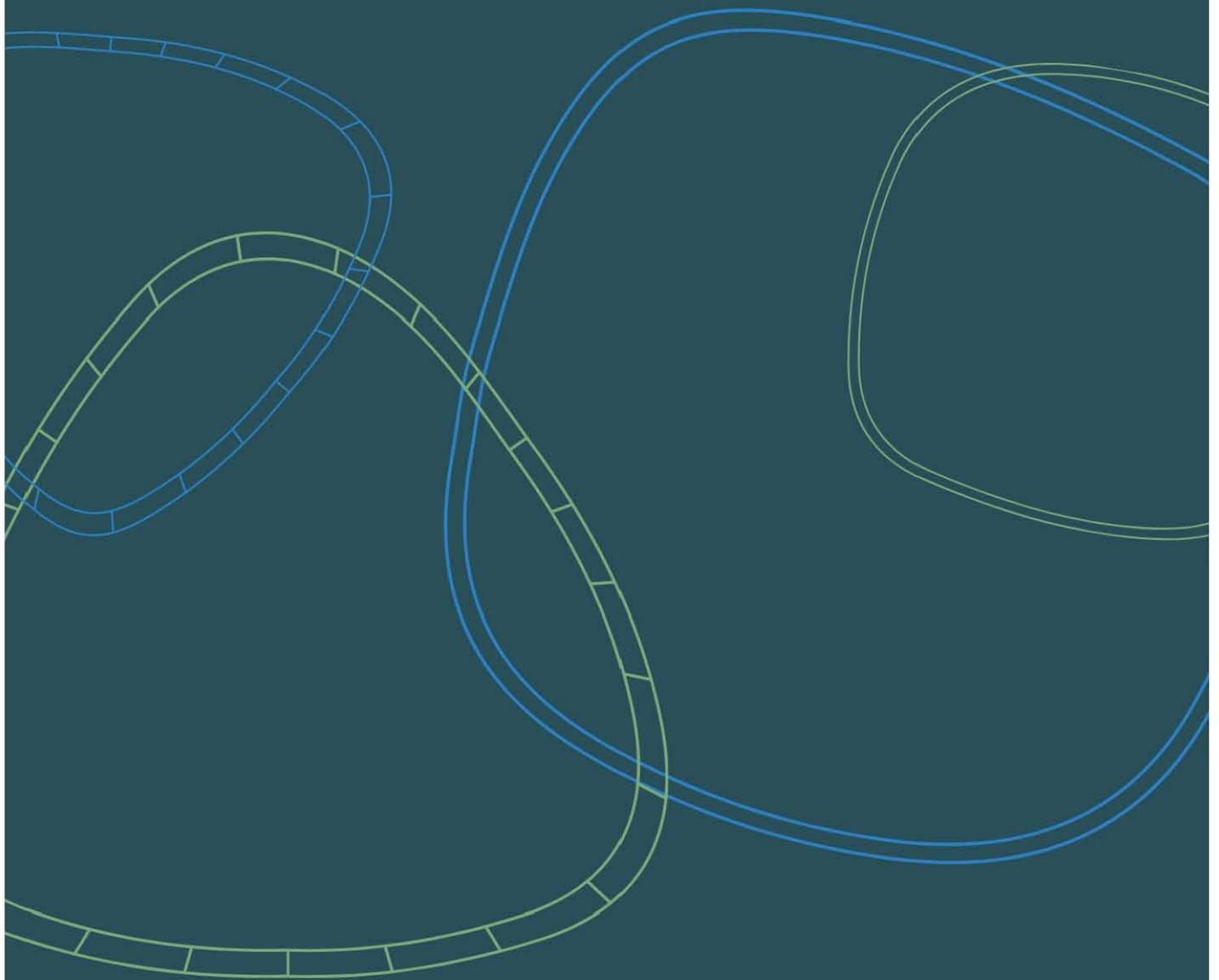


REVISTA DO TRE-RS

Ano 25 | N. 49 | Julho/Dezembro de 2020



ELEIÇÃO SUPLEMENTAR: EM BUSCA DO ELO PERDIDO

SUPPLEMENTARY ELECTION: LOOKING FOR THE MISSING LINK

Alvaro Augusto de Borba Barreto

Bruno Souza Garcia

RESUMO: O artigo tem como objetivo principal identificar o conceito de “eleição suplementar” e procura contemplá-lo por meio do estudo da legislação – notadamente o Código Eleitoral de 1965 –, das decisões do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) e dos comentários de especialistas em Direito Eleitoral. O resultado aponta para uma transformação recente no modo como a denominação tem sido significada pela Justiça Eleitoral, o que indica existir uma distinção entre a forma como ela está definida no texto legal e aquela como vem sendo aplicada contemporaneamente. A apreciação das situações fáticas que produzem a convocação da eleição suplementar revela outra peculiaridade do conceito: decisões do Supremo Tribunal Federal e do TSE indicam que as suas causas geradoras extrapolam as previsões do Direito Eleitoral e suas respectivas normas legais, pois encontram fonte no Direito Constitucional, na autonomia para organização administrativa dos entes federativos (estados e municípios) para suprir dupla vacância no executivo e, por isso, não exigem e tampouco estão relacionadas à invalidade do processo eleitoral original. Consequentemente, eleição suplementar é provocada por anulação do pleito original, mas também por situações específicas de dupla vacância do mandato.

Palavras-chave: Eleição suplementar; Código Eleitoral; Direito Eleitoral; Direito Constitucional

ABSTRACT: *The article's main objective is to identify the concept of “supplementary election” and seeks to contemplate it through the study of legislation - notably the Electoral Code of 1965 -, the decisions of the Superior Electoral Court and the comments of experts in Electoral Law. The result points to a recent transformation in the way the name has been signified by the Electoral Justice, which indicates that there is a distinction between the way it is defined in the legal text and that as it has been applied at the same time. The appreciation of the factual situations that produce the call for the supplementary election reveals another peculiarity of the concept: decisions of the Supreme Federal Court and the Superior Electoral Court indicate that their generating causes go beyond the predictions of the Electoral Law and their respective legal norms, as they are found in the Constitutional Law, in the autonomy for administrative organization of the federal entities (states and municipalities) to supply double vacancy in the executive and, therefore, they do not demand nor are they related to the invalidity of the original electoral process. Consequently, a supplementary election is caused by the cancellation of the original election, but also by specific situations of double vacancy in the mandate.*

Key-words: *Supplementary election; Electoral Code; Electoral Law; Constitutional Law*

INTRODUÇÃO

A pesquisa ao site do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) traz informações sobre um fenômeno em expansão no país: a eleição suplementar. Ao pleito municipal de 2008, houve 149 novas eleições destinadas a definir o prefeito. Ao de 2012, 113 e ao de 2016, 168. Além disso, em 2017 e 2018 ocorreram eleições suplementares para governador em Amazonas e no Tocantins. E, em 2020, para uma vaga de senador do estado de Mato Grosso. Porém, o que é eleição suplementar? Quais desenho institucional e previsão jurídica a configuram? Quais causas fazem que ela seja convocada e promovida?

Este artigo tem como objetivo principal identificar o conceito de eleição suplementar, o que exige, ainda, analisar as razões que a motivam. Para isso, observa a legislação que trata do tema, tomando como ponto de partida o Código Eleitoral (CE), promulgado em 1965, assim como as decisões da Justiça Eleitoral e as interpretações de eleitoralistas. Em conjunto, elas constroem o cenário para compreender como essa instituição é disciplinada.

Como o artigo pretende demonstrar, o resultado dessa apreciação aponta para uma antinomia: não é possível compreender o modo como a eleição suplementar tem sido promovida pela Justiça Eleitoral a partir da forma como está disciplinada no ordenamento jurídico. De um lado, porque ao longo do tempo ocorreu uma mudança no modo como ela tem sido definida, houve a ressignificação dessa denominação, mas sem alteração no texto da lei, fenômeno que tem sido identificado como mutação legal. De outro, porque a realização das eleições suplementares tem extrapolado as previsões contidas no âmbito do Direito Eleitoral – e conseqüentemente causas eminentemente eleitorais – e vem sendo utilizada para suprir a ausência de titulares do mandato, a chamada dupla vacância, a partir de princípios constitucionais, mas sem relação efetiva com invalidades do processo eleitoral original.

O texto se organiza em três seções. A primeira traz a aproximação inicial ao objeto por meio do inventário do modo como ela é denominada e definida no CE 1965. A segunda aborda as causas ou as origens da eleição suplementar, subdividindo-se naquelas decorrentes de dupla vacância e de anulação da eleição ordinária, bem como em suas respectivas especificidades, como a questão do tempo do mandato em que se verifica, das invalidades eleitorais e das mudanças que o instituto mereceu a partir de 2015, com a introdução de dois novos parágrafos ao artigo que a regulamenta no CE 1965. A terceira se serve dos resultados apontados pela anterior para definir a expressão “eleição suplementar” – ou, ao menos, o modo como a Justiça Eleitoral a utiliza contemporaneamente.

1 DENOMINAÇÕES E SIGNIFICADOS DA ELEIÇÃO SUPLEMENTAR

Uma primeira opção para compreender a eleição suplementar é realizar um inventário do modo como figura no CE 1965 e das denominações que a ela estão associadas. E, em seguida, verificar quais definições ou ações correspondem a cada uma dessas nomenclaturas.

Esse caminho é escolhido porque, como será demonstrado, há uma grande confusão nessa seara, a qual não se restringe ao texto legal, e sim encontra respaldo tanto em uma legislação confusa e de má técnica de redação quanto na diversidade de interpretações (e nas guinadas no entendimento) do TSE e/ou do Supremo Tribunal Federal (STF).

A expressão “eleição suplementar” aparece no CE 1965 em oito oportunidades: (1) art. 60; (2) art. 187, § 1º; (3) art. 187, § 3º; (4) art. 187, § 4º; (5) art. 202, § 3º; (6) art. 212, § 2º; (7) art. 217, caput; (8) art. 276, § 2º. Porém, em sete dessas passagens, ela é simplesmente citada, sem que seja possível identificar o que a define.

O art. 60 informa que os eleitores que transferiram o seu título para outro distrito eleitoral não poderão votar na eleição suplementar ao pleito que tiver sido realizado antes da transferência⁴². A intenção é evitar o ingresso de eleitores previamente comprometidos com algum candidato e que, por meio dessa estratégia, podem pender o resultado em benefício desse competidor.

Outras três passagens (arts. 187, § 3º; 202, § 3º; 212, § 2º) indicam que os vencedores só serão diplomados depois de apuradas as eleições suplementares, cada uma relativa ao respectivo nível da federação: prefeito e vice, governador e vice e, por fim, Presidente da República e vice⁴³.

A quinta referência está no art. 217, caput, relativa ao procedimento para confirmar ou invalidar os diplomas já expedidos, conforme o resultado da apuração⁴⁴. O mesmo se verifica no art. 187, § 4º, que determina como deve ser realizada a votação e a apuração dessas eleições para cargo definido por fórmula proporcional⁴⁵. A informação nova é indicar que essa eleição também pode ser realizada para cargos eleitos por tal sistema.

⁴² “Art. 60. O eleitor transferido não poderá votar no novo domicílio eleitoral em **eleição suplementar** à que tiver sido realizada antes de sua transferência” (BRASIL. CE 1965, grifou-se).

⁴³ Há pequenas variações. Art. 187, § 3º diz: “havendo renovação de eleições para os cargos de prefeito e vice-prefeito, os diplomas somente serão expedidos depois de apuradas as **eleições suplementares**”. Já os arts. 202, § 3º e 212, § 2º são idênticos, mudam apenas os cargos a que se referem: “os candidatos a [...] somente serão diplomados depois de realizadas as **eleições suplementares** referentes a esses cargos” (BRASIL. CE 1965, grifou-se).

