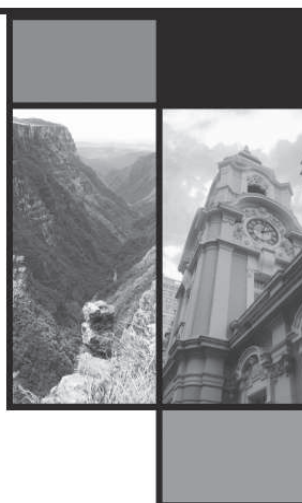


ISSN 1806-3497



TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL
RIO GRANDE DO SUL

Revista do TRE-RS



Porto Alegre

v. 19 - número 38
janeiro/junho 2014

BREVES NOTAS SOBRE A MINIRREFORMA ELEITORAL DE 2013

Hardy Waldschmidt*

I. Introdução. II. Finalidade da minirreforma. III. Principais alterações. IV. Princípio da anualidade da lei eleitoral. V. Conclusão. VI. Bibliografia.

I. INTRODUÇÃO

Neste breve ensaio discorreremos sobre a minirreforma eleitoral, aprovada pelo Congresso Nacional em 20.11.13, por intermédio do Projeto de Lei n. 441, de 2012 (n. 6.397/13 na Câmara dos Deputados), que altera dispositivos da Lei dos Partidos Políticos (Lei n. 9.096/95), da Lei das Eleições (Lei n. 9.504/97) e do Código Eleitoral (Lei n. 4.737/65), destacando as inclusões normativas promovidas nas mencionadas leis e das modificações ocorridas nas regras que se encontravam vigentes.

A intenção não é esgotar o assunto, mas tão-somente trazê-lo à lume, em razão da relevância para toda a sociedade, haja vista sua repercussão no exercício dos direitos políticos e nas regras do processo eleitoral.

O referido projeto foi sancionado como a Lei n. 12.891, de 11.12.13, tendo a presidente da República vetado cinco dispositivos, por considerá-los contrários ao interesse público:

1) o **§ 7º do art. 37 da Lei n. 9.096/95**, alterado pelo art. 2º do projeto de lei, que proíbe a execução da sanção de suspensão do repasse de novas quotas do Fundo Partidário durante o 2º semestre em ano de eleição;

2) o **§ 8º do art. 37 da Lei n. 9.096/95**, alterado pelo art. 2º do projeto de lei e o **§ 5º do art. 28 da Lei n. 9.504/97**, alterado pelo art. 3º do projeto de lei, que estabelecem a comprovação dos gastos com passagens aéreas efetuados pelo partido político (§ 8º) e pelas campanhas eleitorais (§ 5º) mediante a apresentação da fatura

* PROFESSOR DE DIREITO ELEITORAL DA ESMAGIS E SECRETÁRIO JUDICIÁRIO DO TRE/MS.

ou duplicata emitida por agência de viagem, vedando a exigência de apresentação de qualquer outro documento;

3) o **parágrafo único do art. 24 da Lei n. 9.504/97**, alterado pelo art. 3º do projeto de lei que, ampliando o rol de doadores de campanha, permite o recebimento pelos partidos e candidatos de doação proveniente de associações sem fins lucrativos;

4) o **§ 2º do art. 37 da Lei n. 9.504/97**, alterado pelo art. 3º do projeto de lei que restringe a veiculação de propaganda eleitoral em bens particulares.

II. FINALIDADE DA MINIRREFORMA

Segundo sua exposição de motivos, a finalidade da Lei n. 12.891/13 é diminuir custos das campanhas eleitorais. De um modo geral, o texto aprovado representa mero aperfeiçoamento da legislação eleitoral e partidária vigente, porquanto traz apenas alterações pontuais, sem se aprofundar em qualquer questão estruturante do sistema eleitoral e partidário vigente.

Esta já é a 3ª minirreforma eleitoral aprovada pelo Legislativo, após a edição das Leis 11.300/06 e 12.034/09, popularmente conhecidas como 1ª e 2ª minirreforma, respectivamente.

Temas como fidelidade partidária, voto distrital, unificação do calendário eleitoral, fim das coligações nas eleições proporcionais, financiamento das campanhas, adoção do voto facultativo para todos os eleitores, afastamento dos chefes do Executivo para concorrer à reeleição, imposição de cláusula de desempenho para os partidos, eleição dos suplentes de senador, duração dos mandatos, candidatura avulsa, revogação do mandato por iniciativa dos eleitores (*recall*) e maior responsabilização dos partidos políticos precisam, urgentemente, ser discutidos e votados, não podendo mais ser postergados pelos nossos congressistas.

A nação brasileira, como é cediço, clama por uma reforma que venha a aperfeiçoar o regime democrático e, certamente, condena a que somente contempla os anseios de grupos políticos que buscam a todo custo manter-se no poder. Anseia, pois, por uma reforma profunda e estruturante do sistema político-eleitoral. Mas, enquanto não aprovam a reforma política, vamos seguindo com as alterações pontuais e algumas vezes casuísticas da legislação partidária e eleitoral.

III. PRINCIPAIS ALTERAÇÕES

Dentre as várias alterações ocorridas no Código Eleitoral, na Lei dos Partidos e na Lei das Eleições podemos destacar as seguintes mudanças como as mais significativas implementadas pela minirreforma eleitoral de 2013:

- a) alteração das hipóteses de cabimento do recurso contra a expedição do diploma;
- b) nova regra para o cancelamento de filiação a partido político;
- c) obrigatoriedade de publicação da ata da convenção;
- d) novo prazo para substituição de candidatos;
- e) proibição de realização de enquetes durante o período de campanha;
- f) fixação de limites para gastos de campanha com alimentação de pessoal, aluguel de veículos e contratação de cabos eleitorais;
- g) quanto à veiculação de propaganda eleitoral: **1)** proibição ao longo das vias públicas mediante cavaletes, bonecos e cartazes, **2)** limitação do tamanho dos adesivos, **3)** novas regras para circulação de carros de som e minitrios, **4)** prorrogação do horário do comício de encerramento da campanha eleitoral e **5)** novo critério para distribuição do tempo de rádio e televisão;
- h) inovação legislativa, tipificando como crime a conduta consistente na contratação de grupo de pessoas para denegrir a imagem ou ofender a honra de candidato, partido ou coligação pela internet;
- i) possibilidade de manifestação e posicionamento pessoal sobre questões políticas nas redes sociais antes do período destinado à realização de propaganda eleitoral;
- j) fixação de limite máximo para o valor de cada parcela, em caso de fracionamento da multa eleitoral.

Seguem, de forma resumida, as principais regras trazidas pela Lei n. 12.891/13:

1) Alteração das hipóteses de cabimento do RCED

A Lei n. 12.891/13 alterou significativamente as hipóteses de cabimento do recurso contra a expedição de diploma, revogando dispositivos e inovando ao contemplar a possibilidade de interposição nos casos de ausência de condição de elegibilidade. Eis a nova redação do art. 262 do Código Eleitoral:

O recurso contra expedição de diploma caberá somente nos casos de inelegibilidade superveniente ou de natureza constitucional e de falta de condição de elegibilidade. I - [...] II - [...] III - [...] IV - [...] [Incisos revogados].

A nova redação **positiva** o entendimento jurisprudencial consolidado pelo TSE no recurso contra a expedição de diploma **em relação às causas de inele-**

gibilidade, porém, contraria sua posição em relação às condições de elegibilidade e colide com a regra da preclusão e com o disposto na primeira parte do § 10 do art. 11 da Lei n. 9.504/97.

