



O princípio da anterioridade eleitoral no STF

Ana Paula Almeida Pinheiro dos Anjos – mestranda do PMPD

Disponível em: <https://colunas.direitounb.com.br/o-principio-da-anterioridade-eleitoral-no-stf>

O princípio da anterioridade eleitoral, positivado no art. 16 da Constituição Federal, foi previsto, inicialmente, como uma garantia de que as leis que alterassem o processo eleitoral não entrariam em vigor nas eleições que ocorressem dentro do período de um ano de sua promulgação, o dispositivo constitucional sofreu alteração formal em sua redação original.

Essa nova redação tem sido objeto de interpretações jurisprudenciais das mais variadas, as quais acabaram por alterar o sentido literal do texto constitucional, bem como a sua hipótese de incidência.

Tendo como principal base de discussão doutrinária o alcance das expressões “lei” e “processo eleitoral”, as normas eleitorais que surgiram após a promulgação da Constituição Federal da República de 1988, ocasionaram uma série de questionamentos quanto à sua aplicação às eleições que se realizariam posteriormente à sua entrada em vigor, desafiando o pronunciamento não somente do Tribunal Superior Eleitoral, como instância própria para a resolução dos conflitos que versam sobre as eleições, mas também do Supremo Tribunal Federal, diante do aspecto de norma constitucional conferido a tal princípio.

Desde então, o STF tem sido chamado a fixar o conteúdo do que se entende por “lei” e “processo eleitoral”, modulando a eficácia das leis eleitorais.



Assim, pretende-se, brevemente, analisar o conteúdo do art. 16 da Constituição Federal, as interpretações que lhe tem sido conferida pela doutrina, bem como a evolução jurisprudencial no STF que possibilitou essa ampliação de sua hipótese inicial de incidência e as consequências das decisões proferidas no RE nº 637.485-RG e na ADPF nº 776-MC.

O princípio da anterioridade eleitoral caracteriza-se como um desdobramento do próprio princípio constitucional da segurança jurídica, o qual tem por finalidade conferir estabilidade às relações jurídicas, garantido aos cidadãos o conhecimento prévio sobre a lei a que estão submetidos, bem como a manutenção do estado jurídico constituído sobre a sua vigência diante de uma futura alteração legislativa.

No que se refere às normas eleitorais, a garantia da segurança jurídica ganha contornos que afetam diretamente o exercício dos direitos políticos, influenciando precipuamente a democracia representativa.

O campo vastíssimo do direito eleitoral regulamenta, portanto, desde matérias essencialmente constitucionais, como os direitos políticos e o direito de sufrágio universal, como normas de matérias infraconstitucionais, de conteúdo penal, cível e administrativo, que definem em por menores a capacidade eleitoral passiva e ativa, o modo e o tempo em que será exercido o direito de voto, o processo de escolha dos candidatos pelo partidos, as eleições; e questões bastante concretas como as regras para a prestação de contas dos candidatos e dos partidos políticos, até normas de tamanho de *outdoors* durante a propaganda eleitoral.

Todo o conjunto de regras que define a escolha política dos eleitores é estabelecido pelo legislador, destinatário dessas regras não somente enquanto cidadão e eleitor, mas também enquanto candidato.



Diante do cenário de disputa pelo poder é comum que as normas que regem tal processo, principalmente no que se refere às regras da disputa eleitoral, não guardem a devida observância ao interesse público e acabem por ser motivadas por finalidades subjetivas e políticas dos grupos que as editam enquanto parlamentares.

Assim, o legislador constituinte originário buscou resguardar o interesse daqueles que se candidatam e não possuem o poder de influenciar diretamente na elaboração das normas que regem o pleito, garantindo-lhes que possíveis alterações, quanto a tal matéria, não sejam aplicadas às eleições que se realizassem em até um ano da entrada em vigor de tal ato normativo.

Eis a redação original do art. 16 da Constituição Federal: “A lei que alterar o processo eleitoral só entrará em vigor um ano após sua promulgação”.

Diante da possível confusão entre “vigência”, que se refere “ao período de validade da norma, ou seja o lapso temporal que vai do momento em que ela passa a ter força vinculante até a data em que é revogada”¹, e “eficácia”, que é “a qualidade da norma que se refere à aptidão para a produção de concreta de efeitos”² e o “vigor”, entendido como “força vinculante da norma, isto é, à impossibilidade de os sujeitos subtraírem-se ao seu império”³, o dispositivo teve a sua redação alterada pela Emenda Constitucional nº 4, de 1993: “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**”.

Tal distinção é pertinente, uma vez que, em regra, as leis entram em vigor na data de sua publicação e o art. 16 da Constituição Federal garante que seus efeitos, no que se

¹ GAGLIANO, Pablo Stolze. Novo curso de direito civil, volume 1: parte geral/ Pablo Stolzen Gagliano, Rodolfo Pamplona Filho . – 18 ed. rev., ampl. e atual. de acordo com o Estatuto da Pessoa com Deficiência e com o novo CPC. – São Paulo: Saraiva, 2016. p. 109

² GAGLIANO, Pablo Stolze, *op. cit.* p. 110

³ GAGLIANO, Pablo Stolze, *op. cit.* p. 112



refere ao processo eleitoral, não vincularão as eleições que se realizarem dentro de um ano da sua publicação, não obstante esteja a norma vigente.

