

O PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA ANUALIDADE APLICADO AO PODER REGULAMENTAR DO TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL

Fabrcio Sousa Feijão *
fsfeijao@hotmail.com

Hênio de Oliveira Aragão **
henioaragao@gmail.com

Resumo: O presente artigo de revisão faz um estudo acerca da aplicação do princípio da anualidade eleitoral como vetor de interpretação e de validade a incidir sobre o TSE no exercício do poder regulamentar por meio das instruções eleitorais, de forma a impedir que inovações na legislação eleitoral causem deformação do processo eleitoral a menos de um ano da eleição. Mediante investigação de fontes jurídico-formais, concluiu-se que o poder regulamentar-administrativo, ao extravasar os limites legais impostos pela norma legal primária sob o pretexto de interpretá-la, acaba por formular ato normativo, geral, abstrato e autônomo, a menos de um ano da eleição, atraindo o princípio da anualidade eleitoral e sujeito ao controle abstrato de legalidade ou constitucionalidade.

Palavras-chave: *Constitucional. Princípio. Anualidade. Poder Regulamentar. Limitação.*

Abstract: This present article does one study on the application of principle of annuality electoral as vector in interpretation and validity to incurring about o TSE in the exercise to power regulate by middle of instructions by election, of form at impede who innovations in legislation electoral make deformations in the process electoral lacking a year for election. Upon investigation of formal legal sources, concluded that the power regulatory, to exceed the limits legal taxes by norms primary, beneath the pretext of interpretation, turns out to make normative act, general, abstract and autonomous, missing a year for election attracting the principle of annuality electoral and subject, the control abstract of legality either constitutionality.

Keywords: *Constitutional. Principle. Annuitize. Regulatory Power. Limitation.*

* Acadêmico do 7º bloco do Curso de Direito da *Universidade Estadual do Piauí* (UESPI). Graduado em Administração Pública. Especialista em Direito Constitucional (UVA-CE).

** Acadêmico do 7º bloco do Curso de Direito da *Universidade Estadual do Piauí* (UESPI).

INTRODUÇÃO

O presente artigo científico tem por **escopo geral** demonstrar, mediante pesquisa e análise crítica, a aplicação do princípio da anualidade eleitoral, previsto pelo art. 16 da Carta da República, como vetor da atividade regulamentar dos ministros do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), **de forma a buscar** mecanismos de controle de atos normativos expedidos pelo TSE, confiando maior segurança jurídica aos estágios do processo eleitoral.

Para tanto, descortina-se os **objetivos específicos** por meio de três argumentos: primeiro, apresenta-se uma compreensão doutrinária e jurisdicional sobre o art. 16 da Carta Magna; segundo, trata-se de definir o poder regulamentar e seu campo de atuação; por último, em conclusão aos dois primeiros argumentos, abordou-se a aplicação do princípio da anualidade à instrução do TSE acerca das prestações de contas para as eleições 2012.

O **ponto fundamental** dos argumentos utilizados no desenvolvimento voltou-se para mostrar que, embora literalmente o art. 16 da Magna Carta se dirigisse a lei expedida pelo legislativo, há a possibilidade de aplicação do art. 16 aos atos normativos gerais, abstratos e autônomos expedidos pelo TSE, no exercício do poder regulamentar.

Ficou claro, então, que se a instrução **innovar na regulamentação** da norma primária, alterando o sentido da norma principal e elevando-se a categoria de norma autônoma, bem como alterando o processo eleitoral em curso, estará submetida ao art. 16 da Lei Fundamental.

Se valendo do **método dedutivo**, desenvolveu-se o trabalho pela **investigação teórica** de fontes jurídico-formais de direito: lei, doutrina e jurisprudência.

De posse do conteúdo das fontes, seguiu-se a **linha dogmática de pesquisa**, direcionado à obtenção de solução para problemas prático-jurídicos (dogmática jurídica).

APLICAÇÃO DO PRINCÍPIO DA ANUALIDADE ELEITORAL

A Norma Extraída do Art. 16 da Constituição Federal

Para o desiderato da presente pesquisa, para que seja compreendida a forma, a razão e a necessidade de incidir o princípio da anualidade aos atos normativos do Tribunal Superior Eleitoral, faz-se mister a compreensão doutrinária e jurisprudencial do **sentido e alcance dos termos lei e processo eleitoral** inscrito no art. 16 da Carta Magna, que assim dispõe: “Art. 16. A lei que alterar o processo eleitoral entrará em vigor na data de sua publicação, não se aplicando à eleição que ocorra até um ano da data de sua vigência.” (BRASIL, 2010, p. 138).

Tal compreensão remeterá o **intérprete do TSE** ao cerne da problemática do controle da emissão de instruções normativas para cada período eleitoral, competência atribuída e regulamentada pela Lei 9.504/97, em seu artigo 105, como também previsto no art. 1º, parágrafo único, e no art. 23, IX, ambos do Código Eleitoral, e no art. 61 da Lei dos Partidos Políticos, tema que será objeto de análise mais adiante.

Neste ponto, entretanto, analisa-se a eficácia do princípio da anualidade ou anterioridade eleitoral, vez que o art. 16 da vigente Constituição exige que qualquer alteração das normas aplicadas ao processo eleitoral a menos de um ano da eleição tenha seus efeitos imediatos suspensos para o pleito em curso.