⁴⁴ “Art. 217. Apuradas as **eleições suplementares**, o juiz ou o Tribunal reverá a apuração anterior, confirmando ou invalidando os diplomas que houver expedido” (BRASIL. CE 1965, grifou-se).

⁴⁵ “Art. 187 [...] § 4º Nas **eleições suplementares**, quando ser referirem a mandatos de representação proporcional, a votação e a apuração far-se-ão exclusivamente para as legendas registradas” (BRASIL. CE 1965, grifou-se).

A sétima e última referência de caráter procedimental está no art. 276, § 2º. Ela indica prazos para interposição de recursos, caso a eleição suplementar seja realizada⁴⁶.

Elementos que permitam definir o que seja “eleição suplementar” figuram tão somente no art. 187, § 1º. E, mesmo assim, de forma indireta, pois ele afirma que nas eleições municipais será observado, no que couber, o que dispõe o art. 201⁴⁷. O caput do art. 187 determina:

Art. 187. Verificando a Junta Apuradora que os votos das seções anuladas e daquelas cujos eleitores foram impedidos de votar, poderão alterar a representação de qualquer partido ou classificação de candidato eleito pelo princípio majoritário, nas eleições municipais, fará imediata comunicação do fato ao Tribunal Regional, que marcará, se for o caso, dia para a **renovação da votação** naquelas seções (BRASIL. CE 1965, grifou-se).

Dois elementos chamam a atenção. A expressão “eleição suplementar” não figura, mas surge outra a ela relacionada, que é “renovação da votação”. Os atores envolvidos e a causalidade estabelecida são claramente fixados: cabe à Junta Apuradora comunicar ao Tribunal Regional Eleitoral (TRE), que decidirá pela renovação da votação, caso seja observado que o contingente anulado pode alterar o resultado da eleição municipal. A leitura em conjunto do artigo permite identificar que, ao menos nessa passagem, “eleição suplementar” e “renovação de votação” são expressões sinônimas e significam a realização de nova votação em algumas seções que foram anuladas.

A interpretação do caput do art. 187 é reforçada pela leitura do caput do art. 201⁴⁸. Ele disciplina como deve proceder o TRE após receber o relatório da Junta Apuradoras e/ou as reclamações dos partidos sobre seções anuladas e/ou aquelas em que eleitores foram impedidos de votar. Determina que, se o Tribunal verificar que esse contingente de votos tem condições de alterar os eleitos para cargo majoritário ou a representação dos partidos para cargo proporcional, deve ordenar a realização de “novas eleições”.

Há dois destaques a fazer. Um é que o texto não se refere especificamente às eleições municipais, de onde se conclui que a possibilidade abrange qualquer nível da federação. O outro é o aparecimento de expressão até então desconhecida – “nova eleição” –, cujo

⁴⁶ “Art. 276 [...] § 2º Sempre que o Tribunal Regional determinar a realização de novas eleições, o prazo para a interposição dos recursos, no caso do nº II, *a*, contar-se-á da sessão em que, feita a apuração das *sessões* renovadas, for proclamado o resultado das **eleições suplementares**” (BRASIL. CE 1965, grifou-se).

⁴⁷ “Art. 187 [...] § 1º Nas **eleições suplementares** municipais observar-se-á, no que couber, o disposto no art. 201” (BRASIL. CE 1965, grifou-se).

⁴⁸ “Art. 201. De posse do relatório referido no artigo anterior, reunir-se-á o Tribunal, no dia seguinte, para o conhecimento do total dos votos apurados, e, em seguida, se verificar que os votos das seções anuladas e daquelas cujos eleitores foram impedidos de votar, poderão alterar a representação de qualquer partido ou classificação de candidato eleito pelo princípio majoritário, ordenará a realização de **novas eleições**” (BRASIL. CE 1965, grifou-se).

significado e procedimentos pode ser encontrado no parágrafo único desse mesmo artigo⁴⁹. Ela se refere à realização de nova votação em seções anuladas, sendo, portanto, sinônima de “eleição suplementar” e de “renovação de votação”, observadas anteriormente.

Ressalva-se que ela aparece, também, no já citado art. 276, § 2º⁵⁰ e no art. 212, caput, que abrange especificamente a eleição para Presidente e vice⁵¹. O caput desse artigo, apesar de utilizar denominações diferentes, traz a mesma determinação do art. 187, caput, que era de abrangência municipal.

Ainda há registro de outra expressão, derivada da anterior, que é “renovação de eleição” (ou “renovar a eleição”). Ela pode ser encontrada no já citado art. 187, § 3º⁵² e no art. 202, V⁵³. Em ambos, tem o mesmo significado.

No entanto, a denominação “nova eleição” figura em outras passagens, com significado diferente do que foi identificado até aqui. É o que se observa no art. 224, caput e § 1º:

Art. 224. Se a nulidade atingir a mais de metade dos votos do país nas eleições presidenciais, do Estado nas eleições federais e estaduais ou do município nas eleições municipais, julgar-se-ão prejudicadas as demais votações e o Tribunal marcará dia para **nova eleição** dentro do prazo de 20 (vinte) a 40 (quarenta) dias.

§ 1º Se o Tribunal Regional na área de sua competência, deixar de cumprir o disposto neste artigo, o procurador regional levará o fato ao conhecimento do procurador-geral, que providenciará junto ao Tribunal Superior para que seja marcada imediatamente **nova eleição** (BRASIL. CE 1965, grifou-se).

⁴⁹ Art. 201. [...] Parágrafo único. As **novas eleições** obedecerão às seguintes normas:

I - o presidente do Tribunal fixará, imediatamente, a data, para que se realizem dentro de 15 (quinze) dias, no mínimo, e de 30 (trinta) dias, no máximo, a contar do despacho que a fixar, desde que não tenha havido recurso contra a anulação das seções;

II - somente serão admitidos a votar os eleitores da seção, que hajam comparecido à eleição anulada, e os de outras seções que ali houverem votado;

III - nos casos de coação que haja impedido o comparecimento dos eleitores às urnas, no de encerramento da votação antes da hora legal, e quando a votação tiver sido realizada em dia, hora e lugar diferentes dos designados, poderão votar todos os eleitores da seção e somente estes;

IV - nas zonas onde apenas uma seção for anulada, o juiz eleitoral respectivo presidirá a mesa receptora; se houver mais de uma seção anulada, o presidente do Tribunal Regional designará os juizes presidentes das respectivas mesas receptoras;

V - as eleições realizar-se-ão nos mesmos locais anteriormente designados, servindo os mesários e secretários que pelo juiz forem nomeados, com a antecedência de, pelo menos, 5 (cinco) dias, salvo se a anulação for decretada por infração dos §§ 4º e 5º do art. 135;

VI - as eleições assim realizadas serão apuradas pelo Tribunal Regional (BRASIL. CE 1965, grifou-se).

⁵⁰ “Art. 276 [...] § 2º Sempre que o Tribunal Regional determinar a realização de **novas eleições**, o prazo para a interposição dos recursos, no caso do nº II, *a*, contar-se-á da sessão em que, feita a apuração das seções renovadas, for proclamado o resultado das eleições suplementares” (BRASIL. CE 1965, grifou-se).

⁵¹ “Art. 212. Verificando que os votos das seções anuladas e daquelas cujos eleitores foram impedidos de votar, em todo o país, poderão alterar a classificação de candidato, ordenará o Tribunal Superior a realização de **novas eleições**” (BRASIL. CE 1965, grifou-se).

⁵² “Art. 187 [...] § 3º Havendo **renovação de eleições** para os cargos de prefeito e vice-prefeito, os diplomas somente serão expedidos depois de apuradas as eleições suplementares” (BRASIL. CE 1965, grifou-se).

⁵³ “Art. 202. Da reunião do Tribunal Regional será lavrada ata geral, assinada pelos seus membros e da qual constarão: [...]”

V - as seções em que se vai realizar ou **renovar a eleição**” (BRASIL. CE 1965, grifou-se).

Como se percebe, “nova eleição” não é a reedição da votação em seções que foram anuladas cujos votos podem alterar os eleitos. Ela é a realização de nova eleição propriamente dita, com o chamamento de todos os eleitores aptos, já que foi anulado o pleito ordinário, regulamentar ou original⁵⁴.

Como bem observou Kuntz (2011, p. 75), esta é a única passagem do CE 1965 que trata da questão e ela não avança para além de determinar a realização da nova eleição e de fixar um prazo para que isso aconteça (20 a 40 dias após a anulação).

Com o mesmo sentido das duas referências acima, tal expressão também figura no § 3º desse mesmo artigo, que foi acrescido pela Lei 13.165/2015:

§ 3º A decisão da Justiça Eleitoral que importe o indeferimento do registro, a cassação do diploma ou a perda do mandato de candidato eleito em pleito majoritário acarreta a realização de **novas eleições**, independentemente do número de votos anulados (BRASIL. CE 1965, grifou-se).

Pode ser encontrado um terceiro significado de “nova eleição” ou “renovação de eleição”. Ele corresponde à convocação do conjunto de eleitores (e não somente de uma parte) para escolherem entre os dois candidatos mais votados da etapa anterior. Ele aparece no já revogado art. 213, § 1º: “se não ocorrer a maioria absoluta referida no caput deste artigo, **renovar-se-á**, até 30 (trinta) dias depois, **a eleição** em todo país, à qual concorrerão os dois candidatos mais votados, cujos registros estarão automaticamente revalidados” (BRASIL. CE 1965, grifou-se).

Um instituto semelhante e vigente está previsto na CF 1988, cujo art. 77, § 3º, afirma: “se nenhum candidato alcançar maioria absoluta na primeira votação, far-se-á **nova eleição** em até vinte dias após a proclamação do resultado, concorrendo os dois candidatos mais votados e considerando-se eleito aquele que obtiver a maioria dos votos válidos” (BRASIL. CF 1988, grifou-se).

Ao se referir ao procedimento acima, talvez a denominação mais precisa e tecnicamente recomendada fosse “nova votação” “segunda votação [na mesma eleição]”, “2º turno de votação” ou simplesmente “2º turno”, que é a mais utilizada e reconhecida –

⁵⁴ São aquelas que visam a definir os titulares dos mandatos subsequentes aos que estão a terminar, sendo realizadas a cada quatro anos, conforme parâmetros temporais fixados pela CF 1988, por normas infraconstitucionais (especialmente CE 1965 e Lei 9.504/97) e pelo calendário estabelecido pelo TSE à luz dessas determinações.

inclusive pela própria CF 1988⁵⁵ –, e não a opção escolhida (“nova eleição”) ou mesmo “renovar-se-á [...] a eleição”, utilizada pelo CE 1965.

A reforçar essa interpretação, o que se convencionou chamar de 1º turno é identificado como “primeira votação” pelo próprio parágrafo citado da CF 1988. Afinal, como propõe Zilio (2006, p. 31-32), “o segundo turno, em verdade, é uma segunda votação, em uma mesma eleição. Segundo turno não é eleição complementar, porque o primeiro turno restou incensurável e íntegro”.

Há manifestação da Justiça Eleitoral sobre as dúvidas que essas expressões homônimas suscitam, como o acórdão 25.127, de 17 de maio de 2005, redigido pelo Ministro Humberto Gomes de Barros:

a ‘nova eleição’ a que se refere o art. 224 do Código Eleitoral não se confunde com aquela de que tratará o art. 77, § 3º, da Constituição Federal. Esta última tem caráter complementar, envolvendo candidatos registrados para o escrutínio do primeiro turno. Já a ‘nova eleição’ prevista no art. 224 do CE nada tem de complementar (até porque foi declarada nula a eleição que a antecedeu) (BRASIL. TSE, 2007, p. 182-183).