O direito eleitoral possui uma peculiaridade no que se refere à competência regulamentar conferida ao TSE, o qual, segundo o art. 1º, parágrafo único, do Código Eleitoral “expedirá instruções para a [sua] fiel execução”. Também a Lei das Eleições prevê em seu art. 105 que o TSE “sem restringir direitos ou estabelecer sanções distintas das previstas em Lei, poderá expedir todas as instruções necessárias para sua fiel execução”.

A essas resoluções não se aplica o princípio da anterioridade eleitoral por não se tratar de ato normativo primário que inova no ordenamento jurídico, não podendo ser consideradas como “lei” nos termos empregados pelo art. 16 da Constituição Federal.

Nesse contexto, a doutrina tem entendido que o art. 16 da Constituição Federal tem natureza de norma-princípio, a qual estabelece um prazo anual de suspensão da aplicação da lei que altera o processo eleitoral, com a finalidade de resguardar a igualdade entre os candidatos, a normalidade das eleições e a proteção contra o abuso do poder político, sendo um desdobramento específico do princípio da segurança jurídica aplicado às particularidades do direito eleitoral.

Percebe-se que a definição de “lei” não é o grande problema para a aplicação do princípio da anterioridade, mas o conceito de “processo eleitoral” sim. Sem dúvida esse é o tema mais tormentoso na incidência do princípio: o que se entende por “processo eleitoral”?

Tal expressão designaria somente as normas instrumentais que possibilitam o exercício de um direito subjetivo, considerando-se “processo” como um conjunto de atos concatenados no tempo que levam à produção de um ato ou resultado juridicamente



relevante, ou, poderia englobar a própria norma material que dispõe sobre interesses, direitos e as relações jurídicas em matéria eleitoral?

Ainda que definido o aspecto adjetivo e/ou substantivo da expressão, qual seria o termo inicial de tais atos processuais e quando esses se encerrariam?

Os doutrinadores eleitoralistas têm se debruçado sobre tal questão há um bom tempo e, assim, permanecerão em razão da complexidade e da importância que o direito eleitoral tem adquirido na conjuntura atual da sociedade brasileira.

Para Flávio Chein Jorge, Ludgero Liberato e Marcelo Abelha Rodrigues o processo eleitoral é termo que significaria a um só tempo, exercício *da relação processual* no âmbito do Direito Eleitoral e o complexo de atos relativos à realização das eleições, ora com maior extensão, representando todo o processo (alistamento, filiação partidária, convenções partidárias, registro de candidatos, propaganda eleitoral, votação, apuração e totalização dos votos, proclamação dos resultados e diplomação), ora com menor, representando uma ou algumas dessas fases, como a votação.⁴

Tais autores ainda apontam a existência de um conceito amplo de processo eleitoral, que corresponderia a todos os aspectos acima mencionados, iniciando-se com o alistamento eleitoral e findando com a diplomação, e um processo eleitoral estrito, específico para cada eleição, o qual é calendarizado.

Também Rodrigo López Zilio entende que o art. 16 da Constituição Federal volta-se principalmente para as normas de direito material, pois são essas normas que possuem a potencialidade de alterar substancialmente o exercício do direito de sufrágio.

Não obstante os esforços doutrinários em conceituar uma norma de fundamental importância para a estabilização da Democracia representativa, quem efetivamente tem

⁴ *Ob. Cit.* p. 263.



delineado o conteúdo e o alcance do princípio da anterioridade eleitoral é o STF por meio de sua jurisprudência construída ao longo dos anos de vida da atual Constituição, sendo que esse conjunto de decisões nem sempre tem se desenvolvido de maneira orgânica e harmônica.

Uma das primeiras manifestações relevantes do STF ocorreu na ADI nº 354, proposta pelo Partido dos Trabalhadores — PT, ainda na redação original do art. 16 da Constituição Federal, impugnando o art. 2º da Lei nº 8.037, que entrou em vigor na data de sua publicação, 15.05.1990, e alterou os arts. 176 e 177 do Código Eleitoral, modificando a forma da contagem de votos nas eleições pelo sistema proporcional.

Entendia o partido proponente que tal lei alterava o processo eleitoral, não podendo ter vigência no que se referia às eleições que se realizariam no dia 03.10.1990.

A importância de tal julgamento se dá porque, como ressaltado pelo Ministro Paulo Brossard, foi a primeira vez que o STF enfrentou o tema com a responsabilidade de definir “o sentido do alcance da cláusula exarada no art. 16 da Constituição Federal”⁵ ainda em sua redação originária.

Após discutir se as novas regras para a contagem de votos estariam inseridas no conceito de processo eleitoral, o Tribunal, por maioria⁶, seguindo o entendimento do relator Ministro Octávio Galotti, entendeu que não via “configurada, nas novas disposições, a surpresa da interferência na correlação das forças políticas, no equilíbrio das posições de partidos e candidatos, nos elementos da disputa e de competição, bem como na quebra da isonomia”⁷, motivo pelo qual julgou improcedente o pedido.

⁵ ADI nº 354, p. 35.

⁶ Votaram com o Relator os ministros Paulo Brossard, Célio Borja, Sydney Sanches e Moreira Alves, e o Presidente Néri da Silveira, restando vencidos os ministros Marco Aurélio, Carlos Velloso, Celso de Mello, Sepúlveda Pertence e Aldyr Passarinho.

⁷ ADI nº 354, p. 11.



A doutrina considera que, nessa primeira análise, o STF tomou o art. 16 da Constituição Federal como direcionado à lei eleitoral de natureza adjetiva. A maior contribuição de tal julgamento, contudo, não foi o seu resultado, mas a posição adotada no voto vencido proferido pelo Ministro Sepúlveda Pertence, o qual tomando por premissa o conceito de “regras do jogo”, formulado pelo jurista italiano Norberto Bobbio, concluiu que o princípio da anterioridade visa a resguardar a expressão da vontade popular por meio da garantia de previsibilidade das normas que tutelam o seu exercício, caracterizando-se a estabilidade de tais normas como requisito primordial do próprio princípio democrático.