No enunciado do art. 16 da Constituição, o vocábulo “lei”, dada sua característica polissêmica, comporta variados sentidos. Maria Helena Diniz, em seu magistério, cita três acepções para a *lei*: técnica, ampla e amplíssima, *in verbis*:

a) *Amplíssima, em que o termo lei é empregado como sinônimo de norma jurídica, incluindo quaisquer normas escritas ou costumeiras. [...]*

b) *Ampla, [...] designa todas as normas jurídicas escritas, sejam as leis propriamente ditas, decorrentes do Poder Legislativo, sejam os decretos, os regulamentos, ou outras normas baixadas pelo Poder Executivo. [...]*

c) *Estrita ou Técnica, em que a palavra lei indica tão somente a norma jurídica elaborada pelo Poder Legislativo. (DINIZ, 2009, p. 46, grifo nosso)*

Compreende-se lei, em sentido amplo, como um enunciado escrito e emanada de autoridade competente, cujo objetivo é interpor uma norma de alcance genérico, abstrato e de origem autônoma, visando regulamentar atos e direcionar condutas, de forma a corroborar com a vontade do Estado, intérprete da vontade popular.

A autoridade emissora não é decisiva para a definição do alcance da lei, mas sim que o ato apresente características materiais quanto à normatividade, generalidade abstrata e autonomia. Logo, ainda que não expedido pelo Poder Legislativo, a instrução eleitoral reúne em si aquelas características capazes de lhe compor o conceito amplo de lei.

No entanto, as instruções eleitorais, em seu nascedouro comum, só possuem os fatores de normatividade e generalidade abstrata, somente se qualificando como autônoma quando exorbita de função regulamentar,

inovando e influenciando modificações no processo eleitoral do qual faz parte eleitores, partidos e candidatos.

Uma vez qualificadas como lei em sentido amplo, embora ato administrativo, as instruções põem em jogo direitos fundamentais do cidadão, como a elegibilidade, a igualdade de concorrência ao pleito, sujeitos inclusive ao controle de constitucionalidade. Isso, portanto, vem a justificar ainda mais o princípio da anualidade como vetor hermenêutico ao poder regulamentar do TSE.

Definido as normas alcançadas pelo princípio da anualidade, necessário agora a definição dos atos eleitorais atingidos por aquelas, de forma que estes formaram o **conceito de processo eleitoral**. O conceito de processo eleitoral não se apresenta literalmente compreensível pelo dispositivo, uma vez que há divergências sobre o período e atos que constituem aquele processo.

De saída, a entendimento da maioria da doutrina e jurisprudência é o desenvolvido pelo Ministro Gilmar Mendes, *in verbis*:

O processo eleitoral consiste num complexo de atos que visam a receber e transmitir a vontade do povo e que pode ser subdividido em três fases: a) a fase pré-eleitoral, que vai desde a escolha e apresentação das candidaturas até a realização da propaganda eleitoral; b) a fase eleitoral propriamente dita, que compreende o início, a realização e o encerramento da votação; c) fase pós-eleitoral, que se inicia com a apuração e a contagem de votos e finaliza com a diplomação dos candidatos. (MENDES, 2006b, p. 162)

Celso de Mello desenvolveu o mesmo entendimento acerca do conceito de processo eleitoral: “Definido, assim, de um lado, o sentido jurídico-constitucional

da expressão processo eleitoral – que se inicia com as convenções partidárias e a apresentação de candidaturas e termina com o ato de diplomação [...]” (BRASIL, 2005, p.54).

Em razão do exposto, qualquer norma, ato ou lei que alterar ou inovar o processo eleitoral, deverá submeter-se ao princípio da anualidade, pois o contrário restará violado a segurança jurídica, o devido processo eleitoral, princípios básicos e garantias fundamentais do cidadão eleitor, candidato, como dos partidos políticos, todos estes envolvidos no processo eleitoral, lesando, pois, a própria ordem jurídica constitucional, conforme cita Ellen Grecie:

Além de o princípio constitucional da anterioridade eleitoral conter, em si mesmo, elementos que o caracterizam como uma garantia fundamental oponível até mesmo à atividade do legislador constituinte derivado, nos termos dos arts. 5º, § 2º, e 60, § 4º, IV, a burla ao que contido no art. 16 da Constituição ainda afronta os direitos individuais da segurança jurídica (CF, art. 5º, caput) e do devido processo legal (CF, art. 5º, LIV). (BRASIL, 2006a, p. 25)

Desta forma, o disposto no art. 16 da Lei Fundamental busca evitar a utilização abusiva ou casuística do processo legislativo como instrumento de manipulação do processo eleitoral. Não obstante tal finalidade, em uma simbiose analiticamente inafastável, o art. 16 representa **garantia individual do cidadão-eleitor**, “[...] 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”. (BRASIL, 2005, p. 53).

Expedida a lei, em seu sentido amplo, e alterando qualquer das fases do processo eleitoral, resta entender como se dá a **vigência e aplicação** do ato normativo

expedido, já que o dispositivo constitucional faz essa diferença, cujo conteúdo é fundamental para entender seus reflexos.

