administração direta ou indireta.”
25. O que, portanto, se tem, no caso, é uma típica e imperativa ordem de legislação se se parte da distinção germânica, acolhida e difundida por Canotilho (Constituição Dirigente e Vinculação do Legislador, Coimbra, 1982, p. 303), entre ordens de legislação, de um lado (i.é., “preceitos que impõem um acto de legislação (ou seqüência de actos) num prazo determinado ou constitucionalmente determinável”) e, de outro, as chamadas imposições constitucionais (i.é, as que não se esgotam num acto legislativo a praticar um lapso temporal determinado, antes constituem directivas, imposições ou ordens permanentes impositivas de um esforço de actualização legiferante permanente a fim de se obter um concretização óptima da lei fundamental”): no art. 14, § 9º, da Constituição vigente – ao contrário do que sucedida na EC 14/65 e na Carta de 67 -, de fato, não se cuidou apenas de confiar à iniciativa do legislador complementar a ampliação dos casos de inelegibilidade, se e quando por ele julgada conveniente ao aperfeiçoamento do regime eleitoral, mas, sim, de impor-lhe o dever de completar ou integrar no pronto, a enumeração constitucional das inelegibilidades, declarada e propositadamente incompleta.
26. Por tudo isso, não hesitaria em perfilhas a orientação do TSE se, realmente, a LC 64/90 se fizesse estrita e logicamente necessária à integração do regime de inelegibilidades da nova ordem constitucional.
27. Entretanto, de minha parte, não logrei superar o obstáculo representação pela recepção, sob a Constituição de 1988, da LC 5/70, isto é, da lei complementar de inelegibilidades vigente sob a ordem pretérita, com as únicas e óbvias ressalvas do que nela seja eventualmente incompatível com as novas regras constitucionais.

28. *Essa recepção completou, no capítulo, o novo regime de inelegibilidades, na data mesma em que se promulgou a atual Constituição: a partir daí, conseqüentemente, qualquer alteração que nele viesse a introduzir nova lei complementar só poderia vigorar um ano depois.*

29. *Certo, em outra decisão a respeito, na mesma data antes mencionada – Resolução 16.551, de 31.5.90, rel. o em. Ministro Pedro Accioly -, o TSE invocou o art. 28 da própria LC 64/90:*

“Art. 28. Revogam-se a Lei Complementar n. 5, de 29 de abril de 1970 e as demais disposições em contrário.

30. Crio, entretanto, que, por si só, essa norma de revogação não resolveria o problema: se se admite, como admito, que a LC 5/70 fora efetivamente recebida pela Constituição, na data desta, a sua abrogação, decretada em 1990, importa na alteração do processo eleitoral e, como o restante da LC 64, só pode vigor um ano após a promulgação do diploma legal.

31. Desse modo, conheço do recurso e lhe dou provimento para – declarando inconstitucional o art 27 da LC 64/90, que lhe prescreve a vigência na data da sua publicação – deferir o registro da candidatura do recorrente: é o meu voto.”

Ministro Marco Aurélio:

“Ora, o que tivemos até a edição dessa Lei Complementar que se aponta conflitante com o artigo 16 ? Tivemos uma outra Lei Complementar norteando o processo eleitoral e, logicamente, se editada a seguinte, a 64, ela veio justamente alterar, o raciocínio é lógico, esse processo eleitoral, ao inserir outros casos de inelegibilidade. Por isso, entendo que o disposto no artigo 16 da Lei Básica aplica-se, também, ao previsto no § 9º do artigo 14, já que a previsão em torno da Lei Complementar dele constante diz respeito a um processo eleitoral.”

Min. Carlos Velloso:

“Sr. Presidente, penso que a Lei Complementar n. 05 foi recebida pela Constituição de 1988 e somente revogada pela Lei Complementar n. 64 que, segundo entendo, altera o processo eleitoral e, por isto mesmo, sujeita-se à regra inscrita no art. 16 da Constituição. Vale dizer, só entra em vigor no ano de 1991.

Por isso, tal como fez o Sr. Ministro Relator, tenho como inconstitucional o art. 21 da Lei Complementar 64, que determina sua aplicação no mesmo ano em que se realizaram as eleições.”

Min. Celso de Mello:

“Enquanto não transcorrido o período assinalado na Constituição, a lei, que modifique o processo eleitoral, nenhuma eficácia possuirá, de nenhum poder derogatório disporá, de nenhuma força inovadora revestir-se-á, prevalecendo, em consequência, toda a antiga legislação, que vigorará, incólume, como se nada houvesse ocorrido, até que, passado um ano da promulgação da nova lei eleitoral, ganhe esta, ope constitutionis, eficácia jurídico-normativa plena e integral aplicabilidade.

(...) É certo que a aplicação do princípio da anterioridade da lei eleitoral pressupõe a definição, pelo Supremo Tribunal Federal, do significado da locução constitucional processo eleitoral, pois será, do reconhecimento do alcance e do conteúdo de sua noção conceitual, que derivarão os efeitos de ordem jurídico-temporal condicionadores da própria vigência, eficácia e aplicabilidade da legislação emanada do Congresso Nacional. Tenho para mim que o processo eleitoral, enquanto sucessão ordenada de atos e estágios causalmente vinculados entre si, supõe, em função do tríptico objeto que persegue, a sua integral submissão a uma disciplina jurídica que, ao discriminar os momentos que o compõem, indica as fases em que ele se desenvolve: (a) fase pré-eleitoral, que, iniciando-se com a apresentação de candidaturas, estende-se até a realização da

propaganda eleitoral respectiva; (b) fase eleitoral propriamente dita, que compreende o início, a realização e o encerramento da votação e (c) fase pós-eleitoral, que principia com a apuração e contagem de votos e termina com a diplomação dos candidatos eleitos, bem assim dos seus respectivos suplentes. (...) A definição de processo eleitoral – e dos atos que o compõem – está associada, de certa maneira, ao conteúdo da competência atribuída racione materiae à própria Justiça Eleitoral, por isso mesmo inextensível a situações outras que extrapolem o momento procedimental que assinala a fase de encerramento das atividades inerentes aos órgãos integrante daquele ramo especializado do Poder Judiciário. Esse entendimento harmoniza-se com a orientação jurisprudencial dos Tribunais, inclusive deste Supremo Tribunal Federal, no sentido de que o processo eleitoral, para efeito de configuração da competência material dos órgãos integrantes da Justiça Eleitoral, estende-se até a expedição do diploma, momento em que se exaurem as atribuições jurisdicionais dessa Justiça especializada (Revista dos Tribunais, vols. 180/370 – 183/236 – 184/86 – 185/189 – 185/773 – 185/807 – 186/748 – 186/791 – 207/93 – 246/517), ressalvada a hipótese constitucional concernente à ação de impugnação de mandato eletivo, necessariamente ajuizável perante a própria Justiça Eleitoral (art. 14, §§ 10 e 11). (...) Definido o sentido jurídico-constitucional da expressão processo eleitoral, que se inicia com a apresentação das candidaturas e termina com o ato de diplomação, e identificada a mens que deve orientar o intérprete na exegese do princípio constitucional da anterioridade da lei eleitoral proclamado no art. 16 da Carta Política (a necessidade de impedir a utilização abusiva e casuística do processo legislativo como instrumento de manipulação e de deformação dos pleitos eleitorais), impõe-se analisar o thema decidendum. A norma inscrita no § 9º do art. 14 da Lei Fundamental – que não encontrou, quando promulgada, situação de vacuum legis em tema de inelegibilidade -- não se subtrai. Inobstante a concreta ordem de legislar nela contida, aos condicionamentos temporais que incidem sobre o poder reservado à União para legislar sobre essa específica matéria concernente ao processo eleitoral. Assim sendo, Sr. Presidente, e com estas considerações, conheço do presente recurso extraordinário e dou-lhe provimento, para o fim indicado no doutíssimo voto do eminente Relator.”

Min. Aldir Passarinho:

“Senhor Presidente, em caso pretérito, mencionado, alíás, pelo Sr. Ministro Relator, apreciou este Tribunal a extensão a ser dada ao vocábulo “processo eleitoral” constante do art. 16 da Constituição Federal. Fiquei, então, vencido. Parece-me que, na ocasião, a decisão foi apenas por voto de desempate. Entendi, então, que quando o art. 16 se referida ao “processo eleitoral”, não pretendia que a expressão abrangesse apenas a forma processual, a forma adjetiva, mas tinha um sentido amplo, envolvendo todo o sistema de eleições. A mim parece evidente que se a Constituição pretendia que as alterações no processo eleitoral só passassem a vigorar um ano depois, não seria somente quanto à simples tramitação dos processos no âmbito da Justiça Eleitoral, mas, sim, envolveria todos aqueles casos em que poderia haver casuísmos. E, sem dúvida, o ponto referente às inelegibilidades é exatamente um que deve – mais do que qualquer outro – ser considerado como abrangido pela restrição constitucional. Assim, entendo que, na verdade, esse “processo eleitoral”, a que se refere o art. 16, tem um sentido amplo e, portanto, envolvendo a situação dos autos, em que houve uma extensão da inelegibilidade, tornando inelegíveis aqueles candidatos que tivessem sido prefeitos e cujas contas não tivessem sido aprovadas. Antes de se saber se essa aprovação deveria caber ao Tribunal de Contas ou, por último, à Assembléia Legislativa, há de se examinar essa questão preliminar de vigorar ou não a Lei Complementar n. 64 para as eleições do mesmo ano de sua edição. Entendo, assim, que o “processo eleitoral” a que alude o art. 16 da Constituição Federal, tem sentido amplo, creio que a inelegibilidade só haveria de ser aplicável no ano seguinte ao da data da lei e, portanto, para o ano de 1991. Até então vigoravam as disposições da Lei Complementar n. 5, no que não fossem incompatíveis com a nova Constituição, pois nos pontos em que não houvesse incompatibilidade ela é de ter-se como recebida pela nova ordem constitucional. Aliás, é de anotar que a Lei Complementar n. 5 foi até muito minuciosa em estabelecer as condições de inelegibilidade, cuidando de serem atendidos aspectos de moralidade dos candidatos, como também impedindo a

influência relativa a parentesco e outros casos que poderiam, na verdade prejudicar o são resultado das eleições. (...) Acredito que a Lei Complementar n. 64 deve obedecer à regra do art. 16 da atual Lei Maior, até porque, não fosse assim, deveria, no ato das Disposições Constitucionais Transitórias, haver uma ressalva a respeito, como ocorre em relação a várias outras hipóteses pertinentes às eleições quando pretendeu o legislador constituinte que as normas eleitorais se aplicassem naquele mesmo ano.”

