

A controvérsia não equacionada.

Análise jurídico-constitucional do modelo normativo de sucessão na chefia do Executivo brasileiro (CE, art. 224, §§ 3º e 4º).

Carlos Eduardo Frazão

Mestre em Direito Público pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). Assessor de ministro do Supremo Tribunal Federal e do Tribunal Superior Eleitoral (assessor-chefe). Consultor legislativo da Câmara dos Deputados. Professor de Direito Constitucional e Eleitoral do IDP e da ABDConst.

Sumário

1. Introdução
2. A inconstitucionalidade *parcial* com redução do art. 224, § 3º, do Código Eleitoral: as consequências incompatíveis com a Constituição da exigência de trânsito em julgado para a realização de novas eleições
3. O reduzido âmbito de aplicabilidade do *caput* do art. 224 do Código Eleitoral
4. A inconstitucionalidade do § 4º do art. 224 do Código Eleitoral: a vedação de o legislador disciplinar as formas de vacância de chefes do Poder Executivo
5. Considerações finais

Bibliografia

1 Introdução

Um dos aspectos trazidos pela minirreforma eleitoral levada a efeito, em 2015,¹ pela Lei nº

1. Uma nota de ironia: no Brasil, no ano anterior à eleição, é veiculada uma minirreforma eleitoral, não obstante a edição da Lei nº 9.504, em 1997, intitulada de Lei das Eleições, cujo propósito precípuo consistia exatamente em evitar a proliferação dessas leis pontuais. Em 2017 não foi diferente, e nova minirreforma eleitoral foi levada a efeito, com a promulgação da EC nº 97 e da Lei nº 13.488. Dentre outras modificações, a última minirreforma introduziu o financiamento coletivo para arrecadação de recursos em campanhas eleitorais (*crowdfunding*), extinguiu as coligações em pleitos proporcionais a partir de 2020, permitiu o impulsionamento de propagandas pagas na internet e instituiu o fundo eleitoral de campanhas eleitorais. Por escaparem ao objeto deste estudo, examinarei aludidas alterações em outra oportunidade.

13.165 ainda não restou equacionado pelo Supremo Tribunal Federal (STF), a despeito das ações diretas ajuizadas:² os impasses gerados pelos §§ 3º e 4º do art. 224 do Código Eleitoral (CE). Aludidos preceitos, também introduzidos pela minirreforma, dispõem que o pronunciamento da Justiça Eleitoral que importar o indeferimento do registro, a cassação do diploma ou a perda do mandato de candidato eleito em pleito majoritário acarreta, após o trânsito em julgado, a realização de novas eleições, independentemente do número de votos anulados. Verificadas essas situações nos seis últimos meses de mandato, haverá eleição indireta; nos demais casos, direta.

Apesar de aparentemente despretensiosos, os §§ 3º e 4º têm suscitado candentes discussões entre os eleitoralistas, que questionam (i) sua validade jurídico-constitucional para disciplinar hipóteses de dupla vacância na chefia do Executivo, (ii) seu correto âmbito de incidência, sobretudo quando em cotejo com o *caput* do mesmo artigo,

2. Trata-se das Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIs) nº 5.525 e nº 5.619, ajuizadas, respectivamente, pelo procurador-geral da República e pelo Partido Social Democrático (PSD).

3. Tecnicamente, trata-se de hipótese de renovação da eleição, e não de eleições suplementares. Na **eleição suplementar**, há apenas a renovação parcial da votação em uma (ou algumas) seção (seções), ao passo que a **renovação da eleição** implica a realização de novo processo eleitoral em dada circunscrição. Em doutrina, cf. ZÍLIO, 2016, p. 73. Na jurisprudência, cf. TSE, REspe nº 21.141, Rel. Min. Fernando Neves, DJ de 29/8/2003: “[a **eleição suplementar**] ocorre quando é necessário repetir-se a votação em alguma seção eleitoral que tenha sido anulada por um dos motivos previstos no capítulo VI do Código Eleitoral, que trata das nulidades da votação. Por certo que o caso dos autos não é de eleição suplementar, visto que **todo o pleito majoritário foi renovado** [renovação de eleição] e não apenas algumas seções” (grifo nosso). No texto, porém, as expressões serão utilizadas de maneira intercambiável.

4. Cito, ilustrativamente, a ADI nº 5.585, Rel. Min. Luís Roberto Barroso, ajuizada pelo procurador-geral da República, em que se sustenta o ultraje aos seguintes princípios constitucionais: (i) da soberania popular (art. 1º, parágrafo único), (ii) federativo (arts. 1º, *caput*, e 18, *caput*), (iii) inafastabilidade do controle jurisdicional (art. 5º, inciso XXXV), (iv) do *substantive due process of law* e da proporcionalidade (art. 5º, inciso LIV), (v) princípio da finalidade (art. 37, *caput*), (vi) da economicidade (art. 70, *caput*), bem como (vii) à normativa de sucessão presidencial em casos de dupla vacância (art. 81, *caput*, e § 1º).

5. O ponto será desenvolvido no item 3.

6. Sobre o tema, cf. FUX; FRAZÃO, 2015, p. 35-72.

(iii) a razoabilidade da exigência de trânsito em julgado para a realização de eleições suplementares³ com os cânones reitores do processo eleitoral, notadamente porque pode dar azo a uma espécie de **parlamentarismo à brasileira**, e (iv) eventuais impactos advindos de sua aplicação para essas eleições, *i.e.*, anulação das eleições, independentemente do número de votos anulados.

Este artigo propõe uma reflexão teórica sobre essa controvérsia não equacionada.

2 A inconstitucionalidade *parcial* com redução do art. 224, § 3º, do Código Eleitoral: as consequências incompatíveis com a Constituição da exigência de trânsito em julgado para a realização de novas eleições

O primeiro conjunto de críticas aos §§ 3º e 4º do art. 224 é de ordem **jurídico-constitucional**.⁴ De toda a equação normativa, vislumbro inconstitucionalidade em apenas **duas** situações: no § 3º, apenas quanto à exigência do trânsito em julgado para a realização de novas eleições; e integralmente do § 4º.⁵ É que, metodologicamente, a invalidação jurídico-constitucional de leis ou atos normativos deve amparar-se, segundo penso, nas estritas hipóteses de (i) ofensa manifesta e flagrante, formal ou material, ao texto constitucional, (ii) defesa dos pressupostos ao adequado funcionamento das instituições democráticas, (iii) tutela do direito de igualdade das minorias e (iv) sempre que a incidência da norma no plano fático produzir resultados dissonantes daqueles esperados pela Constituição da República.⁶ E não vislumbro qualquer preceito que evidencie a opção do constituinte por um modelo de assunção do segundo colocado, em detrimento daquele instituído na nova redação do § 3º do art. 224.