Celso de Mello traz a lume essa reflexão:

Na realidade, a cláusula inscrita no art. 16 da Constituição – distinguindo entre o plano de vigência da lei, de um lado, e o plano de sua eficácia, de outro – estabelece que o novo diploma legislativo, emanado do Congresso Nacional, embora vigente na data da sua publicação, não se aplicará às eleições que ocorrerem em até um ano contado da data de sua vigência, inibindo-se, desse modo, a plenitude eficaz das leis que alterarem o processo eleitoral. (BRASIL, 2005, p. 48)

Entendimento a partir do qual se extrai que, embora a norma legal esteja, sim, vigente, a sua eficácia terá seus efeitos paralisados enquanto não decorrer o lapso temporal de um ano. Passados o período de latência da norma, aqui não confundido com a *vacatio legis*, sua eficácia ganhará plenitude de efeitos.

Resta assentar que a norma extraída da aplicação do princípio da anualidade eleitoral tem por finalidade higienizadora dificultar a alteração do processo eleitoral, mediante mudanças que, deliberadamente introduzidas pelo Tribunal Superior Eleitoral, acabe por agredir direitos daqueles que atuam no processo eleitoral, atingindo-lhes, com tais inovações, a garantia fundamental de igualdade na concorrência do pleito eleitoral.

O Exercício do Poder Regulamentar pelo TSE

A **norma-princípio** extraída do art. 16 da Carta da República, embora voltada precipuamente para inibir a atividade Legislativa, também se aplica ao Poder

Regulamentar do TSE, com o fito de não permitir surpresas na legislação eleitoral a um ano da eleição.

Portanto, **conhecer o exercício do Poder Regulamentar** é tarefa fundamental para se entender o momento em que o intérprete, ao elaborar as instruções, atrairá a incidência da norma do art. 16 da Carta Magna.

O TSE exerce o **Poder Regulamentar ao interpretar** a norma legal primária com o fim de **assegurar a uniformidade da aplicação** das regras básicas do ordenamento eleitoral do País, por meio de instruções eleitorais que se define como ato normativo editado pelo Tribunal, sob a forma de resolução, para regulamentar e orientar a execução da legislação eleitoral e partidária.

Embora o Tribunal Superior Eleitoral, órgão de cúpula de jurisdição eleitoral, exerce a função precípua de **julgar** situações individuais e interesses concretos de competência desta justiça especializada, máxima corte eleitoral possui, no campo administrativo, o **poder regulamentar** de editar instruções para as eleições gerais e municipais.

José Carvalho dos Santos (2009, p. 41) aponta o Poder Regulamentar como “[...] uma prerrogativa especial de direito público outorgado aos agentes do estado indispensáveis à consecução dos fins públicos.” Nesse contexto, cite-se a orientação perfilhada pelo eminente jurista Miguel Reale:

Os regulamentos têm por fim tornar possível a execução o aplicação da lei, preenchendo lacunas de ordem prática ou técnica porventura nela existentes, sendo plenamente legítimas as regras destinadas à consecução dos objetivos visados pelo legislador. Essa é uma exigência conatural à atividade administrativa, e corresponde à dinâmica do Direito. (REALE apud BRASIL, 2002, p. 147).

O ordenamento jurídico, por sua vez, previu em diversos diplomas o poder normativo do TSE. O velho, porém vigente, Código Eleitoral assim dispõe:

Art. 1º Este código contém normas destinadas a assegurar a organização e o exercício de direitos políticos, principalmente os de votar e ser votado. Parágrafo único. O Tribunal Superior Eleitoral expedirá instruções para sua fiel execução.

*Art. 23. Compete, ainda, **privativamente**, ao Tribunal Superior: [...]*

IX – expedir as instruções que julgar convenientes à execução deste Código. (BRASIL, 2010, p. 25, 33, 34, grifo nosso)

Prevê o mesmo enunciado normativo a lei das eleições (Lei n. 9.504/97), em seu art. 105, *in verbis*:

*Até o dia 5 de março do ano da eleição, o Tribunal Superior Eleitoral, atendendo ao **caráter regulamentar** e sem restringir direitos ou estabelecer sanções distintas das previstas nesta Lei, poderá **expedir todas as instruções** necessárias para sua fiel execução, ouvidos, previamente, em audiência pública, os delegados ou representantes dos partidos políticos. (BRASIL, 2010d, p. 376, grifo nosso).*

Prevê, igualmente, a atuação regulamentar pelo TSE, o art. 61 da lei 9.096/95 que dispõe sobre os partidos políticos; o Regimento Interno daquele corte eleitoral em seu art. 25, §§ 1º e 3º; o art. 27 da Lei n. 6.091/1974 que dispõe sobre o transporte a eleitores no dia da eleição; art. 18 da Lei n. 6.996/1982 que dispõe sobre a utilização de processamento eletrônico de dados nos serviços eleitorais.

Por **caráter regulamentar** deve-se entender que a instrução do TSE encontra seus **limites na Lei** que

regulamenta, de forma a permitir sua explicitação e efetiva aplicação, de forma que sua existência fica condicionada àquela lei, não apresentado-se, *a priori*, de **forma autônoma**.