58. Quanto aos que recusavam a aplicação do princípio da anualidade da lei eleitoral, é importante lembrar que o próprio Min. Paulo Brossard -- que abriu a divergência que prevaleceu à época -- votou no sentido de afastar a idéia de que a LC não trataria de “processo eleitoral” --, mas concluiu que não se aplicaria a vedação do art. 16 porque a inconstitucionalidade decorreria de outra norma constitucional:

“Já tive ocasião de observar, Sr. Presidente, noutro feito, que chama a minha atenção o art. 16 em confronto com o art. 22. Enquanto o artigo 22, no inciso I, diz que “compete privativamente à União legislar sobre direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral”, o art. 16 diz que “a lei que alterar o processo eleitoral só entrará em vigor um ano após sua promulgação”.

Tenho para mim que a lei constitucional distingue o direito eleitoral substantivo e adjetivo, quer dizer, o direito eleitoral e o processo eleitoral.

Faço estas observações apenas como preparatórias ao que me parece constituir o núcleo do problema. (...)

*Mas “data máxima vênia”, quer-me parecer que esse preceito, no caso vertente, não tem aplicabilidade. Por que ? **Porque é matéria de direito substantivo eleitoral ? Não chego a esse ponto.***

É porque a hipótese em discussão, a hipótese da improbidade não está na dependência da lei complementar; é constitucionalmente focalizada. (...)

Quer-me parecer, Sr. Presidente, que o art. 16 não pode ser aplicado ao caso. Um artigo da Constituição não pode ser aplicado para negar aplicabilidade imediata a outros artigos da própria Constituição.”

59. Até mesmo o Min. Octávio Gallotti, que fora relator da Consulta no TSE, reconheceu que se tratava de matéria de “processo eleitoral” -- ao afirmar que não estaria havendo INDEVIDA alteração do processo eleitoral -- mas compreendia que, por força do § 9º do art. 14 da CF, deveria ser afastado o princípio do art. 16 da CF, já que, repita-se, estava diante de uma alteração do “processo eleitoral” que não poderia ser qualificada como “indevida”:

*“Como Juiz do Tribunal Superior Eleitoral, jamais considerei que o § 9º do art. 14, da Constituição, fosse simples norma de distribuição de competência Sempre entendi que esse dispositivo tem um sentido futuro e imperativo e que a Lei Complementar n. 64 nada mais fez do que atender a esse mandamento constitucional, **sem que devesse ser considerada como uma alteração indevida do processo eleitoral**, mas, ao contrário como o preenchimento de um vazio, sem cujo suprimento não se poderia desenvolver, normalmente, aquele processo.”*

60. Ora, se esse eg. STF somente admitiu fosse afastado o princípio da anualidade da lei eleitoral em face da LC 64 sob o fundamento de que se tratava de uma nova lei exigida pela Constituição Federal para o fim de implementar um “novo regime constitucional de inelegibilidade” -- reconhecendo, porém, que ela alterava o “processo eleitoral” --, para admitir o mesmo tratamento à LC 135 seria necessário verificar a existência desse requisito, o que não ocorre no caso sob exame e nem o TSE afirmou que ocorreria.

* * *

61. Importa para a presente reclamação demonstrar que esse eg. STF passou a afirmar, a partir de 2006, quando do julgamento da ADI 3685, que o princípio da anualidade da lei eleitoral contido no art. 16 da CF encerraria, em verdade, um princípio do “devido processo legal eleitoral” de sorte a afastar até mesmo a aplicação de norma veiculada em emenda constitucional, no ano seguinte à sua promulgação.

62. Essa compreensão passou a ser adotada, como dito, no julgamento da ADI n. 3685, quando esse eg. STF voltou a enfrentar o tema pertinente à aplicação ou não do art. 16 da CF e, naquele momento, diante de sua nova composição, houve novo pronunciamento sobre o conceito do “processo eleitoral” mencionado no art. 16. Senão vejamos sua ementa (STF, Pleno, DJ. 10.08.06):

*“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 2º DA EC 52, DE 08.03.06. APLICAÇÃO IMEDIATA DA NOVA REGRA SOBRE COLIGAÇÕES PARTIDÁRIAS ELEITORAIS, INTRODUZIDA NO TEXTO DO ART. 17, § 1º, DA CF. ALEGAÇÃO DE VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA ANTERIORIDADE DA LEI ELEITORAL (CF, ART. 16) E ÀS GARANTIAS INDIVIDUAIS DA SEGURANÇA JURÍDICA E DO DEVIDO PROCESSO LEGAL (CF, ART. 5º, CAPUT, E LIV). LIMITES MATERIAIS À ATIVIDADE DO LEGISLADOR CONSTITUINTE REFORMADOR. ARTS. 60, § 4º, IV, E 5º, § 2º, DA CF. 1. Preliminar quanto à deficiência na fundamentação do pedido formulado afastada, tendo em vista a sucinta porém suficiente demonstração da tese de violação constitucional na inicial deduzida em juízo. 2. A inovação trazida pela EC 52/06 conferiu status constitucional à matéria até então integralmente regulamentada por legislação ordinária federal, provocando, assim, a perda da validade de qualquer restrição à plena autonomia das coligações partidárias no plano federal, estadual, distrital e municipal. 3. Todavia, a utilização da nova regra às eleições gerais que se realizarão a menos de sete meses colide com o princípio da anterioridade eleitoral, disposto no art. 16 da CF, **que busca evitar a utilização abusiva ou casuística do processo legislativo como instrumento de manipulação e de deformação do processo eleitoral** (ADI 354, rel. Min. Octavio Gallotti, DJ 12.02.93). 4. Enquanto o art. 150, III, b, da CF encerra garantia individual do contribuinte (ADI 939, rel. Min. Sydney Sanches, DJ 18.03.94), **o art. 16 representa garantia individual do cidadão-eleitor, detentor originário do poder exercido pelos representantes eleitos e "a quem assiste o direito de receber, do Estado, o necessário grau de segurança e de certeza jurídicas contra alterações abruptas das regras inerentes à disputa eleitoral"** (ADI 3.345, rel. Min. Celso de Mello). 5. Além de o referido princípio*

conter, em si mesmo, elementos que o caracterizam como uma garantia fundamental oponível até mesmo à atividade do legislador constituinte derivado, nos termos dos arts. 5º, § 2º, e 60, § 4º, IV, a burla ao que contido no art. 16 ainda afronta os direitos individuais da segurança jurídica (CF, art. 5º, caput) e do devido processo legal (CF, art. 5º, LIV). 6. A modificação no texto do art. 16 pela EC 4/93 em nada alterou seu conteúdo principiológico fundamental. Tratou-se de mero aperfeiçoamento técnico levado a efeito para facilitar a regulamentação do processo eleitoral. 7. Pedido que se julga procedente para dar interpretação conforme no sentido de que a inovação trazida no art. 1º da EC 52/06 somente seja aplicada após decorrido um ano da data de sua vigência.”

63. Entendeu esse eg. STF, nesse precedente, que o princípio da anualidade da lei eleitoral haveria de ser aplicado até mesmo diante de norma inserida na Constituição Federal por meio de Emenda, porque o princípio da anualidade da lei eleitoral visava a assegurar não apenas o “processo eleitoral”, mas essencialmente o “devido processo legal eleitoral”, razão pela qual as normas inseridas pela EC n. 52/06 somente poderiam ser aplicadas nas eleições que se realizassem depois de um ano de sua promulgação, sob pena de violar também o princípio do devido processo legal e da segurança jurídica.

64. **Para demonstrar o cabimento da presente reclamação** basta verificar os votos proferidos no acórdão da ADI 3685, pois todos eles se mostram favoráveis à argumentação aqui desenvolvida, de que **o princípio da anualidade da lei eleitoral deve ser observado, principalmente em face de normas de “direito material”** -- como eram as contidas na EC n. 52 -- fundamento esse que foi desafiado pelo TSE, ao afirmar que somente as normas de “direito processual” eleitoral estariam submetidas ao princípio.

65. Com efeito, todos então os Ministros desse eg. STF (Ellen Gracie, Ricardo Lesandowski, Eros Grau, Joaquim Barbosa, Carlos Ayres Britto, Cezar Peluso, Gilmar Mendes, Marco Aurélio, Celso de Mello, Sepúlveda Pertence e Nelson Jobim) afirmaram e reafirmaram que o art. 16 da CF contém normas de vedação à alteração do processo eleitoral em sua compreensão ampla. Senão vejamos os seguintes trechos dos respectivos votos:

- Ministra Ellen Gracie:

“5. De qualquer modo, o que realmente interessa examinar no julgamento da presente ação direta é a constitucionalidade da aplicação da nova regra eleitoral sobre coligações partidárias às eleições gerais que serão realizadas em menos de sete meses. O principal parâmetro de confronto no caso é, sem dúvida alguma, o art. 16 da Constituição Federal, que dispõe: (...)”

Trata-se de proclamação expressa do princípio constitucional da anterioridade eleitoral. Celso Ribeiro Bastos, ainda em comentário dirigido à redação original do dispositivo (“A lei que alterar o processo eleitoral só entrará em vigor um ano após sua promulgação”), anterior à EC 4/93, assevera que: (...)

*Fávila Ribeiro ao dissertar sobre a essência do princípio em análise preconiza que o tempo é um elemento marcante na dinâmica eleitoral, sendo necessário redobradas cautelas para que não seja utilizado para desvirtuamentos, “fomentando situações alvissareiras para uns e, prejudiciais a outros”. Adverte esse doutrinador que “as instituições representativas não podem ficar expostas a flutuações nos seus disciplinamentos, dentre os quais sobrelevam os eleitorais, a que não fiquem ao sabor de dirigismo normativo das forças dominantes de cada período”. Salienta, outrossim, a importância do pleno discernimento entre a necessidade do aperfeiçoamento legislativo advindo com as reformas e “a noção do **tempo inapropriado** para empreendê-las, evitando a fase em que já estejam iniciados os entrecosques e personificados os figurantes com as suas siglas partidárias e mesmo com coligações já definidas, ainda que não formalizadas pelas respectivas convenções” (Destaquei).*

6. Este Supremo Tribunal Federal, em mais de uma oportunidade, realizou aprofundado exame a respeito da importância e da altivez do art. 16 da Constituição Federal e do princípio nele encerrado, ainda que o ponto central dos debates travados tenha sido a melhor interpretação a ser dada à locução “processo eleitoral”, mais restrita que o termo “direito eleitoral” contido no art. 22, I, da mesma Carta. (...)