Dito noutros termos, um **arranjo normativo ruim – como muitos defendem ser o § 3º – não é necessariamente inconstitucional**. A discordân-

cia com o regime de novas eleições para a chefia do Executivo não autoriza o intérprete/aplicador a advogar por sua inconstitucionalidade por recair em subjetivismo e voluntarismo judicial indesejáveis e excessivamente nocivos à estabilidade e ao equilíbrio das instituições. É preciso reconhecer que o Poder Legislativo se afigura como *locus* de tomada de decisões de primeira ordem dentro de um sistema democrático, de maneira que possui, justamente por isso, amplo espaço de conformação legislativa para pensar, repensar e definir arranjos normativos, notadamente em matéria político-eleitoral. Tal espaço de limitação, por evidente, não se revela absoluto e é balizado pela moldura delineada pelo constituinte, seja por **regras específicas** para disciplinar determinado assunto (*e.g.*, opção do constituinte por disciplinar a dupla vacância da chefia do Executivo federal, a teor de seu art. 81, *caput* e § 1º), seja pela previsão de **princípios substantivos** (*e.g.*, soberania popular, pluralismo político, igualdade de chances), que, a despeito de sua vagueza, manietam a discricionariedade do legislador, impedindo que se distancie do estado de coisas a ser realizado por essas normas fundamentais. No mais, e como dito, a tutela dos direitos das minorias, cujas pautas, não raro, são obstadas nas instâncias políticas majoritárias, como casamento homoafetivo, aborto, legalização da maconha, e a defesa dos pressupostos democráticos também autorizam, a meu sentir, a atuação mais incisiva por parte da Suprema Corte, de ordem a invalidar atos e diplomas normativos emanados dos órgãos majoritários.

Volviendo à análise do § 3º, acredito que a exigência de trânsito em julgado para a realização de novas eleições produz, no plano dos fatos, resultados inconstitucionais. Isso porque, quando se examina a legislação de regência e a jurisprudência sobre o tema, uma consequência possível é a assunção do presidente da Câmara Municipal à chefia do Executivo, cenário que instituiria, em um sem-número de hipóteses, uma espécie de

parlamentarismo à brasileira. Convém melhor desenvolver.⁷

Um arranjo normativo ruim – como muitos defendem ser o § 3º – não é necessariamente inconstitucional.

Ao conceber o § 3º, a inequívoca intenção do legislador era reverter a jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), segundo a qual a incidência do art. 224 pressupunha que o candidato cassado tivesse amealhado, sozinho, mais de 50% dos votos válidos (não computados os votos em branco e os nulos).⁸ Assim, se a nulidade dos votos do candidato cassado não inquinasse mais de 50% dos votos válidos, haveria a convocação do segundo colocado no certame, não se realizando novo pleito.⁹ Justamente por isso, forjou-se uma saída normativa em que a realização de novas eleições ocorreria, em eleições majoritárias, independentemente do número de votos anulados, sempre que o candidato eleito tiver em seu desfavor um pronunciamento judicial de indeferimento de registro, de cassação do diploma ou de perda do mandato.

Tais motivos constam, expressamente, do Relatório Parcial 4/2015, da Comissão Temporária de Reforma Política do Senado Federal, confiado ao senador Romero Jucá, no qual se afirma que

7. Defendi esse posicionamento com a professora Marilda Silveira em artigo intitulado “Entre cassação e recursos, quem governa?”. Disponível em: <<https://www.jota.info/colunas/e-leitor/e-leitor-em-saio-sobre-um-caos-anunciado-entre-cassacao-e-os-recursos-quem-governa-11112016>>. Acesso em: 9 jan. 2018.

8. TSE, ED, REspe nº 25855, Rel. Min. Ayres Britto, DJ de 11/4/2008: “[...] na aplicação do art. 224 do Código Eleitoral é preciso que o candidato cassado – sozinho – haja obtido mais de 50% (cinquenta por cento) dos votos válidos, não entrando neste cálculo os votos originariamente nulos”. Em outro trabalho, manifestei a incoerência desse entendimento esposado pelo TSE. Cf. FUX; FRAZÃO, 2016.

9. TSE, RCED nº 671, Rel. Min. Eros Grau, DJe de 3/3/2009 (Caso Jackson Lago). A mesma orientação foi aplicada no RO nº 1.497, Rel. Min. Eros Grau, DJ de 2/12/2012 (Caso Cássio Cunha Lima).

“a invalidação da candidatura vencedora, seja em primeiro, seja em segundo turno, deve acarretar a realização de novas eleições, pondo fim a qualquer interpretação no sentido de que seja dada posse ao segundo colocado”. Como justificativa, aduziu o relatório que “os valores a serem preservados são a lisura e a legitimidade do pleito, e o respeito à vontade popular”, de modo que “conferir o poder ao candidato de uma dada minoria significa[ria] ferir a legitimidade para o exercício do poder e os próprios fundamentos da democracia”.

Sucedem que, diversamente do que propôs o legislador, condicionar a realização de novas eleições ao trânsito em julgado, antes de fortalecer, amesquinha aludidos valores. E não poderia ser diferente. Eventual afastamento do candidato eleito (por indeferimento de registro, cassação de diploma ou perda do mandato) não autorizará, de imediato, a convocação do novo pleito, habilitando, em consequência, a assunção do presidente da Câmara Municipal à titularidade da chefia do Executivo local. Tomemos dois exemplos para ilustrar o ponto.

Primeiro exemplo. Imaginemos uma eleição municipal com quatro candidatos: **candidato A**, 35% dos votos válidos, registro **indeferido** na data do pleito e recurso pendente de julgamen-

to; **candidatos B, C e D**, com, respectivamente, 30%, 25% e 10% dos votos válidos e todos com registro **deferido** na data da eleição. Nessa situação temos que (i) o candidato A não poderá ser diplomado, nos termos do art. 171 da Resolução nº 23.456, do TSE,¹⁰ e (ii) o candidato B também não poderá ser proclamado eleito, uma vez que, a despeito de ter obtido o maior número de votos válidos na eleição (lembrando que os votos atribuídos ao candidato A são considerados nulos), existe candidato com registro indeferido, mas com recurso ainda pendente, e cuja votação nominal tenha sido maior (no exemplo, o candidato A, nos termos do art. 167, inciso II, da aludida resolução).¹¹

Contudo, por exigir o trânsito em julgado para a realização de novas eleições, o § 3º do art. 224 não informa quem assumirá a titularidade da municipalidade enquanto perdurar a indefinição jurídica do candidato A. E isso chancelaria, pela via oblíqua, a assunção do presidente da Câmara Municipal à chefia do Executivo.