Nesse sentido é a orientação de José dos Santos Carvalho Filho (2009, p. 55, grifo do autor): “Ao poder regulamentar não cabe contrariar a Lei (**contra legem**), pena de sofrer invalidação. Seu exercício somente pode dar-se **secundum legem**, ou seja, em conformidade com o conteúdo da lei e nos limites que esta impuser.”

José Afonso da Silva, por sua vez, preleciona que:

o poder regulamentar consiste num poder administrativo no exercício de função normativa subordinada, qualquer que seja seu objeto. Significa dizer que se trata de poder limitado. Não é poder legislativo; não pode, pois, criar normatividade que inove a ordem jurídica. (SILVA, 2010, p. 427,428).

A **dependência** normativa da instrução à lei que regulamenta instaura o que conceituamos como **hierarquia das normas**. Assim, necessariamente a instrução tem seu campo de atuação e fundamento de validade limitado à lei regulamentada.

Como bem registrou o doutrinador José Carvalho dos Santos (2009, p. 123): “A validade é a situação jurídica que resulta da conformidade do ato com a lei ou com outro ato de grau mais elevado. Se o ato não compatibiliza com a norma superior, a situação, ao contrário, é de invalidade.”

Norberto Bobbio leciona que para decidir sobre a **validade de uma norma** faz-se necessário:

averiguar se não é incompatível com outras normas do sistema (o que também se chama ab-rogação implícita) particularmente com uma norma hierarquicamente

superior (uma lei constitucional é superior a uma lei ordinária em uma Constituição rígida) ou com uma norma posterior, visto que em todo ordenamento jurídico vigora o princípio de que duas normas incompatíveis não podem ser ambas válidas. (BOBBIO, 2008, p. 47, grifo nosso).

Neste ponto, importa assinalar que ao exercer o poder regulamentar o TSE nada mais faz que **interpretar** a norma legal superior, para dela extrair seu alcance e sentido, como forma de não pairar dúvidas de sua aplicação. Adverte Marco Aurélio que ao regulamentar: “Não estaremos, como não estivemos quando aprovamos a resolução, legislando. Estaremos, sim, explicitando o alcance da ordem jurídica em vigor, objetivando, acima de tudo, a meu ver, a lisura”. (BRASIL, 2008, p. 6).

Assim, no desempenho da atividade regulamentar, de natureza administrativa, fora da típica atuação jurisdicional, a interpretação também se encontra amparada pelas **regras gerais de hermenêutica**. Sobre o tema, Luís Roberto Barroso (2009, p. 120) esclarece: “A interpretação em geral, e, ipso facto, a interpretação constitucional, poderá ser, quanto à sua origem, legislativa, administrativa e judicial.”

Ao **papel interpretativo** na edição das instruções eleitorais, valorosas são as lições de Sepúlveda Pertence:

É verdade – além de explicitar o que se repute implícito na legislação eleitoral, viabilizando a sua aplicação uniforme – pode o Tribunal colmatar-lhe lacunas técnicas, na medida das necessidades de operacionalização do sistema gizado pela Constituição e pela lei. (BRASIL, 2002, p. 70).

No mesmo sentido segue lições do Ministro Celso de Melo:

*Não se pode desconhecer que, no **poder de interpretar** o ordenamento jurídico, reside a magna prerrogativa judicial de estabelecer o alcance e de definir o sentido da vontade normativa proclamada pelo Estado. (BRASIL, 2002, p. 144, grifo nosso).*

Carlos Maximiliano traz a lume brilhantes lições sobre a matéria:

Em geral, a função do juiz, quanto aos textos, é dilatar, completar e compreender; porém não alterar, corrigir, substituir (1). Pode melhorar o dispositivo, graças à interpretação larga e hábil; porém não – negar a lei, decidir o contrário do que a mesma estabelece (2). [...] Não cria, reconhece o que existe; não formula, descobre e revela o preceito em vigor e adaptável à espécie. (MAXIMILIANO, 2006, p. 65).

Observa-se que o **ato de regulamentar e interpretar** encontram-se inter-relacionados, na medida em que, *in casu*, um não existe sem o outro. Esta observação ganha importância na medida em que diferentes interpretações da mesma norma legal podem conduzir à norma secundária a uma consequente inovação na ordem jurídica, criando direitos e obrigações primárias antes imprevistas.

Talvez prevendo que pudesse sobrevir deformante manipulação interpretativa das regras eleitorais, a lei 12.034 de 2009 inseriu no art. 105 da lei das eleições a seguinte redação: “[...] atendendo ao caráter regulamentar e sem restringir direitos ou estabelecer sanções distintas das previstas nesta Lei [...]” (BRASIL, 2010d, p. 376).

Diante do exposto, vê-se que **inovação no ordenamento jurídico-eleitoral**, por via hermenêutica, com alteração do processo eleitoral a menos de um ano das eleições, não poderia ficar imune a mecanismo de controle constitucional e legal.