7. **Diante de tudo o que foi salientado até o momento sobre a inegável posição de destaque – sem precedentes na história constitucional brasileira – dado pelo Constituinte de 1988 ao princípio da anterioridade eleitoral, como instrumento indispensável a uma mínima defesa da insuspeita e verdadeira representatividade que deve marcar o regime democrático de Estado, impõe-se, neste julgamento, definir se a alteração no processo eleitoral a menos de um ano do pleito, pela específica circunstância de ter sido introduzida pelo Constituinte derivado, é capaz de neutralizar, por si só, todas as conseqüências nefastas dessa ingerência no equilíbrio de forças político-eleitorais formado durante a vigência de regras até então conhecidas e respeitadas por todos. (...)** No julgamento da ADI 354 acima referida, bem salientou o eminente Ministro Celso de Mello que o legislador constituinte originário, na gênese no art. 16, atentou para a necessidade de coibir “a utilização abusiva e casuística do processo legislativo como instrumento de manipulação e de deformação dos pleitos eleitorais”. (...)

É norma que, conforme ressaltou o eminente Ministro Sepúlveda Pertence no julgamento da ADI 354, protege o mais importante e relevante dos processos estatais da democracia representativa, o processo eleitoral, que assim o é “pela razão óbvia de que é ele a complexa disciplina normativa, nos Estados modernos, da dinâmica procedimental do exercício imediato da soberania popular, para a escolha de quem tomará, em nome do titular dessa soberania, as decisões políticas dela derivadas”. (...)

9. Além de o princípio constitucional da anterioridade eleitoral conter, em si mesmo, elementos que o caracterizam como uma garantia fundamental oponível até mesmo à atividade do legislador constituinte derivado, nos termos dos arts. 5º, § 2º, e 60, § 4º, IV, a burla ao que contido no art. 16 da Constituição ainda afronta os direitos individuais da segurança jurídica (CF, art. 5º, caput) e do devido processo legal (CF, art. 5º, LIV). (...)

10. **No tocante à garantia fundamental do devido processo legal, na sua ótica substancial, ressaltou o eminente Ministro Sepúlveda Pertence, na ADI 354, não ser o bastante, para o processo eleitoral, que o jogo possua regra, sendo, assim, necessário que estas sejam prévias (à apresentação dos contendores e ao desenvolvimento da disputa e, portanto, imutáveis, até a sua decisão**. Assevera, ainda, S.Exa. que **a anterioridade exigida pelo art. 16 “é essencial à aspiração de segurança e de isonomia, que estão subjacentes à idéia qualificada de processo, como do devido processo legal”**. Trata-se, aqui, também, de um devido processo legal qualificado, não bastando que o legislador, mesmo o constituinte derivado,

respeite os preceitos que regem o processo legislativo, impondo-se, ainda, a observância da anterioridade. (...)

12. Também não procede a afirmação de que este Supremo Tribunal teria considerado a aplicação da norma prevista no art. 16 da Constituição Federal restrita à atividade do legislador ordinário, por ter entendido legítima a aplicação imediata da Lei Complementar 64/90 (Lei das Inelegibilidades), que veio atender a imperativo presente no art. 14, § 9º, da Constituição Federal. No julgamento do RE 129.392, rel. Min. Sepúlveda Pertence, DJ. 16.04.93, entendeu a maioria dos Membros do Plenário que o citado art. 14, § 9º, da Carta Magna exigia a elaboração de um diploma inovador que viesse complementar o novo regime constitucional de inelegibilidades. Trata-se, portanto de uma exceção ou de uma conformação de vontades do próprio constituinte originário, que não descaracteriza o princípio da anterioridade como uma garantia fundamental capaz de limitar o exercício do poder de revisão. (...)

(...)"

- Ministro Ricardo Lewandowski:

"(...)

Ora, quando se fez com que a Emenda 52 retroagisse os seus efeitos às eleições de 2002 – de resto já travadas, de longa data -- pretendeu-se em verdade, contornar o princípio da anualidade, contemplado no artigo 16 da Constituição, de maneira a que o fim da denominada "verticalização" sobre a qual não se faz qualquer juízo de valor -, por força da nova redação dada ao parágrafo primeiro do art. 17 da Carta Magna, tivesse vigência já no próximo pleito eleitoral de 2006.

O princípio da anualidade, é escusado dizer, visa exatamente a preservar a segurança do processo eleitoral, afastando qualquer alteração feita ao sabor das conveniências de momento, seja por emenda constitucional, seja por lei complementar ou ordinária.

O dispositivo impugnado, data vencia casuístico, incorre no vício que os publicistas franceses de longa data qualificam de détournement de pouvoir, isto é, de "desvio de poder ou de finalidade", expediente mediante o qual se busca atingir um fim ilícito utilizando-se de um meio aparentemente legal.

(...)

Para terminar, Senhor Presidente, afasto, com a devida vênia, o argumento de que a disciplina da "verticalização" refoge ao conceito de processo eleitoral, submetido ao princípio da anualidade, por força do artigo 16 da Carta Magna, sob o argumento de que aquele tem início com as convenções partidárias para a escolha dos candidatos, porquanto as coligações das agremiações políticas, que as antecedem no tempo, matizam, modulam, condicionam, todos o conjunto de procedimentos que se desenvolve na seqüência."

- Ministro Eros Grau:

"O casuísmo que o artigo 2º da EC 52/06 estabeleceria em relação às eleições que ocorreriam no ano de 2.002 não prevaleceu porque ela apenas foi promulgada posteriormente a 2.002. Esse casuísmo não se translada ao presente, de modo que o artigo 2º da EC 52/06 efetivamente não se opõe ao artigo 16 da Constituição. A eficácia da nova redação do § 1º do artigo 17 é alcançada por este último preceito (artigo 16 da Constituição).

Julgo procedente a ADI, conferindo interpretação conforme a Constituição ao artigo 2º da EC 52/06, para definir que o seu artigo 1º - a nova redação do § 1º do art. 17 – não se aplica às eleições de 2.006."

- Ministro Joaquim Barbosa:

“Contudo, antes de abordar o tema central, creio seja necessário decidir se é possível que a Emenda Constitucional 52 tenha aplicabilidade no ano anterior à eleição. Antes, ainda, dessa definição, considero fundamental que se decida se a matéria disciplinada na referida emenda trata efetivamente de processo eleitoral.

Na linha do que sustentou o Ministro Sepúlveda Pertence no julgamento da ADI 354, também eu entendo que, para as finalidades do art. 16 da Constituição, o conceito de processo eleitoral há de ter compreensão e “extensão tão ampla quanto seus termos comportam” (voto na ADI 354, RTJ 177/1074). Toda norma com aptidão, ainda que em bases minimalistas, de interferir no exercício da soberania popular, expressa pelo sufrágio universal e voto secreto, seja para impor novos condicionamentos, seja para suprimir os que já vinham sendo tidos como parte integrante do acervo normativo destinado a reger as disputas eleitorais, cai no campo de incidência do art. 16, isto é, altera o processo eleitoral.”

(...)

Ademais, como bem assinalado no parecer do procurador-geral da República, o quadro normativo de regência das eleições deste ano, no que diz respeito à formação das coligações, já estava consolidado nos doze meses anteriores ao pleito (art. 6º da Lei 9.504/1997, com a interpretação dada pela jurisdição especializada). Alteração abrupta desse quadro normativo, ainda que operada por emenda constitucional, dá margem à necessidade de a Corte eliminar a incompatibilidade insuperável entre duas normas constitucionais antípodas – o art. 16 do texto originário da Constituição Federal de 1988 e o art. 2º da emenda.

Ora, o regime representativo nascido das revoluções do final do século XVIII é, ainda hoje, passados mais de duzentos anos, a pedra de toque, a clef de voûte, the cornerstones, das regras de organização dos Estados modernos. Peça de grande delicadeza, qualquer alteração nela efetuada, por mais inofensiva que seja na aparência, tem a capacidade extraordinária de desvirtuar ou alterar sensivelmente a representação popular, de que os partidos políticos são veículos de intermediação.

Daí a fundamentalidade do art. 16 da Constituição, norma de contenção, de proibição, verdadeiro garde-fou erigido pela Constituição de 1988 à categoria de meio de preservação da higidez das regras do jogo eleitoral, protegendo-as contra aquilo que, na história recente convencionou-se qualificar como “casuísmo”.

Assim, Senhor Presidente, dada a fundamentalidade intrínseca do art. 16 da Constituição Federal de 1988 para todo o sistema representativo, base da organização político-estatal brasileira, e tendo em vista, igualmente, as preocupações de ordem histórica que inspiraram sua criação em 1988, entendo que o art. 2º da EC 52 (que altera o § 1º do art. 17.), com o alcance que lhe dá a prospectividade advinda do fato de que o texto remete às eleições de 2002, embora possa manter-se parcialmente vigente, não pode ter eficácia para as eleições deste ano.”

- Ministro Carlos Ayres Britto:

“8. Com efeito, o que fez a Emenda n. 4 foi, em essência, distinguir entre vigor e eficácia da lei. Quero dizer: a vigência da lei que alterar o processo eleitoral é a própria data da publicação dessa lei modificadora. Porém a respectiva eficácia não pode se dar para a eleição que ocorrer até um ano daquela vigência. Logo, vigência imediata, sem dúvida, mas eficácia protraída para o pleito que vier a se factualizar somente depois de passado um ano.

9. Trata-se, então de uma forçada *vacatio legis* operacional. Um interregno eficaz do tipo exógeno, porque imposto pela Constituição à lei. De fora para dentro, e não de dentro para fora. Interregno compulsório, esse, a se traduzir na idéia central de que a eleição é coisa séria demais pra ser legislativamente versada na undécima hora. A Constituição com o que a dizer, metaforicamente: “devagar com o andor que o santo é de barro”, Daí que essa obrigatória vacância legal se caracterize como verdadeiro princípio de anualidade ou de anterioridade anual, em matéria eleitoral.

10. Há mais o que dizer, porque esse mesmo compulsório interregno já passa a se inscrever, tecnicamente, nos quadros de um devido processo legal eleitoral. Um devido processo legal

eleitoral que vai balizar, dogmativamente, a atuação dos citados protagonistas e a própria configuração dos princípios federativo e da separação dos Poderes.

(...)