O quadro a seguir sistematiza o inventário realizado até aqui.

Quadro 1 – Inventário de denominações relacionadas à eleição suplementar constantes no CE 1965

Denominação	Referência	Significado
Eleição suplementar	art. 60 art. 187, § 1º art. 187, § 3º art. 187, § 4º art. 202, § 3º art. 212, § 2º art. 217, caput art. 276, § 2º	Nova votação nas seções anuladas
Renovação da votação	art. 187, caput	
Nova eleição	art. 201 art. 201, parágrafo único art. 212, caput art. 276, § 2º	
Nova eleição	art. 224, caput art. 224, § 1º art. 224, § 3º	Novo processo eleitoral

⁵⁵ O parágrafo que se segue ao anteriormente citado indica que “se, antes de realizado o **segundo turno**, ocorrer morte, desistência ou impedimento legal de candidato, convocar-se-á, dentre os remanescentes, o de maior votação” (BRASIL. CF 1988, art. 77, § 4º). De igual forma, no art. 28, em redação da EC 16/1997, é determinado que a eleição de governador “realizar-se-á no primeiro domingo de outubro, em primeiro turno, e no último domingo de outubro, em **segundo turno**, se houver [...]” (BRASIL. CF 1988, art. 28, grifou-se).

Renovação de eleição	art. 187, § 3º art. 202, V	
Renovação da eleição	art. 213, § 1º	2º turno da eleição

Fonte: Brasil. CE 1965

Para resumir o Quadro 1, pode-se dizer que, ressalvadas utilizações pouco precisas das denominações, em que uma é tomada pela outra, reflexo da má técnica que o legislador demonstra em várias passagens da legislação eleitoral e é anotada pelos eleitoralistas (GOMES, 2009; REIS, 2016; ANDRADE NETO, 2017; FRAZÃO, 2018), há três institutos ou situações distintas disciplinadas pelo CE 1965:

(a) eleição suplementar (também chamada de “renovação da votação” e “nova eleição”), que é a reedição da votação em algumas seções anuladas;

(b) nova eleição (cujo sinônimo é “renovação da eleição”), que é a repetição da eleição como um todo;

(c) 2º turno em uma mesma eleição, cuja denominação utilizada é “renovação da eleição”.

Este terceiro instituto abrange outro aspecto do processo eleitoral e não será abordado para além dos comentários já realizados.

A “eleição suplementar” abrange uma situação parcial: uma ou algumas seções foram anuladas e como os votos que elas contêm ou poderiam conter têm potencial para alterar os eleitos, a Justiça Eleitoral pode autorizar nova votação tão somente nessa ou nessas seções⁵⁶. Como se trata de chamamento dos eleitores de mesas receptoras anuladas, não há ingresso de novos possíveis votantes e muito menos de novos competidores. Como enfatiza Braga (2009), “não há a deflagração de um novo processo eleitoral, [...] visto que se trata de mero suplemento dos votos que faltam para completar a votação numa determinada circunscrição eleitoral”.

Sendo este o sentido do termo, a denominação mais precisa seria “renovação da votação” – a qual é utilizada no CE 1965 em apenas uma oportunidade – ou, talvez, “votação suplementar”, e não “eleição suplementar”. Isso porque se trata do chamamento dos eleitores para que votem novamente, mantidos todos os demais elementos do processo eleitoral. Ainda assim resta imprecisão, tendo em vista que não se trata da convocação de todos os eleitores e a repetição da votação como um todo, mas só de uma parte. Mais do que tudo, é a renovação parcial da votação.

⁵⁶ Há decisões diferentes sobre quais eleitores podem votar, tendo em vista a motivação para a anulação, como observa o art. 201, II-III do CE 1965: todos os inscritos, se tiver ocorrido impedimento ao voto; apenas os que compareceram à votação original, se for o caso de anulação.

Por sua vez, a “nova eleição” (ou “renovação da eleição”, como o faz o CE 1965) se refere ao todo: a eleição é repetida em sua integralidade. Em relação aos eleitores, isso implica a inclusão de todos aqueles que se inscreveram na circunscrição eleitoral em questão, no novo prazo fixado pela Justiça Eleitoral, seja pelo 1º alistamento, seja por transferência de domicílio eleitoral. Da mesma forma, a exclusão dos que transferiram o domicílio eleitoral, faleceram ou perderam os direitos políticos. Há, portanto, uma modificação no conjunto de eleitores aptos entre o pleito anulado e o novo.

Já de parte dos competidores, está contemplado o ingresso de novos, sejam eles candidatos, sejam partidos⁵⁷. Ainda que eventualmente se repitam aqueles que participaram da eleição ordinária, é preciso reafirmar essa condição, pois novas convenções devem ser realizadas, assim como são estabelecidos novos prazos para inscrição de candidatos na Justiça Eleitoral e todos os demais associados à questão.

Também é possível encontrar a expressão “nova eleição” como sinônimo de “eleição suplementar”, tendo essa o significado indicado anteriormente. Ele não é o mais recomendável, se se deseja distinguir tais denominações.

Ressalva-se que a distinção apresentada acima como conclusão parcial dessa investigação não tem nada de inovadora. Ela é identificada, reconhecida e sustentada por muitos pesquisadores da área, dentre os quais Zilio (2006) e Reis (2016). Igualmente, compunha a jurisprudência do TSE, como indica o acórdão 19.420, de 5 de junho de 2001, redigido pelo ministro Sálvio Figueiredo: “em se tratando de nova eleição, regida pelo art. 224 do Código Eleitoral, que não se identifica com eleição suplementar, reabre-se o processo eleitoral em toda a sua plenitude” (BRASIL. TSE, 2007, p. 39). Manifestação do Ministro Costa Porto, no Acórdão 15.055, de 22 de maio de 1997, segue o mesmo sentido e é ainda mais completa:

Não se pode confundir a nova eleição, de que cuida o art. 224, CE, com a mera renovação de votação de seções anuladas, objeto do art. 187: neste é manifesto, o quadro de candidatos há de manter-se inalterado; não, assim, porém, na renovação das eleições, em que todo o processo há de reabrir-se, desde a escolha dos candidatos em convenção (BRASIL. TSE, 2007, p. 39).

Nessa trilha, o Glossário Eleitoral⁵⁸ diz que a “eleição suplementar” se caracteriza “[...] pela renovação das eleições apenas em algumas seções eleitorais” e esclarece que “diferencia-se do instituto da renovação das eleições (art. 224 do CE), pois esta ocorrerá quando a

⁵⁷ Partidos que não participaram da eleição ordinária podem competir, desde que estejam registrados no TSE (um ano antes do pleito, conforme a redação original da Lei 9.540/1997, e seis meses, desde a alteração trazida pela Lei 13.488/2017), bem como tenham órgão de direção no distrito em questão, ainda que provisoriamente.

⁵⁸ É chancelado pelo TSE e divulgado em seu site oficial, sendo formado por definições coletadas em obras de Direito e/ou de Ciência Política. No caso da “eleição suplementar”, a fonte é: Fernandes (2006, p. 67).

nulidade atingir a mais de metade dos votos da circunscrição eleitoral” (BRASIL. TSE, 2020a).

Para não deixar dúvidas, o verbete “renovação das eleições” desse mesmo Glossário afirma que a expressão implica a “repetição da eleição realizada, na mesma circunscrição (o país, nas eleições presidenciais, o estado nas eleições federais e estaduais, o município nas eleições municipais), quando mais da metade dos votos forem declarados nulos” (BRASIL. TSE, 2020b).

Apesar dos comentários de eleitoralistas, da jurisprudência do TSE e de informações divulgadas pela própria Justiça Eleitoral indicarem que essa é a exegese correta do que determina (e denomina) o CE 1965, o fato é que não é desse modo que atualmente o TSE interpreta a questão e a aplica.

Como observaram Garcia e Barreto (2016), as decisões de anular a totalidade de um pleito – seguindo o art. 224 do CE 1965 – e de reeditá-lo como um processo eleitoral novo têm sido denominadas “eleições suplementares”, ou seja, o que anteriormente vinha sendo identificado como “nova eleição”, “renovação da eleição” (e suas expressões derivadas).

Dessa forma, a Justiça Eleitoral parece ter esquecido a distinção relatada acima ou optado por utilizar a expressão “eleição suplementar” como sinônimo do que, até então, era concebido e denominado como “renovação das eleições”. Ato contínuo, essa expressão caiu em desuso. Tal interpretação é corroborada por Andrade Neto (2020).

Assim, “eleição suplementar” passou a indicar tanto a renovação integral da eleição quanto a repetição da votação em uma ou algumas seções. Contudo, a repetição parcial deixou de ser adotada ou privilegiada pela Justiça Eleitoral, como será indicado adiante.

A demonstrar esta situação, no site do TSE, há a opção de consulta às “eleições suplementares”. E elas se referem aos pleitos cuja “renovação” foi determinada de 2007 até 2020, ainda que algumas não tenham efetivamente sido realizadas porque a decisão foi revertida jurisdicionalmente (BRASIL. TSE, 2020c).

Os autores destacam que não há motivação explícita para essa mudança de nomenclatura por parte da Justiça Eleitoral e tampouco para a manutenção em seu site – como no caso do Glossário Eleitoral – de distinções que ela própria não mais acompanha. Eles especulam que a explicação possa estar nos elementos narrados por Noletto (2008, p. 25-26): a transitoriedade jurisprudencial que se observa no TSE, derivada da falta de parâmetros normativos estáveis e da vagueza dos enunciados da legislação associada à permanente renovação dos ministros, às pequenas majorias (são sete os ministros do TSE) e aos prazos exíguos. Ela faz com que o Direito Eleitoral seja um “campo em que predominam os

princípios, as cláusulas gerais, os conceitos fluidos, que dão margem à construção argumentativa caso a caso”.

Muitos autores fazem eco a essa crítica à Justiça Eleitoral em particular e ao Direito Eleitoral em geral. Paim (2015, p. 175) sintetiza o resultado desse conjunto de fatores:

isso faz com que o Direito Eleitoral, muitas vezes, não seja *cognoscível*, por não se saber qual lei será aplicável ao pleito; nem *confiável*, pela ausência de estabilidade e durabilidade do ordenamento jurídico e pela retroatividade das normas; tampouco *calculável*, por não se ter um mínimo de previsibilidade no presente, acerca dos efeitos que serão atribuídos pelo Direito no futuro [itálico no original].

Andrade Neto (2017, p. 83-84) também não encontra explicações conclusivas para a variação que diagnostica. Segundo ele, “é difícil traçar o ponto de virada na jurisprudência. Verifica-se, contudo, que, em 2003, a distinção era ainda observada [...]. Já não o era mais, porém, em 2012”. Ele formula como possível motivação a implementação da urna eletrônica, o que fez com que fossem superadas as fraudes mais comuns que afligiam a votação e tornou improvável a necessidade de realização do que era conhecido como “eleição suplementar” (a renovação da votação em uma ou algumas seções). Ainda assim, não se explica porque uma expressão passou a significar o que era expresso por outra.

A corroborar a improbabilidade a que se refere o autor, decisão recente do TSE rejeitou a promoção de nova votação parcial. Em outubro de 2017, no REspe 27.989, ele determinou que “a realização de eleições suplementares em apenas uma seção da circunscrição eleitoral, após ultimada a apuração provisória das demais urnas, está em descompasso com preceitos constitucionais alusivos ao voto, notadamente o seu caráter igualitário e sigiloso, afastando a incidência deste artigo” (BRASIL. TSE, 2020d, p. 96).