E não restou imune. Em ocorrendo a inovação legislativa, segue a aplicação do princípio da anualidade eleitoral como norma a pautar a atuação do TSE na determinação do sentido das normas. Assim são as lições do Ministro Sepúlveda Pertence:

A norma constitucional – malgrado dirigida ao legislador – contém princípio que deve levar a Justiça Eleitoral a moderar eventuais impulsos de viradas jurisprudenciais súbitas, no ano eleitoral, acerca de regras eleitorais de densas implicações na estratégia para o pleito das forças partidárias. (BRASIL, 2002, p. 45, grifo nosso)

O jurista Ilmar Galvão leciona sobre a vedação imposta pelo art. 16 à inovação interpretativa-regulamentar:

Se o poder legislativo não puder mudar a lei um ano antes da Eleição, muito menos o Poder Judiciário poderá baixar normas, inovando, dentro de um período de um ano. Não pode. Veja, V. Exa., estou raciocinando em termos de que houve inovação. Em havendo, não podia, por causa do princípio da legalidade e, também, da anualidade, pois a Constituição, nesse caso, teria submetido o Poder Judiciário ao princípio da anualidade a fim de não surpreender. (BRASIL, 2002, p. 133)

O Ministro Marco Aurélio, com devida maestria, evidencia que:

Se a Carta da República, mediante o preceito do art. 16, impõe, quanto à lei em sentido formal e material, anterioridade de um ano, o que se dirá relativamente a algo que tenha força de lei, como a medida provisória, e, quanto a um ato do próprio Tribunal Superior Eleitoral. (BRASIL, 2002, p. 179)

Como se nota, o **ato regulamentar** poderá ou não respeitar os limites legais da norma regulamentada,

bem ainda alterar ou não o processo eleitoral, sendo estas condições o raio de atuação da norma secundária. Se respeitado o limite legal imposto pela lei primária, necessariamente permanecerá inalterada a legislação aplicada ao processo eleitoral, não se justificando qualquer controle hermenêutico.

Ultrapassado as balizas legais, e alterado o processo eleitoral, a instrução atrairá a aplicação do princípio da anterioridade, seja por que deriva de norma legal primária, seja por que inovou e ganhou características de norma autônoma, geral e abstrata.

O ministro Sepúlveda Pertence, ao defender a primeira hipótese acima, sugere em havendo alteração de regulamentação ou interpretação da mesma lei, de um processo eleitoral para outro, é de se aplicar o art. 16 da Carta Magna. (BRASIL, 2002, p. 158).

Já o Ministro Marco Aurélio, voltando seus argumentos para o aspecto material da norma, argumenta:

A referência no art. 16 à lei não pode ser entendida com algo que gere a especificidade. A sinonímia, para mim, do vocábulo é ato normativo abstrato autônomo. Não posso conceber o dribble, a possibilidade de se contornar o empecilho temporal apenas variando o ato normativo a dispor sobre a matéria. (BRASIL, 2006a, p. 113)

Como norma secundária, o poder regulamentar **atrainá o art. 16 da Magna Carta, por via reflexa ou oblíqua**, como argumentado nas lições de Celso de Melo:

O eventual extravasamento, pelo ato regulamentar, dos limites a que materialmente deve estar adstrito poderá configurar transgressão ao comando da lei. Mesmo que, a partir desse vício jurídico, seja lícito vislumbrar, em desdobramento ulterior, a potencial violação da Carta

Magna, ainda assim estar-se-á em face de uma típica situação de inconstitucionalidade reflexa ou oblíqua (BRASIL, 2002, p. 146)

Já se mostrando como ato autônomo, geral e abstrato, decorrente da inovação normativa, aplica-se diretamente a imposição constitucional do art. 16. Assim se define as lições de Sepúlveda Pertence diz: “O art. 16 aplica-se a ato de menor hierarquia, com mais razão, desde que este **inove no chamado bloco da legislação eleitoral**”. (BRASIL, 2002, p. 157, grifo nosso).

Embora não seja objeto principal desta abordagem, observe-se que a depender da forma de aplicação do art. 16 da Lei Fundamental será a forma de controle exercido sobre a validade da norma. A aplicação direta atrai o controle constitucional, enquanto a oblíqua sofrerá o controle de legalidade.

É de se concluir, neste ponto, assentando que a incidência do princípio da anualidade se dá somente em caso de inovação na ordem jurídica, pois o contrário, se a instrução se mantém nos limites da lei a que se submete, não há alteração do processo eleitoral um ano antes das eleições com prevê o art. 16.

Leading Case: a Aplicação do Princípio da Anualidade à Instrução Acerca da Prestação de Contas nas Eleições de 2012

Não paira dúvida que a **norma-princípio** extraída do art. 16 da Carta da República se aplica à “lei modificadora do processo eleitoral”, compreendendo naquele conceito de lei o que leciona o ministro Gilmar Mendes:

entendeu-se que o conteúdo semântico do vocábulo “lei” contido no art. 16 é amplo o suficiente para abarcar a lei ordinária e a lei complementar, assim como a emenda

constitucional ou qualquer espécie normativa de caráter autônomo, geral e abstrato. (BRASIL, 2010a, p. 14, grifo nosso).

No entanto, há casos em que as **instruções do TSE**, *a priori*, ato normativo, infralegal, secundário, também atrai à incidência daquele princípio como vetor da atividade do intérprete ao regulamentar.

A incidência se dá quando ao inovar na instrução que regulamenta a lei 9.504/97, o TSE acaba por conduzir a lei 9.504/97 a uma interpretação inovadora no ordenamento, bem ainda conduz à instrução um caráter normativo e autônomo, atraindo para sua incidência, por **via reflexa ou direta**, o princípio da anualidade eleitoral.