16. Enfim, esse devido processo legal eleitoral, particularizada dimensão da garantia genérica do “devido processo legal” de que trata o inciso LIV do art. 5º da Constituição, é matéria que também me parece clausulada como pétrea, a teor do inciso IV do § 4º do citado artigo 60 da Constituição-cidadã. E não se fale que tal proposição é inconciliável com a liberdade de que desfrutam os partidos políticos para eventualmente se coligar a partir da concreta realidade da cada circunscrição eleitoral, porque tal coligação não é o centro alvo do art. 16 da Magna Carta. **O que se proíbe nesse estratégico dispositivo é coincidência entre o ano da mudança do processo eleitoral e o não d qualquer das eleições brasileiras. Somente por fazer parte desse processo é que as alianças partidárias são atingidas.** Mas atingida pro-temporamente, insista-se, em homenagem aos valores todos de que vimos cuidando. E parece-me claro que essa proibição pro-tempore é, também ela, tracejadora dos contornos do princípio federativo. Configurativo desse princípio, na exata medida em que também o é a norma que se extrai do § 1º do artigo 27 da nossa Constituição, que manda aplicar as regras constitucionais sobre sistema eleitoral aos deputados estaduais.

Com esses fundamentos e mais os que foram aqui aportados pelos votos que me precederam, notadamente o da eminente Relatora proponho “interpretação conforme” ao art. 2º da Emenda n. 52 para deixar claro que essa emenda não se aplica às eleições gerais do corrente ano de 2006.”

- Ministro Cezar Peluso:

“À luz dessa premissa indiscutível, estou em que a nova redação emprestada ao art. 17, § 1º, da Constituição da República, que põe fim à chamada verticalização das coligações político-partidárias, não pode incidir sobre as eleições por realizar ainda este ano, sob pena de violação de norma constitucional imutável (CF, art. 60, § 4º)

Conforme enuncia o sobrevivente art. 16 da Constituição da república, o qual se insere no capítulo sobre os direitos políticos, enquanto direitos e garantias individuais (art. 5º, § 2º), “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”. Como se vê, o comando constitucional veda, de modo peremptório, a aplicação de alterações normativas do processo eleitoral a pleitos situados temporalmente em até um ano do início de sua vigência. Trata-se, pois, de regra de anterioridade da lei eleitoral, no sentido de que, a despeito da vigência imediata, a norma inovadora de ato ou atos constitutivos do processo eleitoral só tem eficácia após o decurso de um ano de sua promulgação.

Sua racionalidade, entendida como correspondência a exigência historicamente condicionadas, é intuitiva: resguardar, contra alterações casuísticas ditadas por interesses de grupos políticos, segundo conveniências do momento, às vésperas de eleições, a justa expectativa de candidatos, dirigentes partidários, eleitores e demais atores do sistema político de que as eleições se processarão nos precisos termos das regras em vigor a certo tempo de sua realização, de modo que se não frustrem, por mudanças abruptas e pontuais, os horizontes, as inspirações e os propósitos das decisões que, a respeito, segundo os respectivos projetos de vida, tomem aqueles destinatários a menos de um ano do escrutínio. Isto é, preservar as condições de competitividade e representatividade, sem surpresas, como, p. ex., pode dar-se em relação às filiações partidárias decididas segundo a ordem jurídica precedente.

Vê-se logo estar em jogo, aí, modalidade significativa de tutela constitucional da segurança jurídica enquanto direito ou garantia individual imanente ao Estado de direito, objeto do art. 5º, caput, sob a forma do subprincípio da proteção da confiança nas leis, indispensável à estabilidade dos elementos do sistema normativo. No particular, acentua CANOTILHO que o princípio da proteção da confiança se traduz “na exigência de leis tendencialmente estáveis, ou, pelo menos, não lesivas da previsibilidade e calculabilidade dos cidadãos relativamente aos seus efeitos jurídicos”. E remata:

(...)

O art. 16 modula ou conforma o direito à segurança em dada matéria, aparecendo como fonte de um direito de segurança que, enquanto vigente essa norma, não pode ser comprometido nem sacrificado por outra norma.

Pois bem. O art. 16 da Constituição da República predestina-se a regular o termo inicial da eficácia das normas modificativas do processo eleitoral, de modo que, com tal, integra o conjunto de normas regentes da seqüência de atos em que se desdobram e decompõem as eleições, concebidas estas, em toda a sua consumação, como ato total ou *fattispecie* normativa a que tendem os atos prévios necessários à sua produção, e cuja observância constitui o único meio de garantir que os pleitos se realizem em plena conformidade com o teor da vontade popular fixado nas leis e segundo ditames de ética e justiça. Como instituto da Teoria Geral do Direito, processo não é senão o conjunto estruturado dos atos que, com caráter unitário, a lei reputa indispensáveis à produção de certo efeito ou efeitos jurídicos que, segundo sua natureza, não podem advir da prática de um ato único ou instantâneo. Dito de modo mais técnico, mas não menos expressivo, o comando do art. 16 integra o devido processo legal eleitoral.

Como se sabe, a garantia do justo processo da lei (*due process of law*) nasceu de necessidades próprias da natureza do processo penal, mas, como instrumento dogmático flexível, teve os contornos estendidos, progressivamente, sobretudo por obra da Suprema Corte norte-americana, ao âmbito de todas as espécies de processo e, mais tarde, ao controle do *pró*

Ora, se o modo de composição das coligações político-partidárias integra fase elementar do processo eleitoral, a mudança da norma que a disciplina não pode deixar de submeter-se à regra constitucional da anterioridade da lei aplicável ao processo em seu conjunto. Como a disposição do art. 16 compõe o “devido processo legal eleitoral, assujeita também o reformador constitucional, *ex vi* do art 5º, incs. LIV, de que é cláusula intangível nos termos do art. 60, § 4º, porque corresponde à necessidade de certeza e segurança da ação, não apenas dos eleitores, mas também dos candidatos e dirigentes partidários

À postura adotada até aqui não se pode opor a mais débil das objeções, que é a da interpretação formalista e estreita do disposto no art. 16, no sentido de que a vedação à eficácia imediata de norma modificativa alcançaria apenas a “lei que alterar o processo eleitoral”, tomada a palavra lei na acepção técnica mais restrita, designativa de subclasse da tipologia dos atos normativos (CF, art. 62 ss).”

- Ministro Gilmar Mendes,

“O art. 16 da Constituição, ao submeter a alteração legal do processo eleitoral à regra da anualidade constitui uma garantia fundamental para o pleno exercício de direitos políticos. As restrições à essa regra trazidas no bojo de reforma constitucional apenas serão válidas na medida em que não afetem ou anulem o exercício dos direitos fundamentais que conforma a cidadania política.

(...)

Ao analisar a disposição do art. 16 da CF, observa-se que se trata de norma que assume como pressuposto o fato de que o constituinte derivado está vinculado à observância de um prazo mínimo. De outro lado, a promulgação de uma modificação do complexo normativo do processo eleitoral deve assegurar a existência, funcionalidade e utilidade dos direitos e garantias institucionais dos múltiplos sujeitos envolvidos.

(...)

Em última análise, a faculdade confiada ao legislador de regular o complexo institucional do processo eleitoral obriga-o a considerar que, a instituição de modificações no sistema eleitoral em momento posterior ao fixado no art. 16 da CF pode acarretar sérias conseqüências no próprio resultado do pleito.

A modificação das “regras do jogo”, em momento posterior, aliada à idéia de que essa alteração deve ser aplicada às eleições de 2006, ainda que adequada e necessária para os fins de conveniência política da maioria parlamentar, não pode ser tida como proporcional em sentido estrito.

Com efeito, a inclusão de elementos ou procedimentos “estranhos” ou diferentes dos inicialmente previstos, além de afetarem a segurança jurídica das regras do devido processo legal eleitoral, influenciam a própria possibilidade de que as minorias partidárias exerçam suas estratégias de articulação política em conformidade com os parâmetros inicialmente instituídos.

Trata-se, portanto, de uma garantia destinada a também assegurar o próprio exercício do direito de minoria parlamentar em situações nas quais, por razões de conveniência da maioria – ainda que qualificada – dos parlamentares o poder constituinte derivado pretenda modificar, a qualquer tempo, as regras e critérios que regerão o processo eleitoral.

(...)

Entretanto, verifica-se que a aplicação imediata da EC n. 52/06, nos termos de seu art. 2º, viola a garantia institucional da anualidade. É dizer, o art. 16 da CF deve ser considerado como cláusula pétreia na medida em que garante, de modo geral e irrestrito, o atendimento das condições jurídicas e materiais que realizam o princípio da igualdade partidária.

(...)

Ao cidadão-eleitor é garantido pela Constituição de 1988 o devido processo eleitoral, ou seja, o direito a que o resultado das eleições seja consequência de um processo eleitoral incólume, protegido contra fraudes e casuísmos, regido por um sistema de regras que concretize, na sua máxima efetividade, o direito fundamental ao voto.

O devido processo eleitoral guarda íntima relação com o devido processo legal substantivo, sendo expressão anteriormente já utilizada pelo Min. Sepúlveda Pertence em seu voto vencido no julgamento da ADI 2628.”

- Ministro Marco Aurélio:

“Reconheço que emenda constitucional não pode alterar, em si, o processo eleitoral, e o tema “coligações” envolve, repercute sobremaneira no processo eleitoral, porque pode, até, definir a escolha deste ou daquele representante., (...)

A referência no artigo 16 à lei não pode ser entendida como algo que gere a especificidade. A sinonímia, para mim, do vocábulo é ato normativo abstrato autônomo. Não posso conceber o drible, a possibilidade de se contornar o empecilho temporal apenas variando o ato normativo a dispor sobre a matéria.”

- Ministro Celso de Mello:

“Refiro-me à garantia do devido processo eleitoral, cujos elementos – concebidos para viabilizar a igual competitividade entre os candidatos e respectivas agremiações partidárias, de um lado, e projetados para assegurar, em favor dos cidadãos eleitores, a certeza da estabilidade das regras do jogo eleitoral, de outro – objetivam, em última análise, dar sentido a efetividade a um valor essencial, fundado na segurança jurídica e que visa, no plano das eleições, a preservar a confiança que deve sempre prevalecer na esfera das relações entre os indivíduos e o estado, para que a mudança abrupta da disciplina normativa do processo eleitoral não se transforme em instrumento vulnerador de princípios constitucionais cuja supremacia se impõe, até mesmo, ao Congresso Nacional, ainda que o exercício de seu poder de reformar.”