A deliberação corrobora a interpretação de Gomes (2009, p. 91), segundo a qual, “se não houver alteração na representação partidária nem no resultado do pleito, não haverá sentido em se renovar a votação na seção em questão ou mesmo a própria eleição. Impera, pois, o pragmatismo”. Por sua vez, ela está conforme ao preceituado pelo art. 187, caput, do CE 1965, que associa a repetição da votação nessas seções à possibilidade de alteração do resultado.

Contudo, como o próprio art. 187 admite, a invalidação de uma seção pode ter impacto significativo no resultado do pleito. Embora isso possa ocorrer em qualquer eleição, a probabilidade é mais intensa em municípios pouco populosos, tanto na disputa para prefeito quanto para vereador⁵⁹. Desse modo, a eventual realização de nova votação em urnas que

⁵⁹ Andrade Neto (2017) cita o caso de Içara (SC), em 2014, em que parte dos votos foram perdidos por defeito na urna eletrônica, considerados nulos pelo TRE e tinham potencial para alterar uma das vagas de deputado estadual.

enfrentaram algum tipo de problema ou sofreram invalidade persiste como previsão legal, apesar da tendência atual de a Justiça Eleitoral não a aplicar.

Em outro texto, Andrade Neto (2018, p. 211) agrega outra possível causa para a mudança promovida pela Justiça Eleitoral: o aumento da cassação de candidatos eleitos após a introdução, em 1999, do art. 41-A na Lei 9.504/1997, que disciplina a captação ilícita de votos.

Se não há certeza sobre a temporalidade em que a alteração ocorreu e tampouco sobre as razões efetivas que a impulsionam, ao menos há a tipificação do fenômeno. Andrade Neto classifica essa alteração como mutação legal, em analogia à mutação constitucional. Ela consiste na “mudança da norma infraconstitucional, ou legal, sem alteração textual formal [...]”. Logo, são alterações de entendimento sobre conceitos e institutos jurídicos que ocorrem pela ação dos intérpretes, “embora esses, individualmente considerados, não necessariamente tenham consciência do papel que exercem quando operam as mudanças” (ANDRADE NETO, 2017, p. 70-71). Prossegue: “os tribunais promovem verdadeiras guinadas em sua própria jurisprudência sem o dizer expressamente, isto é, desconsiderando por completo julgados anteriores e a *ratio decidendi* que os orientava”. Por consequência, “a mutação legal do Direito Eleitoral [...] ocorre sem que as premissas da interpretação anterior sejam enfrentadas e superadas” (ANDRADE NETO, 2017, p. 71-72).

A amplitude dessa mutação legal ultrapassa a modificação identificada acima. Como será apontado na sequência, ela abrange os tipos de invalidades e os meios legais que têm capacidade para anular uma eleição e promover a realização de novo processo eleitoral.

2 ORIGENS OU CAUSAS

Uma sólida bibliografia reputa a realização de nova eleição (que passou a ser identificada como eleição suplementar, como indicado na seção anterior) exclusivamente a uma causa eleitoral, prevista no Direito Eleitoral, como se verifica em trabalhos que definem esse procedimento, como o artigo de Garcia e Barreto (2016) e o verbete escrito por Andrade Neto (2020). Basicamente, ainda na vigência do mandato, uma nova eleição ocorre em razão da anulação do pleito original ou ordinário que o conferiu e está prevista no art. 224 do CE 1965.

Argumenta-se que essa visão está correta, mas é incompleta, pois não contempla outra possibilidade de realização de eleição suplementar, a qual não está vinculada a uma causa eleitoral. Trata-se daquela decorrente da dupla vacância.

Há dois indutores dessa incompletude na interpretação. Uma é que a quase totalidade das eleições suplementares resulta dessa motivação e aquelas originárias de dupla vacância são raras. O outro é o fato de essas duas origens figurarem, sem diferenciação, no calendário das eleições suplementares, disponível no site do TSE (BRASIL. TSE, 2020c). Isso indica que, para a Justiça Eleitoral, importa o fenômeno, sem se preocupar em o distinguir conforme a causa motivadora.

Se quer ponderar que eleições suplementares fundadas em dupla vacância não surgem no âmbito do Direito Eleitoral, e sim são decorrentes da CF 1988 e do princípio de auto-organização dos entes federativos, bem como do modo como cada um regulamenta – em sua Constituição Estadual ou Lei Orgânica Municipal – como deve ser suprida a dupla vacância do Chefe do Executivo ocorrida na segunda metade do mandato. Aliás, a eleição para suprir dupla vacância não tem denominação própria nesses textos legais, seja quando direta (realizada pela Justiça Eleitoral e com a participação do eleitorado), seja quando indireta (promovida pelo legislativo respectivo).

Considerando esse cenário, apresenta-se, inicialmente, a previsão do CE 1965, que é aquela amplamente reconhecida como causadora de eleição suplementar. Na redação original do art. 224 do CE 1965 e que preponderou até 2015, uma nova eleição é convocada sempre que mais de 50% dos votos atribuídos em uma eleição para cargo majoritário são anulados. Abaixo desse contingente e se o causador da anulação for o vencedor do pleito, ele não é diplomado ou perde o mandato, caso este já estivesse em curso, e é empossado o 2º colocado.

A partir do acréscimo de dois parágrafos ao art. 224 (3º e 4º), realizado pela Lei 13.165, de 2015, houve uma modificação significativa: não há mais a exigência da maioria absoluta dos votos para a anulação do pleito e tampouco a possibilidade de o 2º colocado vir a ser empossado se esse patamar não for atingido. Afinal, em qualquer situação em que houver a invalidação dos votos obtidos pelo (suposto) vencedor, será realizada a eleição suplementar. Outra inovação foi fixar um prazo para tal: a eleição é direta se a vacância ocorrer a até seis meses do término do mandato. Ultrapassado esse período, será indireta, a cargo do legislativo correspondente.

Ao longo do tempo, a literatura tem discutido uma série de interpretações – tanto da redação original do art. 224 quanto dos dois parágrafos a ele acrescidos –, assim como investigado o modo como o TSE e/ou o STF os têm definido, aplicado e compatibilidade. Há ou houve discussão sobre os cargos que podem ser objeto de eleição suplementar; a base de votos a partir da qual o patamar de maioria absoluta devia ser contabilizado; a compatibilidade entre o caput do art. 224 e o 3º.

Nenhuma dessas discussões é objeto do artigo, notadamente porque, independentemente da interpretação preponderante, não alteram a questão principal que está em análise: em qualquer das hipóteses, a eleição suplementar é produto de causa atinente ao pleito original. Em outros termos: os votos recebidos por um ou mais de um candidato foram considerados invalidados pela Justiça Eleitoral, seja porque ele concorria *sub judice* em razão de ordem pessoal (inelegibilidade ou ausência das condições de elegibilidade) ou de problemas do partido ou da coligação pela qual pretendia concorrer, seja porque, apesar de devidamente registrado, cometeu algum ilícito eleitoral e perdeu a condição de receber votos considerados válidos. E esse contingente de votos que foi atingido pela anulação alcançou a maioria absoluta (como exigido originalmente pelo art. 224) ou simplesmente pertencia ao mais votado, independentemente da quantidade (como determinado pela inovação promovida em 2015).

Entretanto e ao contrário da situação anterior, quando é a dupla vacância que causa a eleição suplementar, a eleição que conferiu o mandato continua válida e nenhuma mácula a ela se impõe. Todavia, por alguma motivação específica, o mandato conferido ficou vago e a finalidade a partir da qual foi realizada deixou de produzir efeitos. E, para suprir tal carência, há a opção por uma nova eleição.

A dupla vacância se refere às situações em que o titular e o vice estão simultânea, definitiva e permanentemente sem condições (legais e/ou fáticas) de exercer o mandato que está em curso. Reforça-se que a vacância é dupla⁶⁰. Se faltar somente o titular, mas o vice (ou o suplente, no caso de senador) estiver legalmente habilitado, ele assume e completa o mandato na condição de novo titular. Se houver apenas falta do vice ou de um suplente, a gestão continua normalmente. Nesses casos, quando houver a necessidade de substituição temporária do titular, desempenham essa atividade, sucessivamente, as autoridades previstas na legislação correspondente ou, em se tratando de senador, o outro suplente.

A dupla vacância decorre de diversas situações, dentre as quais: morte, renúncia, incapacidade absoluta, cassação por decisão da justiça comum, do legislativo respectivo ou de tribunal processante específico (em se tratando de impeachment de Presidente e governador). A relação não é fechada, pois a cassação pelo legislativo é uma decisão que pode se efetivar em decorrência de extensa série de fatores, sendo que alguns deles também estão previstos na CF 1988 para o Presidente da República e o vice, como: não tomarem posse em até 10 dias após a data prevista (art. 78, parágrafo único); ausentarem-se do país por mais de 15 dias, sem

⁶⁰ No caso de senador, que possui dois suplentes, a vacância será tripla.

autorização do Congresso Nacional (art. 83). Como anota o Ministro Luís Roberto Barroso (BRASIL. STF. ADI 5.619, p. 13),

Essas são, portanto, as únicas hipóteses previstas na Constituição capazes de gerar dupla vacância na Chefia do Poder Executivo [Presidente da República, no caso]⁶¹. Isso, no entanto, não significa que são elas as únicas possíveis. O constituinte apenas não se ocupou em determinar de forma exaustiva todas elas, deixando ao legislador infraconstitucional o estabelecimento de outras causas, especialmente as de natureza eleitoral.

Na prática, as combinações que produzem a dupla vacância são várias. Titular e vice deixam o cargo ao mesmo tempo, por terem sido cassados. Um havia falecido e, depois, o outro morreu ou renunciou ao mandato. Um foi cassado, quando o outro já havia renunciado ou falecido etc.

A questão-chave é que, constatada a dupla vacância, passa a ser imperativo definir como ela deve ser suprida. E, para tal, é determinante o período de mandato em que o fato se verificou.

Se ele tiver ocorrido na primeira metade, não há dúvidas: nova eleição direta deve ser realizada. Como expõe o Ministro Barroso (BRASIL. STF. ADI 5.619, p. 17):

extrai-se do entendimento desta Corte a conclusão de que a regra da eleição direta na hipótese de dupla vacância na primeira metade do mandato é norma de observância obrigatória, de modo que nos entes federativos, sempre que ocorrer a vacância nos dois primeiros anos do mandato, devem ser realizadas eleições diretas.

A referência está no caput do art. 14 da CF 1988, que faz da eleição direta um princípio constitucional a ser seguido: “a soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo **voto direto** e secreto, com valor igual para todos [...]” (BRASIL. CF 1988, grifou-se). A interpretação é reforçada pela determinação constante no art. 81, da CF 1988, cuja leitura conjunta do caput e dos seus dois parágrafos indica que o pleito é direto, se a dupla vacância se verificar na primeira metade do mandato (BRASIL. CF 1988, art. 81).

Entretanto, para os entes subnacionais, a determinação não tem por fundamento essa passagem da CF 1988. Isso porque o STF entende, desde 1994, que as normas existentes no texto constitucional sobre sucessão e substituição do Presidente da República em caso de dupla vacância não são de reprodução obrigatória nos entes federativos. Isto é, não prevalece o princípio da simetria, de modo que a determinação não se aplica e tampouco é de reprodução obrigatória nas constituições e leis orgânicas de estados e municípios. Desse

⁶¹ Antes dessa afirmação, o Ministro havia ponderado que “ela [a CF 1988] o faz sem cogitar as causas de dupla vacância dos cargos de titular e vice. Em razão de sua obviedade, algumas dessas causas sequer estão expressamente previstas no texto constitucional, como é o caso de morte, moléstia incapacitante ou renúncia. Outras, porém, decorrem da interpretação constitucional sistêmica, pois ocorrem devido à perda de uma condição de elegibilidade. São exemplos dessas últimas os casos de perda ou suspensão dos direitos políticos e perda da nacionalidade” (BRASIL. STF. ADI 5.619, p. 13).

modo, o entendimento atual de realizar eleição direta em caso de dupla vacância na primeira metade do mandato também em âmbito subnacional se dá em razão do caput art. 14 da CF 1988, e não do que determina o art. 81.