Posteriormente, têm-se as ADIs nº 3.345 e 3.365, que foram ajuizadas, respectivamente, pelo Partido Progressista - PP e pelo Partido Democrático Trabalhista – PDT com a finalidade de declaração da inconstitucionalidade da Resolução nº 21.7022/2004, editada pelo TSE para determinar “os critérios de fixação do número de Vereadores nos Municípios, de acordo com o disposto no artigo 29, IV, da Constituição Federal”, a qual estaria em conflito com os arts. 2

º, 16, 29, *caput* e inc. IV, da CF.

Dentre diversas alegações, o PDT afirmou que “não poderia Resolução do Tribunal Superior Eleitoral, admitida remotamente sua constitucionalidade, alterar o processo eleitoral a ser aplicada na eleição do mesmo ano de sua vigência, impondo-se lhe o transcurso de 1 (um) um ano.”⁸

Nesse julgamento, o STF entendeu que os Ministros do STF que subscreveram a Resolução como membros integrantes do TSE não estavam impedidos de participar do julgamento do ato normativo impugnado em ADI por tratar-se de processo de controle normativo abstrato no qual não se aplicam as regras do Código de Processo Civil de impedimento e suspeição.

⁸ ADI 2245, p. 118.



Admitiu-se também a impugnação de Resolução de TSE em sede de controle concentrado quando se revestisse de densidade normativa, caracterizadas pela: (i) autonomia jurídica da deliberação estatal; (ii) constatação de seu coeficiente de generalidade abstrata; e (iii) impessoalidade.

Destaca-se aqui, no voto vencedor do relator, o Ministro Celso de Mello, a fixação do entendimento de que o art. 16 da Constituição Federal, com redação dada pela Emenda de Revisão, é um “postulado de irrecusável importância ético-jurídica”, “que faz diferir no tempo, o início da eficácia da legislação inovadora do processo eleitoral”⁹.

Mantendo a posição que já havia sido defendida em seu voto vencido proferido na ADI nº 354, o Ministro Celso de Mello apresenta o processo eleitoral como uma “sucessão ordenada de atos e estágios casualmente vinculados entre si”, divididos nas seguintes fases: (a) fase pré-eleitoral, que, iniciando-se com a realização das convenções partidárias e a escolha das 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) a fase pós-eleitoral, que principia com a apuração e contagem de votos e termina com a diplomação dos candidatos, bem assim de seus respectivos suplentes.¹⁰

No mérito, entendeu o STF pela improcedência das ADIs, pois o ato normativo do TSE foi editado em estrita fidelidade aos critérios firmados por aquela Corte no julgamento do RE nº 197.917/SP, em que foi examinado o alcance da cláusula de proporcionalidade inscrita no inc. IV do art. 29 da CF.

Outro julgamento que não pode ser olvidado ocorreu na ADI nº 3.685, a qual foi ajuizada pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil – OAB, em face do art. 2º da Emenda Constitucional nº 52, de 08.03.2006, a qual alterou a redação do art.

⁹ ADI 3345, p. 157.

¹⁰ ADI 3345, p. 161 e 162.



17, § 1º, da CF, para inserir em seu texto, em relação às coligações partidárias, a regra segundo a qual não é obrigatória a vinculação entre as candidaturas em âmbito nacional, estadual, distrital ou municipal.

Sustentava a OAB que a emenda constitucional se insere no amplo conceito de lei a que se refere o art. 16 da Constituição Federal, sendo que a inovação trazida ao processo eleitoral, no que diz respeito à formação das coligações partidárias, não poderia ser aplicada às eleições que se realizassem em até um ano da sua vigência, sob pena de violação à garantia individual da segurança jurídica (art. 5

º, *caput*, da CF), e do princípio da anualidade que deriva do princípio do Estado Democrático de Direito.

A relatora Ministra Ellen Gracie entendeu “estar em jogo questão relacionada à limitação material ao poder de reforma da Constituição”¹¹, traçando um paralelo entre outra questão analisada pela Corte em relação à EC nº 3, que afastava a incidência do princípio da anterioridade tributária (art. 150, III, “b”, da CF), autorizando a cobrança imediata do imposto sobre movimentação ou transmissão de valores de créditos e direitos de natureza financeira – IMPF.

Ao analisar tal questão tributária, na ADI nº 939, de relatoria do Ministro Sydney Sanches, o STF entendeu que a Emenda Constitucional nº 3 violava a garantia individual do contribuinte, resguardada pelos arts. 5º, § 2º e art. 60, § 4º, IV, da CF¹².

Aplicando ao caso eleitoral as mesmas razões utilizadas no julgamento da ADI nº 939, o STF, por unanimidade, reconheceu a procedência do pedido para declarar a inconstitucionalidade da expressão “aplicando-se às eleições que ocorrerão no ano de 2002”, contida no art. 2º da Emenda Constitucional 52/2006, e deu interpretação

¹¹ ADI nº 3.685, p. 215.

¹²



conforme à Constituição, no sentido de que tal Emenda somente poderá ser aplicada às eleições que venham a ocorrer após decorrido um ano da data de sua vigência.