- Ministro Sepúlveda Pertence:

“No voto que proferi, como relator, no RE 129.392 – Onde se cuidava de lei complementar – já acentuei que, ao contrário do que sucede em outros dispositivos da Constituição, onde a menção simples à lei é interpretada, pelo Tribunal, como referente à lei ordinária, no art. 16 ela, certamente, abrangia a lei complementar.

E, também, diversamente do que se afirmou da tribuna, não é certo que o Tribunal tenha, naquele momento, afirmado não ser o art. 16 oponível à lei complementar. A maioria de seis a cinco – penso – entendeu apenas que a Lei Complementar 64, como seria um complemento necessário da implementação do novo regime constitucional de inelegibilidades, não se submetia ao art. 16, enquanto os votos vencidos – creio que eu, o Ministro Celso e o Ministro Marco Aurélio, quatro ou cinco votos – entendíamos que o argumento se destruía pela recepção em termos da velha Lei de Inelegibilidades. Mas são recordações de decano sem assunto.

No âmbito normativo do art. 16, o “processo eleitoral” terá, para mim, sentido tão amplo quanto comportem os seus termos.”

66. Mas se todos esses votos já demonstram que o princípio da anualidade deveria ser aplicado até mesmo em face de norma veiculada por meio de Emenda Constitucional -- e ninguém, repita-se, em sã consciência, será capaz de afirmar que a EC 52 introduziu normas de direito processual na Constituição Federal -- é relevante indicar que o então Presidente do STF, Min. Nelson Jobim, chegou a mencionar exatamente a possibilidade de criação de **hipótese de inelegibilidade, por meio de emenda constitucional**, para concluir que **não se poderia cogitar da sua incidência no mesmo ano de instituição:**

*“E é verdade, Ministro Gilmar Mendes, que, em sendo verdadeiro formalmente, o art. 16 não se aplica a emendas constitucionais, **teríamos a possibilidade inclusive de emendas constitucionais criando condições de inelegibilidade, que foi exatamente o que se buscou, em 1988, evitar**, tendo em vista os exemplos ocorrentes em um período militar. Quero lembrar, por exemplo, que uma regra que, hoje, todos elogiam e a usam, veio do Regime Militar, que foi, exatamente, o domicílio eleitoral. O General Castelo Branco criou o domicílio eleitoral para evitar que o General Amaury Cury fosse candidato em São Paulo; que o General Justino Alves Bastos fosse candidato em Pernambuco. Enfim, todo esse conjunto mostra que o que estamos a tratar são as regras do jogo.”*

67. A importância do voto do Ministro Nelson Jobim está igualmente no fato de S. Exa. ter sido integrante do Congresso Constituinte e relator das emendas de revisão da Constituição.

68. Se a sua afirmação foi no sentido de que o principal objetivo do art. 16 da Constituição Federal foi o de evitar a criação, no ano que antecedia à eleição, de novas hipóteses de inelegibilidade, então, com maior razão, haverá de ser observado o princípio que manda resguardar a anualidade, também em face da LC 135, no ponto em que criou causas de inelegibilidade.

69. **Se na ADI 3685 esse eg. STF conferiu ao art. 16 da CF a interpretação acima mencionada, reconhecendo que o princípio visa a impedir a aplicação imediata tanto da norma de “direito processual”, como de “direito material” -- chegando a afirmar que não se admitiria nova hipótese de inelegibilidade veiculada até por emenda constitucional -- resta evidenciado que a decisão ora reclamada, do TSE, está desafiando a autoridade dessa decisão do eg. STF e, por conseguinte, submetendo-se à impugnação pela via da reclamação.**

VII – O DESAFIO À DECISÃO PROFERIDA NA ADI 3741

70. A decisão proferida pelo TSE, apoiada na Consulta n 1120 do próprio TSE, está desafiando igualmente a autoridade da decisão proferida na ADI n. 3741 desse eg. STF.

71. Aliás, há um equivoco no voto do em. Ministro Presidente do TSE, d.v., ao se reportar a esse precedente, para fundamentar o acórdão recorrido, uma vez que a decisão proferida na ADI n. 3741 tratou de outros temas que não a delimitação do “processo eleitoral”.

72. Basta a leitura da ementa e dos votos que prevaleceram nessa ADI n. 3741 para verificar que ela aponta em sentido, d.v., diametralmente oposto à conclusão do voto proferido no acórdão reclamado.

73. É importante, pois, verificar a integralidade do voto proferido pelo próprio relator da ADI n. 3741, Min. Ricardo Lewandowski, para demonstrar que S.Exa não restringiu o conceito de “processo eleitoral” às normas de “direito processual” -- confirmando, pois, o entendimento prevalecente desse eg. STF sobre o “devido processo legal eleitoral” -- mas, ao contrário, excluiu a Lei n. 11.300/2006 da vedação do art. 16 por tratar de temas que não eram pertinentes ao “processo eleitoral”, mas sim a “procedimentos” pertinentes à “propaganda, ao financiamento e à prestação de contas eleitorais”:

“Com efeito, apenas as regras relativas à propaganda, ao financiamento e à prestação de contas das campanhas eleitorais, todas com caráter eminentemente procedimental, foram objeto de aperfeiçoamento, com vistas a conferir mais autenticidade à relação entre partidos políticos e candidatos, de um lado, e eleitores, de outro, bem como a dar maior transparência ao modo com que os primeiros obtêm e empregam os seus recursos.

Não se registrou, portanto, qualquer alteração do processo eleitoral, propriamente dito, mas tão-somente o aprimoramento de alguns de seus procedimentos, os quais constituem regras de natureza instrumental, que permitem em seu conjunto, que ele alcance os seus objetivos.”

74. Da mesma forma votou o Min. Joaquim Barbosa, assinalando que a lei impugnada por aquela ação direta de inconstitucionalidade não implicaria a alteração do entendimento que restara acolhido na ADI n. 3685, porque ela tratara de matéria pertinente à “procedimentos” previstos na Lei Eleitoral. Senão vejamos:

“Senhora Presidente, tal como me manifestei na ADI 3.685, citando o Ministro Sepúlveda Pertence, na ADI 354, entendo que, para as finalidades do artigo 16 da Constituição, o conceito de processo eleitoral há de ter uma compreensão e extensão ta ampla quanto os seus termos comportem. Toda norma ainda que em bases minimalistas, que tenha a aptidão de interferir no exercício da soberania expressa mediante sufrágio universal e do voto secreto, seja para impor novos condicionamentos, seja para suprimir os que já vinham sendo obtidos como parte integrante do acervo normativo destinado a reger as disputas eleitorais, cai no campo de incidência do artigo 16.

Mas, no caso sob exame, como bem frisado no voto do eminente ministro-relator, as alterações levadas a efeito pela lei impugnada são de ordem meramente procedimental, razão por que não vejo a inconstitucionalidade apontada pelo partido-requerente, salvo no dispositivo do artigo 35, “a”, que restringe o direito à informação.”

75. Também o Ministro Sepúlveda Pertence assinalou que não admitiria a violação ao art. 16, principalmente com relação às normas “no que concerne a alterações na disciplina da propaganda eleitoral”, mas que após o exame do voto do relator desfez as dúvidas por compreender que não teriam alterado o “processo eleitoral” no ano que antecedeu às eleições de 3 de outubro de 2006:

“De minha parte, notoriamente em vários precedentes pronunciei-me por um conceito maximalista do que seja o processo eleitoral para o efeito da aplicação da regra de anterioridade do art. 16 da Constituição.

Por isso vim com certas dúvidas – não no que diz respeito à prestação de contas, em que a lei nova é apenas um reforço ao dever de veracidade imposto aos candidatos – mas no que concerne a alterações na disciplina da propaganda eleitoral.

O eminente relator, entretanto, desfez essas dúvidas, mostrando, a meu ver, que não se divisa nas disposições da lei questionada -, ao contrário do que se sustentou na Tribuna, em linguagem evidentemente panfletária – a vantagem deste ou daquela corrente partidária, ao contrário do que se sucedeu nas antigas leis de todo ano eleitoral, nos termos do regime autoritário, em que era nítido o propósito de os detentores do poder evitar qualquer surpresa que as previsões do pleito fizessem plausíveis. Ao contrário, agora aumentam-se as restrições ao governo. Esta lei obviamente só se tornou possível com amplo apoio, com o acordo das forças partidárias majoritárias do Congresso Nacional, sejam as da chamada base de sustentação do governo, sejam aos da oposição.

76. Acresce, ainda, que o Min. Ricardo Lewandowski, ao assentar que algumas normas da Lei n. 11.300/2006 impugnadas na ação, não tratavam do “processo eleitoral”, **reportou-se ao Parecer do Procurador Geral da República**, nos seguintes termos:

*“Logo de plano, é possível constatar que **em nenhum momento inovou-e no tocante a normas relativas ao processo eleitoral**, concebido em sua acepção mais estrita, visto que não se alterou a disciplina das convenções partidárias, nem os coeficientes eleitorais e nem tampouco a extensão do sufrágio universal, **como ficou assentado no substancioso parecer da Procuradoria Geral da República.**”*

77. A importância de tal remissão do voto do relator da ADI 3741 ao parecer da PGR está no fato de o Procurador Geral da República ter apontado o entendimento do Ministério Público sobre o alcance e extensão do art. 16 da CF:

*“18. A temática tocada pelo diploma diz, estritamente, com o financiamento e a prestação de contas das campanhas. Trata ainda de normas que estreitam a propaganda eleitoral. Em última análise, é o formato das campanhas que ganhou rumos mais precisos. **A perspectiva de escolha dos candidatos, dentro – pela convenções – e fora do âmbito partidário – pelo sufrágio universal propriamente dito -, em nada é afetada.***

*19. Tive chance de **posicionar-me acerca do conceito de processo eleitoral em manifestação na ADI 3.685.** Centrei minhas argumentações no sentido da **relevância dessas regras para a legitimação do procedimento de escolha dos agentes políticos.** O aprimoramento da democracia passa pela clareza das regras do processo de escolha dos dirigentes públicos. São as **normas que tenham o potencial de remexer os contingentes parlamentares**, atingido a participação e coeficientes partidários das casas legislativas, **ou, ainda possam resultar na mudança do resultado nas votações majoritárias para Chefe do Poder Executivo, o foco primaz do que dispõe o art. 16 da Lei Maior.***

20. O apuro pretendido pela Lei 11.300/2006 tem entonação diversa, bem menos expressiva. Trata dentro de escolhas previamente demarcadas em convenção, do modo pelo qual as campanhas irão se pautar.