Entretanto, se a dupla vacância se der na segunda metade do mandato, encontrar a resposta é tarefa mais espinhosa, em se tratando dos cargos de governador e de prefeito. No caso da Presidência da República não, pois a CF 1988 é clara: deve ser promovida eleição indireta, conforme preceitua o art. 81, § 1º.

Para os cargos do Poder Executivo subnacional há duas possibilidades: eleição direta ou indireta. Durante algum tempo, linha doutrinária e várias decisões judiciais optavam pela indireta, tomando como referência o já comentado art. 81, § 1º da CF 1988. A linha de raciocínio era aplicar para os chefes do Executivo dos estados e dos municípios a determinação constitucional para a Presidência da República, seguindo o princípio da simetria.

Porém, acabou por se impor a interpretação fixada pelo STF em 1994, referida há pouco: como suprir a dupla vacância na metade final do mandato é questão de ordem político-administrativa, e não eleitoral⁶². A fundamentação se baseia no art. 18 da CF 1988, o qual a fixa como parte da esfera da autonomia dos entes federados para dispor sobre a sua organização⁶³. De igual modo, por analogia, ao não ser questão de Direito Eleitoral, o entendimento é de que estaria fora da competência da Justiça Eleitoral (PEDREIRA, 2012, p. 29).

Portanto, para definir a questão, é preciso verificar se existe previsão no diploma legal do ente em questão e o que ele preceitua. Ou seja, analisar cada Constituição Estadual, para governador, e cada Lei Orgânica Municipal, para prefeito. Se houver previsão expressa nesse diploma legal, prevalece o que ele determinar, sendo que pode seguir a regra estabelecida pela CF 1988 (eleição indireta na segunda metade), assim como optar pela eleição direta e disciplinar o limite temporal para que ela ocorra.

Se inexistir previsão, cabe à Justiça Eleitoral definir qual caminho será tomado. Pelo menos desde 2011, a tendência do TSE tem sido determinar a realização de eleição direta, como explica Pedreira (2012, p. 30):

⁶² Pedreira (2012, p. 23) anota que, apesar do posicionamento do STF, “a evolução jurisprudencial do Tribunal Superior Eleitoral não acompanhou esse entendimento por muito tempo, oscilando a interpretação da norma constitucional em cada caso concreto”. Logo, em algumas oportunidades, determinou a realização de eleições indiretas, obedecendo o princípio de simetria. O autor relata que o TSE “aderiu” integralmente à interpretação do STF somente em 2011.

⁶³ O caput desse artigo estabelece que “a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição” (BRASIL. CF 1988, art. 18).

o TSE ao interpretar a lacuna da legislação municipal concluiu que a Justiça Eleitoral sempre deve considerar a possibilidade dos eleitores manifestarem-se diretamente nas urnas, escolhendo os seus representantes mesmo que as eleições suplementares ocorram no terceiro ano de mandato.

Contudo, não havia consenso na Justiça Eleitoral em torno do tempo de mandato restante que seria razoável para que ocorresse a eleição suplementar e, ultrapassado esse limite, fosse determinada a eleição indireta. A decisão era tomada caso a caso, conforme o entendimento do TSE, de cada TRE ou da composição do TSE ou do mesmo TRE a cada época.

Pode-se ilustrar com a proposição do Ministro do STF, Cezar Peluso, apresentada em um dos julgamentos do TSE: ele sugeriu que a eleição indireta ocorresse apenas no último ano do mandato, com vistas a evitar que fossem realizadas duas eleições diretas no mesmo ano (a suplementar e a ordinária) (BARBOZA, 2019, p. 115).

Após 2015, houve o estabelecimento de prazo em lei. Embora ele não se refira à dupla vacância, e sim à anulação da eleição ordinária em decorrência de causa eleitoral, serve como parâmetro que pode ser (e vem sendo) aplicado pela Justiça Eleitoral. Trata-se daquele fixado no § 4º do art. 224, que prevê a realização de eleição indireta se a necessidade surgir a menos de seis meses do término do mandato⁶⁴.

Há outros aspectos que foram definidos pelo STF ao longo do tempo. O primeiro é que a única forma para suprir a dupla vacância é via eleição, não sendo possível considerar o presidente do respectivo legislativo ou qualquer outra autoridade como sucessor definitivo, apenas como substituto temporário. Logo, é inconstitucional que o mandato seja assumido em definitivo por alguém não eleito para o cargo. Foi com esse fundamento que, na ADI 2.709, o STF assim o considerou dispositivo da Constituição Estadual de Sergipe, bem como, no Mandado de Segurança 118147, a determinação da Lei Orgânica Municipal de Magé (RJ) para que o Presidente da Câmara assumisse em definitivo a Prefeitura (PEDREIRA, 2012, p. 30-32).

A segunda é que a autonomia dos entes federativos diz respeito a cada um, em sua abrangência, razão pela qual a Constituição Estadual não pode reger como deve ser suprida a dupla vacância dos municípios⁶⁵. É o que se observa no acórdão relativo à ADI 687, de 1995:

Não cabe, ao Estado membro, sob pena de frontal transgressão à autonomia constitucional do Município, disciplinar, ainda que no âmbito da própria Carta

⁶⁴ Se o prazo vai até 30 de junho do último ano de mandato e o período máximo de realização da eleição suplementar é de 40 dias a partir da sua convocação, a data derradeira para que ela ocorra é o dia nove de agosto e o eleito terá um governo de 144 dias. O cálculo é de Andrade (2016, p. 39).

⁶⁵ Foi o que ocorreu com a Constituição do Estado de Goiás, cujo dispositivo que determinava o modo de escolha dos prefeitos em caso de dupla vacância na segunda metade do mandato foi considerado inconstitucional pelo STF, em 2007 (PEDREIRA, 2012, p. 30).

Política estadual, a ordem de vocação das autoridades municipais, quando configuradas situações de vacância ou de impedimento cuja ocorrência justifique a sucessão ou a substituição nos cargos de Prefeito e/ou de Vice-Prefeito do Município. A matéria pertinente à sucessão e à substituição do Prefeito e do Vice-Prefeito inclui-se, por efeito de sua natureza mesma, no domínio normativo da Lei Orgânica promulgada pelo próprio Município (apud BRASIL. STF. ADI 5.619, p. 16).

3 DEFINIÇÃO

Vistas essas questões e ao adaptar o conceito às novas evidências encontradas, eleição suplementar pode ser definida como a realização de um novo pleito, convocado pela Justiça Eleitoral, na vigência do mandato ao qual a eleição ordinária se referia. Ou, ainda, a repetição do processo eleitoral em sua integralidade.

Ela se destina a definir as autoridades (titular, vice ou suplentes) que vão completar o tempo do mandato de um cargo que restou vago ou sem titulares eleitos especificamente para tal. Um detalhe relevante é que se trata de eleição direta, ou seja, com a necessária votação do eleitorado apto do distrito ou circunscrição em questão.

Desse modo, a definição de eleição suplementar compreende quatro elementos. Tendo em vista que o mandato a que ela se refere está vigente, mas por alguma razão vago: (1) a Justiça Eleitoral convoca, regulamenta e administra (2) a realização de novo processo eleitoral, (3) no qual há a participação direta do eleitorado apto do respectivo distrito ou circunscrição, (4) com vistas a definir quem vai completar o tempo restante de mandato.

Há alguns elementos a destacar nessa definição. O primeiro é evidenciar, mais uma vez, que não se trata da repetição da votação em algumas seções e para alguns eleitores – como no sentido original de “eleição suplementar” – ou do chamamento do conjunto dos mesmos eleitores para que votem novamente em um mesmo pleito – como ocorre no 2º turno das eleições majoritárias para Presidente, governador e prefeito dos municípios com mais de 200 mil eleitores ou em pleitos cuja votação foi anulada –, mas sim da retomada do processo eleitoral com todos os passos que o constituem.

O segundo elemento é que apenas a Justiça Eleitoral tem competência para convocar a eleição suplementar, regulamentá-la, promover medidas necessárias à sua realização, além de julgar a legalidade dos atos nela praticados e a validade do processo eleitoral como um todo⁶⁶. Nos termos da literatura da Ciência Política, pode-se dizer que nos pleitos suplementares, assim como ocorre em qualquer eleição ordinária do país, ela exerce as suas atribuições como organismo eleitoral e, ao mesmo tempo, como órgão especializado do Judiciário, responsável

⁶⁶ Eventualmente, por força de recurso, a cassação da candidatura, do diploma ou do mandato (e a consequente anulação dos votos e a convocação da eleição) está sujeita à apreciação no STF.

pelo contencioso eleitoral e por atestar a regularidade do processo. Quais sejam: *rule making* (formulação das regras, o que é compartilhado com o legislativo), *rule application* (administração das regras) e *rule adjudication* (a solução do contencioso, a parcela propriamente judicial de sua atividade) (MOZAFFAR; SCHEDLER, 2002; MARCHETTI, 2008; BARRETO, 2016).

O terceiro ponto é esclarecer o que se entende por “processo eleitoral”, já que, conforme manifestação da Justiça Eleitoral,

A nova eleição, prevista no art. 224 do CE, pressupõe a nulidade do escrutínio anterior. [...] o novo pleito é considerado autônomo e demanda a reabertura do processo eleitoral (TSE. Consulta nº 1.707. Relator: Ministro Marcelo Ribeiro. Julgado em 06.08.2009) (apud KUNTZ, 2011, p. 77).

De igual forma, em decisão de 2010, no AgR-REspe 3919571, afirmou que a renovação da eleição reabre todo o processo eleitoral e constitui novo pleito, de nítido caráter autônomo (BRASIL. TSE, 2020d, p. 106).

Pereira (2008, p. 20) indica que a expressão processo eleitoral é provavelmente a “que possui o maior número de dispersões semânticas e de apropriações teóricas distintas, variando as abordagens desde perspectivas teóricas no plano da Ciência Política e do Direito Político até usos pragmáticos no campo da técnica jurídico-dogmática”. Na mesma perspectiva, Minami (2013, p. 18), afirma que possui tratamento colorido na doutrina e que cada autor procura dar seu tom. Logo, “o dissenso é tremendo”.

A literatura especializada costuma distinguir duas acepções. Conforme Gomes (2009, p. 65), a primeira é o sentido estrito, que envolve o conflito entre partes e recebe diversas denominações, como: processo jurisdicional, judicial ou civil eleitoral. No argumento de Pereira (2008, p. 22-23), está vinculada a controle jurídico-eleitoral e ao contencioso eleitoral. Ela se associa a processo judicial ou à ação eleitoral, ou seja, a instrumentos de exercício de jurisdição na área eleitoral, que são “[...] jurídico-processuais de proteção das regras do jogo político, por meio dos quais se busca aplicar, àqueles que as infringem, as reprimendas previstas na legislação eleitoral” (ALVIM, 2012, p. 350) ou, ainda conforme Pereira (2015, p. 150), “o conjunto de atos e procedimentos ordenados desenvolvidos perante um órgão jurisdicional com o fim de solucionar um determinado litígio de natureza eleitoral”.