A impetração do RCED com fundamento em ausência de condição de elegibilidade, de forma harmônica ao comando normativo insculpido pelo § 10 do art. 11 da mesma lei e sem ofensa à regra da preclusão, dar-se-á na hipótese de falta de condição de elegibilidade superveniente à formulação do pedido de registro ou nas de natureza constitucional. Como já ocorria em relação à hipótese de inelegibilidade prevista no agora revogado inciso I do art. 262 do Código Eleitoral.

Em outras palavras, a partir da edição da minirreforma de 2013, a ausência de uma condição constitucional de elegibilidade pode ser arguida no registro de candidatura e até mesmo após as eleições, por meio da ação **recurso contra a expedição do diploma**, e a ausência de uma condição infraconstitucional de elegibilidade deve ser suscitada apenas no registro de candidatura, já que se submete à regra da preclusão, salvo na hipótese de ocorrência de uma condição de elegibilidade superveniente ao pedido de registro.

2) Cancelamento de filiação a partido político

Esta foi outra alteração substancial trazida pela minirreforma eleitoral de 2013. Filiar-se a outro partido, desde que a pessoa comunique o fato ao juiz da respectiva zona eleitoral, é a nova hipótese de cancelamento imediato da filiação de que trata o art. 22 da Lei dos Partidos.

Havendo coexistência de filiações partidárias, prevalecerá a mais recente, devendo a Justiça Eleitoral determinar o cancelamento das demais.

Pela regra anterior quem se filiava a outro partido deveria comunicar ao partido e ao Juiz de sua respectiva Zona Eleitoral, para cancelamento de sua filiação; se não o fizesse no dia imediato ao da nova filiação, ficava configurada dupla filiação, sendo ambas consideradas nulas para todos os efeitos.

3) Publicação da ata da convenção

Além de fixar novo período destinado para a realização das convenções partidárias (12 a 30 de junho do ano em que se realizarem as eleições), a minirreforma tornou obrigatória a publicação, em qualquer meio de comunicação, da ata em 24 horas após sua realização.

Como não existe previsão específica de cominação de sanção para quem desatende essa regra, os interessados devem fiscalizar e exigir o seu cumprimento, de modo a obstar que a lavratura da ata seja postergada.

Pode ainda o juiz eleitoral, no exercício do poder de polícia, determinar ao partido o imediato cumprimento da norma, expedindo ordem judicial direta e individualizada ao seu presidente, advertindo-o para publicar a ata, sob pena de ser processado por crime de desobediência.

Código Eleitoral:

Art. 347. Recusar alguém cumprimento ou obediência a diligências, ordens ou instruções da Justiça Eleitoral ou opor embaraços à sua execução:

Pena - detenção de três meses a um ano e pagamento de 10 a 20 dias-multa.

Acórdãos TSE n.s 240¹, de 06.9.94, **11.650²**, de 08.9.94, e **245³**, de 16.11.95: necessidade, para configuração do crime, que tenha havido ordem judicial, direta e individualizada, expedida ao agente.

- 1 TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. *Habeas Corpus* n. 240. Desobediência. Crime. Resoluções da Justiça Eleitoral. O fato de se ter como olvidada resolução da Justiça Eleitoral não revela o tipo do artigo 347 do Código Eleitoral, que pressupõe ordem ou instrução formalizadas de maneira específica, ou seja, direcionadas ao agente. O teor abstrato das resoluções gera, no caso de inobservância, simples transgressão eleitoral, longe finado de alcançar a prática do crime de desobediência, no que tem como tipo subjetivo o dolo, isto é, a vontade livre e consciente de desobedecer ordem legar direcionada - precedentes: Recurso em *Habeas Corpus* n. 233, Acórdão publicado no DJ de 17.5.94 página 15.759, Relator Ministro Torquato Jardim e Acórdão n. 13.429, do Recurso n. 9.415, publicado no DJ de 10.12.93 página 27.155, Relator Ministro Carlos Velloso. Rel. Min. Marco Aurélio, Brasília, DF, 06 de setembro de 1994. In: **Diário de Justiça da União**, Brasília, DF, p. 22.372, 23 set. 1994. Seção 1.
- 2 _____ . Recurso Especial Eleitoral n. 11.650. Crime Eleitoral - Caracterização - Propaganda Irregular - Código Eleitoral, Art. 347. I - O Crime de desobediência (Código Eleitoral, art. 347) Exige, para a sua caracterização, descumprimento a ordem judicial direta e individualizada. Tratando-se de norma genérica, abstrata, não há falar em crime de desobediência. II - Precedentes: Acórdãos n.s 8.446, 13.460 e 13.429. III - Recurso Especial conhecido e provido. Rel. Min. Carlos Mário da Silva Velloso, Brasília, DF, 08 de setembro de 1994. In: **Diário de Justiça da União**, Brasília, DF, p. 28446, 21 out. 1994. Seção 1.
- 3 _____ . *Habeas Corpus* n. 245. *Habeas Corpus*. Trancamento de ação penal. Crime de desobediência. Falta de justa causa. O descumprimento de determinação genérica do juízo eleitoral não aperfeiçoa o crime do art. 347 do Código Eleitoral, que pressupõe ordem específica, direcionada ao agente, repontando, assim, a nota de excepcionalidade que rende ensejo ao trancamento da ação penal, por falta de justa causa. precedentes. ordem deferida. Rel. Min. Paulo Roberto Saraiva da Costa Leite, Brasília, DF, 16 de novembro de 1995. In: **Diário de Justiça da União**, Brasília, DF, p. 44128, 15 dez. 1995. Seção 1.

4) Substituição de candidatos

Esta foi uma modificação que uniformizou o prazo limite para substituição de candidatos **majoritários** (antes era fixado por resolução e a substituição podia ocorrer a qualquer tempo) e **proporcionais** (prazo fixado pela lei permitindo a substituição até 60 dias antes do pleito).

Tanto nas eleições majoritárias quanto nas proporcionais, a substituição só se efetivará se o novo pedido for apresentado até 20 dias antes do pleito, exceto em caso de falecimento de candidato, que poderá ser efetivada após esse prazo.

Tendo em vista a impossibilidade de substituição do nome do candidato nas urnas eletrônicas a menos de 20 dias do pleito, é razoável que a exceção prevista na lei nova se aplique **exclusivamente a candidatos majoritários**, devendo o substituto concorrer com o número e foto existente na urna eletrônica do candidato substituído.

5) Realização de enquetes

Proibição de realização de enquetes relacionadas ao processo eleitoral durante o período de campanha.

6) Gastos de campanha com alimentação de pessoal e aluguel de veículos

Em relação ao total dos gastos da campanha foram estabelecidos os limites de 10% para dispêndio com alimentação do pessoal que presta serviços às candidaturas ou aos comitês eleitorais e 20% para dispêndio com aluguel de veículos automotores.

7) Gastos de campanha com contratação de pessoal

O art. 100-A da Lei das Eleições estabelece limites, diferenciados para cada cargo eletivo, na contratação direta ou terceirizada de pessoal para prestação de serviços referentes a atividades de militância e mobilização de rua nas campanhas eleitorais, com base no eleitorado, impostos a cada candidato, cujo descumprimento poderá acarretar em condenação à pena de reclusão até 4 anos e pagamento de 5 a 15 dias-multa, sem prejuízo da representação por arrecadação ou gastos ilícitos de que cuida o art. 30-A da Lei das Eleições.

A contratação de pessoal pelos candidatos a vice e a suplente de senador é contabilizada como contratação pelo titular, e a contratação por partidos fica vinculada aos limites impostos aos seus candidatos.

São excluídos dos limites fixados a militância não remunerada, pessoal contratado para apoio administrativo e operacional, fiscais e delegados credenciados

para trabalhar nas eleições e os advogados dos candidatos ou dos partidos e coligações.