Dessa modo, o STF conferiu ao art. 16 da Constituição Federal a natureza de direito e garantia fundamental, muito embora não integre os direitos elencados no rol do art. 5º da CF, não pode ser suprido do texto constitucional nem por obra do poder constituinte derivado, tratando-se, portanto, de cláusula pétrea.

Em face da caminhada democrática que o Brasil tem realizado desde o retorno à Democracia, restaurada pela atual Constituição, as normas eleitorais passaram a ser questionadas não somente em controle abstrato, mas também diante de litígios individuais, nos quais os julgamentos envolvendo a aplicação de tais normas têm sido suscitados diariamente pelos advogados eleitoralistas, principalmente após o surgimento do instituto da repercussão geral, que confere efeitos vinculantes *erga omnes* a casos concretos.

Importante julgamento no âmbito do controle difuso ocorreu no RE nº 129.392, no qual o STF analisou o caso de um candidato ao cargo de deputado pelo Estado de Sergipe, que teve o seu registro de candidatura impugnado pelo Ministério Público Eleitoral, com base no art. 1º, I, “g”, da Lei Complementar nº 64/1990, em razão da inelegibilidade advinda da reprovação de suas contas relativas ao exercício do cargo de prefeito, consideradas irregulares pelo Tribunal de Contas daquele Estado.

Reconhecendo a configuração da hipótese de inelegibilidade, o Tribunal Regional Eleitoral de Sergipe indeferiu o registro de candidatura, acórdão que foi mantido pela maioria do TSE, que negou provimento ao recurso ordinário. Contra o acórdão da Corte Superior, o mesmo recorrente interpôs recurso extraordinário com fundamento no art. 102, III, “a”, da CF, alegando que o acórdão do TSE ofendeu os arts. 15, V, 16 e 37, § 4º, do texto constitucional.



O relator Ministro Sepúlveda Pertence conheceu do recurso para dar-lhe provimento, deferindo o registro de candidatura e declarou incidentalmente a inconstitucionalidade do art. 27 da LC nº 64/1990 (Lei das Inelegibilidades), que determinava a entrada em vigor da norma na data da sua publicação.

No entanto, a maioria dos ministros do STF acompanhou o voto divergente, proferido pelo Ministro Paulo Brossard, e entendeu que a Lei Complementar nº 64/1990 atendeu ao mandamento constitucional do § 9º do art. 14 da CF, preenchendo uma lacuna existente no sistema de inelegibilidades, não podendo ser caracterizada como norma “causuística” a afetar a isonomia do processo eleitoral.

Assim, foi rejeitada a arguição de inconstitucionalidade do art. 27 da Lei Complementar nº 64/1990, e, no mérito, não se conheceu daquele recurso por não ter sido apontada a ofensa aos arts. 31 e 71, I e II, do CF, necessária para a análise da questão.

Como o julgamento foi realizado partindo-se de um caso concreto, o objeto de controle não foi a lei eleitoral infraconstitucional, como nos julgamentos anteriormente analisados, mas a interpretação que lhe foi dada pelo TSE à norma eleitoral.

Assim, o dispositivo do acórdão fez coisa julgada somente entre as partes, tendo a Corte rejeitado o pedido incidental de declaração de inconstitucionalidade do art. 27 da LC nº 64/1990, o que bastou para que a norma fosse aplicada sem obedecer ao prazo de anualidade.

Como é de conhecimento, a LC nº 64/1990 foi substancialmente alterada pela LC nº 135/2010, a Lei da Ficha Limpa, que também teve o seu conteúdo impugnado por meio de recurso extraordinário. Nessa ocasião, já estava em vigor a Emenda Constitucional nº 45/2004, que incluiu o § 3º ao art. 102, III, da CF, a obrigatoriedade do requisito da repercussão geral.



Sob a nova sistemática, o STF analisou o RE nº 633.703, no qual um candidato a deputado pelo Estado de Minas Gerais, nas eleições de 2020, teve o seu registro de candidatura negado em razão de condenação por improbidade administrativa, nos termos do art. 1º, I, “I”, da LC nº 64/19990, com redação dada pela LC nº 135/2010.

O Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais – TRE/MG reconheceu a inelegibilidade e indeferiu o registro de candidatura, acórdão que foi mantido pelo TSE por entender que a Lei da Ficha Limpa era constitucional e se aplicava às eleições de 2010, pois a inelegibilidade não constitui pena, mas requisito a ser aferido pela Justiça Eleitoral no momento do pedido de registro de candidatura.

No recurso extraordinário interposto com fundamento do art. 102, III, “a”, da CF, o então recorrente alegou ofensa aos arts. 5º, LVII; 15, V; 16 e 37, § 4º do texto constitucional.

O relator Ministro Gilmar Mendes divergiu do entendimento firmado no RE 192.392, com base na seguinte fundamentação:

Portanto, a tentativa de aplicar-se o referido precedente ao contexto atual levaria à conclusão diametralmente oposta, isto é, a de que o fato de a LC 135/2010 apenas alterar preceitos existentes de um consolidado sistema de inelegibilidade instituído pela Constituição de 1988 e complementado pela LC 64/90 – vigente há vinte anos e aplicado em todas as eleições desde então – tornaria obrigatório que a sua aplicabilidade fosse condicionada ao princípio da anterioridade previsto pelo art. 16 da Constituição Federal.

De toda forma, o certo é que o julgamento do RE 129.392 foi realizado em um contexto muito específico, sob a égide de uma Constituição recém-promulgada, que rompia com a ordem constitucional anterior e que necessitava de legislação complementar para implementar o novo sistema de inelegibilidades a ser aplicado nas primeiras eleições democráticas após longo período ditatorial. Os votos vencedores, numa maioria apertada de 6 votos a 5, com desempate pelo então Presidente da Corte (Ministro Neri da Silveira), foram conduzidos por Ministros que compunham o Tribunal Superior



Eleitoral e fizeram prevalecer razões pragmáticas que tinham em vista o regular transcurso do pleito eleitoral.