*21. **O processo de escolha em si, seja no âmbito interno, seja no instante da votação, como dito, mantém-se integralmente.** Chapas e candidatos formam o mesmo universo que era encontrado antes mesmo da edição do diploma legal. Não há, da mesma maneira, interferência em coeficientes, o que representa dizer não se estar revolvendo a participação partidária encontrada ao final do processo de votação.”*

78. Então, restou adotado no julgamento da ADI n. 3741 o entendimento da Procuradoria Geral da República no sentido de que o princípio contido no art. 16 da CF deve ser observado, seja em face de normas de “direito material”, seja em face de “normas de direito processual”.

79. Não era possível, pois, ao TSE invocar a decisão desse eg. STF proferida na ADI n. 3.741 para o fim de indeferir o pedido de registro do ora reclamante, **sob pena de incidir em conflito contra os fundamentos adotados por esse eg. STF na ADI 3.741.**

80. Aliás, a ADI n. 3741 foi julgada parcialmente procedente para declarar a inconstitucionalidade de uma norma contida na Lei n. 11.300, que acarretava alteração do processo eleitoral (o art. 35-A vedava a divulgação de pesquisas eleitoras a partir do 15^a. dia anterior até as 18 horas do dia da eleição).

81. A norma contida no art. 35-A foi considerada inconstitucional não apenas por alterar o processo eleitoral -- o que afastaria sua aplicação já nas eleições que ocorressem dentro do período de um ano após sua vigência nos termos do art. 16 -- mas, também, por ser materialmente inconstitucional, sob o enfoque da violação ao direito de informação. Senão vejamos o voto do relator:

“Salta à vista que a aplicabilidade dos arts. 17-A e 18 depende de regulamentação ainda inexistente, enquanto que o art. 47, § 3º, que regula a distribuição dos horários de propaganda eleitoral nas emissoras de rádio e televisão, teve a sua eficácia protraída no tempo, razão pela qual não se pode cogitar, com relação a estes, de ofensa ao art. 16 da Carta Magna.

Quando, porém, se examina o art. 35-A, não há como evitar-se uma perplexidade no tocante ao seu alinhamento com o texto constitucional. Com efeito, embora os autores destas ADIs, de um modo geral, ataquem a Lei 11.300 a partir do princípio da anterioridade, o Partido Democrático Trabalhista-PDT, em sua inicial, entrevê também uma ofensa às “conquistas de liberdade garantidas pela Constituição Federal, notadamente àquelas contidas no seu artigo 5º” (...)

*Ademais, analisando-se a questão sob uma ótica pragmática, **forçoso é concluir que a proibição da divulgação de pesquisas eleitorais, em nossa realidade, apenas contribuiria para ensejar a circulação de boatos e dados apócrifos, dando azo a toda a sorte de manipulações indevidas, que acabariam por solapar a confiança do povo no processo eleitoral, atingindo-o no que ele tem de fundamental, que é exatamente a livre circulação de informações.** (...)*

A restrição ao direito de informação criada pela Lei 11.300 encaixa-se perfeitamente nessa última hipótese, visto que se mostra inadequada, desnecessária e desproporcional quando confrontada com o objetivo colimado pela legislação eleitoral, que é, em última análise, permitir que o cidadão forme a sua convicção de modo mais amplo e livre possível, antes de concretizá-la nas urnas por meio do voto.”

82. Sendo materialmente inconstitucional, não haveria necessidade de suspender sua eficácia para as eleições que se realizassem dentro do período de um ano após a edição da lei, mas sim de declará-la inválida para qualquer eleição.

83. Ainda com relação à ADI n. 3741, apontada no voto do Min. Presidente do TSE na decisão ora reclamada como fundamento para o fim de considerar que a LC 135 poderia ser aplicada imediatamente, é importante frisar que esse eg. STF não considerou a existência de “normas de direito material” para o fim de afastar a aplicação do princípio da anualidade da lei eleitoral contido no art. 16 da CF.

84. O que esse eg. STF afirmou é que a Lei n. 11.300 não teria promovido alterações no processo eleitoral -- no ponto em que entendeu rejeitar a procedência da ação -- porque teria tratado de “procedimentos” pertinentes à “propaganda, ao financiamento e à prestação de contas eleitorais.

85. Então, por mais esse motivo, não há como aceitar como fundamento válido para o indeferimento do registro do ora reclamante os fundamentos constantes da ADI n. 3741, porque tais fundamentos se prestam, conforme demonstrado, para o deferimento do pedido de registro do candidato ora reclamante.

86. É que, conforme demonstrado, quando o relator da ADI n. 3741 se reportou, para fundamentar seu voto, ao parecer do Procurador Geral da República, acabou por reafirmar a interpretação dada pela Corte na ADI n. 3658, sobre o princípio contido no art. 16 da CF. Da mesma forma os demais Ministros que aderiram ao seu voto, pois todos deixaram claro que reafirmavam a orientação do Tribunal, acolhida no julgamento da ADI n. 3658.

87. A decisão reclamada, no ponto, está desafiando a autoridade dos fundamentos e das motivações constantes da ADI n. 3741, porque também nela esse eg. STF reafirmou que tanto as normas de direito processual eleitoral, como as de direito material, estão submetidas ao princípio da anualidade da lei eleitoral, tendo afastado do mesmo apenas as normas que veicularam “procedimento” atinentes à “propaganda, ao financiamento e à prestação de contas”.

88. **Se na ADI 3741 esse eg. STF conferiu ao art. 16 da CF a interpretação acima mencionada, reconhecendo que o princípio visa a impedir a aplicação imediata tanto da norma de “direito processual”, como de “direito material” -- afastando sua aplicação apenas diante das normas que veicularam “procedimento” atinentes à “propaganda, ao financiamento e à prestação de contas --**

resta evidenciado que a decisão ora reclamada do TSE, está desafiando a autoridade dessa decisão desse eg. STF e, assim, submetendo-se à impugnação pela via da reclamação.

VIII - DESAFIO À DECISÃO PROFERIDA NA MC-ADI 4307

89. A decisão proferida pelo TSE, ao acolher a orientação fixada por ele próprio na Consulta n. 1120, está também desafiando a autoridade da decisão proferida por esse eg STF no julgamento da MC-ADI n. 4307, quando essa eg Corte reafirmou os mesmos fundamentos que haviam sido adotados no julgamento da ADI n. 3685, sobre a aplicação e observância do princípio da anualidade da lei eleitoral, como se pode ver da ementa:

*“EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. EMENDA CONSTITUCIONAL N. 58/2009. ALTERAÇÃO NA COMPOSIÇÃO DOS LIMITES MÁXIMOS DAS CÂMARAS MUNICIPAIS. ART. 29, INC. IV, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. RETROAÇÃO DE EFEITOS À ELEIÇÃO DE 2008 (ART. 3º, INC. I). POSSE DE VEREADORES. **VEDADA APLICAÇÃO DA REGRA À ELEIÇÃO QUE OCORRA ATÉ UM ANO APÓS O INÍCIO DE SUA VIGÊNCIA: ART. 16 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA.** MEDIDA CAUTELAR REFERENDADA, COM EFEITOS 'EX TUNC', PARA SUSTAR OS EFEITOS DO INCISO I DO ART. 3º DA EMENDA CONSTITUCIONAL N. 58, DE 23.9.2009, ATÉ O JULGAMENTO DE MÉRITO DA PRESENTE AÇÃO. 1. Cabimento de ação direta de inconstitucionalidade para questionar norma constante de Emenda Constitucional. Precedentes. 2. Norma que determina a retroação dos efeitos das regras constitucionais de composição das Câmaras Municipais em pleito ocorrido e encerrado afronta a garantia do pleno exercício da cidadania popular (arts. 1º, parágrafo único e 14 da Constituição) e o princípio da segurança jurídica. 3. Os eleitos pelos cidadãos foram diplomados pela justiça eleitoral até 18.12.2009 e tomaram posse em 2009. Posse de suplentes para legislatura em curso, em relação a eleição finda e acabada, descumpra o princípio democrático da soberania popular. 4. Impossibilidade de compatibilizar a posse do suplente não eleito pelo sufrágio secreto e universal: ato que caracteriza verdadeira nomeação e não eleição. O voto é instrumento da democracia construída pelo cidadão: impossibilidade de afronta a essa expressão da liberdade de manifestação. 5. A aplicação da regra questionada importaria vereadores com mandatos diferentes o que afrontaria o processo político juridicamente perfeito. 6. Medida cautelar concedida referendada.”*
(STF, Pleno, ADI-MC 4307/DF, Rel. Min. Carmén Lúcia DJ. 05.03.10)

90. A leitura dos votos proferidos não deixa dúvida quanto à extensão da interpretação dada ao art. 16 da CF:

- Min. Carmen Lúcia:

“E o art. 16 daquele mesmo documento constitucional estatui 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”.

Se nem ao menos se pode ter como válida a aplicação da legislação eleitoral alterada e que entre em vigor em período inferior a um ano antes das eleições, questiona o Autor da presente ação co poderia uma mudança se aplicar a pleito aperfeiçoado um ano antes da data da promulgação da Emenda Constitucional modificadora sem inegável transgressão ao regramento constitucional da matéria.

(...)

Na mesma linha o que **observado pelo Procurador-Geral da República**, aliás, em **perfeita consonância com precedentes deste Supremo Tribunal Federal, considerando que a retroação de regras legais sobre processos eleitorais, fora do período anual mínimo antecedente ao pleito**, configurar agressão a direito fundamental do cidadão e, por isso, não pode prevalecer:

(...)

“Ementa: (...) a utilização da nova regra às eleições gerais que se realização a menos de sete meses colide com o princípio da anterioridade eleitoral, disposto no art. 16 da CF, que busca evitar a utilização abusiva ou casuística do processo legislativo como instrumento de manipulação e de deformação do processo eleitoral (ADI 354, Rel. Min. Octávio Gallotti, DJ de 12.2-93). Enquanto o art. 150, III, b, da CF encerra garantia individual do contribuinte (ADI 939, Rel. Min. Sydeney Sanches, DJ de 18-3-94), o art. 16 representa garantia individual do cidadão-eleitor, detentor originário do poder exercido pelos representantes eleitos e a quem assiste o direito de receber, do Estado, o necessário grau de segurança e de certeza jurídicas contra alterações abruptas das regras inerentes à disputa eleitoral (ADI 3.345, Rel. Min. Celso de Mello).

(...)