Exemplo disso é a Resolução n. 23.376 de 2012, instrução sob n. 154264, expedida pelo TSE para aplicação às Eleições 2012, com disciplina voltada para as regras de prestação de contas de campanha, bem ainda seus reflexos às condições de elegibilidade.

A citada instrução regulamenta a lei n. 9.504/97 e, em uma de suas passagens, **a norma derivada definiu que a desaprovação das contas de campanha implica na falta de quitação eleitoral.** Com efeito, ao elaborar a instrução, o Tribunal entendeu que **tanto a não apresentação das contas quanto sua rejeição** caracterizaria, para o candidato, a ausência de quitação eleitoral.

Com isso, o TSE teria “supostamente” violado pela instrução consta do § 7 ao art. 11 da Lei das Eleições, *in verbis*:

A certidão de quitação eleitoral abrangerá exclusivamente a plenitude do gozo dos direitos políticos, o regular exercício do voto, o atendimento a convocações da Justiça Eleitoral para auxiliar os trabalhos relativos ao

pleito, a inexistência de multas aplicadas, em caráter definitivo, pela Justiça Eleitoral e não remetidas, e a apresentação de contas de campanha eleitoral. (BRASIL, 2010, p. 327, grifo nosso)

Ao criar essa restrição à quitação eleitoral, **acabou o TSE por criar restrições à condição de elegibilidade do candidato, sem que tal previsão conste em previsão legal ou Constitucional.** Desta forma, **inovou na ordem jurídica**, sob o pretexto de regulamentar. E mais, ao atingir o conceito de elegibilidade, alterou o processo eleitoral.

Como o ato de regulamentar se perfaz mediante o exercício da interpretação, muitas das **regras de hermenêutica** foram levantadas para justificar as posições favoráveis e divergentes àquela instrução.

De plano, mediante a aplicação da clássica interpretação gramatical, o dispositivo, de forma expressa, revela que a apresentação formal das contas em juízo pelo candidato é suficiente para lhes garantir a quitação eleitoral, não estando este instituto sujeito a uma eventual análise da regularidade das contas pela justiça eleitoral.

Em bom português, apresentação não pode significar apreciação das contas pelo órgão competente. Contudo, o ordenamento eleitoral deve se submeter à análise mais sistemática, teleológica, valorativa, construtiva, do que a gramatical, sob pena de não acompanhar a dinâmica dos movimentos sociais e, principalmente, o processo eleitoral.

Luis Roberto Barroso (2009, p. 132), em seu magistério, proferiu uma crítica ao método clássico gramatical como o único ao intérprete: “Embora o espírito da norma deva ser pesquisado a partir de sua letra, cumpre evitar o excesso de apego ao texto, que pode conduzir à injustiça, à fraude e até ao ridículo.”

E partindo dessas premissas, as discussões no TSE apresentaram diferentes argumentos sobre a matéria. Naquela sessão, a maioria se inclinou para conferir à lei das eleições uma interpretação evolutiva, construtiva ou teleológica, em desapego ao aspecto literal do dispositivo. A maioria foi formada pelas ministras Nancy Andrighi, Carmen Lúcia e os ministros Marco Aurélio e Ricardo Lewandowski, presidente da Corte eleitoral.

Os ministros Arnaldo Versiane, Marcelo Ribeiro e Gilson Dipp, votos vencidos no julgamento daquela instrução, trilharam a interpretação de que a literalidade do §7º do art. 11 da lei 9.504/97, inovação introduzida pela vontade do legislador, não permite que a desaprovação das contas de campanha constitua óbice à quitação eleitoral.

O ponto nodal das divergências construídas pelo TSE, naquela ocasião, está bem retratado nos argumentos de Ricardo Lewandowski, *ipsis litteris*:

Penso que, embora a literalidade da norma possa levar a esta primeira interpretação, a melhor solução passa por uma interpretação teleológica que leve em consideração a finalidade dos preceitos que regulam essa fase do processo eleitoral. (BRASIL, 2010b, p. 16, grifo nosso).

Os posicionamentos mencionados revelam que a citada instrução **inovou** quando da interpretação da lei das eleições, caracterizando aquele ato como normativo e autônomo. Não obstante esta conclusão, impõe revelar também as **diversas interpretações conferidas ao conceito de quitação eleitoral no período de 2004 a 2012**, a demonstrar a abrangência do conceito de quitação eleitoral.

A lei 9.504/97 surgiu no mundo jurídico anunciando, em seu art. 11, inciso VI, o instituto da quitação

eleitoral como condição de registro de candidatura. Como a lei não definiu o instituto, coube à Resolução do TSE n° 21.823/2004 definir a **abrangência do conceito de quitação eleitoral**. Assim fez o ministro Peçanha Martins:

O conceito de quitação eleitoral reúne o pleno gozo dos direitos políticos, o pleno gozo dos direitos políticos, o regular exercício do voto, salvo quando facultativo, o atendimento da convocação da justiça eleitoral para auxiliar os trabalhos relativos ao pleito, a inexistência de multas aplicadas, em caráter definitivo, pela justiça eleitoral e não remitidas, excetuadas as anistias legais, e a regular prestação de contas de campanha eleitoral, quando se tratar de candidatos. (BRASIL, 2004, p. 5, grifo nosso).