Existem boas razões, portanto, para não se utilizar esse precedente

como base de análise da questão sobre a necessidade de submissão da LC 135/2010 ao preceito do art. 16 da Constituição Federal. A resposta a essa questão deve ser encontrada por meio de uma análise que, guiada por um critério de coerência, investigue a jurisprudência como um todo e dela extraia as regras que poderão servir de parâmetro para o caso.¹³ (grifos no original)

Assim, reconhecendo as peculiaridades das alterações realizadas pela LC nº 135/2010, o STF reviu o seu entendimento anterior e, por unanimidade, reconheceu a existência de repercussão geral da questão relativa à aplicação da Lei da Ficha Limpa às eleições gerais de 2010 (Tema nº 387).

Na análise do mérito, formou-se maioria para acolher o voto do relator que deu provimento ao recurso extraordinário para fixar a não aplicabilidade da LC 135/2010 ao pleito de 2010. Decidiu-se, ainda, que os relatores de recursos semelhantes estavam autorizados a decidirem monocraticamente, aplicando o art. 543-B, do CPC/1973, nos termos do voto do relator.

Tal julgamento é de grande importância por fixar hipótese de incidência do art. 16 da Constituição Federal, no que concerne a tema afeto aos direitos políticos, em um julgamento que, muito embora, tenha se dado em um caso concreto, pode ser aplicado a todas as hipóteses semelhantes analisadas pelo Poder Judiciário, em razão da aplicação da sistemática da repercussão geral.

Os julgamentos analisados, até agora, deram concretude ao princípio da anterioridade eleitoral, dentro dos limites do próprio texto constitucional. Todavia, no julgamento do mérito da repercussão geral reconhecida no RE 637.485, o STF avançou

¹³ RE nº 633.703, p. 80



para além do mandamento contido no art. 16 da Constituição Federal, dirigido ao poder legislativo.

Esse caso chegou ao Supremo por meio de recurso extraordinário interposto contra acórdão do TSE, proferido em julgamento de recurso especial eleitoral que cassou o diploma do recorrente, prefeito do município de Valença-RJ.

O recorrente já havia exercido dois mandatos consecutivos como prefeito do município de Rio das Flores-RJ, nos períodos de 2001-2004 e 2005-2008, tendo transferido o seu domicílio eleitoral para candidatar-se ao cargo de prefeito no município de Valença-RJ, na eleição de 2008.

No momento da candidatura, o TSE possuía jurisprudência pacífica de que a condição de elegibilidade, prevista no art. 14, § 5º da CF¹⁴, não se aplicava ao presente caso, pois a candidatura se daria em outro município.

Todavia, em 17.12.2008, no período da diplomação, o TSE alterou a sua jurisprudência para considerar que um terceiro mandato, ainda que exercido em outro município, é situação vedada pelo § 5º do art. 14 da CF.

O Ministério Público Eleitoral impugnou a expedição do diploma do recorrente, sendo que o TRE/RJ negou provimento ao recurso, conservando a diplomação. Interposto recurso especial eleitoral, esse foi provido pelo TSE, com base no novo entendimento. Dentre os argumentos defendidos no recurso extraordinário, afirmava o recorrente que o acórdão do TSE teria violado o princípio da segurança (art. 5º, *caput*, da CF).

¹⁴



Foi reconhecida a repercussão geral no caso, dando origem ao Tema nº 564: “Candidatura de prefeito reeleito à chefia do Poder Executivo em Municipalidade diversa e aplicação imediata de modificação jurisprudencial da Justiça Eleitoral”.

O relator Ministro Gilmar Mendes entendeu como acertada a interpretação dada pelo TSE ao art. 14, § 5º, do texto constitucional. Contudo, acentuou que as circunstâncias levavam a crer que a alteração repentina e radical das regras repercutia drasticamente na segurança jurídica que deve nortear o processo eleitoral, mais especificamente na confiança não somente do cidadão candidato, mas também na confiança depositada no sistema pelo cidadão-eleitor.¹⁵

Fundamentando-se na análise de diversos casos da jurisprudência internacional, concluiu que a evolução do entendimento, doutrinário e jurisprudencial, poderia configurar autêntica mutação constitucional, a exigir a salvaguarda dos direitos por ela restringidos. Confira-se o trecho:

Todas essas considerações estão a evidenciar que as mudanças radicais na interpretação da Constituição devem ser acompanhadas da devida e cuidadosa reflexão sobre suas consequências, tendo em vista o postulado da segurança jurídica. Não só a Corte Constitucional, mas também o Tribunal que exerce o papel de órgão de cúpula da Justiça Eleitoral, deve adotar tais cautelas por ocasião das chamadas “viragens jurisprudenciais” na interpretação dos preceitos constitucionais que dizem respeito aos direitos políticos e ao processo eleitoral. Aqui não se pode deixar de considerar o peculiar caráter normativo dos atos judiciais emanados do Tribunal Superior Eleitoral, que regem todo o processo eleitoral. Mudanças na jurisprudência eleitoral, portanto, têm efeitos normativos diretos sobre os pleitos eleitorais, com sérias repercussões sobre os direitos fundamentais dos cidadãos (eleitores e candidatos) e partidos políticos. No âmbito eleitoral, portanto, a segurança jurídica assume a sua face de princípio da confiança para proteger a estabilização das expectativas de todos aqueles que de alguma forma participam dos prélios eleitorais. A importância fundamental do princípio da segurança jurídica para o regular transcurso dos processos eleitorais está plasmada no

¹⁵ RE nº 637.485, p. 25.



princípio da anterioridade eleitoral positivado no art. 16 da Constituição Federal. Esta norma constitucional afirma que qualquer modificação normativa que altere o processo eleitoral poderá entrar em vigor na data de sua publicação, mas não poderá ser aplicada à eleição que ocorra até um ano da data de sua vigência. O Supremo Tribunal Federal fixou a interpretação desse artigo 16, entendendo-o como uma garantia constitucional (1) do devido processo legal eleitoral, (2) da igualdade de chances e (3) das minorias.