Segundo exemplo. Eleição municipal também com quatro candidatos: **candidatos A, B, C e D**, com, respectivamente, 35%, 30%, 25% e 10% dos votos válidos, e todos com registro deferido na data da eleição. Nesse caso, o candidato A será proclamado eleito e, em condições normais, diplomado e empossado.¹² No entanto, se o registro de candidatura de A estiver com recurso especial pendente de julgamento no TSE, eventual pronunciamento de indeferimento do registro ensejará duas consequências: (i) a cassação do diploma ou a retirada do cargo, se eventualmente diplomado ou empossado,¹³ (ii) a renovação do pleito, a qual somente poderá ocorrer, todavia, após o trânsito em julgado, nos termos do art. 224, § 3º. Materializada a situação, mais uma vez o titular do Executivo municipal será o presidente do Legislativo.

Diante desses cenários, indaga-se: a assunção à titularidade do Executivo municipal do presidente da Câmara Municipal, ainda que provisoriamente,

10. Resolução TSE nº 23.456/2015: “Art. 171 - Não poderá ser diplomado nas eleições majoritárias ou proporcionais o candidato que estiver com o registro indeferido, ainda que *sub judice*”.

11. Resolução TSE nº 23.456/2015: “Art. 167 - Nas eleições majoritárias, respeitado o disposto no § 1º do art. 165, serão observadas ainda as seguintes regras para a proclamação dos resultados: [...]

II - não deverá a Junta Eleitoral proclamar eleito o candidato que obtiver o maior número de votos válidos, se houver candidato com registro indeferido, mas com recurso ainda pendente e cuja votação nominal tenha sido maior, o que poderá, após o trânsito em julgado, ensejar nova eleição, nos termos do § 3º do art. 224 do Código Eleitoral;”.

12. Resolução TSE nº 23.456/2015: “Art. 167 - Nas eleições majoritárias, respeitado o disposto no § 1º do art. 165, serão observadas ainda as seguintes regras para a proclamação dos resultados:

I - deverá a Junta Eleitoral proclamar eleito o candidato que obtiver o maior número de votos válidos, não computados os votos em branco e os votos nulos, se não houver candidato com registro indeferido que tenha obtido maior votação nominal;”.

13. Ressalvados, à evidência, os casos em que o candidato com registro indeferido obtém um provimento cautelar para manter-se no cargo.

é a medida que melhor satisfaz os ditames de soberania popular, alteado como cânone fundamental a justificar a implementação dessa política legislativa? A pergunta é meramente retórica.

A sistemática introduzida pelo § 3º não encontra lastro de validade e deve ser expungida do ordenamento jurídico.

Como é fácil notar, essas potenciais consequências no plano fático, preanunciadas pela exigência de trânsito em julgado, em nada realizam os princípios democrático e da soberania popular. Muito pelo contrário. Conquanto se reconheça alguma **dificuldade metodológica** na aplicação de normas dotadas de elevado grau de vagueza e indeterminação semântica, certo é que um modelo normativo que estimule a assunção, mesmo que temporária, do presidente da Câmara Municipal ao Executivo local, eleito que é pelo sistema proporcional, produz um resultado incompatível com o estado ideal de coisas promovido pelos princípios democrático e da soberania popular.¹⁴

Seja porque encerram **normas de justificação**, seja porque atuam como **vetores interpretativos**, aludidos princípios bloqueiam qualquer tipo de arranjo que impulse um cidadão eleito pelo sistema proporcional à titularidade do Poder Executivo, em detrimento de outro, ainda que o segundo colocado, eleito majoritariamente. Precisamente porque cria uma espécie de **parlamentarismo à brasileira**,¹⁵ a sistemática introduzida pelo § 3º não encontra lastro de validade, forte e categórico, em qualquer exegese constitucionalmente adequada, e deve, por isso, ser expungida do ordenamento jurídico.

Conquanto o Supremo Tribunal não tenha se pronunciado a respeito do tema, o TSE corroborou a tese aqui ventilada no julgamento dos Em-

bargos de Declaração no Recurso Especial Eleitoral nº 139-25, Rel. Min. Henrique Neves, relativo ao município de Salto do Jacuí-RS.¹⁶ Naquela assentada, a Corte asseverou a **constitucionalidade** do modelo de novas eleições instituído pela minirreforma eleitoral de 2015 e a **inconstitucionalidade** da expressão “após o trânsito em julgado”, na esteira da argumentação aqui defendida. Cito, por oportuno, as precisas lições extraídas do voto do ministro Luiz Fux, quando, após referir meu texto em conjunto com a professora Marilda Silveira, assentou que,

“[se] trata da implementação de uma espécie de parlamentarismo *sui generis* à brasileira, porquanto autoriza que alguém que não sofrera o batismo da majoritariedade seja investido na chefia do Executivo local. Esse cenário se agrava quando rememoramos o fato de que os membros das Casas Legislativas, não raro, não atingem o quociente eleitoral, elegendo-se com votos atribuídos às legendas, bem como a circunstância de o Presidente do Legislativo ser escolhido indiretamente por seus pares. Modelo em descompasso

14. Em irretocável lição sobre este aspecto metodológico, o ministro Luiz Fux, em sede doutrinária, vaticina que “[a] primeira dificuldade metodológica [de aplicar o princípio democrático] salta aos olhos e reside na própria identificação do conteúdo jurídico do princípio democrático: dada a elevada vagueza e a indeterminação semântica, a definição do conteúdo jurídico sempre será imprecisa e propiciará divergências na aplicação a casos concretos. [...], a abstração com que a previsão normativa é contemplada na Constituição não autoriza sua aplicação, direta e imediata [...] para equacionar uma controvérsia jurídica (eficácia positiva ou simétrica). Se, por um lado, há dissenso a respeito da eficácia positiva ou simétrica do princípio democrático, por outro lado, aludido cânone não é despido de aptidão para a produção de efeitos jurídicos. De fato, o **princípio democrático pode ser compreendido como argumento de justificação (ou legitimação) dos demais institutos e arranjos engendrados pelo legislador.** [...] Além disso, e justamente por sua topografia (princípio fundamental), **apresenta-se como autêntico vetor interpretativo das demais cláusulas constitucionais e do ordenamento infraconstitucional (eficácia interpretativa)**, circunstância que habilita que o intérprete/aplicador empreste a estas disposições a exegese que melhor realize o ideário democrático” (FUX, 2016, p. 508, grifo nosso).

15. A expressão tem sido utilizada com frequência em discussões eleitorais.

16. TSE, ED-RESpe nº 139-25, Rel. Min. Henrique Neves, 28/11/2016.

maior com os ideários democrático e da soberania popular não consigo vislumbrar”.