8) Propaganda eleitoral ao longo das vias públicas

Proibição de veiculação de propaganda eleitoral ao longo das vias públicas mediante cavaletes, bonecos e cartazes, ficando essa modalidade restrita apenas à colocação de mesas para distribuição de material de campanha e à utilização de bandeiras, desde que móveis e que não dificultem o bom andamento do trânsito de pessoas e veículos.

9) Propaganda eleitoral mediante adesivos

Os adesivos devem ser editados sob a responsabilidade do partido, coligação ou candidato e a sua veiculação independe de licença municipal e de autorização da Justiça Eleitoral, porém a minirreforma limitou o seu tamanho: dimensão máxima de 50 cm por 40 cm.

Em veículos particulares é permitido colar propaganda eleitoral mediante adesivo microperfurado até a extensão total do para-brisa traseiro e, em outras posições, adesivos até a dimensão máxima de 50 cm por 40 cm. Proibido em táxis, ônibus e veículos públicos.

10) Circulação de carros de som e minitrios

A minirreforma estabeleceu limite de volume e o conceito de carro de som, minitrio e trio elétrico, para fim de propaganda eleitoral.

Existe permissão para a realização de propaganda eleitoral mediante as seguintes condições:

- a) o funcionamento só pode ocorrer **a partir de 6 de julho até a véspera da eleição, das 8 às 22 horas, desde que** obedecida a distância nunca inferior a 200 metros: I) das sedes dos Poderes Executivo e Legislativo Federal, Estadual e Municipal, das sedes dos tribunais judiciais e dos quartéis e outros estabelecimentos militares; II) dos hospitais e casas de saúde; III) das escolas, bibliotecas públicas, igrejas e teatros, quando em funcionamento;
- b) **permitida a circulação de carros de som e minitrios** como meio de propaganda eleitoral, **desde que** observado o limite de 80 decibéis de nível de pressão sonora, medido a 7 metros de distância do veículo, e respeitadas as vedações previstas na alínea supra.

Já os **trios elétricos** em campanhas eleitorais somente podem ser utilizados para a sonorização de comícios (Lei n. 9.504/97, art. 39, §§ 10 e 12, III).

11) Comício de encerramento da campanha eleitoral

É permitida a realização de comício e a utilização de aparelhagem de sonorização **após o dia 5 de julho e vedada desde 46 horas antes até 24 horas depois da eleição**, no horário compreendido entre as 8 e as 24 horas, com exceção do comício de encerramento da campanha, que poderá ser prorrogado por mais duas horas.

12) Distribuição do tempo de rádio e televisão

A minirreforma trouxe novo critério para a distribuição, entre os partidos e coligações que tenham candidato, do tempo de rádio e televisão destinado a propaganda eleitoral gratuita, ampliando o tempo das agremiações que têm representantes na Câmara dos Deputados.

Pela regra anterior, 1/3 do tempo era distribuído igualmente e 2/3 proporcionalmente. Com a minirreforma, 2/3 do tempo será distribuído proporcionalmente e, do restante, 1/3 igualmente e 2/3 proporcionalmente.

O critério anteriormente adotado para a distribuição do horário eleitoral gratuito já não preservava o princípio da igualdade de oportunidades que deve existir nos pleitos eleitorais. Com a edição da minirreforma isso foi potencializado, de modo a configurar uma nítida causa de desequilíbrio a privilegiar as agremiações que possuem representantes na Câmara Federal.

Antes da minirreforma 66,7% do tempo destinado ao horário eleitoral era distribuído somente entre as agremiações com representantes na Câmara Federal e 33,3% entre estas e as agremiações sem representantes. Agora, 88,9% do tempo destinado será distribuído exclusivamente entre as agremiações com representantes na Câmara Federal e 11,1% entre estas e as sem representantes, ampliando ainda mais a desigualdade então vigente. Parece-nos que o novo critério viola o princípio constitucional da isonomia, representado na seara eleitoral pela **igualdade de oportunidades** que deve ser garantida aos partidos e seus candidatos.

Assim, esta nova regra, acrescida pelo critério de distribuição dos recursos oriundos do Fundo Partidário (5% distribuído em partes iguais entre todos os partidos que tenham registrados seus estatutos no TSE e 95% na proporção dos votos obtidos na última eleição para a Câmara de Deputados), e pela atuação do poder econômico nos pleitos, em especial, o financiamento das campanhas eleitorais por pessoas jurídicas, nos permite afirmar que o legislador não tem assegurado um **ambiente de**

igualdade que deve permear as eleições, distanciando-se sobremaneira de um pleito justo.

13) Divulgação de condutas ofensivas pela internet

Inovação legislativa que tipifica como crime a conduta do contratante e do contratado consistente na contratação de grupo de pessoas para denegrir a imagem ou ofender a honra de candidato, partido ou coligação, sancionando na forma prevista nos §§ 1º e 2º do art. 57-H da Lei das Eleições.

14) Manifestação sobre questões políticas nas redes sociais

O inciso V do art. 36-A da Lei das Eleições foi incluído pela Lei n. 12.891/13 para deixar expressa a possibilidade de manifestação e posicionamento pessoal sobre questões políticas nas redes sociais antes do período destinado à realização de propaganda eleitoral, em decorrência do direito fundamental da livre manifestação do pensamento.

15) Parcelamento de multa eleitoral

A minirreforma estabelece que o parcelamento é direito dos partidos políticos e do cidadão, seja ele eleitor ou candidato, podendo a multa ser fracionada em até 60 meses, desde que não ultrapasse o limite de 10% de sua renda.

Muito embora a Lei n. 9.504/97, em seu art. 11, § 11, estabeleça que sejam observadas as regras de parcelamento previstas na legislação tributária federal, o magistrado ao apreciar o pedido de parcelamento de multa eleitoral, sem prejuízo do disposto no inciso III do § 8º do artigo e lei supramencionados, inclusive com a redação dada pela Lei n. 12.891/13, deverá levar em consideração as condições econômicas do devedor, autorizando parcelas com valores que não descaracterizam o aspecto sancionador da pena aplicada.

IV. PRINCÍPIO DA ANUALIDADE DA LEI ELEITORAL

A Lei n. 12.891 entrou em vigor em 12.12.13, com sua publicação no Diário Oficial da União, trazendo enorme controvérsia acerca de sua aplicação já para as Eleições de 2014, em razão de possível violação do princípio da anterioridade eleitoral previsto pelo art. 16 da Constituição Federal.

Princípio da anualidade da lei eleitoral

Também conhecido por princípio da anterioridade da lei eleitoral, revelado pelo art. 16 da Constituição Federal, com redação dada pela Emenda Constitu-

cional n. 04/93, cuja redação é: “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”.

Assim, a norma eleitoral, muito embora em vigor (existente e válida), somente estará apta a gerar e produzir todas as suas consequências de ordem jurídica um ano após sua publicação (eficácia plena).

Na lição do eminente doutrinador mineiro José Jairo Gomes⁴:

[...] essa restrição tem em vista impedir mudanças casuísticas na legislação eleitoral que possam surpreender os participantes do certame que se avizinha, beneficiando ou prejudicando candidatos. Também visa propiciar estabilidade e segurança jurídica acerca das normas a serem observadas.

Desde a promulgação da Constituição em 1988 e mesmo após a Emenda Constitucional n. 04/93, a aplicação deste princípio tem suscitado as mais variadas interpretações, sempre lastreadas no sentido e alcance do vocábulo **lei** e da expressão **processo eleitoral** nele insculpidos.

Indaga-se: somente a lei ou também outras espécies legislativas se submetem ao princípio da anualidade? A locução constitucional **processo eleitoral** abrange apenas as alterações legislativas de natureza processual (rito, prazos e recursos) ou também as de natureza material (direitos, deveres e sanções)?