Não é essa a acepção que o artigo – e também a Justiça Eleitoral – adota ao falar em retomada integral do processo eleitoral nas eleições suplementares. Ela tem por referência a segunda acepção, o chamado sentido amplo (GOMES, 2009, p. 65), que indica o meio a partir do qual se dá a formação e a manifestação da vontade dos eleitores. Genericamente, significa a tomada de decisões públicas por parte dos cidadãos, conexas com o devido processo legal, e

em particular, inscreve-se à finalidade de conferir mandato e legitimidade a autoridades políticas por meio de eleições que devem ser prioritariamente diretas.

Na visão de Gresta (2019, p. 58, *italico no original*), processo eleitoral é “dimensão do devido *processo coinstitutionalizante* na qual são tomadas *decisões públicas quanto à formação dos mandatos eletivos*”. Então, pode-se dizer que é um sinônimo de um determinado sentido do termo eleição ou corresponde à realização de uma eleição e todos os elementos associados a essa tarefa.

Seguindo a tradição do direito processual, Pereira (2008, p. 23) afirma que processo eleitoral corresponde ao “conjunto de atos e procedimentos ordenados desenvolvidos com a finalidade de obter a manifestação livre e eficaz da vontade do corpo eleitoral acerca da recomposição dos mandatos representativos”. De modo convergente, Gomes (2009, p. 65) o define como

a complexa relação que se instaura entre candidatos, partidos políticos, coligações, Justiça Eleitoral, Ministério Público e cidadãos em geral com vistas à concretização do sacrossanto direito de sufrágio e escolha dos ocupantes dos cargos público-eletivos em disputa.

Esse parece ser, também, o sentido como a expressão figura na CF 1988. Em sua redação atual, estabelecida pela Emenda Constitucional 4, de 1993, o artigo 16 determina 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” (BRASIL. CF 1988, art. 16, grifou-se).

Apesar de só figurar nessa oportunidade em toda a CF 1988 e de não trazer nenhuma especificação, essa referência é suficiente para motivar muitas discussões na literatura especializada, no TSE e no STF.

Essa referência única está diretamente relacionada ao que se convencionou chamar de princípio da anualidade no Direito Eleitoral⁶⁷. As questões dizem respeito ao modo como o texto deve ser interpretado para definir se eventuais inovações recebidas pelas regras do jogo vão incidir ou não na próxima eleição.

Como de praxe, há discussões dogmáticas e divergentes decisões judiciais em torno da interpretação sobre os significados de: (a) lei; (b) alterar; (c) processo eleitoral⁶⁸.

⁶⁷ Também chamado de anterioridade eleitoral, anterioridade em matéria eleitoral, antinomia eleitoral, anterioridade constitucional em matéria eleitoral (SILVA, 2013, p. 12). É apresentado pela literatura como uma proteção às mudanças abruptas das regras do jogo eleitoral, que procura preservar alguns princípios, como igualdade de chances dos competidores, estabilidade das regras e segurança jurídica. Ele não impede que mudanças aconteçam, mas determina um prazo razoável para que passem a produzir efeitos.

⁶⁸ As questões em torno do processo eleitoral serão abordadas a seguir. Aquelas relativas aos outros termos indicam que algumas modificações – por não terem sido realizadas por lei e/ou não implicarem alteração efetiva – têm sido admitidas a menos de um ano das eleições, especialmente aquelas definidas em resoluções da Justiça

É a última dessas questões a que mais diz respeito ao artigo. Studart (2016) e Gresta (2019) se dedicaram a analisar como o STF a tem interpretado desde 1990, quando surge a primeira demanda, até 2016. Ambos registram uma multiplicidade de interpretações, de modo que o conceito permanece incógnito. Em adendo, Gresta (2019, p. 254, *italico no original*) observa:

i) a aplicação casuística da anualidade eleitoral; ii) a enunciação de concepções de processo eleitoral amparadas em argumentos tópicos e digressões que raramente buscam aportes em teorias processuais; iii) a pressuposição, não problematizada, da hegemonia da teoria do processo como relação jurídica, que respalda a compreensão instrumental e teleológica do *processo eleitoral*; iv) a inexistência de momento no julgamento em que se promova a estabilização dos sentidos do *processo eleitoral*, como premissa para o julgamento colegiado; v) a produção de acórdãos a partir de maiorias decisoras, sem necessária identificação de maiorias fundamentadoras.

Apesar desse cenário, é possível identificar duas grandes questões interpretativas. Em comum, o fato de girarem em torno do objetivo de tornar a expressão juridicamente operacional e de a conceberem como uma sucessão de atos e de procedimentos, os quais obedecem determinada temporalidade e possuem início, meio e fim.

A primeira discute a extensão do processo eleitoral e, inspirada pelo art. 16 da CF 1988, converge para saber qual lei o afeta. Ela se desvela em duas posições.

Uma restringe a amplitude da expressão, ao ponderar que ela compreende somente atos e procedimentos formais, diretamente relacionados à realização da eleição, como: convenções partidárias, fórmula eleitoral, procedimentos de votação e de apuração. É uma linha que a distingue do Direito Eleitoral, que seria mais ampla e na qual estaria contida. Logo, as inovações que se referem ao Direito Eleitoral, mas não ao processo eleitoral, não estão submetidas à determinação constitucional da anualidade e podem produzir efeitos tão pronto promulgadas.

Essa é a posição de Minami (2013, p. 122), que ilustra o argumento: “uma norma em ano eleitoral alterando o número de mesários em uma mesa receptora de votos, não haveria, em tese, qualquer afronta à anterioridade eleitoral, pois isso não causaria mudanças nas regras da disputa ou não restringiria os direitos políticos dos eleitores”. Ressalva-se que o autor concebe o processo eleitoral como conjunto de ações desenvolvidas pela Justiça Eleitoral ao promover a eleição.

Eleitoral. Em relação a este ponto, a redação do art. 105 da Lei 9.504/1997, dada pela Lei 12.034/2009, estabelece que o TSE tem até o dia 5 de março do ano da eleição para expedir as instruções (resoluções) necessárias para sua fiel execução (BRASIL. Lei 9.504/1997, art. 105). Ou seja, considera que elas não são “lei”, e sim normas secundárias, de caráter regulamentar e que, por isso, produzem efeitos imediatamente. Para mais detalhes, ver: Studart (2016).

De igual forma, é o que se verifica no julgamento da ADI 3741, de 2006, no qual o STF decidiu que a anualidade eleitoral não incide sobre

mero aperfeiçoamento dos procedimentos eleitorais, somente podendo falar-se em alteração do processo eleitoral quando se verificar: i) rompimento da igualdade de participação dos partidos políticos e dos respectivos candidatos no processo eleitoral; ii) deformação de modo a afetar a normalidade das eleições; iii) ator de perturbação da disputa eleitoral; ou iv) alteração motivada por propósito casuístico (apud GRESTA, 2019, p. 130).

A outra vertente mantém o significado da expressão o mais amplamente possível, razão pela qual considera que diz respeito a todas as normas que abrangem direta ou indiretamente a eleição – como aquelas que disciplinam propaganda eleitoral, elegibilidade e prestação de contas, por exemplo. No dizer de Studart (2016, p. 93-94), assim como a anterior, “admite-se que normas de direito material também comporiam o conceito de processo eleitoral, estando sob a salvaguarda do princípio da anualidade eleitoral”.

A segunda polêmica diz respeito ao começo e ao término do processo eleitoral. Ela se distingue e se sobrepõe à anterior, de modo a não existir uma convergência necessária entre essas posições e as vistas acima. Em outros termos: é realizada uma delimitação do significado amplo e abstrato indicado há pouco. E esse recorte está marcado pelo que Gresta (2019) chama de orientação temporal ou concepção “calendarizada” e por uma visão instrumental.

A tendência é – para retomar os termos propostos por Pereira (2008, p. 23) – conceber que o conjunto de atos e procedimentos que compõem o processo eleitoral são ordenados e devem se desenvolver sequencialmente em determinada temporalidade, grande parte das vezes com prazos rígidos e preclusão, de modo que se tratam de etapas sequenciais, mas estanques, em que o término de uma marca o início da subsequente. Consequentemente, o processo eleitoral se corporifica em um tempo específico, em cujo transcorrer se realiza a eleição.

A discussão jurídica converge para determinar que tempo é esse e quais atos e procedimentos devem se desenvolver em quais prazos⁶⁹.

A afirmação mais comum é a que vincula o início ao prazo para realização das convenções partidárias destinadas à escolha e/ou à homologação das candidaturas. Como exemplo, é o que se verifica no acórdão 13.185, de 10 de dezembro de 1992, redigido pelo Ministro Sepúlveda Pertence: “[...] Na hipótese de renovação de eleições, todo o processo eleitoral há de reabrir-se desde a escolha de candidatos em convenção (Resolução-TSE n°

⁶⁹ Pereira (2008, p. 22-23) exalta que a visão mais estreita, aquela que identifica o processo eleitoral ao contencioso eleitoral, está contida e é convergente com essa perspectiva, pois, para ela, é nessa temporalidade que litígios eleitorais transcorrem e merecem tratamento jurisdicional.

9.391/72 [...]” (BRASIL. TSE, 2007, p. 185). Já o final, é identificado com a diplomação⁷⁰ dos eleitos (GOMES, 2009, p. 65-66; COSTA, 2016, p. 305), o que coincide com o término da competência da Justiça Eleitoral⁷¹.

Tal visão coincide com a proposição do ministro Celso de Mello, apresentada no julgamento da ADI 354, a primeira vez em que a questão esteve em pauta no STF. Ele divide o processo eleitoral em:

(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 como dos respectivos suplentes (MELLO, Celso apud STUDART, 2016, p. 91 [negrito no original]).

Com esse parâmetro, nas atuais regras – determinadas pela Lei 13.165/2015, que alterou a Lei 9.504/1997 –, ele dura pouco mais de quatro meses: começa no final de julho e transcorre até o início de dezembro do ano de realização das eleições⁷².

Assim como o Ministro Celso de Mello, Pereira (2008) agrupa esses atos e procedimentos em três etapas, complementares e sucessivas: preparatória; constitutiva; integrativa. A primeira habilita os atores a participar da eleição, a começar pelos eleitores e depois os candidatos, e cria a infraestrutura necessária à votação. A segunda engloba a votação, a apuração dos votos e a proclamação dos resultados. A terceira diz respeito a “mecanismos que possam verificar se a manifestação da vontade apurada foi livre e desimpedida e, conseqüentemente, se os resultados a ela se adaptam, a fim de se reconhecer a eficácia definitiva da diplomação” (PEREIRA, 2008, p. 24).

Como se percebe, nessa interpretação o processo eleitoral começa antes das convenções partidárias. À luz do atual calendário eleitoral, 150 dias antes da votação, que é o prazo legal para inscrição como eleitor no distrito em que ocorrerá o pleito, previsto pela Lei 9.504/1997, em seu art. 91. E não tem uma data específica para terminar, pois, de fato, a decisão sobre eventual cassação do mandato pode se dar quando ele já está sendo exercido – às vezes, quando bem próximo do seu término –, ou seja, mais de quatro anos depois do dia da votação. Isso porque investigações, representações e ações contra candidatos, diplomação e

⁷⁰ Não é uma decisão jurisdicional, sim administrativa. O diploma é expedido pela Justiça Eleitoral e certifica que o candidato está apto a tomar posse no cargo. Por sua vez, a diplomação é o ato formal em que a Justiça Eleitoral entrega o diploma aos eleitos e suplentes.