No mesmo sentido, o voto do relator, ministro Henrique Neves, ao vaticinar que “a mera possibilidade de perpetuação dessa situação, mediante a manutenção de quem não foi eleito, como titular, vice ou suplente, à frente do cargo específico por tempo indeterminado, conflita com várias regras e princípios constitucionais. Primeiro, e acima de tudo, há evidente afronta à soberania popular e à democracia representativa (CF, art. 1º, I e Parágrafo único), diante da possibilidade de o mandato ser exercido, desde o seu início ou logo após, por quem não foi diretamente escolhido pelo povo para representá-lo no exercício do poder. [...]”, bem como “viola o vetor constitucional previsto no art. 14, § 9º, da Constituição da República no que tange à necessidade de se observar a legitimidade da eleição” e “o princípio da celeridade dos feitos eleitorais e com a garantia fundamental prevista no inciso LXXVIII do art. 50 da Constituição da República”.

Os argumentos, como se percebe, são teoricamente densos e juridicamente consistentes. Em verdade, penso que essa solução encampada pelo TSE é a que melhor realiza os cânones constitucionais alusivos à adequação jurídico-constitucional do art. 224, § 3º, de modo que devem presidir, em consequência, o julgamento futuro das ações diretas pela Suprema Corte.

3 O reduzido âmbito de aplicabilidade do *caput* do art. 224 do Código Eleitoral

A relação entre o *caput* e o § 3º do art. 224 do CE também tem gerado interessantes debates no

17. Cf. ZÍLIO, 2016, p. 77: “Ao mencionar apenas a ‘eleição a que se refere o § 3º’, esse novo dispositivo reforça a ideia de que o *caput* do art. 224 do CE foi tacitamente revogado ou, ao menos, perdeu sua aplicabilidade”.

18. Ver, por todos, REIS, 2016.

círculo dos eleitoralistas. Parte da doutrina sugere que o *caput* foi tacitamente revogado ou que possui reduzido âmbito de aplicação com o advento do § 3º, de maneira a incidir tão somente em raríssimas hipóteses constantes do Código.¹⁷ Outros juristas, porém, advogam a plena incidência do *caput*, a despeito da nova sistemática do § 3º, dado que “o parágrafo est[aria] logicamente submetido ao conteúdo da cabeça do artigo”.¹⁸

É fácil perceber que todas as interpretações ventiladas são subótimas. De um lado, afirmar que o § 3º se submete ao *caput* descuida o fato de que as normas foram concebidas em momentos distintos: o *caput* existe desde a redação original do Código, o § 3º não – foi introduzido com a minirreforma. Portanto, o critério da especialidade utilizado para o deslinde da antinomia se revela equivocado. Em condições normais, a especialidade é aplicada quando as normas foram editadas no mesmo momento ou quando disciplinam temas que, embora correlatos, guardam relação gênero-espécie (*e.g.*, infração penal cometida na direção de veículo automotor reclama a incidência do Código de Trânsito Brasileiro, e não do Código Penal). E essa relação não se verifica no caso.

Por outro lado, a redução do âmbito de aplicação do *caput* desafia as técnicas de interpretação jurídica. Ainda que se defronte com uma produção legislativa ruim, como é o caso da Lei nº 13.165/2015, não seria franqueado ao intérprete, ao menos em tese, desconsiderar a não revogação do *caput*. A crítica, aqui, se justifica pelo fato de que seria dever do intérprete buscar alguma harmonização entre os preceitos.

Se ambas as exegeses produzem resultados subótimos, acredito que certa dose de **consequencialismo** contribui para a melhor acomodação do arcabouço normativo aplicável à espécie. Adotando o consequencialismo como premissa nesses casos, endosso minhas conclusões, já assentadas em ensaio anterior, no sentido de que o *caput* do art.

224, não obstante a ausência de revogação expressa, teve sua aplicabilidade extremamente reduzida (FRAZÃO, 2016). Explico.

De plano, assento que a delimitação do sentido da expressão “candidato eleito” é essencial para compreender o alcance do § 3º. Segundo ele, a realização de novas eleições ocorrerá sempre que houver pronunciamento judicial que importe o indeferimento do registro, a cassação do diploma ou a perda do mandato de **candidato eleito** em pleito majoritário, independentemente do número de votos anulados.

O *caput* do art. 224, não obstante a ausência de revogação expressa, teve sua aplicabilidade extremamente reduzida.

Referida expressão pode ser compreendida de duas formas: (i) o candidato que obteve a maior votação nominal e que, ao final do julgamento dos registros, foi proclamado eleito, pouco importando se, no dia da eleição, estava com registro indeferido, ou (ii) o candidato que, **na data da eleição**, encontrava-se com registro deferido. E a legislação de regência direciona para esta segunda interpretação. Aqui, o direito positivo contribui decisivamente para a correta definição do sentido do termo.

Com efeito, a teor do art. 175, § 3º, consideram-se nulos, para todos os efeitos, os votos atribuídos a candidatos com registro indeferido ou inelegíveis no dia da eleição, ante a ausência de registro de candidatura (GOMES, 2016, p. 845). De igual modo, o art. 16-A da Lei das Eleições, que cuida da candidatura *sub judice*, dispõe que “a validade dos votos a ele atribuídos fica condicionada ao deferimento de seu registro por instância superior”. À evidência, o preceito refere-se àqueles que estejam com registro indeferido e tenham interposto

recurso contra o provimento desfavorável, remanescendo, até a data da eleição, nessa condição (CASTRO, 2016, p. 129).

Não por outro motivo, a proclamação dos eleitos leva em consideração apenas os candidatos que estejam com seu estado jurídico de elegibilidade incólume, *i.e.*, preencham as condições de elegibilidade e não incorram em qualquer causa de inelegibilidade. Portanto, a expressão “**candidato eleito**” refere-se àqueles que, **na data da eleição**, se encontravam com registro deferido.

Assentado o âmbito de incidência, remanesce o questionamento: em que situações fáticas incidiria, então, o *caput* do art. 224? A resposta – com a qual não se concorda, antecipo – seria extraída *a contrario sensu*: se o § 3º refere-se a candidatos eleitos – assim concebidos aqueles que estejam com registro deferido na data do pleito –, o *caput* do art. 224 se materializaria nas hipóteses em que (i) o candidato esteja com registro indeferido na eleição, (ii) os votos a eles atribuídos totalizam mais da metade naquela eleição e (iii) haja a ratificação do indeferimento de seu registro.

Essa exegese, porém, não resiste a um escrutínio mais rigoroso, sobretudo quando em cotejo com a legislação de regência e as consequências dela advindas.