Para o ilustre doutrinador gaúcho Rodrigo López Zílio⁵:

[...] o conceito de processo eleitoral, para o fim almejado pelo legislador constituinte, ao erigir a norma do art. 16 da CF em direito e garantia fundamental, deve conter a maior amplitude necessária, de modo a evitar alterações, realizadas à undécima hora, em relação a quaisquer dos sujeitos envolvidos no prélio eleitoral, sejam eleitores, candidatos, partidos políticos, magistrados, promotores de justiça, advogados e serventuários [...].

4 GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral**. 8. ed., São Paulo: Atlas, 2012. p. 214.

5 ZILIO, Rodrigo López. **Direito Eleitoral: noções preliminares, elegibilidade e inelegibilidade, ações eleitorais, processo eleitoral (da convenção à prestação de contas)**. 3.ed., Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2012. p. 32.

Ressalvado o julgamento do Recurso Extraordinário n. 129.392⁶, em 17.6.92, em todos os demais casos apresentados ao Supremo Tribunal Federal questionando a incidência do princípio da anualidade eleitoral depreende-se que o vocábulo lei alcança emenda constitucional, lei complementar e lei ordinária.

Depreende-se dos casos apresentados ao Supremo Tribunal Federal questionando a incidência do princípio da anualidade eleitoral que o vocábulo lei alcança emenda constitucional, lei complementar e lei ordinária.

No julgamento do Recurso Extraordinário n. 129.392, relator Min. Sepúlveda Pertence, ocorrido em 17.6.92, o Plenário do STF afastou a incidência do art. 16 da CF para as Eleições de 1990, possibilitando a aplicação da Lei Complementar n. 64, de 18.5.90, já para aquele pleito. Naquele julgamento prevaleceu a tese já vitoriosa no TSE de que, **cuidando-se de diploma exigido pelo art. 14, § 9º, da Carta Magna, para complementar o regime constitucional de inelegibilidades**, à sua vigência imediata não se pode opor o art. 16 da mesma Constituição.

No entanto, quando do julgamento da ADI n. 3685⁷ em que se questio-

6 SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Recurso Extraordinário n. 129.392. I. Processo eleitoral: *vacatio legis* (CF, art. 16): inteligência. 1. Rejeição pela maioria - vencidos o relator e outros Ministros - da arguição de inconstitucionalidade do art. 27 da LC 64/90 (Lei de Inelegibilidades) em face do art. 16 da CF: prevalência da tese, já vitoriosa no TSE, de que, cuidando-se de diploma exigido pelo art. 14, par. 9º, da Carta Magna, para complementar o regime constitucional de inelegibilidades, a sua vigência imediata não se pode opor o art. 16 da mesma Constituição. II. Inelegibilidade: abuso do exercício do poder (CF, art. 14, par. 9.): inteligência. 2. “O abuso do exercício de função, cargo ou emprego na administração direta ou indireta que e causa de inelegibilidade e o que contem a nota de improbidade exigida pelo par. 4º do art. 37, da Constituição, para que se cogite da suspensão dos direitos políticos, tal como prevista na alínea “g”, do inciso I, do art. 1º, da Lei Complementar n. 64/90” (Célio Borja): entendimento acolhido pelo TSE que não ofende as únicas normas constitucionais invocadas pelo recorrente (CF, arts. 15, V e 37, par. 4º). III. RE: âmbito de devolução. 3. No julgamento do recurso extraordinário, ao menos no tocante ao juízo preliminar de seu conhecimento, e incontroverso que o STF há de circunscrever-se as questões federais - hoje, exclusivamente, questões constitucionais -, expressamente aventadas na sua interposição. 4. Se, ao interpor o RE, o recorrente não invocou a contrariedade as normas dos arts. 31, pars. 1º e 2º, e 71, I, da Constituição, não o beneficia o entendimento do Tribunal (RE 132.747) de que, por força delas, cuidando-se de chefes do Executivo, incluídos os Prefeitos, só a rejeição de suas contas pelo Legislativo - e não os pareceres ou decisões sobre atos específicos, do Tribunal de Contas - e que podem gerar a inelegibilidade do art. 1., I, “g” da LC 64/90. Rel. Min. Sepúlveda Pertence, Brasília, DF, 17 de junho de 1992. In: **Diário de Justiça da União**, Brasília, DF, p. 6438, 16 abr. 1993.

7 SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 3685. Ação Direta de Inconstitucionalidade. Art. 2º da EC 52, de 08.03.06. Aplicação imediata da nova regra sobre coligações partidárias eleitorais, introduzida no texto do art. 17, § 1º, da CF. Alegação de violação ao Princípio da Anterioridade da Lei Eleitoral (CF, art. 16) e às garantias individuais da segurança jurídica e do devido processo legal (CF, art. 5º, caput, e LIV). Limites materiais à atividade do legislador

nou a aplicação da Emenda Constitucional n. 52, de 08.3.06, para as Eleições de 2006, o STF decidiu que a aplicação desta nova regra às eleições que se realizarão a menos de 7 meses colide com o princípio da anterioridade eleitoral, disposto no art. 16 da CF, que busca evitar a utilização abusiva ou casuística do processo legislativo como instrumento de manipulação e de deformação do processo eleitoral. A referida Emenda Constitucional pôs fim à regra da verticalização das coligações adotada pelo Tribunal Superior Eleitoral e aplicada nas eleições gerais de 2002 e 2006.

Portanto, o vocábulo **lei** contido no art. 16 da Magna Carta deve ser interpretado de forma ampla, a abranger toda e qualquer espécie normativa eleitoral, de emendas constitucionais a leis ordinárias.

Quanto à definição da expressão **processo eleitoral**, a primeira vez que o Supremo Tribunal Federal deparou-se com a questão foi na ADI n. 354-2⁸, tendo na-

constituinte reformador. Arts. 60, § 4º, IV, e 5º, § 2º, da CF. 1. Preliminar quanto à deficiência na fundamentação do pedido formulado afastada, tendo em vista a sucinta porém suficiente demonstração da tese de violação constitucional na inicial deduzida em juízo. 2. A inovação trazida pela EC 52/06 conferiu status constitucional à matéria até então integralmente regulamentada por legislação ordinária federal, provocando, assim, a perda da validade de qualquer restrição à plena autonomia das coligações partidárias no plano federal, estadual, distrital e municipal. 3. Todavia, a utilização da nova regra às eleições gerais que se realizarão a menos de sete meses colide com o princípio da anterioridade eleitoral, disposto no art. 16 da CF, que busca evitar a utilização abusiva ou casuística do processo legislativo como instrumento de manipulação e de deformação do processo eleitoral (ADI 354, rel. Min. Octavio Gallotti, DJ 12.02.93). 4. Enquanto o art. 150, III, “b”, da CF encerra garantia individual do contribuinte (ADI 939, rel. Min. Sydney Sanches, DJ 18.03.94), o art. 16 representa garantia individual do cidadão-eleitor, detentor originário do poder exercido pelos representantes eleitos e “a quem assiste o direito de receber, do Estado, o necessário grau de segurança e de certeza jurídicas contra alterações abruptas das regras inerentes à disputa eleitoral” (ADI 3.345, rel. Min. Celso de Mello). 5. Além de o referido princípio conter, em si mesmo, elementos que o caracterizam como uma garantia fundamental oponível até mesmo à atividade do legislador constituinte derivado, nos termos dos arts. 5º, § 2º, e 60, § 4º, IV, a burla ao que contido no art. 16 ainda afronta os direitos individuais da segurança jurídica (CF, art. 5º, *caput*) e do devido processo legal (CF, art. 5º, LIV). 6. A modificação no texto do art. 16 pela EC 4/93 em nada alterou seu conteúdo principiológico fundamental. Tratou-se de mero aperfeiçoamento técnico levado a efeito para facilitar a regulamentação do processo eleitoral. 7. Pedido que se julga procedente para dar interpretação conforme no sentido de que a inovação trazida no art. 1º da EC 52/06 somente seja aplicada após decorrido um ano da data de sua vigência. Rel. Min. Ellen Gracie, Brasília, DF, 22 de março de 2006. In: **Diário de Justiça Eletrônico**, Brasília, DF, n. 153, p. 19, 10 ago. 2006. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/diarioJustica/verDiarioCapitulo.asp?numDj=153&dataPublicacaoDj=10/08/2006&codCapitulo=2>>. Acesso em: 26 set. 2014.