Foi neste julgado de natureza administrativo que o TSE **inaugurou** a inclusão da prestação de contas no conceito de quitação eleitoral, por sugestão do Ministro Fernando Neves. De forma idêntica a 2004, para as Eleições de 2006 prevaleceu a mesma orientação de que a não apresentação de contas de campanha implicaria na ausência de quitação eleitoral.

Nas instruções relativas às Eleições de 2008, o Tribunal **avançou sobre o tema** e aprovou a Resolução TSE n° 22.715/2008 que ampliou o conceito de quitação eleitoral quando **inclui a desaprovação de contas de campanha como óbice à sua expedição**.

A Lei ordinária n° 12.034/2009, todavia, incluiu o §7° ao art. 11 da lei das eleições, trazendo disciplina expressa no que tange à quitação eleitoral. Desta alteração, o ministro Arnaldo Versiane afirma que:

Assim, o legislador, a meu ver, estabeleceu que as obrigações atinentes à quitação eleitoral, expressamente, se referem, entre outras, à apresentação de contas de

campanha eleitoral e que essas obrigações são as únicas passíveis de constar da respectiva certidão. (BRASIL, 2010c, p. 7).

Diante da alteração legislativa, a Resolução do TSE nº 23.217/2010, que dispõe sobre a prestação de contas nas eleições de 2010, estabeleceu que a quitação eleitoral estaria condicionada somente a regular apresentação das contas de campanha, além de outras condições legais.

Contudo, no julgamento do processo administrativo n. 59459/2010, acórdão de 03/08/2010, o entendimento majoritário do TSE foi considerar que as contas desaprovadas impediriam a obtenção de quitação eleitoral.

Pouco tempo depois, em 28.09.2010, o TSE analisou a matéria novamente em sede jurisdicional, no Recurso Especial n. 442363/2010. Desta vez, com nova composição da corte eleitoral, acordaram por maioria de votos que a desaprovação das contas não acarreta a falta de quitação eleitoral. Por último, a instrução pertinente as Eleições 2012 manteve o entendimento de que a desaprovação das contas impõe óbice à obtenção de quitação eleitoral.

Vê-se aqui intensa mudança de entendimento acerca do conceito de quitação eleitoral expresso na lei das eleições, de forma a conduzir uma oscilação da jurisprudência, bem ainda à inovação na ordem jurídica eleitoral, conduzindo a uma alteração abrupta no processo eleitoral, a menos de um ano das eleições, atraindo, pelos motivos expostos, o controle do princípio da anualidade.

CONCLUSÃO

De todo o exposto, a partir do conceito lei *lato sensu* contido no art. 16 da Constituição, bem como de

sua análise principiológica e teleológica, constatou-se a necessidade e pertinência em estender a aplicação do princípio da anualidade ao ato de expedição de instrução pelo TSE, **como vetor hermenêutico e de validade**, uma vez que esses atos administrativos, quando revertidos da essência de lei, atingem sobremaneira uma **garantia fundamental** protegida pela norma contida no referido artigo, inibidora de discricionariedade e casuísmos na disputa eleitoral.

Além disso, **concluiu-se** que o legislador constituinte, na elaboração da redação do art. 16 da Carta da República não atendeu aos tecnicismos morfosintáticos da língua portuguesa ao citar o vocábulo “lei”, pois ao invés de seu sentido meramente estrito, o que não atenderia eficazmente ao fim contido na norma, pretendia, sim, alcançar o **sentido amplo do vocábulo**, com o fito de atingir qualquer norma, cuja natureza viesse a alterar o processo eleitoral a menos de um ano das eleições.

Sopesou-se sobre a natureza do **exercício do poder regulamentar** facultado ao TSE, para a elaboração de instruções interpretativas da norma legal primária, cujo escopo seria uniformizar a aplicação da norma eleitoral em todo o país. Não obstante, há situações em que o poder regulamentar extravasa os limites impostos pela norma legal, decorrência comum do ato de interpretar, quando então inova na ordem jurídica, criando direitos e obrigações primárias.

Ao **innovar**, o ato normativo atrai para si a aplicação do princípio da anterioridade eleitoral, seja por via reflexa, por derivar de norma legal primária; seja por que, da interpretação, exorbitou do sentido primitivo da lei. Inovando, atribui ao ato características de primariedade, passando a ser autônomo, geral e abstrato.

Na instrução eleitoral que disciplina a prestação de contas das Eleições 2012, a interpretação pelo

TSE do §7º do art. 11 da lei 9.504/97 ultrapassou a acepção meramente vernacular e alcançou, teleologicamente, a expressão mais favorável ao sentido contido na lei *stricto sensu*, ocasião em que aquela alteração atingiu significativamente o processo eleitoral a menos de um ano do pleito, tornando sua aplicação e eficácia prejudicada para aquele pleito.

Em face das considerações perscrutadas ao longo desta retórica constitucional, pertine concluir pela **aplicação do art. 16 da Constituição Federal de 1988 à instrução do TSE acerca das prestações de contas para as eleições 2012**, sem que tal exigência exista expressamente na Constituição vigente.