Em **primeiro** lugar, sob a perspectiva **jurídico-positiva**, o já citado art. 175, § 3º, do Código¹⁹ é categórico em afirmar que são nulos, **para todos os efeitos**, os votos atribuídos a candidatos com registro indeferido ou inelegíveis. O dispositivo legal, vazado em termos peremptórios, não autoriza que esses votos sejam levados em consideração, qualquer que seja o motivo. Dispositivo mais cristalino impossível!

Aqui, não desconheço que a jurisprudência iterativa do TSE traça a distinção entre votos

19. CE: “Art. 175 - [...]”.

§ 3º - Serão nulos, para todos os efeitos, os votos dados a candidatos inelegíveis ou não registrados”.

originalmente nulos, decorrentes de manifestações apolíticas, e votos outorgados a candidatos com registro indeferido ou inelegíveis. Mais: há argumento ainda mais sofisticado – calcado no ato volitivo manifestado pelo eleitor nas urnas –, no sentido de que não poderia haver a pretensa equiparação entre os votos originalmente nulos e aqueles conferidos a candidatos com registro indeferido ou inelegíveis. Nessa linha de raciocínio, as consequências jurídicas de uma manifestação apolítica, consciente e voluntária, de um cidadão não se assemelham àquela decorrente do direcionamento de voto, também consciente e voluntário, a determinado candidato, ainda que esteja com restrição à cidadania passiva ou com registro indeferido. No primeiro caso, o cidadão optou por votar, anular ou votar em branco; no segundo, não, uma vez que o cidadão não estaria devidamente informado a respeito do estado jurídico de elegibilidade do candidato de sua preferência.

No entanto, a distinção *supra* não encontra qualquer respaldo normativo que a justifique. Trata-se de puro voluntarismo hermenêutico. Ao revés, a legislação de regência, tal como afirmado, preconiza justamente o oposto: estes votos (atribuídos a candidatos com registro indeferido ou inelegíveis) devem ser descartados para todos os efeitos. Tal circunstância obsta que o intérprete engendre artifícios hermenêuticos, com vistas a diferenciar algo que, por lei, não pode ser diferenciado. E, precisamente por isso, inexistente distinção, quanto aos efeitos jurídico-eleitorais, entre votos brancos, nulos, atribuídos a candidatos com registro indeferido e inelegíveis na data do pleito: **todos são votos inválidos**.

Em **segundo** lugar, aponto razões pragmáticas para rechaçar a dicotomia erigida pelo TSE e endossada por parte da doutrina. É que, em uma perspectiva **realista**, o cidadão é, sim, informado a respeito do estado jurídico do candidato de sua preferência. Não raro, o indeferimento do registro – por ausência de condição de elegibilidade ou por incidência de causa de inelegibilidade – é

utilizado como **capital político** dos candidatos da oposição nas campanhas eleitorais.

Quem milita na área eleitoral sabe perfeitamente que candidatos com registros indeferidos na data do pleito perdem eleições em decorrência da intensa propaganda negativa feita pelos opositores. Ou será que ninguém ouviu algo do tipo: “Você vai votar no Fulano, mesmo inelegível? Seu voto não valerá de nada!”. Esse cenário é tão verdadeiro que, nas eleições de 2014, certo candidato a deputado distrital, que teve seu registro indeferido pelo TRE-DF por ausência de desincompatibilização, era frequentemente confundido – e, por isso, instado a responder – com candidatos “ficha-suja”. É dizer: o cidadão médio não apenas tem ciência do indeferimento do registro do candidato de sua preferência, como também confunde condições de elegibilidade e hipóteses de inelegibilidade. A informação, portanto, circula amplamente nas campanhas eleitorais, de modo que não passa no teste da realidade o argumento de desconhecimento do eleitor. E, também por esse fundamento, defendo que devem ser equiparados os efeitos jurídicos entre os votos brancos, nulos, atribuídos a candidatos com registro indeferido e inelegíveis na data do pleito.

Afastadas as argumentações contrárias, reputo que a correta interpretação do *caput* do art. 224 não prescinde da análise quanto aos melhores incentivos institucionais. É preciso, insisto, alguma dose de consequencialismo nos casos em que as exegeses aventadas produzem resultados subótimos.

Se cancelarmos a tese atual, eis a consequência inelutável: haverá a renovação da eleição, nos termos do art. 224, *caput*, nas situações em que os candidatos, que não lograram obter a maioria nominal, estiverem com registros indeferidos perfazendo mais da metade dos votos. Ilustrativamente, é o que ocorreria em uma eleição municipal com quatro candidatos **A**, **B**, **C** e **D**, com, respectivamente, 40%, 35%, 20% e 5% dos votos. **A** está com registro deferido; os demais candidatos (**B**, **C**

e D), com os registros indeferidos. Os candidatos B, C e D ditariam a sorte da eleição.

Isso porque, para fins do exame da **validade** da eleição, os votos conferidos a candidatos com registro indeferido ou inelegíveis são considerados, conquanto nulos para todos os efeitos, a teor do art. 175, § 3º. Para que haja a proclamação dos eleitos, seria preciso, antes, assentar a validade do pleito, o que somente acontece se se verificarem mais da metade dos votos válidos, excluídos aí apenas os votos em branco e os nulos, conforme jurisprudência sobre o tema.²⁰

Além de o art. 175, § 3º, do CE não cancelar esse posicionamento, aludido desenho estimula, no limite, comportamentos irresponsáveis por parte dos *players* da competição eleitoral, na medida em que legitima possível colusão entre candidatos ou coligações para anular uma eleição, se quiserem retirar da disputa certo candidato com elevada probabilidade de vitória. É perfeitamente crível que, na situação hipotética acima, os partidos/coligações optem por lançar, em conluio, dois candidatos – B e C – manifestamente inelegíveis e que, por isso, se encontravam, na data do pleito, com os respectivos registros indeferidos.

A prevalecer a atual interpretação – que aparta os votos originalmente nulos daqueles dados a candidatos com registro indeferido ou inelegíveis –, ocorreria a renovação da eleição, porquanto aludidos concorrentes totalizaram mais da metade dos votos no pleito (CE, art. 224, *caput*). E, como intuitivo, essa não é, em hipótese alguma, a melhor interpretação em termos institucionais.

Como a minoria não eleita pode ditar a sorte do resultado de uma eleição? Seria cômico, não fosse trágico um arranjo como esse. Como bem pontua Rodrigo López Zílio, cria-se uma “**tutela dos perdedores**”, inconciliável com uma leitura preocupada com as consequências produzidas no mundo dos fatos.