- 8 SUPREMO TRIBUNLA FEDERAL. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 354. Não infringe o disposto no art. 16 da Constituição de 1988 (texto original) a cláusula de vigência imediata constante do art. 2º da Lei n. 8.037, de 25 de maio de 1990, que introduziu na legislação eleitoral normas relati-

quela oportunidade decidido por maioria que o princípio se referia apenas às normas processuais, autorizando assim a aplicação da Lei n. 8.037, de 25.5.90, que alterava a redação dos arts. 176 e 177 do Código Eleitoral, já para as eleições de 1990.

Depois tivemos as Ações Diretas de Inconstitucionalidade nos 3345, 3685, 3741, 3742, 3743 e 4307, bem como o Recurso Extraordinário n. 633703, cujos trechos de suas ementas transcrevemos, de modo a destacar os fundamentos adotados pelo Supremo Tribunal Federal:

1) ADI 3345⁹, relator Min. Celso de Mello, julgada em 25.8.05:

vas à apuração de votos. Ação Direta julgada improcedente, por maioria. Rel. Min. Octávio Gallotti, Brasília, DF, 24 de setembro de 1990. In: Diário de Justiça da União, p. 23, 22 jun. 2001. Seção 1.

- 9 SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 3345. Fiscalização normativa abstrata - Processo de caráter objetivo - Legitimidade da participação de Ministro do Supremo Tribunal Federal (que atuou no TSE) no julgamento de ação direta ajuizada contra ato emanado daquela alta corte eleitoral - Inaplicabilidade, em regra, dos institutos do Impedimento e da Suspeição ao processo de controle concentrado, ressalvada a possibilidade de invocação, por qualquer ministro do STF, de razões de foro íntimo. - O Presidente do Tribunal Superior Eleitoral, embora prestando informações no processo de controle concentrado de constitucionalidade, não está impedido de participar de seu julgamento, não obstante suscitada, em referida causa, a discussão, "in abstracto", em torno da constitucionalidade (ou não) de resoluções ou de atos emanados daquela Alta Corte. Também não incidem, nessa situação de incompatibilidade processual, considerado o perfil objetivo que tipifica o controle normativo abstrato, os Ministros do Supremo Tribunal Federal que hajam participado, como integrantes do Tribunal Superior Eleitoral, da formulação e edição, por este, de atos ou resoluções que tenham sido contestados, quanto à sua validade jurídica, em sede de fiscalização concentrada de constitucionalidade instaurada perante a Suprema Corte. Precedentes do STF. - Os institutos do impedimento e da suspeição restringem-se ao plano dos processos subjetivos (em cujo âmbito discutem-se situações individuais e interesses concretos), não se estendendo nem se aplicando, ordinariamente, ao processo de fiscalização concentrada de constitucionalidade, que se define como típico processo de caráter objetivo destinado a viabilizar o julgamento, não de uma situação concreta, mas da constitucionalidade (ou não), "in abstracto", de determinado ato normativo editado pelo Poder Público. - Revela-se viável, no entanto, a possibilidade de qualquer Ministro do Supremo Tribunal Federal invocar razões de foro íntimo (CPC, art. 135, parágrafo único) como fundamento legítimo autorizador de seu afastamento e conseqüente não-participação, inclusive como Relator da causa, no exame e julgamento de processo de fiscalização abstrata de constitucionalidade. Resolução TSE n. 21.702/04 - Definição de critérios a serem observados, pelas Câmaras Municipais, na fixação do respectivo número de vereadores - Alegação de que esse ato revestir-se-ia de natureza meramente regulamentar - Reconhecimento do conteúdo normativo da Resolução questionada - Preliminar de não-conhecimento rejeitada. - A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, em tema de fiscalização concentrada de constitucionalidade, firmou-se no sentido de que a instauração desse controle somente tem pertinência, se a resolução estatal questionada assumir a qualificação de ato normativo (RTJ 138/436 - RTJ 176/655-656), cujas notas tipológicas derivam da conjugação de diversos elementos inerentes e essenciais à sua própria compreensão: (a) coeficiente de generalidade abstrata, (b) autonomia jurídica, (c) impessoalidade e (d) eficácia vinculante das prescrições dele

[...] Princípio Constitucional da Anterioridade Eleitoral: Significado da locução “Processo Eleitoral” (CF, art. 16). - A norma consubstanciada no art. 16 da Constituição da República, que consagra o postulado da anterioridade eleitoral (cujo precipuo destinatário é o Poder Legislativo), vincula-se, em seu sentido teleológico, à **finalidade ético-jurídica de obstar a deforma-**

constantes. Precedentes. - Resolução do Tribunal Superior Eleitoral, que, impugnada na presente ação direta, encerra, em seu conteúdo material, clara “norma de decisão”, impregnada de autonomia jurídica e revestida de suficiente densidade normativa: fatores que bastam para o reconhecimento de que o ato estatal em questão possui o necessário coeficiente de normatividade qualificada, apto a torná-lo suscetível de impugnação em sede de fiscalização abstrata. [...]. Consagração, pelo Tribunal Superior Eleitoral, com a edição da Resolução n. 21.702/2004, dos postulados da força normativa da Constituição e da segurança jurídica. - O Tribunal Superior Eleitoral, ao editar a Resolução n. 21.702/2004, consubstanciadora de mera explicitação de anterior julgamento do Supremo Tribunal (RE 197.917/SP), limitou-se a agir em função de postulado essencial à valorização da própria ordem constitucional, cuja observância fez prevalecer, no plano do ordenamento positivo, a força normativa, a unidade e a supremacia da Lei Fundamental da República. Efeito transcendente dos fundamentos determinantes do julgamento do RE 197.917/SP - Interpretação do inciso IV do art. 29 da Constituição. - O Tribunal Superior Eleitoral, expondo-se à eficácia irradiante dos motivos determinantes que fundamentaram o julgamento plenário do RE 197.917/SP, submeteu-se, na elaboração da Resolução n. 21.702/2004, ao princípio da força normativa da Constituição, que representa diretriz relevante no processo de interpretação concretizante do texto constitucional. - O TSE, ao assim proceder, adotou solução, que, legitimada pelo postulado da força normativa da Constituição, destinava-se a prevenir e a neutralizar situações que poderiam comprometer a correta composição das Câmaras Municipais brasileiras, considerada a existência, na matéria, de grave controvérsia jurídica resultante do ajuizamento, pelo Ministério Público, de inúmeras ações civis públicas em que se questionava a interpretação da cláusula de proporcionalidade inscrita no inciso IV do art. 29 da Lei Fundamental da República. A força normativa da Constituição da República e o monopólio da última palavra, pelo Supremo Tribunal Federal, em matéria de interpretação constitucional. - O exercício da jurisdição constitucional - que tem por objetivo preservar a supremacia da Constituição - põe em evidência a dimensão essencialmente política em que se projeta a atividade institucional do Supremo Tribunal Federal, pois, no processo de indagação constitucional, assenta-se a magna prerrogativa de decidir, em última análise, sobre a própria substância do poder. No poder de interpretar a Lei Fundamental, reside a prerrogativa extraordinária de (re)formulá-la, eis que a interpretação judicial acha-se compreendida entre os processos informais de mutação constitucional, a significar, portanto, que “A Constituição está em elaboração permanente nos Tribunais incumbidos de aplicá-la”. Doutrina. Precedentes. A interpretação constitucional derivada das decisões proferidas pelo Supremo Tribunal Federal - a quem se atribuiu a função eminente de “guarda da Constituição” (CF, art. 102, “caput”) - assume papel de essencial importância na organização institucional do Estado brasileiro, a justificar o reconhecimento de que o modelo político-jurídico vigente em nosso País confere, à Suprema Corte, a singular prerrogativa de dispor do monopólio da última palavra em tema de exegese das normas inscritas no texto da Lei Fundamental. Rel. Min. Celso de Mello, Brasília, DF, 25 de agosto de 2005. In: Diário de Justiça Eletrônico, Brasília, DF, n. 154, p. XX, 20 ago. 2010, Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/diarioJustica/verDiarioCapitulo.asp?numDj=154&dataPublicacaoDj=20/08/2010&codCapitulo=2>>. Acesso em: 26 set. 2014.