A norma questionada apresenta densa plausibilidade, feita, insista-se, em exame preambular, como é próprio destas análises, **de negar frontalmente a regra do art. 16 da Constituição**.

Definir-se que uma regra fixada no presente pode impor modificação de um processo passado e acabado e **para o qual a Constituição impõe que se respeite definição legislativa vigente pelo menos um ano antes do pleito parece não apenas contrariar um dispositivo constitucional**: descortina-se a possibilidade de haver descumprimento de todo o sistema jurídico, cuja lógica se guarda pela integração de todas as normas que o compõem.

(...)

Bem afirmava, com a mestria que lhe é costumeira, o Ministro Sepúlveda Pertence, que “... tanto da regra geral do art. 16 da Constituição brasileira, quando da norma do art. 45, § 1º, resulta a positivação constitucional do dogma ético-político, que impõe a definição antecedente das regras e do próprio objeto da disputa eleitoral: por isso, quando admissível, é certo que, de nenhuma modalidade de suprimimento da lei complementa reclamada, poderia resultar aquilo que nem da edição dela pudesse advir, ou seja, a alteração do número total da Câmara dos Deputados e de sua distribuição pelas unidades federativas, enquanto circunscrições eleitorais, que não somente não se fizessem anterior ao pleito, mas que fosse posterior à sua realização” (TSE – recurso 9349, AC. 12.066, julgado em 10.9.1991 – DJ de 6.3.1999)”

Min. Ricardo Lewandowski:

“Essa **matéria é recorrente neste Plenário**, mas num passado relativamente recente, a meu ver, **essa questão foi definitivamente resolvida, na ADI 3.685**, em que se questionava a Emenda Constitucional 52, ocasião em que o Plenário decidiu que o fim abrupto da verticalização feria um princípio basilar da Constituição.

No caso sob análise, se aceitarmos que a Emenda Constitucional 58, que altera a composição da Câmara dos Vereadores, tem vigência e eficácia imediata, nos estaríamos admitindo que o próprio equilíbrio de forças políticas no âmbito dos municípios, que resultou da aplicação das normas eleitorais vigentes à época do pleito de 2008, poderia ser alterado.

Quer dizer, **nós estaríamos então atentando frontalmente, a meu juízo, contra o princípio não só da anualidade, que está insculpido no art. 16 da Carta magna**, mas também – como disse muito bem a eminente Relatora – estaríamos vulnerando o pedido processo legal eleitoral.”

Min. Carlos Britto:

“Quando da discussão do RE de Mira Estrela, o Ministro Gilmar Mendes, a propósito do art. 16 da Constituição, cujo objetivo é estabelecer um estado de fixidez, de estabilidade das relações eleitorais, fez um vínculo direto do art. 16 com sumo princípio da segurança jurídica, e o fez muito bem, porque a segurança jurídica chega a ser um elemento conceitual do próprio estado de direito. E, graças sobretudo à intervenção d Ministro Gilmar Mendes, não se deu a alteração, naquele ano, das caderias parlamentares. Não se deu; se respeitou.

(...)

De sorte que, Senhor Presidente, com essas palavras, até demasiadamente alongadas, concluo, apenas fazendo uma distinção entre uma nova interpretação que nós demos aqui, no “Caso Mira Estrela”, à Constituição, e uma norma jurídica nova. Agora, já é a proposta do artigo 16.

A constituição proíbe que um ano antes da eleição se introduza no sistema jurídico uma norma jurídica nova, mas os tribunais não estão proibidos de fazer, até as vésperas da eleição, uma interpretação jurídica nova de velho dispositivo. (...)

Min. Cezar Peluso:

*“Senhor Presidente, **tenho longo voto declarado na ADI n. 3.685, em que examinei o artigo 16, dentro do caso das coligações partidárias, à luz da cláusula do devido processo legal.** Mas neste caso aqui, Senhor Presidente, gostaria de examinar sob outro ângulo.*

Na verdade, o que se tem aqui -- e em resumo -- é uma norma casuística, porque tende a alterar o resultado de um processo eleitoral já exaurido.

Quando a Constituição, a lei e os autores se referem a processo eleitoral, evidentíssimo eles não estão aludindo ao significado mesquinho e tacanho daquela etapa de regulamentação, de como se vota etc.

O processo eleitoral é aquele que se inicia na convenção, com a escolha dos candidatos, e termina com a posse dos eleitores. Tudo isso compõe o processo eleitoral.

(...)

Mas eu queria retomar aqui brevemente, Senhor Presidente, a interpretação do artigo 16. É que ele evidentemente confere uma garantia. A favor de quem ? Dos partidos políticos, dos membros dos partidos políticos, mas também dos eleitores. Qual é o seu objeto ? O objeto dessa garantia é assegurar a estabilidade de todo o processo das eleições, e cuja racionalidade, como este Tribunal já cansou de dizer, está em evitar normas casuísticas e abusos normativos que deformariam todo o processo eleitoral. E qual é a origem ou instrumento dessa estabilidade: É a inalterabilidade das regras jurídicas vigentes ao início do processo das eleições.

Tal regra, ou tais regras, abrangem evidentemente a pré-definição das vagas e do correspondente números dos eleitos, e isto por duas razões: primeiro, porque são o objeto último do processo de eleição. O processo de eleição visa à quê ? Ao preenchimento do quadro de vagas, de mandatos, mediante eleição apenas dos mandatários correlatos ou correspondentes – nem mais, nem menos.”

Min. Gilmar Mendes:

“Tenho voto escrito, com base no pronunciamento e que fiz quando do julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade 3.685, na questão da verticalização. Repasso toda essa questão sobre a teoria da norma inconstitucional com base na doutrina alemã e ressalto, também, que o próprio artigo 16 – nós o fizemos à época, no julgamento da referida ADI, do chamado

“caso da desverticalização” - contém elementos mínimos de segurança jurídica que balizam o processo eleitoral. Embora se tenha afirmado que o referido art. 16 poderia não ter aplicação, aqui, em toda a extensão, porque não se tratava propriamente do processo eleitoral, isto seria possível desde que tivesse havido aprovação da emenda antes da convenção. O fato é que nós temos elementos mínimos daquilo que inicialmente o Ministro Sepúlveda Pertence chamou de “devido processo legal eleitoral”, e esse princípio há de ser respeitado.”

91. Mais uma vez esse eg. STF se deparou com o questionamento de norma introduzida na Constituição Federal por meio de Emenda, oportunidade na qual reafirmou o seu entendimento manifestado na ADI n. 3685.

92. E vários Ministros assinalaram que se tratava de **questão recorrente no âmbito da Corte**, fato esse capaz de confirmar o cabimento da presente reclamação, na medida em que o eg. TSE, ao determinar a aplicação imediata da LC 135/10, está desafiando o entendimento fixado por esse eg. STF -- em matéria que é recorrente no Tribunal ---, sobre o princípio da anualidade da lei eleitoral, contido no art. 16 da Constituição Federal.

93. **Se na MC-ADI 4307 esse eg. STF conferiu ao art. 16 da CF a interpretação acima mencionada, reconhecendo que o princípio visa a impedir a aplicação imediata até de norma de “direito material” veiculada em emenda resta evidenciado que a decisão ora reclamada do TSE, está desafiando a autoridade da decisão desse eg. STF e, assim, submetendo-se à impugnação pela via da reclamação.**

IX – DESAFIO À AUTORIDADE DA ADI 3345

94. A decisão proferida pelo TSE, ao acolher a orientação fixada por ele próprio na Consulta n. 1120, também está desafiando a autoridade da decisão proferida por esse eg. STF no julgamento da ADI n. 3345, quando essa eg. Corte reafirmou a aplicação do art. 16 em face de atos legislativos e afastou sua aplicação em face de Resolução do TSE que explicitava, com caráter normativo, a interpretação dada por esse eg. STF em sede de RE -- ao qual se dera efeito transcendente -- mais de um ano antes da Resolução. Senão vejamos a ementa:

“E M E N T A: FISCALIZAÇÃO NORMATIVA ABSTRATA - PROCESSO DE CARÁTER OBJETIVO - LEGITIMIDADE DA PARTICIPAÇÃO DE MINISTRO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (QUE ATUOU NO TSE) NO JULGAMENTO DE AÇÃO DIRETA AJUIZADA CONTRA ATO EMANADO DAQUELA ALTA CORTE ELEITORAL - INAPLICABILIDADE, EM REGRA, DOS INSTITUTOS DO IMPEDIMENTO E DA SUSPEIÇÃO AO PROCESSO DE CONTROLE CONCENTRADO, RESSALVADA A POSSIBILIDADE DE INVOCÇÃO, POR QUALQUER MINISTRO DO STF, DE RAZÕES DE FORO ÍNTIMO. - (...)RESOLUÇÃO TSE Nº 21.702/2004 - DEFINIÇÃO DE CRITÉRIOS A SEREM OBSERVADOS, PELAS CÂMARAS MUNICIPAIS, NA FIXAÇÃO DO RESPECTIVO NÚMERO DE VEREADORES - ALEGAÇÃO DE QUE ESSE ATO REVESTIR-SE-IA DE NATUREZA MERAMENTE REGULAMENTAR - RECONHECIMENTO DO CONTEÚDO NORMATIVO DA RESOLUÇÃO QUESTIONADA - PRELIMINAR DE NÃO-CONHECIMENTO REJEITADA. - A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, em tema de fiscalização concentrada de constitucionalidade, firmou-se no sentido de que a instauração desse controle somente tem pertinência, se a resolução estatal questionada assumir a qualificação de ato normativo (RTJ 138/436 - RTJ 176/655-656), cujas notas tipológicas derivam da conjugação de diversos elementos inerentes e essenciais à sua própria compreensão: (a) coeficiente de generalidade abstrata, (b) autonomia jurídica, (c) impessoalidade e (d) eficácia vinculante das prescrições dele constantes. Precedentes. - Resolução do Tribunal Superior Eleitoral, que, impugnada na presente ação direta, encerra, em seu conteúdo material, clara "norma de decisão", impregnada de autonomia jurídica e revestida de suficiente densidade normativa: fatores que bastam para o reconhecimento de que o ato estatal em questão possui o necessário coeficiente de normatividade qualificada, apto a torná-lo suscetível de impugnação em sede de fiscalização abstrata. **PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA ANTERIORIDADE ELEITORAL: SIGNIFICADO DA LOCUÇÃO "PROCESSO ELEITORAL" (CF, ART. 16).** - A norma consubstanciada no art. 16 da Constituição da República, que consagra o postulado da anterioridade eleitoral (cujo precípua destinatário é o Poder Legislativo), vincula-se, em seu sentido teleológico, à finalidade ético-jurídica de obstar a deformação do processo eleitoral mediante modificações que, casuisticamente introduzidas pelo Parlamento, culminem por romper a necessária igualdade de participação dos que nele atuam como protagonistas relevantes (partidos políticos e candidatos), vulnerando-lhes, com inovações abruptamente estabelecidas, a garantia básica de igual competitividade que deve sempre prevalecer nas disputas eleitorais. Precedentes. - O processo eleitoral, que constitui sucessão ordenada de atos e estágios causalmente vinculados entre si, supõe, em função dos objetivos que lhe são inerentes, a sua integral submissão a uma disciplina jurídica que, ao discriminar os momentos que o compõem, indica as fases em que ele se desenvolve: (a) fase pré-eleitoral, que, iniciando-se com a realização das convenções partidárias e a escolha de candidaturas, estende-se até a propaganda eleitoral respectiva; (b) fase eleitoral propriamente dita, que compreende o início, a realização e o encerramento da votação e (c) fase pós-eleitoral, que principia com a apuração e contagem de votos e termina com a diplomação dos candidatos eleitos, bem assim dos seus respectivos suplentes. Magistério da doutrina (JOSÉ AFONSO DA SILVA e ANTONIO TITO COSTA). - A Resolução TSE nº 21.702/2004, que meramente explicitou interpretação constitucional anteriormente dada pelo Supremo Tribunal Federal, não ofendeu a cláusula constitucional da anterioridade eleitoral, seja porque não rompeu a essencial igualdade de participação, no processo eleitoral, das agremiações partidárias e respectivos candidatos, seja porque não transgrediu a igual competitividade que deve prevalecer entre esses protagonistas da disputa eleitoral, seja porque não produziu qualquer deformação descaracterizadora da normalidade das eleições municipais, seja porque não introduziu qualquer fator de perturbação nesse pleito eleitoral, seja, ainda, porque não foi editada nem motivada por qualquer propósito casuístico ou discriminatório. CONSAGRAÇÃO, PELO TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL, COM A EDIÇÃO DA RESOLUÇÃO Nº 21.702/2004, DOS POSTULADOS DA FORÇA NORMATIVA DA CONSTITUIÇÃO E DA SEGURANÇA JURÍDICA. - O Tribunal Superior Eleitoral, ao editar a Resolução nº 21.702/2004, consubstanciadora de mera explicitação de anterior julgamento do Supremo Tribunal (RE 197.917/SP), limitou-se a agir em função de postulado essencial à valorização da própria ordem constitucional, cuja observância fez prevalecer, no plano do ordenamento positivo, a força normativa, a unidade e a supremacia da Lei Fundamental da

República. EFEITO TRANSCENDENTE DOS FUNDAMENTOS DETERMINANTES DO JULGAMENTO DO RE 197.917/SP - INTERPRETAÇÃO DO INCISO IV DO ART. 29 DA CONSTITUIÇÃO. - O Tribunal Superior Eleitoral, expondo-se à eficácia irradiante dos motivos determinantes que fundamentaram o julgamento plenário do RE 197.917/SP, submeteu-se, na elaboração da Resolução nº 21.702/2004, ao princípio da força normativa da Constituição, que representa diretriz relevante no processo de interpretação concretizante do texto constitucional. - O TSE, ao assim proceder, adotou solução, que, legitimada pelo postulado da força normativa da Constituição, destinava-se a prevenir e a neutralizar situações que poderiam comprometer a correta composição das Câmaras Municipais brasileiras, considerada a existência, na matéria, de grave controvérsia jurídica resultante do ajuizamento, pelo Ministério Público, de inúmeras ações civis públicas em que se questionava a interpretação da cláusula de proporcionalidade inscrita no inciso IV do art. 29 da Lei Fundamental da República. A FORÇA NORMATIVA DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA E O MONOPÓLIO DA ÚLTIMA PALAVRA, PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, EM MATÉRIA DE INTERPRETAÇÃO CONSTITUCIONAL. - O exercício da jurisdição constitucional - que tem por objetivo preservar a supremacia da Constituição - põe em evidência a dimensão essencialmente política em que se projeta a atividade institucional do Supremo Tribunal Federal, pois, no processo de indagação constitucional, assenta-se a magna prerrogativa de decidir, em última análise, sobre a própria substância do poder. No poder de interpretar a Lei Fundamental, reside a prerrogativa extraordinária de (re)formulá-la, eis que a interpretação judicial acha-se compreendida entre os processos informais de mutação constitucional, a significar, portanto, que "A Constituição está em elaboração permanente nos Tribunais incumbidos de aplicá-la". Doutrina. Precedentes. A interpretação constitucional derivada das decisões proferidas pelo Supremo Tribunal Federal - a quem se atribuiu a função eminente de "guarda da Constituição" (CF, art. 102, "caput") - assume papel de essencial importância na organização institucional do Estado brasileiro, a justificar o reconhecimento de que o modelo político-jurídico vigente em nosso País confere, à Suprema Corte, a singular prerrogativa de dispor do monopólio da última palavra em tema de exegese das normas inscritas no texto da Lei Fundamental."

95. A ementa é auto explicativa e contém os fundamentos deduzidos no voto do em. Min. Celso de Mello, relator da referida ADI.
96. Entendeu esse eg. STF, no referido julgamento, que a Resolução editada pelo TSE em face da "eficácia irradiante dos motivos determinantes que fundamentaram o julgamento plenário do RE 197.917", **por não constituir ato legislativo, mas sim jurisdicional, não poderia se sujeitar ao princípio da anualidade da lei eleitoral.**
97. É que ao julgar o RE e lhe dar efeito vinculante, havia esse eg. STF atribuído a necessária força normativa da Constituição Federal, cabendo, pois, ao TSE, observá-la. Nesse ponto é possível extrair outra conseqüência da referida decisão.
98. É que esse eg. STF afirmou, na ADI 3345, que havendo decisão do STF com efeito vinculante, deveria o TSE necessariamente observá-lo.

99. Isso, porém, não está ocorrendo em face da LC 135, pois tanto ao responder a Consulta 1120, como ao aplicar esse entendimento nos casos que lhe foram submetidos, como o sob exame, **passou o TSE a desafiar a autoridade das decisões com efeito vinculante proferidas por esse eg. STF.**

100. Então, tendo em vista a decisão proferida na ADI 3345, o que se pode depreender é que a decisão reclamada está desafiando sua autoridade duplamente: (a) primeiro no ponto em que reafirma a aplicação do art. 16 aos atos legislativos, (b) segundo no ponto em que afirma que, havendo decisão do STF sobre a matéria, cumpria aos Tribunais Eleitorais, observar o efeito transcendente da decisão.

X – CONCLUSÃO

101. Se o entendimento sufragado por esse eg. STF sobre o art. 16 da CF não faz distinção entre lei de “direito material” ou de “direito processual” para o fim de determinar sua aplicação em face da lei nova, restringindo ao exame da própria lei para dizer se ela altera ou não o “processo eleitoral”, considerado esse o “devido processo legal eleitoral”, não pode prevalecer a decisão reclamada, pois para determinar a aplicação da LC 135 às eleições de 2010 o TSE afirmou que somente a lei que promovesse alteração do “direito processual eleitoral” é que estaria submetida ao princípio da anualidade da lei eleitoral.

XI – PEDIDO DE LIMINAR E FINAL

102. A presente reclamação está sendo instruída com **cópia do acórdão do TSE sob o formato de mídia -- a ser deferida pelo relator a juntada nos termos do § 2º do art. 9º. da Resolução n. 427/10 (“o relator poderá deferir a juntada de arquivos de áudio e vídeo, em formatos regrados por ato normativo próprio”)** -- e também com cópia dos votos proferidos pelos Ministros Presidente, Ricardo Lewandowski e Relator designado Arnaldo Versiani, únicos que liberaram seus votos até o momento, assim como com as Consultas n. 1120 e 1147, do próprio TSE, às quais esses votos se reportaram, bem ainda a petição de recurso extraordinário e a informação processual do TSE sobre o RO 433627.

103. Demonstrado que o eg. TSE não está observando os prazos legais, impedindo que o RE seja processado e julgado regularmente por esse eg. STF, requer o reclamante, liminarmente, **seja deferido o presente pedido para determinar à Presidência daquela eg. Corte que exerça, de forma imediata, o exame de admissibilidade sobre o recurso extraordinário interposto** para que, vindo a ser admitido, possa ser julgado por esse eg. STF.

104. Requer inicialmente seja requisitada informação ao TSE, e, concomitantemente dada a vista ao Procurador Geral Eleitoral para oferecer parecer (Lei de Recursos, arts. 14 a 26 e RISTF, arts. 159 e 160).

105. Ao final, restando demonstrado, (a) seja que a demora no processamento do feito perante o TSE, que culminou com a não lavratura do acórdão e o não exame do RE prejudicará o processamento do RE impedindo que essa Corte venha a exercer sua competência em prazo razoável, configura uma **modalidade de usurpação da competência do STF**, (b) seja que a decisão do TSE proferida no RO 433627 (sem observar o art. 16 e as decisões desse eg. STF), desafiou a autoridade dos fundamentos e dos motivos determinantes das decisões proferidas nas ADI's 354, 3685, 3741, 4307 e 3345, cuja eficácia *erga omnes* e efeito vinculante devem ser observados por todos os órgãos da Justiça Eleitoral, **requer o reclamante** seja esta reclamação **julgada procedente para cassar** (RISTF, art. 161, III) a parte exorbitante do acórdão do TSE, no ponto em que admitiu a imediata aplicação da LC 135, e, **ainda, "como medida adequada à observância da sua jurisdição"** (RISTJ, art. 161, III) **deferir o registro de candidatura do reclamante**, já que o único fundamento do indeferimento decorreu da aplicação da referida lei já nas eleições de 2010. **Alternativamente**, entendendo não ser possível esse último pedido, **requer o reclamante seja determinado ao TSE que julgue novamente o RO 433627 sem aplicar a LC 135.**

106. Atribui-se à causa o valor de R\$ 100,00.

Brasília, 6 de setembro de 2010.

P.p.	P.p.	P.p.
ALBERTO PAVIE RIBEIRO (OAB-DF, nº 7.077)	EMILIANO ALVES AGUIAR (OAB-DF, nº 24.628)	PEDRO GORDILHO (OAB-DF, nº 138)
(FRANCISCOALVES-REGISTRO-RECL-TSE)		