Note-se que, com tal entendimento, não se está a dizer que o cidadão não deve votar em can-

didatos *sub judice*. Não é isso que estou a advogar. A reversibilidade da decisão existe, e não pode ser olvidada. Portanto, afigura-se possível que o cidadão tenha liberdade e autonomia para escolher seus representantes.

Como a minoria não eleita pode ditar a sorte do resultado de uma eleição?

O que defendo, porém, é a impossibilidade de que, confirmado o pronunciamento de indeferimento, esses votos – nulos para todos os efeitos – sejam aptos a nulificar uma eleição. Um cidadão que vota em um candidato com registro indeferido o faz por conta e risco, e, tal como este, deve assumir, de forma responsável, os riscos dessa escolha.

Não ignoro que essa exegese esvazia o âmbito de aplicação do *caput* do art. 224. Todavia, que o legislador reveja, em momento posterior, sua aplicabilidade ou que, então, proceda à sua expressa revogação. Até lá, penso que não podemos criar arranjos institucionais que prestigiem as opções tomadas por eleitores numa álea, em detrimento do voto ponderado dos demais cidadãos, impondo um ônus aos vencedores do pleito, com o intuito de “ressuscitar” uma norma “morta” pelo § 3º.

4 A inconstitucionalidade do § 4º do art. 224 do Código Eleitoral: a vedação de o legislador disciplinar as formas de vacância de chefes do Poder Executivo

Em estudo anterior acerca da temática (FRAZÃO, 2016), manifestei minha dificuldade em

20. Este entendimento, inclusive, já foi proclamado por órgão fracionário do STF. Cf. RMS n° 23.234, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, 1ª T., DJ de 20/11/1998; RMS n° 32.368, Rel. Min. Luís Roberto Barroso, 1ª Turma, DJe de 26/8/2016.

compatibilizar o art. 224, § 4º, do CE com a Constituição Federal de 1988 (CF/1988). Existe, no entanto, uma premissa essencial à compreensão da tese: o fato de o § 3º introduzir hipóteses *sui generis* de dupla vacância simultânea. Antes, porém, de desenvolver a argumentação, explico as razões pelas quais considero como causas de dupla vacância as situações nele descritas.²¹

O relato normativo do § 3º veicula três situações particulares: indeferimento do registro, cassação do diploma e perda do mandato. A rigor, apenas a perda do mandato consubstanciaria hipótese de dupla vacância, uma vez que, como é de conhecimento ordinário, o pressuposto para a vaga é a ocupação do mandato. Tanto o indeferimento do registro quanto a cassação do diploma poderiam se materializar, em tese, sem a assunção aos respectivos cargos. Esse raciocínio, porém, se revela equivocado.

E afirmo isso com amparo na compreensão do termo “**candidato eleito**”, contido no § 3º, e dos efeitos jurídicos dele advindos. Retomando a premissa do item antecedente, para fins de incidência do § 3º, a expressão “candidato eleito” compreende todos aqueles que, **na data da eleição**, estejam com seus registros deferidos. Essa interpretação, como dito, encontra eco no diagnóstico de que os votos atribuídos a candidatos com registro indeferido no dia do pleito são considerados nulos.

Uma vez proclamados eleitos, sobressai para esses candidatos eleitos, desde logo, o direito subjetivo a serem diplomados e, em consequência, empossados. É que a diplomação ostenta

natureza meramente **declaratória**, e não **constitutiva** (CASTRO, 2016, p. 445),²² de sorte que inexistente situação de fato (*i.e.*, morte, renúncia ou impedimento legal) apta a extinguir esse direito. A constituição do direito se manifesta com o resultado favorável no escrutínio das urnas, e não com o ato solene da Justiça Eleitoral de diplomação. Não por outra razão, o falecimento, a renúncia ou o reconhecimento de impedimento legal de candidato eleito, **após a eleição e antes da diplomação**, outorgam ao vice, integrante da mesma chapa, o direito subjetivo à assunção à titularidade do cargo. Em termos claros: após a proclamação do eleito, e em caso de eventual impossibilidade de o titular assumir, o vice será diplomado e empossado.²³

Pois bem. Se, após a eleição, já se pode falar em direito subjetivo do titular e do vice à diplomação e à posse, é óbvio ululante que o indeferimento (ulterior) de registro de candidato eleito (*i.e.*, que esteja concorrendo com registro deferido na data do pleito) e a cassação do diploma veiculam hipóteses de dupla vacância simultânea. A chapa cai como um todo após a investidura ocorrida por ficção jurídica. Em outras palavras, os efeitos jurídicos advindos da proclamação dos eleitos (*i.e.*, o surgimento de direito subjetivo à diplomação e à posse) qualificam juridicamente aludidas situações de fato como causas de dupla vacância.

Por uma ficção jurídica, consolidada na jurisprudência remansosa do TSE, titular e vice já ocupam o cargo para o qual foram eleitos, de sorte que a ocorrência de qualquer situação no mundo dos fatos que os impeça de ocupar ou os retire da titularidade do Executivo é, sim, causa de vacância. Assentada essa premissa, volto à argumentação central.

Ao regular a forma de sucessão na chefia do Poder Executivo, o § 4º ultraja o art. 81, *caput* e seu § 1º, da Constituição, que já normatizam a temática nos cargos de presidente e vice-presidente da República nos casos de dupla vacância. Por

21. Agradeço ao professor Sérgio Victor pelas críticas que me serviram para aperfeiçoar o ponto.

22. Na jurisprudência, cf. TSE, CTA nº 1204, Rel. Min. Cezar Peluso, DJ de 7/8/2006: “[...] os efeitos da diplomação do candidato pela Justiça Eleitoral são meramente declaratórios, já que os constitutivos evidenciam-se com o resultado favorável das urnas”.

23. Referida jurisprudência a respeito do tema no TSE é antiga. Cf. MS nº 442, Rel. Hélio Doyle, 19/6/1973; REspe nº 4.886, Rel. Firmino Paz, 12/4/1977; REspe nº 15.069, Rel. Min. Maurício Corrêa, DJ de 17/10/1997; CTA nº 1204, Rel. Min. Cezar Peluso, DJ de 7/8/2006.

isso, não endosso a jurisprudência do TSE, defendida por parte da doutrina eleitoralista, que preconiza a dicotomia entre **causas eleitorais e não eleitorais** para justificar a constitucionalidade do art. 224.²⁴

De fato, o constituinte não enumerou as situações fáticas qualificadoras da dupla vacância (*i.e.*, se apenas renúncia, morte, *impeachment*, etc.). Pelo contrário, optara por não manietar as hipóteses de incidência do art. 81. Com isso, adotou um suporte fático amplo para a sua aplicação, o qual permite que, ao menos em tese, qualquer situação verificada no mundo dos fatos possa ensejar a dupla vacância, simultânea ou não, da chefia do Poder Executivo. E desafia o senso comum advogar que o indeferimento do registro, a cassação do diploma e a perda do mandato do titular e do seu vice não traduzam, aos olhos dos argumentos expostos, casos de vacância dupla.²⁵

Além disso, descabe cogitar da aplicação desse novo regime jurídico instituído pelo § 4º a Estados, Municípios e ao Distrito Federal. Isso porque a vocação sucessória dos respectivos chefes do Poder Executivo versa matéria político-administrativa, situando-se na esfera de competência da respectiva unidade da Federação. Reconhecer o acerto dessa interpretação pressupõe algum desenvolvimento teórico acerca do sistema de repartição de competências – um dos mandamentos nucleares de qualquer Estado federal.