ção do processo eleitoral mediante modificações que, casuisticamente introduzidas pelo Parlamento, culminem por romper a necessária igualdade de participação dos que nele atuam como protagonistas relevantes (partidos políticos e candidatos), vulnerando-lhes, com inovações abruptamente estabelecidas, a garantia básica de igual competitividade que deve sempre prevalecer nas disputas eleitorais. Precedentes. - O processo eleitoral, que constitui sucessão ordenada de atos e estágios causalmente vinculados entre si, supõe, em função dos objetivos que lhe são inerentes, a sua integral submissão a uma disciplina jurídica que, ao discriminar os momentos que o compõem, indica as fases em que ele se desenvolve: (a) fase pré-eleitoral, que, iniciando-se com a realização das convenções partidárias e a escolha de candidaturas, estende-se até a propaganda eleitoral respectiva; (b) fase eleitoral propriamente dita, que compreende o início, a realização e o encerramento da votação e (c) fase pós-eleitoral, que principia com a apuração e contagem de votos e termina com a diplomação dos candidatos eleitos, bem assim dos seus respectivos suplentes. Magistério da doutrina (JOSÉ AFONSO DA SILVA e ANTONIO TITO COSTA). - A Resolução TSE n. 21.702/04, que meramente explicitou interpretação constitucional anteriormente dada pelo Supremo Tribunal Federal, não ofendeu a cláusula constitucional da anterioridade eleitoral, seja porque não rompeu a essencial igualdade de participação, no processo eleitoral, das agremiações partidárias e respectivos candidatos, seja porque não transgrediu a igual competitividade que deve prevalecer entre esses protagonistas da disputa eleitoral, seja porque não produziu qualquer deformação descaracterizadora da normalidade das eleições municipais, seja porque não introduziu qualquer fator de perturbação nesse pleito eleitoral, seja, ainda, porque não foi editada nem motivada por qualquer propósito casuístico ou discriminatório. [...] (Grifo do autor.)

2) ADI 3685¹⁰, relatora Min. Ellen Gracie, julgada em 22.3.06:

10 SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 3685. Ação Direta de Inconstitucionalidade. Art. 2º da EC 52, de 08.03.06. Aplicação imediata da nova regra sobre coligações partidárias eleitorais, introduzida no texto do art. 17, § 1º, da CF. Alegação de violação ao Princípio da Anterioridade da Lei Eleitoral (CF, art. 16) e às garantias individuais da segurança jurídica e do devido processo legal (CF, art. 5º, *caput*, e LIV). Limites materiais à atividade do legislador constituinte reformador. Arts. 60, § 4º, IV, e 5º, § 2º, da CF. 1. Preliminar quanto à deficiência na fundamentação do pedido formulado afastada, tendo em vista a sucinta porém suficiente demonstra-

[...] 3. Todavia, a utilização da nova regra às eleições gerais que se realizarão a menos de sete meses colide com o princípio da anterioridade eleitoral, disposto no art. 16 da CF, que busca evitar a utilização abusiva ou casuística do processo legislativo como instrumento de manipulação e de deformação do processo eleitoral (ADI 354, rel. Min. Octavio Gallotti, DJ 12.02.93). 4. Enquanto o art. 150, III, b, da CF encerra garantia individual do contribuinte (ADI 939, rel. Min. Sydney Sanches, DJ 18.03.94), o art. 16 representa garantia individual do cidadão-eleitor, detentor originário do poder exercido pelos representantes eleitos e "a quem assiste o direito de receber, do Estado, o necessário grau de segurança e de certeza jurídicas contra alterações abruptas das regras inerentes à disputa eleitoral" (ADI 3.345, rel. Min. Celso de Mello). 5. Além de o referido princípio conter, em si mesmo, elementos que o caracterizam como uma garantia fundamental oponível até mesmo à atividade do legislador constituinte derivado, nos termos dos arts. 5º, § 2º, e 60, § 4º, IV, a burla ao que contido no art. 16 ainda afronta os direitos individuais da segurança jurídica (CF, art. 5º, *caput*) e do devido processo legal (CF, art. 5º, LIV). 6. A modificação no texto do art. 16 pela EC 4/93 em nada alterou seu conteúdo principiológico fundamental. Tratou-se de mero aperfeiçoamento técnico levado a efeito para facilitar a regulamentação do processo eleitoral. 7. Pedido que se julga procedente para dar interpretação conforme no sentido de que a inovação trazida no art. 1º da EC 52/06 somente seja aplicada após decorrido um ano da data de sua vigência. (Grifos do autor.)

3) ADIs 3741¹¹, 3742 e 3743 relator Min. Ricardo Lewan-

ção da tese de violação constitucional na inicial deduzida em juízo. 2. A inovação trazida pela EC 52/06 conferiu status constitucional à matéria até então integralmente regulamentada por legislação ordinária federal, provocando, assim, a perda da validade de qualquer restrição à plena autonomia das coligações partidárias no plano federal, estadual, distrital e municipal. [...]. Rel. Min. Ellen Gracie, Brasília, DF, 22 de março de 2006. In: **Diário de Justiça da União**, Brasília, DF, p. 19, 10 ago. 2006. Seção 1.

- 11 SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 3741. Ação Direta de Inconstitucionalidade. [...]. Inexistência de alteração do processo eleitoral. Proibição de divulgação de pesquisas eleitorais quinze dias antes do pleito. Inconstitucionalidade. Garantia da liberdade de expressão e do direito à informação livre e plural no estado democrático de direito. [...]. Rel. Min. Ricardo Lewandowski, Brasília, DF, 06 de agosto de 2006. In: **Diário de Justiça Eletrônico**, Brasília, DF, n. 37, p. 16, 23 fev. 2007. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/diarioJustica>>. Acesso em: 26 set. 2014.

dowski, julgadas em 06.8.06:

[...] Lei 11.300/2006 (Mini-reforma Eleitoral). Alegada ofensa ao Princípio da Anterioridade da Lei Eleitoral (CF, art. 16). Inocorrência. Mero aperfeiçoamento dos procedimentos eleitorais. [...] Procedência parcial da Ação Direta. I - **Inocorrência de rompimento da igualdade de participação dos partidos políticos e dos respectivos candidatos no processo eleitoral.** II - **Legislação que não introduz deformação de modo a afetar a normalidade das eleições.** III - **Dispositivos que não constituem fator de perturbação do pleito.** IV - **Inexistência de alteração motivada por propósito casuístico.** V - **Inaplicabilidade do postulado da anterioridade da lei eleitoral.** VI - Direto à informação livre e plural como valor indissociável da idéia de democracia. VII - Ação direta julgada parcialmente procedente para declarar a inconstitucionalidade do art. 35-A da Lei introduzido pela Lei 11.300/06 na Lei 9.504/1997. (Grifo do autor.)