⁷¹ A posse dos eleitos, por exemplo, que é promovida pelo Poder Legislativo respectivo, não faz parte dele e eventuais problemas não devem ser decididos pela Justiça Eleitoral.

⁷² A versão original da Lei das Eleições definia o período de 10 a 30 de junho (depois, modificado por meio da Lei 12.891/2013 para 12 a 30 de junho), o que, nessa concepção, ampliava-o em cerca de 40 dias.

mandatos – desde que iniciadas antes da diplomação –, podem ter prosseguimento para muito depois desse “evento” final do processo eleitoral.

A ressalvar que nenhuma dessas concepções consideram como parte do processo eleitoral o prazo de registro do partido político, de filiação do eleitor e o período máximo de desincompatibilização – que são, atualmente, de seis meses antes da votação em 1º turno ou turno único e antecedem o término do alistamento.

Um terceiro posicionamento é mais pragmático do que substancial: segue a inspiração da anualidade e fixa o início do processo eleitoral em um ano antes da data de votação, sem o relacionar a quaisquer outros prazos ou ação específica (JORGE; LIBERATO; RODRIGUES, 2017; LIBERATO, 2018). Embora não produza conceito, ele tem a vantagem de oferecer um parâmetro para aplicar o que determina o art. 16 da CF 1988. Apesar de evitar a polêmica anterior, ele se vincula à visão ampla da expressão, pois considera que qualquer lei que altere o processo eleitoral, independentemente de ser mudança direta ou indireta, não deve produzir efeito em eleição que se realize a menos de um ano de sua promulgação.

Apesar dessas polêmicas e das concepções distintas – que são relevantes –, o significado de processo eleitoral adotado pelo artigo é casuístico e está vinculado ao modo como a Justiça Eleitoral operacionaliza a eleição suplementar. Assim, a exemplo do que propõe Pereira (2008), ele tem seu início com a fixação de prazo de alistamento no distrito eleitoral correspondente – qual seja, a inscrição como eleitor e/ou a transferência do título de outra circunscrição para aquela em que ocorrerá a eleição suplementar –, o que inevitavelmente altera a composição do eleitorado apto da eleição suplementar em relação àquele existente quando da eleição ordinária.

O processo eleitoral transcorre com todas as demais etapas de uma eleição, cujos prazos são fixados pelo TRE correspondente (ou o TSE, se se tratar de eleição presidencial). Sinteticamente, eles compreendem: realização de convenções partidárias, registro de candidaturas e promoção da propaganda eleitoral; votação, apuração de votos, assim como proclamação e diplomação dos eleitos.

Porém, no que tange ao término do processo eleitoral, não é seguido o modelo da Justiça Eleitoral, que o identifica com a diplomação dos eleitos. A opção é pela proposta de Pereira (2008), que o vincula ao término do mandato a que se refere. Afinal, durante o exercício do mandato, a qualquer tempo, a Justiça Eleitoral pode vir a anular a eleição suplementar, a exemplo do que ocorre com a eleição ordinária.

Aliás, a validade da eleição suplementar está exposta a mais riscos do que o pleito ordinário. Além de estar sujeita às mesmas regras de uma eleição comum, há a possibilidade

da reversão jurídica da anulação da eleição original, o que vai implicar o retorno ao cargo ou a posse da chapa eleita originalmente e, principalmente, a invalidação da suplementar, apesar de ela não apresentar em si nenhuma invalidade.

As manifestações da Justiça Eleitoral e o modo como o artigo concebe o processo eleitoral reforçam e demonstram que a eleição suplementar é efetiva e formalmente uma nova eleição, embora peculiar em relação a um pleito ordinário. A confirmar tal condição peculiar, há duas diferenças a serem ressaltadas: a primeira é que, como o processo eleitoral se desenrola em um período de tempo mais curto, alguns dos prazos que o compõem são mais exíguos (como o período para realização de convenções e de propaganda eleitoral)⁷³; a segunda é que ela confere ao vencedor um mandato mais curto do que os quatro anos previstos, pois visa a completar o período originalmente previsto.

O quarto ponto trata de enfatizar novamente que eleição suplementar implica escolha direta por parte dos eleitores. Eleição indireta, aquela realizada pelo respectivo Poder Legislativo – o Congresso Nacional, no caso de Presidente e vice; a Assembleia Legislativa, no caso de governador e vice; a Câmara Municipal, no caso de prefeito e vice –, não é e não deve ser identificada como pleito suplementar, embora também tenha a finalidade de completar um mandato que restou vago. Na falta de uma denominação específica, ela é chamada simplesmente de “eleição indireta”.

Há autores, como Pedreira (2012), e Castilho e Maffini (2018), que usam essa denominação – ou suas equivalentes, renovação e nova eleição – como gênero e o caráter direto ou indireto como espécies. Algo semelhante se verifica nos § 4º do art. 224 do CE 1965, incluído pela Lei 13.165/2015, o qual determina a realização de eleição, mas permite que, a depender do tempo restante do mandato, ela seja direta ou indireta.

O que move esses autores (e a legislação) é a ênfase no fato de que, em decorrência da plena vacância, as duas supostas espécies de eleição suplementar produzem o mesmo resultado e objetivam o mesmo fim: conferir a novos titulares o exercício de um cargo pelo prazo necessário para completar o período de mandato.

Assim, o foco recai sobre um aspecto particular da eleição suplementar, aquele que acompanha o modo como Ramayana (2006 apud BRASIL. TSE, 2012, p. 6) a define: “[...] são as que preenchem o prazo faltante do período de mandato eletivo”. Ou, como o fez o

⁷³ Prazos e inelegibilidades constitucionais ou aqueles previstos em Lei Complementar, como o de desincompatibilização, permanecem os mesmos, sem mitigação (três a seis meses antes da votação, conforme o cargo ou a função ocupada). Antes de firmar tal entendimento, a Justiça Eleitoral adotou diferentes posicionamento, de modo a, em alguns casos ou períodos, ter flexibilizado também esses prazos. Ela permitiu, por exemplo, desincompatibilização 24 horas após a indicação como candidato na convenção partidária. Para mais detalhes, ver: Kuntz (2011) e Clève (2017).

Ministro Marcelo Ribeiro, do TSE (apud KUNTZ, 2011, p. 75): “[tem] por finalidade a escolha de candidato para completar o período restante do mandato”.

Se a questão relevante é essa, “eleição complementar” parece ser a denominação que mais a atende. Nesse caso, preponderaria a argumentação de Zilio (2006, p. 31):

a nova eleição (art. 224 CE) traz ínsita a ideia de complementaridade, acessoriedade e dependência; é complementar porque visa a colmatar o período faltante do mandato eletivo; é acessória porque não pode ser desvinculada da eleição originária, que foi fulminada de nulidade, já que aquela não prescinde desta; é dependente porque somente se acrescido o tempo já transcorrido do mandato eletivo é que é possível atingir a totalidade do quadriênio respectivo.

Não se nega que a finalidade da eleição suplementar seja completar o mandato que restou vago. Ao contrário, valoriza-se esse aspecto. Porém, rejeita-se que ela deva ser analisada prioritariamente em razão desse objetivo. Dito de outro modo: a forma como ocorre a escolha do novo titular do cargo para cumprir essa necessidade não é acessória, pois a eleição está longe de ser apenas um instrumento para distribuição de mandatos e de poder político⁷⁴.

Ao inverso, a forma como ocorre a escolha faz toda a diferença, pois fixa dinâmicas e competições distintas, gera comportamentos, necessidades e envolvimento igualmente diferentes, os quais não se restringem aos competidores, avançam aos cidadãos e chegam à própria Justiça Eleitoral, que atua em uma eleição (a direta), mas não na outra (a indireta).

E, nesse caso, há a já comentada determinação constitucional, constante no caput do art. 14 de que “a soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos [...]” (BRASIL. CF 1988, art. 14). Ela não só faz da eleição direta a preferida e a axiologicamente superior, como estabelece a indireta como de caráter excepcional, isto é, só realizável quando não for conveniente promover eleição com a participação direta dos cidadãos aptos. E essa conveniência diz respeito fundamentalmente ao tempo de mandato restante e a nenhum outro fator.

A redação do também já comentado art. 81 da CF 1988 ajuda a fortalecer esse argumento. O caput afirma que, tendo vagado os cargos de Presidente da República e de Vice-Presidente, será promovida eleição 90 dias após a abertura da última vaga. Observa-se que ele

⁷⁴ Se fosse apenas isso, há formas mais práticas e econômicas de atribuir mandatos. Como argumenta Andrade (2016, p. 39): para promover uma eleição direta, “a sociedade abdica dos recursos necessários à realização de eleições, reduzindo seu nível de consumo e abrindo mão da satisfação de outras preferências, para promover um objetivo político, um esquema governamental a que ela, sociedade, atribui maior utilidade”. Sobre essa questão, assim se referiu o Ministro Luís Roberto Barroso: “foi sustentado da tribuna com propriedade que a eleição não tem custo zero e, portanto, não se justificaria, à luz do princípio da economicidade e da proporcionalidade, [...]. Eu pessoalmente acho que, ainda que a eleição custe dinheiro, a Democracia tem seu preço – aqui parodiando o Ministro Marco Aurélio. Portanto, o preço das eleições [diretas] é um preço mínimo que nós devemos pagar” (BRASIL. STF. ADI 5.619, p. 8).

não diz que a eleição será direta. É o § 1º quem traz a referência ao caráter indireto na segunda metade e que estabelece a distinção, não só na forma do pleito como na temporalidade a que cada uma se refere. A ausência de especificação no caput reforça a ideia de que eleição direta é o padrão, reafirma o teor do caput do art. 14 da CF 1988 e torna dispensável qualquer complemento (o vocábulo “direta”, no caso). Na mesma perspectiva, a necessidade de especificação para a eleição indireta, confirma-a como exceção.

A título de resumo: eleição direta e indireta não são axiologicamente equivalentes para alcançar o mesmo fim, seja ele conferir mandato (como em pleitos ordinários), seja atribuir mandato a quem o deve completar (como em suplementares). Uma eleição com a expectativa da participação do conjunto de cidadãos aptos e outra em que votam apenas representantes desse eleitorado são muito distintas e obedecem dinâmicas e ordens de preferência também diferentes. Adotar a mesma denominação para ambas e distingui-las pelo meio, como se fosse uma diferença menos substantiva, não é a melhor alternativa para captar as peculiaridades da nova eleição, notadamente no caso daquela realizada diretamente.

CONCLUSÃO

O artigo se propôs a identificar o conceito de eleição suplementar com vistas a compreender o fenômeno a que essa denominação se refere e as causas que o produzem. Teve como ponto de partida verificar o modo como essa expressão figura no CE 1965, a principal fonte legislativa. O resultado apontou que o sentido original se refere à realização de nova votação em uma ou mais de uma seção em que, por algum motivo, não foi possível validar os votos, quando esses votos podem alterar o resultado da disputa. Entretanto, o modo como a Justiça Eleitoral vem utilizando essa denominação desde o início do século XXI não corresponde a essa definição, e sim à retomada integral do processo eleitoral, ou seja, a fixação de novos prazos para inscrição de eleitores, definição e registro de candidatos, realização de propaganda eleitoral, votação, apuração e diplomação dos eleitos. No CE 1965, a expressão que denomina essa situação é “nova eleição”.

Desse modo, o fenômeno que, pela previsão legal, corresponde à “nova eleição” passou a ser identificado pela Justiça Eleitoral como “eleição suplementar”, expressão que não perdeu seu sentido original, e sim foi expandido para abranger tanto a realização de uma nova votação pontual quanto a realização de uma nova eleição. Andrade Neto (2017) chamou essa alteração de mutação legal, tendo em vista que o texto legal não se modificou, mas a interpretação, sim.