Dessa forma, o Tribunal, por maioria, deu provimento ao recurso extraordinário e julgou inaplicável a alteração da jurisprudência do TSE, quanto à interpretação do § 5º do art. 14 da Constituição Federal nas eleições de 2008. Restou fixada, ainda, a seguinte tese:

I - O art. 14, § 5º, da Constituição deve ser interpretado no sentido de que a proibição da segunda reeleição é absoluta e torna inelegível para determinado cargo de Chefe do Poder Executivo o cidadão que já exerceu dois mandatos consecutivos (reeleito uma única vez) em cargo da mesma natureza, ainda que em ente da Federação diverso; II - As decisões do Tribunal Superior Eleitoral — TSE que, no curso do pleito eleitoral ou logo após o seu encerramento, impliquem mudança de jurisprudência não têm aplicação imediata.

Assim, no que se refere aos casos dos “prefeitos itinerantes”, restou vedado ao TSE a aplicação da nova interpretação do art. 14, § 5º, da CF aos casos ocorridos na eleição de 2008.

Na hipótese de descumprimento de tal precedente pelo TSE, passaria a ser cabível o ajuizamento de recurso extraordinário para o STF por violação do art. 16 da Constituição Federal e, na hipótese de má aplicação do Tema nº 564 pela Corte Eleitoral, esgotadas as instâncias ordinárias, caberia reclamação constitucional para o Supremo.¹⁶

¹⁶



Muito embora o acórdão proferido no RE nº 637.485 deixe claro que a suspensão dos efeitos do acórdão do TSE se deu em razão das peculiaridades do caso analisado, desde o julgamento da repercussão, o art. 16 da Constituição Federal vem sendo fundamento de recursos extraordinários interpostos contra acórdão do TSE sobre os mais variados temas.

O próprio TSE, ao aplicar a sua jurisprudência de forma distinta ao então aplicado em casos anteriores, tem tomado o cuidado de esclarecer que não se trata de “viragem jurisprudencial”.

Não bastasse o impacto de um precedente firmado em repercussão geral que possibilita, na prática, uma modulação dos efeitos das decisões do STF sobre material eleitoral constitucional, a Corte avançou novamente nas balizas do texto do art. 16 da Constituição Federal ao analisar a ADPF nº 776.

Essa ação de controle concentrado foi ajuizada pelo Diretório Nacional do partido político Progressista – PP contra acórdão do TSE que, em julgamento de recurso ordinário, deu nova interpretação ao art. 257, § 2º, do Código Eleitoral, entendendo que recurso ordinário somente será recebido com efeitos suspensivo quanto aos capítulos da decisão que versem sobre cassação de registro, afastamento do titular, ou perda de mandato eletivo.

Dentre os diversos pedidos, o autor requereu, por força do art. 16 da Constituição Federal, fosse afastada a aplicabilidade dos efeitos do acórdão do TSE ao pleito de 2020.

O relator Ministro Gilmar Mendes entendeu que a ADPF não pode funcionar como sucedâneo recursal, mas é certo que “embora a interpretação ora guerreada tenha sido exposta por ocasião de um caso concreto, o entendimento vazado no acórdão



acostado nos autos mostra claramente sua pretensão normativa ao fixar a seguinte “orientação plenária”¹⁷.

Apontou possuir o STF jurisprudência no sentido de ser cabível a impugnação de “decisões judiciais que possam causar violação a preceitos fundamentais, de modo a possibilitar a resolução de questão constitucional de forma ampla, geral e irrestrita, com a produção de efeitos *erga omnes*”¹⁸, havendo precedentes específicos quanto ao cabimento de ADPF contra acórdão do TSE (ADPFs nº 144 e 167).

Com fundamento em toda a evolução jurisprudencial do STF, no que se refere à leitura axiológica do art. 16 da Constituição Federal, principalmente com base no Tema 564, o relator entendeu ser o caso de deferimento da medida cautelar.

A liminar foi revogada em decisão proferida em 19.06.2023, por perda superveniente do objeto, pois “com o transcurso do tempo, já se encontram hoje solucionadas as controvérsias relacionadas ao pleito eleitoral de 2020 e a nova orientação jurisprudencial do TSE, nos termos da jurisprudência da corte eleitoral”¹⁹.

Nessa decisão monocrática, o relator não conheceu da ADPF quanto à pretensão de revisão da interpretação dada pelo TSE ao § 2º do art. 257 do CE. Contudo, manteve o entendimento de ser cabível a ADPF quanto “à questão referente à aplicação do princípio da anualidade na hipótese de alteração de jurisprudência pelo TSE (Constituição Federal, art. 16)”²⁰.