4) ADI 4307¹², relatora Min. Cármen Lúcia, julgada em 11.4.13:

Ação Direta de Inconstitucionalidade. **Emenda Constitucional n. 58/09.** Alteração na composição dos limites máximos das Câmaras Municipais. Inc. IV do art. 29 da Constituição da República. Retroação de efeitos à eleição de 2008 (art. 3º, inc. I). Posse de novos vereadores: impossibilidade. Alteração do resultado de processo eleitoral encerrado: Inconstitucionalidade. **Contrariedade ao art. 16** da Constituição da República. Ação julgada procedente. [...] 2. Norma que determina a retro-

As ADIns 3742 e 3743 foram apensadas a ADI n. 3741.

- 12 SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4.307. [...]. 1. Cabimento de ação direta de inconstitucionalidade para questionar norma de Emenda Constitucional. Precedentes. [...]. 3. Os eleitos foram diplomados pela Justiça Eleitoral até 18.12.09 e tomaram posse em 2009. Posse de suplentes para legislatura em curso, em relação a eleição finda e acabada, descumpre o princípio democrático da soberania popular. 4. Impossibilidade de compatibilizar a posse do suplente: não eleito pelo sufrágio secreto e universal. Voto: instrumento da democracia construída pelo cidadão; impossibilidade de afronta a essa liberdade de manifestação. 5. A aplicação da regra questionada significaria vereadores com mandatos diferentes: afronta ao processo político juridicamente perfeito. 6. Na Constituição da República não há referência a suplente de vereador. Suplente de Deputado ou de Senador: convocação apenas para substituição definitiva; inviável criação de mandato por aumento da representação. 7. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente. Rel. Min. Cármen Lúcia, Brasília, DF, 11 de abril de 2013. In: **Diário de Justiça Eletrônico**, Brasília, DF, n. 192 p. 14, 1º out. 2013. Disponível em: <https://www.stf.jus.br/arquivo/djEletronico/DJE_20130930_192.pdf>. Acesso em: 26 set. 2014.

ação dos efeitos de regras constitucionais de composição das Câmaras Municipais em pleito ocorrido e encerrado: afronta à garantia do exercício da cidadania popular (arts. 1º, parágrafo único e 14 da Constituição) e a segurança jurídica. [...] (Grifos do autor.)

5) Recurso Extraordinário 633703¹³, relator Min. Gilmar Mendes, julgado em 23.3.11:

Lei Complementar 135/2010, denominada Lei da Ficha Limpa. Inaplicabilidade às eleições gerais 2010. Princípio da Anterioridade Eleitoral (art. 16 da Constituição da República). **I. O Princípio da Anterioridade Eleitoral como garantia do devido processo legal eleitoral.** O pleno exercício de direitos políticos por seus titulares (eleitores, candidatos e partidos) é assegurado pela Constituição por meio de um sistema de normas que conformam o que se poderia denominar de devido processo legal eleitoral. Na medida em que estabelecem as garantias fundamentais para a efetividade dos direitos políticos, essas regras também compõem o rol das normas denominadas cláusulas pétreas e, por isso, estão imunes a qualquer reforma que vise a aboli-las. **O art. 16 da Constituição, ao submeter a alteração legal do processo eleitoral à regra da anualidade, constituiu uma garantia fundamental para o pleno exercício de direitos políticos.** Precedente: ADI 3.685, Rel. Min. Ellen Gracie, julg. em 22.3.2006. A LC 135/2010 interferiu numa fase específica do processo eleitoral, qualificada na jurisprudência como a **fase pré-eleitoral**, que se inicia com a escolha e a apresentação das candidaturas pelos partidos políticos e vai até o registro das candidaturas na Justiça Eleitoral. Essa fase não pode ser delimitada temporalmente entre os dias 10 e 30 de junho, no qual ocorrem as convenções partidárias, pois o processo político de escolha de candidaturas é muito mais complexo e tem início com a própria filiação partidária do candidato, em outubro do ano anterior. A fase pré-eleitoral de que trata a jurisprudência desta Corte não coincide com as datas de realização das convenções partidárias. **Ela começa muito antes, com a própria filiação partidária e a fixação de domicílio eleitoral dos candidatos, assim como o registro dos partidos no Tribunal Superior**

13 SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Recurso Extraordinário n. 633703. [...]. Rel. Min. Gilmar Mendes, Brasília, DF, 23 de março de 2011. In: **Diário de Justiça Eletrônico**, Brasília, DF, n. 219, p. 20, 18 nov. 2011. Disponível em: <https://www.stf.jus.br/arquivo/djEletronico/DJE_20111117_219.pdf>. Acesso em: 29 set. 2014.

Eleitoral. A competição eleitoral se inicia exatamente um ano antes da data das eleições e, nesse interregno, o art. 16 da Constituição exige que qualquer modificação nas regras do jogo não terá eficácia imediata para o pleito em curso. II. O Princípio da Anterioridade Eleitoral como garantia constitucional da igualdade de chances. Toda limitação legal ao direito de sufrágio passivo, isto é, qualquer restrição legal à elegibilidade do cidadão constitui uma limitação da igualdade de oportunidades na competição eleitoral. Não há como conceber causa de inelegibilidade que não restrinja a liberdade de acesso aos cargos públicos, por parte dos candidatos, assim como a liberdade para escolher e apresentar candidaturas por parte dos partidos políticos. E um dos fundamentos teleológicos do art. 16 da Constituição é impedir alterações no sistema eleitoral que venham a atingir a igualdade de participação no prélio eleitoral.

III. O Princípio da Anterioridade Eleitoral como garantia constitucional das minorias e o papel da jurisdição constitucional na democracia. O princípio da anterioridade eleitoral constitui uma garantia fundamental também destinada a assegurar o próprio exercício do direito de minoria parlamentar em situações nas quais, por razões de conveniência da maioria, o Poder Legislativo pretenda modificar, a qualquer tempo, as regras e critérios que regerão o processo eleitoral. A aplicação do princípio da anterioridade não depende de considerações sobre a moralidade da legislação. O art. 16 é uma barreira objetiva contra abusos e desvios da maioria, e dessa forma deve ser aplicado por esta Corte. A proteção das minorias parlamentares exige reflexão acerca do papel da Jurisdição Constitucional nessa tarefa. A Jurisdição Constitucional cumpre a sua função quando aplica rigorosamente, sem subterfúgios calcados em considerações subjetivas de moralidade, o princípio da anterioridade eleitoral previsto no art. 16 da Constituição, pois essa norma constitui uma garantia da minoria, portanto, uma barreira contra a atuação sempre ameaçadora da maioria. IV. Recurso Extraordinário conhecido e provido. Recurso extraordinário conhecido para: a) reconhecer a repercussão geral da questão constitucional atinente à aplicabilidade da LC 135/10 às eleições de 2010, em face do princípio da anterioridade eleitoral (art. 16 da Constituição), de modo a permitir aos Tribunais e Turmas Recursais do país a adoção dos procedimentos relacionados ao exercício de retratação ou declaração de inadmissibilidade dos recursos repetitivos, sempre que as decisões recorridas contrariarem ou se pautarem pela orientação ora firmada. b) dar provimento ao recurso, fixando a não aplicabilidade da Lei Complementar n. 135/2010 às eleições gerais de 2010. (Grifos do autor.)

As razões expostas no acórdão proferido pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento do Recurso Extraordinário n. 633703 sintetizam os diversos critérios adotados pela Corte ao longo do tempo para conceituar o alcance da expressão processo eleitoral contida no art. 16 da Constituição Federal.