Entretanto, essa mutação legal não contempla todas as possibilidades associadas à realização da eleição suplementar, pois ela corresponde, fundamentalmente, a uma mudança ocorrida no âmbito do Direito Eleitoral e que vincula a necessidade de promover novo pleito a uma causa de origem eleitoral. De fato, a grande maioria das eleições suplementares se dão porque o pleito original foi anulado, o que implica a anulação pela Justiça Eleitoral de mais de metade dos votos ou da votação daquele que, em condições normais, teria vencido o pleito.

Porém, foi observada outra motivação para a convocação da eleição suplementar: a ocorrência de dupla vacância durante a vigência dos mandatos definidos pelo pleito original. Portanto, uma causa não correspondente e tampouco prevista no Direito Eleitoral, e sim cujas raízes estão na interpretação de princípios constitucionais, em especial o da preferência pela eleição direta e a autonomia dos entes federativos para determinarem sua organização político-institucional.

De um lado, a eleição suplementar decorrente de dupla vacância não implica qualquer mácula ao pleito original, que continua válido, mas sem produzir mais efeitos. De outro, ela se impõe sempre que a dupla vacância se verificar na primeira metade do mandato em qualquer um dos entes federativos, o que não ocorre necessariamente se acontecer na segunda metade. Isso porque a CF 1988 determina eleição indireta para Presidente da República e, conforme os parâmetros do artigo, eleição suplementar implica obrigatoriamente escolha direta dos eleitores. E, para os entes subnacionais, é preciso verificar como cada um a disciplina na respectiva Constituição ou Lei Orgânica. Na falta de previsão, cabe à Justiça Eleitoral tomar uma decisão e a tendência tem sido por convocar eleição suplementar, a não ser que a dupla vacância seja observada no semestre final do mandato, quando determina a eleição indireta, sob responsabilidade do respectivo órgão legislativo.

Tendo avançado a esse ponto, o artigo frisa que a concepção atual de eleição suplementar, aquela que vem sendo aplicada pela Justiça Eleitoral, com ou sem respaldo estrito na previsão legal, define-a como: convocação, regulamentação e administração pela Justiça Eleitoral da realização de novo processo eleitoral, no qual há a participação direta do eleitorado apto do respectivo distrito ou circunscrição, com vistas a definir quem vai completar o tempo restante de mandato que se encontra vigente, mas sem titulares aptos.

REFERÊNCIAS

ALVIM, Frederico Franco. **Manual de Direito Eleitoral**. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

ANDRADE, Thiago Lemos de. **Dano eleitoral: análise econômica da responsabilização por dano moral coletivo do governante cassado**. 2016. 95f. Dissertação (Mestrado em Direito). Universidade Católica de Brasília, Brasília.

ANDRADE NETO, João. Eleição suplementar. In: SOUZA, Cláudio André de et al. (Coord.). **Dicionários das eleições**. Curitiba: Juruá, 2020, p. 282-284.

ANDRADE NETO, João. O voto nulo e seus efeitos: um ensaio sobre a (falta de) lucidez da jurisprudência do TSE. In: FUX, Luiz; PEREIRA, Luiz Fernando Casagrande; AGRA, Walber de Moura (Coord.). PECCININ, Luiz Eduardo (Org.). **Tratado de Direito Eleitoral – v. 1: Direito Constitucional Eleitoral**. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 209-238.

ANDRADE NETO, João. Mutações legais no Direito Eleitoral: repercussões no sistema das invalidades eleitorais e na renovação das eleições. **Resenha Eleitoral**, v. 21, n. 1, p. 69-94, nov. 2017.

BARBOZA, Juliana Costa. **A (in)segurança jurídica das decisões judiciais no Tribunal Superior Eleitoral: análise da cassação de mandatos por abuso de poder econômico**. 2019. 138f. Dissertação (Mestrado em Direito). Universidade Federal do Ceará, Fortaleza.

BARRETO, Alvaro Augusto de Borba. Justiça Eleitoral brasileira: modelo de governança eleitoral. **Paraná Eleitoral**, v.4, n.2, p. 189-216, 2016.

BRAGA, Flávio. **A distinção entre eleição suplementar e renovação de eleição**. São Luís, fev. 2009. Disponível em: <<http://adrianosoareshdacosita.blogspot.com.br/2009/03/eleicao-suplementar-e-renovacao-de.html>>. Acesso em: 06 jun. 2019.

BRASIL. **CF 1988 (Constituição da República Federativa do Brasil de 1988)**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 23 nov. 2020.

BRASIL. **CE 1965 (Lei 4.737, de 15 de julho de 1965 – Institui o Código Eleitoral)**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4737.htm>. Acesso em: 30 nov. 2020.

BRASIL. **Lei 9.504, de 30 de setembro de 1997** (Estabelece normas para as eleições). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9504.htm>. Acesso em: 06 jun. 2019.

BRASIL. STF (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL). **Ação Direta de Inconstitucionalidade 5.619. Inteiro teor do acórdão**. 08 mar. 2018. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=747871218>>. Acesso em: 30 nov. 2020.

BRASIL. TSE (TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL). **Glossário Eleitoral. Eleição suplementar**. 2020a. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleitor/glossario/termos-iniciados-com-a-letra-e#eleicao-suplementar>>. Acesso em: 23 nov. 2020.

BRASIL. TSE. **Glossário Eleitoral. Renovação das eleições**. 2020b. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleitor/glossario/termos-iniciados-com-a-letra-r#renovacao-das-eleicoes>>. Acesso em: 23 nov. 2020.

BRASIL. TSE. **Eleições suplementares. Novas eleições - calendários**. 2020c. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-suplementares/eleicoes-suplementares>>. Acesso em: 23 nov. 2020.

BRASIL. TSE. **Código Eleitoral anotado e legislação complementar**. 14ed. Brasília: TSE, 2020d.

BRASIL. TSE. **Bibliografia selecionada: apuração de voto, eleição suplementar, nulidade de voto**. Brasília: TSE, 2012.

BRASIL. TSE. **Temas (Apuração de votos e eleições extraordinárias)**. Brasília: TSE, Secretaria de Gestão da Informação, 2007. Disponível em: <<http://temasselecionados.tse.jus.br/temas-selecionados/apuracao-de-votos-e-eleicoes-extraordinarias>>. Acesso em: 06 jun. 2019.

CASTILHOS, Ângelo Soares; MAFFINI, Rafael. Eleições suplementares: reflexões sobre os recentes precedentes do Supremo Tribunal Federal e do Tribunal Superior Eleitoral. **Revista do TRE-RS**, v. 23, n. 44, p. 205-241, jan.-jun. 2018.

CLÈVE, Ana Carolina de Camargo. As hipóteses de inelegibilidade previstas no art. 14, § 7º, da Constituição federal. Inclusive quanto ao prazo de seis meses, são aplicáveis às eleições suplementares. In: CLÈVE, Clèmerson Merlin; KENICKE, Pedro Henrique Gallotti (Org.). **Teses Jurídicas dos Tribunais Superiores - Direito Constitucional**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017, t. 2, p. 320-335.

COSTA, Adriano Soares. **Instituições de direito eleitoral**. 10ed. rev. amp. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

FERNANDES, Lilia Maria da Cunha. **Direito Eleitoral**. 2ed. Brasília: Fortium, 2006.

FRAZÃO, Carlos Eduardo. A controvérsia não equacionada: a análise jurídico-constitucional do modelo normativo de sucessão da chefia do executivo brasileiro (CE, art. 224, §§ 3º e 4º). In: COSTA, Daniel Castro Gomes da et al. (Coord.). **Direito Eleitoral comparado**. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 331-345.

GARCIA, Bruno Souza; BARRETO, Alvaro Augusto de Borba. Eleição suplementar: conceito, circunstâncias e motivações. **Estudos Eleitorais**, v.11, n. 3, p. 185-214, set.-dez. 2016.

GOMES, José Jairo. Invalidez no Direito Eleitoral: nulidade e anulabilidade de votos. **Revista Brasileira de Direito Eleitoral**, a. 1, n. 1, p. 63-104, 2009.

GRESTA, Roberta Maia. **Teoria do processo eleitoral democrático: a formação dos mandatos a partir da perspectiva da cidadania**. 2019. 499f. Tese (Doutorado em Direito). Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte.

JORGE, Flávio Cheim; LIBERATO, Ludgero; RODRIGUES, Marcelo Abelha. **Curso de Direito Eleitoral**. 2ed rev. amp. atual. Salvador: JusPodium, 2017.

KUNTZ, Jamile Ton. Eleições suplementares e desincompatibilização: a tentativa jurisprudencial de compatibilizar os institutos. **Revista Brasileira de Direito Eleitoral**, a. 3, n. 4, p. 73-92, jan.-jun. 2011.

LIBERATO, Ludgero. O alcance do conceito do processo jurisdicional eleitoral no Direito brasileiro. In: FUX, Luiz; PEREIRA, Luiz Fernando Casagrande; AGRA, Walber (Orgs.). **Tratado de Direito Eleitoral. v.6 - Direito processual eleitoral**. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 21-47.

- MARCHETTI, Vitor. Governança eleitoral: o modelo brasileiro de Justiça Eleitoral. **Dados**, v. 51, n. 4, p. 865-893, 2008.
- MINAMI, Marcos Youji. **Do conceito de processo eleitoral brasileiro**. 2013. 142f. Dissertação (Mestrado em Direito). Universidade Federal da Bahia, Salvador.
- MOZAFFAR, Shaheen; SCHEDLER, Andreas. The comparative study of electoral governance - introduction. **International Political Science Review**, v. 23, n. 1, p. 5-27, 2002.
- NOLETO, Mauro Almeida. **Terceiro turno – crônicas da jurisdição eleitoral**. Imperatriz: Ética, 2008.
- PAIM, Gustavo Bohrer. **Direito processual eleitoral? Por uma processualidade do direito eleitoral**. 2015. 377f. Tese (Doutorado em Direito). Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre.
- PEDREIRA, Rodrigo da Silva. A reprodução obrigatória do artigo 81, § 1º, da Constituição Federal nas leis orgânicas dos municípios. **Verba Legis: Revista Jurídica do Tribunal Regional Eleitoral de Goiás**, Goiânia, n. 7, p. 24-35, 2012.
- PEREIRA, Rodolfo Viana. Contencioso eleitoral: polissemia conceitual, sistemas comparados e posição brasileira. **Revista Brasileira de Direito Eleitoral**, a. 7, n. 12, p. 145-170, jan.-jun. 2015.
- PEREIRA, Rodolfo Viana. **Tutela coletiva no direito eleitoral: controle social e fiscalização das eleições**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.
- REIS, Marlon Jacinto. O novo §3º do art. 224 do Código Eleitoral e a posse do segundo colocado. In: MORAES, Filomeno; SALGADO, Eneida Desirée; AIETA, Vânia Siciliano (Org.). **Justiça Eleitoral, controle das eleições e soberania popular**. Curitiba: Íthala, 2016, p. 343-364.
- SILVA, Rodrigo Moreira. Princípio da anualidade eleitoral. **Revista Eletrônica EJE**, a. 3, n. 4, p. 12-14, jun.-jul. 2013.
- STUDART, Paulo Henrique de Mattos. **O princípio da anualidade e as modificações na interpretação do direito eleitoral pelo Poder Judiciário**. 2016. 157f. Dissertação (Mestrado em Direito). Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte.
- ZILIO, Rodrigo López. Renovação da eleição e participação de quem deu causa à nulidade. **Revista do TRE/RS**, Porto Alegre, v. 11, n. 22, p. 23-47, jan.-jun. 2006.