Não obstante, o colegiado não tenha se manifestado sobre a questão, a medida cautelar deferida pelo ministro Relator demonstra que a tese fixada no Tema nº 564 não se refere apenas aos casos que guardem relação com o caso paradigma do terceiro

¹⁷ ADPF nº 776, p. 5.

¹⁸ ADPF nº 776, p. 6.

¹⁹ ADPF nº 776, p. 8, decisão monocrática publicada no DJe 21.06.2023.

²⁰ ADPF nº 776, p. 16, decisão monocrática publicada no DJe 21.06.2023.



mandato, mas incide como chave de leitura do art. 16 da Constituição Federal, ao qual também atribui natureza de preceito fundamental apto a ensejar o ajuizamento da ADPF.

Constata-se, também, a possibilidade que se abre para que os acórdãos do TSE sejam objeto de ação de controle concentrado, com efeito *erga omnes*, não estando mais submetidos tão somente a análise da compatibilidade de suas decisões com o disposto no texto constitucional a ser analisado em recurso extraordinário.

Aqui, outro ponto importante: no RE nº 637.485, o Plenário analisou a interpretação que o acórdão do TSE conferiu ao art. 14, § 5º, da CF, norma eleitoral constitucional, pois cabe ao STF a última palavra a respeito da interpretação da Constituição Federal.

Na ADPF nº 776-MC, o acórdão impugnado dispunha sobre a interpretação do § 2º do art. 257 do CE, norma de direito eleitoral infraconstitucional, sobre a qual a última interpretação a ser dada cabe ao Tribunal Superior Eleitoral, órgão que interpreta e unifica a jurisprudência infraconstitucional eleitoral.

É claro que o relator não se imiscuiria no teor da decisão do TSE sobre matéria eleitoral infraconstitucional, não tendo sido a ADPF conhecida nesse ponto. Contudo, em razão da salvaguarda à garantia fundamental da anterioridade eleitoral, o Ministro Gilmar Mendes passa a admitir a modulação dos efeitos das decisões do TSE sobre matéria legal que impliquem viragem constitucional.

Por fim, a ADPF caracteriza-se como meio mais rápido de acesso ao STF, tendo em vista que não exige o esgotamento das instâncias ordinárias como o fazem o recurso extraordinário e a reclamação constitucional, conferindo à parte a possibilidade imediata de um provimento cautelar.



Tal não ocorre em recurso extraordinário, em que o próprio trâmite imposto pelo duplo juízo de admissibilidade exige que a tutela cautelar anterior seja ajuizada no Tribunal de origem, caso o recurso ainda não tenha sido admitido, ou no TSE, após a admissão ou negativa de admissibilidade.

Dessa forma, percebe-se que, concebido, inicialmente, como uma norma de suspensão da eficácia de leis que alterassem o processo eleitoral, o constituinte originário, ao positivizar o princípio da anterioridade eleitoral no art. 16 da Constituição Federal, permitiu que o Supremo Tribunal Federal realizasse a modulação das leis eleitorais que tivessem por finalidade a alteração “causuística” do cenário eleitoral em até um ano antes da realização das eleições.

Chamado ao exercício de sua função de guardião da Constituição, primeiramente em sede de controle abstrato da lei, o STF conferiu intenso conteúdo axiológico ao referido dispositivo, entendido não somente como um desdobramento do princípio fundamental da segurança jurídica, mas como norma que tutela a garantia da manutenção “das regras do jogo”, resguardando a justa expectativa daqueles que participam do processo de escolha de seus representantes, figurando como princípio base para a própria higidez da democracia representativa.

Interpretando o conceito de “lei”, o STF nele incluiu a lei ordinária, a lei complementar e as resoluções do TSE que extrapolam a mera regulamentação do ato primário, revestindo-se de conteúdo geral e abstrato, impessoal e inovador no ordenamento jurídico. Todavia, as alterações mais significativas vieram nos julgamentos proferidos em recurso extraordinário, já sobre a sistemática da repercussão geral.

No julgamento do RE nº 633.703, sobre a aplicação imediata da lei da ficha limpa, superou-se o precedente anterior, que atestava que o art. 16 da Constituição Federal não se aplicava a lei de inelegibilidades. Atento, não somente ao resguardo do processo



eleitoral, mas também aos direitos políticos em si, a Corte determinou que a Lei Complementar nº 135/2010 não se aplicava as eleições realizadas naquele ano.

O Plenário reconheceu o art. 16 da Constituição Federal como uma barreira objetiva contra abusos e desvios da maioria, devendo ser aplicado pelo Tribunal com a finalidade de proteção das minorias parlamentares.

A mudança mais substancial nos limites do princípio da anterioridade eleitoral veio com o julgamento do RE nº 637.485-RG, no qual foi reconhecida a incidência do art. 16 sobre os efeitos do acórdão do Tribunal Superior Eleitoral, que alterou a interpretação anteriormente dada ao art. 14, § 5º, da CF, proclamando a impossibilidade de prefeito reeleito em um município concorrer, ao mesmo cargo, em outro município.

Esse julgamento modifica completamente as hipóteses de incidência do art. 16 da Constituição Federal, textualmente dirigido ao Poder Legislativo e à lei, e não ao Poder Judiciário e à estabilidade de sua jurisprudência.

Essa nova leitura, de início, somente poderia ser aplicada aos casos análogos ao caso paradigma, que se refere a elegibilidade do “prefeito itinerante”. Contudo, na medida cautelar deferida na ADPF nº 776, o relator Ministro Gilmar Mendes toma o art. 16 da Constituição Federal como preceito fundamental, admitindo que seja utilizado como parâmetro de controle dos acórdãos do TSE, quando constatada a “viragem jurisprudencial”, na interpretação de leis que versem sobre o processo eleitoral e os direitos políticos.