REFERÊNCIAS

BARROSO, Luís Roberto. *Interpretação e aplicação da Constituição: fundamentos de uma dogmática constitucional transformadora*. 7ª ed. rev. São Paulo: Saraiva, 2009.

BITTAR, Eduardo C. B. *Metodologia da pesquisa jurídica: teoria e prática da monografia para os cursos de Direito*. 7ª ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

BOBBIO, Norberto. *Teoria da norma jurídica*. 4ª ed. São Paulo: Edipro, 2008.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação direta de inconstitucionalidade nº 2626-7*. Ação que versa sobre a inconstitucionalidade da instrução n. 55/2002 que dispõe sobre a verticalização das coligações. Requerentes: Partido Comunista do Brasil, Partido Liberal, Partido dos Trabalhadores e Partido Socialista Brasileiro. Requerido: Tribunal Superior Eleitoral. Relator: Ministro Sidney Sanches. Brasília, 18 de abril de 2002. Disponível em: < <http://www.stf.jus.br>>. Acesso em: 10 jan. 2012.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. *Processo administrativo n. 19205 (Resolução n. 21.823)*. Dispões sobre a abrangência do conceito de quitação eleitoral. Relator originário: Ministro Francisco Peçanha Martins. Brasília, 15 de junho de 2004. Disponível em: < <http://www.tse.jus.br>>. Acesso em: 15 fev. 2012.

_____. Supremo Tribunal Federal. *Ação direta de inconstitucionalidade nº 3345*. Ação que versa sobre a inconstitucionalidade de Resolução que fixa números de vereadores nos municípios. Requerente: Partido Progressista e Partido Democrático Trabalhista. Requerido: Tribunal Superior Eleitoral.

Relator: Ministro Celso de Mello. Brasília, 25 de agosto de 2005. Disponível em: < <http://www.stf.jus.br>>. Acesso em: 8 fev. 2012.

_____. Supremo Tribunal Federal. *Ação direta de inconstitucionalidade n.º 3685-8*. Ação que versa sobre a inconstitucionalidade da EC n. 52/2006 que dispõe sobre as coligações partidárias. Requerente: Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil. Requerido: Congresso Nacional. Relator: Ministro Ellen Gracie. Brasília, 22 de março de 2006a. Disponível em: < <http://www.stf.jus.br>>. Acesso em: 20 jan. 2012.

_____. Supremo Tribunal Federal. *Ação direta de inconstitucionalidade n.º 3592-4*. Julgado constitucional o art. 41-A da lei 9.504/97. Requerente: Partido Socialista Brasileiro. Requeridos: Presidente da República e Congresso Nacional. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Brasília, 26 de outubro de 2006b. Disponível em: < <http://www.stf.jus.br>>. Acesso em: 17 jan. 2012.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. *Processo administrativo n. 19899 (Resolução n. 22.948)*. Processo que versa sobre o alcance da regulamentação sobre quitação eleitoral. Relator originário: Ministro Ari Pargendler. Brasília, 30 de setembro de 2008. Disponível em: < <http://www.tse.jus.br>>. Acesso em: 22 fev. 2012.

_____. Supremo Tribunal Federal. *Recurso extraordinário n. 630.147*. Ação que versa sobre a aplicação da lei da ficha limpa. Recorrente: Joaquim Domingos Roriz e Coligação Esperança Renovada (PSC/PP/PR/DEM/PSDC/PRTB/PMN/PSDB E PT DO B). Recorridos: Ministério Público Eleitoral et al. Relator: Ministro Ayres de Britto. Brasília, 29 de setembro de 2010a. Disponível em: < <http://www.stf.jus.br>>. Acesso em: 2 fev. 2012.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. *Processo administrativo n. 594-59.2010.6.00.0000*. Dispõe sobre a abrangência do conceito de quitação eleitoral diante da prestação de contas pelo candidato. Relator originário: Ministro Arnaldo Versiani. Brasília, 3 de agosto de 2010b. Disponível em: < <http://www.tse.jus.br>>. Acesso em: 11 jan. 2012.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. *Recurso especial eleitoral n. 442363.2010.6.21.0000*. Recorrente: Jeovane Weber Contreira. Recorrido: Ministério Público Eleitoral. Relator originário: Ministro Arnaldo Versiani. Brasília, 28 de setembro de 2010c. Disponível em: < <http://www.tse.jus.br>>. Acesso em: 10 jan. 2012.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. *Código eleitoral anotado e legislação complementar*. 9. ed. Brasília: Coordenadoria de edição e publicação do Tribunal Superior Eleitoral, 2010d.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. *Instrução n. 154264 (Resolução n. 23.376)*. Dispõe sobre arrecadação, gastos e prestação de contas de campanha nas Eleições 2012. Relator: Arnaldo Versiani Leite Soares. Brasília, 05 de março de 2012. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br>>. Acesso em: 1 abr. 2012.

FILHO, José dos Santos Carvalho. *Manual de direito administrativo*. 21ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

MAXIMILIANO, Carlos. *Hermenêutica e aplicação do direito*. 19ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2006.

MENDES, Gilmar; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de direito constitucional*. 5ª ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2010.

SILVA, José Afonso. *Curso de direito constitucional positivo*. 33ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2010.