Em resumo, nas vezes em que foi provocado, o Supremo Tribunal Federal inicialmente afastou a incidência do princípio da anterioridade da lei eleitoral, porém, nos últimos anos, a reconheceu:

a) Não incidência do princípio da anterioridade das leis eleitorais (art. 16 da CF)

1) **ADI 354-2**: aplicação para o pleito de 1990 da redação dada aos arts. 176 e 177 do CE pela Lei n. 8.037, de 25.5.90, sob o entendimento de que o art. 16 CF se referia apenas ao aspecto processual do Direito Eleitoral, não incidindo sobre o direito material.

2) **RE 129.392**: aplicação para o pleito de 1990 da Lei Complementar n. 64, de 18.5.90, prevalecendo a tese de que a Lei das Inelegibilidades tão-somente atendia à determinação do próprio legislador constituinte.

3) **ADI 3345**: aplicação para o pleito de 2004 da Resolução TSE n. 21.702, de 02.4.04 que dispõe sobre a fixação do número de vereadores para o referido pleito, porque não rompeu com a igualdade de participação dos partidos e candidatos, preservou a competitividade e a normalidade das eleições, não introduziu qualquer fator de perturbação do pleito e, ainda, porque não foi editada nem motivada por qualquer propósito casuístico ou discriminatório.

4) **ADIs 3741, 3742, 3743**: aplicação para o pleito de 2006 da Lei n. 11.300, de 10.5.06, denominada popularmente de 1ª Minirreforma da Lei das Eleições, sob o fundamento de que se tratava de mero aperfeiçoamento dos procedimentos eleitorais, tendo sido declarada a inconstitucionalidade apenas do art. 35-A da Lei das Eleições.

b) Incidência do princípio da anterioridade das leis eleitorais (art. 16 da CF)

1) **ADI 3685**: não aplicação ao pleito de 2006 da Emenda Constitucional n. 52, de 08.3.06, que estabelece o fim da regra da verticalização das coligações, ante a incidência do art. 16 da CF.

2) **ADI 4307**: não aplicação ao pleito de 2008 da Emenda Constitucional n. 58, de 23.9.09, que altera os limites máximos do

número de vereadores (art. 29, IV, CF) e determina a retroação de efeitos à eleição de 2008 (art. 3º, I), ante a incidência do art. 16 da CF.

3) **RE 633703**: não aplicação ao pleito de 2010 da Lei Complementar n. 135, de 04.6.10, popularmente denominada Lei da Ficha Limpa, ante a incidência do art. 16 da CF.

IV. APLICAÇÃO DA LEI N. 12.891 NO PLEITO ELEITORAL DE 2014

Em 19.12.13, o senador da República Sérgio de Souza (PMDB-PR) formulou consulta ao Tribunal Superior Eleitoral (Consulta n. 100075.2013.600.0000¹⁴) indagando acerca da aplicação da minirreforma eleitoral nas eleições de 2014, nos seguintes termos: 1) Aplicar-se-á a Lei Federal n. 12.891/13 para as eleições gerais de 2014? 2) Em caso afirmativo, a Lei Federal n. 12.891/13 será totalmente ou parcialmente aplicada? 3) No caso de parcial aplicação para as eleições gerais de 2014, quais serão os dispositivos que valerão para o ano que vem?

Em razão da relevância do tema, certamente o relator, Min. João Otávio de Noronha, levará a consulta ao plenário do TSE antes do início do processo eleitoral.

Porém, nas resoluções expedidas pelo TSE para regulamentar as Eleições de 2014, ressalvadas duas situações, todas as demais alterações introduzidas pela Lei n. 12.891/13 não foram incluídas.

A primeira, incluída na Resolução TSE n. 23.400, de 17.12.13, em seu art. 24, proibindo a realização de enquetes durante o período de campanha. Frise-se que esta incorporação não colide com nenhum dispositivo legal, apenas contraria resoluções disciplinadoras de pleitos anteriores que permitiam a sua realização.

A segunda, incluída na Resolução TSE n. 23.405, de 27.02.14, em seu art. 61, § 2º, que possibilita a substituição de candidatos até 20 dias antes do pleito. Como o § 6º do referido artigo estabelece prazo de substituição para candidatos das eleições proporcionais até 60 dias antes (prazo legal anterior à Lei 12.891), terá o TSE que especificar que se refere apenas aos cargos majoritários. Se for aplicável também para os proporcionais, então terá que revogar o § 6º do referido artigo.

14 TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. Consulta n. 100075. Consulta. Aplicabilidade da Lei n. 12.891/2013 às eleições de 2014. Princípio da Anterioridade Eleitoral. Resposta negativa à primeira indagação. Prejudicadas as demais. Rel. Min. João Otávio do Noronha, Brasília, DF, 24 de junho de 2014. In: **Diário de Justiça Eletrônico**, Brasília, DF, n. 162, p. 322, 1º set. 2014. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/servicos-judiciais/diario-da-justica-eletronico-1>>. Acesso em: 29 set. 2014.

§ 2º **A substituição poderá ser requerida até 20 dias antes do pleito**, exceto no caso de falecimento, quando poderá ser solicitada mesmo após esse prazo, observado em qualquer hipótese o prazo previsto no parágrafo anterior.

§ 3º Nas eleições majoritárias, se o candidato for de coligação, a substituição deverá ser feita por decisão da maioria absoluta dos órgãos executivos de direção dos partidos políticos coligados, podendo o substituto ser filiado a qualquer partido dela integrante, desde que o partido político ao qual pertencia o substituído renuncie ao direito de preferência (Lei n. 9.504/97, art. 13, § 2º).

§ 4º Se ocorrer a substituição de candidatos a cargo majoritário após a geração das tabelas para elaboração da lista de candidatos e preparação das urnas, o substituto concorrerá com o nome, o número e, na urna eletrônica, com a fotografia do substituído, computando-se àquele os votos a este atribuídos.

§ 5º Na hipótese de substituição, caberá ao partido político e/ou coligação do substituto dar ampla divulgação ao fato para esclarecimento do eleitorado, sem prejuízo da divulgação também por outros candidatos, partidos políticos e/ou coligações e, ainda, pela Justiça Eleitoral, inclusive nas próprias Seções Eleitorais, quando determinado ou autorizado pela autoridade eleitoral competente.

§ 6º **Nas eleições proporcionais, a substituição só se efetivará se o novo pedido for apresentado até o dia 6 de agosto de 2014**, observado o prazo previsto no § 1º deste artigo (Lei n. 9.504/97, art. 13, § 3º; Código Eleitoral, art. 101, § 1º).

Frise-se que esta segunda incorporação colide com disposição legal expressa (Lei n. 9.504/97, art. 13, § 3.º).

V. CONCLUSÃO

Salvo as duas situações acima descritas, o fato de não terem sido incluídas nas resoluções as modificações trazidas pela 3ª Minirreforma Eleitoral permite deduzir que a Corte Superior Eleitoral desconsiderou os dispositivos da Lei n. 12.891, de 11.12.13, em razão da incidência do princípio da anualidade da lei eleitoral. Ou então, o que presumimos tenha ocorrido, optou a Corte Superior Eleitoral por realizar o cotejo das novas regras com o art. 16 da Constituição Federal somente na apreciação da Consulta n. 100075.2013.600.000016 e, sendo o caso, promover as adequações necessárias em suas resoluções regulamentadoras do pleito de 2014.

Campo Grande, MS, 03 de maio de 2014.

VI. BIBLIOGRAFIA

GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral**. 8. ed., São Paulo: Atlas, 2012.

ZILIO, Rodrigo López. **Direito Eleitoral**: noções preliminares, elegibilidade e inelegibilidade, ações eleitorais, processo eleitoral (da convenção à prestação de contas). 3. ed., Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2012.