Dessa feita, caso acolhido o entendimento do Ministro Gilmar Mendes pelos demais membros da Corte, o STF passaria a poder modular não somente os efeitos das decisões do TSE que interpretam a norma eleitoral constitucional, como também os acórdãos que aplicam a norma eleitoral infraconstitucional, sobre a qual a Corte Eleitoral detém a última palavra.



Em razão do sistema criado pela repercussão geral, em caso de descumprimento dos entendimentos firmados pelo STF, em matéria eleitoral, abre-se a jurisdição desta Corte ao litigante candidato ou partido político, por meio do recurso extraordinário ou da reclamação eleitoral.

Nova possibilidade de acesso se dará com base nesse julgamento monocrático, por meio do art. 16 da Constituição Federal, tendo em vista que a Corte já admitia o controle concentrado dos acórdãos do TSE, por meio de ADPF (ADPFs. nº 144 e 167).

Todos esses precedentes demonstram o zelo da Suprema Corte com o princípio da anterioridade eleitoral e evidenciam sua relevância como garantia da igualdade, da proteção da confiança legítima e da própria normalidade das eleições.

Alerta-se, contudo, que a grande possibilidade de instrumentos processuais ao alcance dos litigantes possibilita o desvio da finalidade acima proposta, com a interposição de uma série de recursos e ajuizamento de reclamações que não guardem pertinência temática com as teses já fixadas pelo Supremo, ou busquem apenas a concessão de medida cautelar para se furtar aos efeitos das decisões do TSE.

A construção atual do entendimento sobre o art. 16 da Constituição Federal resulta de um longo período de debates travados pela Suprema Corte ao longo da vigência da atual Constituição, marcados por intensa discussão e placares apertados, muitas vezes sendo desempatados pelo Ministro Presidente.

Portanto, muito embora seja louvável a intenção do STF de garantir as regras do jogo democrático, há que se cuidar para que o grande número de instrumentos processuais à disposição dos candidatos e partidos políticos não leve ao uso abusivo da jurisdição constitucional, gerando a indesejada insegurança não só política, mas também jurídica, que o legislador constituinte buscou evitar ao constitucionalizar o princípio da anterioridade eleitoral.



Referências:

GAGLIANO, Pablo Stolze; FILHO, Rodolfo Pamplona. **Novo curso de direito civil, volume 1: parte geral**. 18 Ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

JORGE, Flávio Cheim; LIBERATO, Ludgero; RODRIGUES, Marcelo Abelha. **Curso de Direito Eleitoral**. 2 Ed. Salvador: Ed. JusPodivm, 2017.

ZÍLIO, Rodrigo López. **Direito Eleitoral**. 7º Ed. Salvador: Ed. JusPodivm, 2020.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, ADI nº 354, Relator Ministro Octávio Galotti. Tribunal Pleno. Dje 22.06.2001. Disponível em: https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?classeNumeroIncidente=%22ADI%20354%22&base=acordaos&sinonimo=true&plural=true&page=1&pageSize=10&sort=_score&sortBy=desc&isAdvanced=true

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, ADI 3345, Relator Ministro Celso de Mello. Tribunal Pleno. Dje m 20.08.2010. Disponível em: https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?base=acordaos&pesquisa_inteiro_teor=false&sinonimo=true&plural=true&radicais=false&buscaExata=true&page=1&pageSize=10&queryString=3345&sort=_score&sortBy=desc

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, ADI nº 3685, Relatora Ministra Ellen Gracie. Tribuna Pleno. Dje 10.08.2006). Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur92320/false>

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, RE nº 129.392, Relator Ministro Sepúlveda Pertence. Tribunal Pleno. J. em 17.06.1992 e p. em 16.04.1993. Disponível em:



https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?classeNumeroIncidente=%22RE%20129392%22&base=acordaos&sinonimo=true&plural=true&page=1&pageSize=10&sort=_score&sortBy=desc&isAdvanced=true

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, RE 633.703, Relator Ministro Gilmar Mendes. Tribunal Pleno. DJe 18.11.2011. Disponível em: https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?classeNumeroIncidente=%22RE%20633703%22&base=acordaos&sinonimo=true&plural=true&page=1&pageSize=10&sort=_score&sortBy=desc&isAdvanced=true

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, RE nº 637.485, Relator Ministro Gilmar Mendes. Tribunal Pleno. DJe 21.05.2013. Disponível em: https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?classeNumeroIncidente=%22RE%20637485%22&base=acordaos&sinonimo=true&plural=true&page=1&pageSize=10&sort=_score&sortBy=desc&isAdvanced=true

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, ADPF nº 776, Relator Ministro Gilmar Mendes. DJe 07.01.2021. Disponível em: https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?classeNumeroIncidente=%22ADPF%20776%22&base=decisooes&pesquisa_inteiro_teor=false&sinonimo=true&plural=true&radicais=false&buscaExata=true&page=1&pageSize=10&sort=_score&sortBy=desc&isAdvanced=true

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, ADPF nº 776, Relator Ministro Gilmar Mendes. DJe 21.06.2023. Disponível em: https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?classeNumeroIncidente=%22ADPF%20776%22&base=decisooes&pesquisa_inteiro_teor=false&sinonimo=true&plural=true



UnB PMPD

**Programa de Pós-Graduação em Direito,
Regulação e Políticas Públicas**

[&radicais=false&buscaExata=true&page=1&pageSize=10&sort=_score&sortBy=desc&isAdvanced=true](#)