Aqueles que advogam a constitucionalidade do preceito valem-se de uma argumentação bastante simplória: já que o art. 224, § 4º, cuida de eleições, seu fundamento normativo seria a competência privativa da União para legislar sobre Direito Eleitoral (CF/1988, art. 22, inciso I). Além de **reducionista**, referida tese **não leva nossa Federação a sério**.

Reducionista, porque negligencia o fato de que disciplinar eleições para a sucessão de governadores e prefeitos, em situações de dupla vacância, reclama uma multiplicidade de bases

normativas constitucionais: se, por um lado, pode o § 4º ter fundamento de validade na competência da União para legislar sobre Direito Eleitoral, por outro, escolher a forma de eleição dos chefes de cada unidade federada se ancora, também, na autonomia política de cada entidade. Compreender a indigitada competência com maniqueísmo é o primeiro passo para o erro.²⁶

Além disso, **não leva a Federação a sério**, porque, reconhecida a multiplicidade de bases, deve-se prestigiar a interpretação que potencialize o princípio federativo, e não que maximize o poder centralizador da União. Aponto algumas razões para isso.

O constituinte não enumerou as situações fáticas qualificadoras da dupla vacância.

A **primeira** delas é de natureza **jurídico-positiva**, alicerçada na proeminência conferida à forma federativa de Estado em nossa República. Em nosso arquetipo, a Federação consubstancia princípio fundamental da República (CF/1988, art. 1º, *caput*), limite material ao poder de refor-

24. Na jurisprudência, TSE, CTA nº 1140, Rel. Min. Gilmar Mendes, DJ de 10/10/2005. Em doutrina, SILVA, 2016.

25. Encampando tese similar à aqui esposada, cf. GRESTA, 2016. Nas precisas palavras da jurista mineira, “constata-se a suficiência normativa da regra do art. 81, *caput* e §1º, da CR/88 para regular, integralmente, toda a matéria relativa à suplementação dos mandatos de presidente e vice-presidente. É dizer: no caso brasileiro, a Constituição quis definir que, extintos antes de seu termo final ambos os mandatos do Executivo Nacional, serão convocadas novas eleições, reservada a modalidade indireta para a vacância no segundo biênio do mandato”.

26. Não é novidade que, em uma Federação de características cooperativas como a nossa, diversos assuntos poderão encontrar múltiplos fundamentos constitucionais. Uma lei estadual que proscrisse a comercialização de amianto dentro de seu território pode ser questionada à luz da competência privativa da União para legislar sobre comércio exterior e interestadual (CF/1988, art. 22, inciso VIII), ou ser validada com lastro na competência concorrente entre União, Estados e o Distrito Federal para legislar sobre direito de proteção à saúde (CF/1988, art. 24, inciso XII).

ma (CF/1988, art. 60, § 4º, inciso I), e eventual tentativa de ruptura do pacto autoriza a adoção da medida excepcional de intervenção – consistente na supressão temporária da autonomia política das unidades federadas (CF/1988, arts. 34 a 36).

Tamanha a importância reclama que a diretriz hermenêutica que melhor satisfaz o princípio federativo é aquela que, sem vislumbrar um interesse nacional ou regional na espécie, amplifique o espectro de competências das entidades federadas. Daí por que, em havendo zona de intersecção entre a competência da União para legislar sobre Direito Eleitoral e a autonomia política das demais entidades para erigir critérios de eleição de seus respectivos chefes do Poder Executivo, a conclusão inescapável é a de que, tomando como lente o princípio federativo, a primeira cede terreno para a segunda.²⁷

O **segundo** fundamento diz respeito ao princípio da **predominância do interesse** – parâmetro utilizado para equacionar os conflitos de competência dentro de uma Federação –, o qual pressupõe que são os próprios cidadãos (em nível nacional, regional ou local) os agentes dotados de maior capacidade para deliberar sobre temas – e tomar as decisões – que lhes afetem diretamente. Aludido diagnóstico interdita, assim, que assuntos de interesse **predominantemente** local sejam discutidos e decididos por indivíduos outros que não os da municipalidade atingida. Por isso, é um mantra repetido que, se a abrangência

27. Perfilhando similar entendimento, Thiago Magalhães Pires afirma que “[...] não se deve tomar uma enumeração de competências como um trabalho pronto; mesmo em face de um rol de atribuições expressas, caberá ao intérprete confirmar a sua incidência (ou não) às hipóteses que se lhe apresentem, analisando a Constituição em busca de alguma outra norma que porventura postule aplicação à hipótese. Até que o faça, as competências expressas permanecem como meras ‘presunções relativas’, aptas a serem afastadas pela incidência de outra norma constitucional (‘prova’ em contrário)” (PIRES, 2006).

28. Aliás, a jurisprudência remansosa do STF aponta no mesmo sentido, aduzindo que o art. 81 da Constituição não se submete ao princípio da simetria constitucional. Cf. STF, Plenário, ADI nº 3.549-GO, Rel. Min. Cármen Lúcia, DJ de 31/10/2007: “A vocação sucessória dos cargos de prefeito e vice-prefeito põe-se no âmbito →

dos efeitos da norma em questão for nacional, o interesse qualifica-se como geral, competindo à União disciplinar a matéria; se regional, cabe aos Estados; e, se local, atribui-se a competência aos Municípios (ZIMMERMAN, 2005).

No caso do § 4º, todavia, inexistente matéria cujo interesse transcenda o âmbito do próprio ente federativo ou qualquer outra razão constitucional suficiente que justifique uniformizar a sucessão dos chefes do Executivo, em ocorrendo vacância dupla. Qual o impacto na vida dos munícipes do Rio de Janeiro, de Teresina ou de qualquer cidade no país, se a Lei Orgânica de São Paulo dispuser que será indireta a eleição para prefeito e vice-prefeito, nos casos de dupla vacância ocorrida no último ano de mandato, e direta, nas demais hipóteses? Certamente nenhum.

Tampouco a ausência de normas nas Constituições estaduais e nas Leis Orgânicas chancela constitucionalmente a aplicação do § 4º do art. 224 a referidas entidades. O vício formal orgânico (*i.e.*, de competência), tal como verificado na hipótese, é insanável: a não previsão de critérios de sucessão dos chefes do Executivo estadual, distrital e municipal deve atrair a incidência do regime jurídico previsto na Lei Fundamental, e não de uma lei nacional.

Cogitar da aplicação residual do § 4º desafia a lógica que preside a repartição de competências. Entendimento oposto cancelaria, para ilustrar, a aplicação da Lei de Processo Administrativo Federal (Lei nº 9.784/1999) ou o Estatuto dos Servidores Públicos Civis da União (Lei nº 8.112/1990) a Estados e Municípios que não contemplassem suas próprias normativas de processo administrativo e de servidores públicos. E isso, convenhamos, seria um descalabro à autonomia das entidades federadas.

Portanto, também sob a ótica da **predominância do interesse**, o assunto deve ser regulamentado pelas respectivas entidades federadas, escapando, bem por isso, da competência da União.²⁸

Em vista desse conjunto de argumentos, o § 4º se apresenta integralmente, a meu sentir, incompatível com a Constituição de 1988.

5 Considerações finais

Este ensaio teve o propósito de oferecer algumas reflexões teóricas sobre o modelo normativo introduzido no Direito Eleitoral brasileiro no tocante ao regime jurídico de sucessão dos chefes do Executivo (embora o § 3º se refira tecnicamente a pleitos majoritários), que podem contribuir no julgamento das ações diretas pendentes de julgamento na Suprema Corte. Todavia, a despeito de considerar as teses aqui veiculadas as escorregadas, não tenho a pretensão de exaurir o tema, tampouco de apresentar esses argumentos

como a única solução possível para a controvérsia. Trata-se, assim, de uma leitura constitucionalmente possível, mas o propósito principal do artigo é estimular o debate acadêmico, de sorte a produzir um ambiente em que possam emergir novos fundamentos e leituras constitucionais das disposições em análise, com vistas a produzir, no embate de ideias e teses, conjuntamente, a exegese para o impasse. No final, quem é a Constituição de 1988. ■

→ da autonomia política local, em caso de dupla vacância”. No mesmo sentido: Plenário, RE nº 655.647, Rel. Min. Dias Toffoli, DJe de 19/12/2014; Plenário, ADI nº 4.297-TO, Rel. Min. Cezar Peluso, DJ de 27/11/2009. Em doutrina, José Afonso da Silva preleciona que “cabe à lei orgânica estatuir sobre os substitutos eventuais do prefeito quando ele e o vice estiverem concomitantemente impedidos, bem como estabelecer regras sobre quem assumirá a prefeitura na hipótese de vacância de ambos os cargos” (SILVA, 2005, p. 304).

Bibliografia

CASTRO, Edson de Resende. *Curso de direito eleitoral*. 8. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2016.

FRAZÃO, Carlos Eduardo. Aspectos controvertidos da minirreforma eleitoral de 2015: a inaplicabilidade do art. 224, § 4º, do Código Eleitoral a eleições para o Poder Executivo. 6 maio 2016. Disponível em: <[http://oseleitoralistas.com.br/aspectos-controvertidos-da-minirreforma-eleitoral-de-2015-a-inaplicabilidade-do-art-224-%C2%A7-4o-do-codigo-eleitoral-a-eleicoes-para-o-poder-executivo-por-carlos-eduardo-frazao/](http://oseleitoralistas.com.br/aspectos-controvertidos-da-minirreforma-eleitoral-de-2015-a-inaplicabilidade-do-art-224-%C2%A7-4o-do-codigo-eleitoral-a-eleicoes-para-o-poder-executivo-por-carlos-eduardo-fraza/)>. Acesso em: 7 out. 2016.

FUX, Luiz. Princípios de direito eleitoral. In: NORONHA, João Otávio; PAE KIM, Richard (Coord.). *Sistema político e direito eleitoral brasileiros*: estudos em homenagem ao ministro Dias Toffoli. São Paulo: Atlas, 2016.

_____; FRAZÃO, Carlos Eduardo. *Novos paradigmas do direito eleitoral*. Belo Horizonte: Fórum, 2016. No prelo.

_____; _____. O Supremo Tribunal Federal na fronteira entre o Direito e a Política: alguns parâmetros de atuação. In: SARMENTO, Daniel. *Jurisdição constitucional e política*. Rio de Janeiro: Forense, 2015.

GOMES, José Jairo. *Direito eleitoral*. São Paulo: Atlas, 2016.

GRESTA, Roberta Maia. 29 abr. 2016. Disponível em: <[tor-o-que-aco-es-contra-dilma-e-temer-podem-reservar-aocenario-politico-29042016>. Acesso em: 8 out. 2016.

PIRES, Thiago Magalhães. *Federação e democracia: parâmetros para a definição das competências federativas*. 2006. Disponível em: <\[https://www.academia.edu/8676487/Federalismo_e_Democracia_Par%C3%A2metros_para_a_Defini%C3%A7%C3%A3o_das_Comp%C3%Aancias_Federativas\]\(https://www.academia.edu/8676487/Federalismo_e_Democracia_Par%C3%A2metros_para_a_Defini%C3%A7%C3%A3o_das_Comp%C3%Aancias_Federativas\)>. Acesso em: 8 out. 2016.

REIS, Márlon. Lei 13.165 criou antinomia sobre perda de mandato no Código Eleitoral. *Conjur*. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2016-fev-29/marlon-reis-lei-13165-criou-antinomia-perda-mandato>>. Acesso em: 8 out. 2016.

SILVA, José Afonso da. *Comentário contextual à Constituição*. Malheiros: São Paulo, 2005.

SILVA, Márcio Luiz. Causa eleitoral e disciplina constitucional da dupla vacância de cargos eletivos do executivo. 31 maio 2016. Disponível em: <<http://oseleitoralistas.com.br/por-marcio-luiz-silva-causa-eleitoral-e-disciplina-constitucional-da-dupla-vacancia-de-cargos-eletivos-do-executivo/>>. Acesso em: 8 out. 2016.

ZÍLIO, Rodrigo Lopes. *Direito eleitoral*. 5. ed. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2016.

ZIMMERMAN, Augusto. *Teoria geral do federalismo democrático*. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.](http://jota.info/opiniao-e-analise/colunas/e-leitor/e-lei</p>
</div>
<div data-bbox=)