

Ementa: DIREITO CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. REGIMENTO INTERNO DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO MARANHÃO. ALTERAÇÃO DAS REGRAS ELEITORAIS NO CURSO DO PROCESSO COM POTENCIALIDADE DE FAVORECIMENTO DE UMA DAS CANDIDATURAS, AUTORA DA PROPOSTA. DESVIO DE FINALIDADE. PRINCÍPIO DA ANUALIDADE ELEITORAL. PARCIAL PROCEDÊNCIA.

I. CASO EM EXAME

1. Ação Direta de Inconstitucionalidade proposta pelo partido Solidariedade contra o art. 8º, IV, do Regimento Interno da Assembleia Legislativa do Estado do Maranhão, que estabelece a idade como critério de desempate na eleição da Mesa Diretora. O partido requerente sustenta a inconstitucionalidade da norma por violação ao princípio da simetria com a Constituição Federal, além de alegar que a adoção do critério etário seria casuística e voltada a favorecer a reeleição da atual presidente da Assembleia Legislativa.

II. QUESTÃO EM DISCUSSÃO

2. Saber se a alteração das regras eleitorais no curso do processo eleitoral, com potencialidade de favorecimento de uma das candidaturas, configura afronta à segurança jurídica e idoneidade do pleito, de modo a incidir a regra do art. 16 da CF e desvio de finalidade, em virtude da alteração da Resolução 1300/2024 ter sido proposta pela deputada que, posteriormente, foi favorecida pela própria norma.

III. RAZÕES DE DECIDIR

3. A autonomia das Assembleias Legislativas para regulamentar seus processos internos não é absoluta, devendo respeitar os princípios republicano e democrático, conforme precedentes do Supremo Tribunal Federal sobre eleições internas dos órgãos legislativos estaduais.

4. No entanto, a alteração das regras eleitorais durante o curso do processo eleitoral, com a edição da Resolução 1300/2024 poucos dias antes da eleição e com impacto direto no resultado, compromete a lisura do pleito e fere o princípio da anualidade eleitoral, previsto no art. 16 da Constituição Federal.

O princípio da anualidade eleitoral tem por objetivo garantir estabilidade, previsibilidade e igualdade de participação dos candidatos, evitando manipulações das regras que possam comprometer a legitimidade do resultado.

5. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal

reconhece que mudanças normativas que afetem diretamente o resultado eleitoral, introduzindo elementos perturbadores ao pleito, devem ser invalidadas quando realizadas sem a observância do prazo mínimo de um ano antes da eleição.

IV. DISPOSITIVO E TESE

6. Pedido julgado parcialmente procedente para conferir interpretação conforme à Constituição ao art. 8º, IV, do Regimento Interno da Assembleia Legislativa do Maranhão, com a determinação de que a norma não se aplica à eleição da Mesa Diretora para o biênio 2025-2026, incidindo a regra anteriormente vigente.

Tese de julgamento: A alteração de regras eleitorais no curso do processo eleitoral interno, sem observância do princípio da anualidade eleitoral, compromete a segurança jurídica e a legitimidade do pleito, sendo inaplicável ao biênio em curso.

Dispositivos relevantes citados: CF/1988, arts. 16, 27, § 1º, e 60, § 4º, II.

Jurisprudência relevante citada: STF, ADI 6707, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, Red. p/ Acórdão: Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, j. 20/09/2021; STF, ADI 7733, Rel. Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, j. 19/11/2024; STF, ADI 3345, Rel. Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, DJe 20/08/2010; STF, ADI 5577, Rel. Min. Rosa Weber, Tribunal Pleno, DJe 19/12/2017.

V O T O

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES: Em complemento ao relatório lançado pela Ministra CÁRMEN LÚCIA, anoto que o caso trata de Ação Direta proposta pelo partido SOLIDARIEDADE em face de dispositivo do Regimento Interno da Assembleia Legislativa do Maranhão, sobre eleição para a Mesa Diretora, naquilo em que estabelece a idade com critério de desempate:

Art. 8º A eleição dos membros da Mesa far-se-á em votação por escrutínio secreto, exigida a maioria absoluta de votos em primeiro turno e maioria simples em segundo turno, presentes a maioria absoluta dos Deputados, observadas as seguintes exigências e formalidades:

(...)

IV - eleição do candidato mais idoso, em caso de empate

Alega-se, essencialmente, a presença de inconstitucionalidade por violação à simetria com o art. 27, § 1º, da Constituição Federal, do qual decorreriam as regras sobre estatuto dos parlamentares e elegibilidade para os cargos da Casa Legislativa (*“Será de quatro anos o mandato dos Deputados Estaduais, aplicando- sê-lhes as regras desta Constituição sobre sistema eleitoral, inviolabilidade, imunidades, remuneração, perda de mandato, licença, impedimentos e incorporação às Forças Armadas”*).

O partido Requerente refere que o Regimento Interno da Câmara dos Deputados elege como critério o tempo de exercício de mandato de deputado (*“eleição do candidato mais idoso, dentre os de maior número de legislaturas, em caso de empate”*, RICD, art. 7º, IV). Além disso, sustenta que o critério exclusivamente etário seria *“discriminatório e não meritório”*, bem como alega que a sua adoção seria um casuísmo criado com a intenção de garantir a reeleição da atual Presidente da Assembleia Legislativa, Deputada Iracema Vale, pelo que haveria violação ao princípio da impessoalidade, por desvio de finalidade.

Iniciado o julgamento da matéria em ambiente virtual, a Ministra Relatora apresenta voto pela IMPROCEDÊNCIA, assentando a autonomia das Assembleias Legislativas para regulamentar seus processos eleitorais internos e a validade constitucional do critério adotado.

É o relatório.

Indico, de início, que DIVIRJO da Ministra Relatora.

A sucessão dos atos editados pela Assembleia Legislativa do Estado do Maranhão revelam o fato de que a competência desse órgão para a normatização de seus processos internos foi instrumentalizada para o propósito de interferir indevidamente no processo eleitoral para composição da Mesa Diretora para o biênio 2025-2026.

Essa CORTE produziu diversos precedentes no passado recente a respeito de práticas institucionais relacionadas à democracia interna das Assembleias Legislativas, no sentido da conformidade de seus processos eleitorais a um parâmetro fundado nos princípios republicano e democrático, mesmo em relação aos aspectos não vinculados às regras estabelecidas na Constituição Federal para o Poder Legislativo da União.

Nesse sentido, os sucessivos julgados a respeito da limitação a reeleições sucessivas para cargos da Mesa Diretora (ADI 6707, Rel. Min.

RICARDO LEWANDOWSKI, Red. p/ Acórdão: Min. GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 20/9/2021). Assim também os julgamentos que censuraram a prática institucional de antecipação de eleições para Mesa Diretora para o primeiro ano do biênio anterior (ADI 7733, Rel. Min. GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 19/11/2024).

Nesses julgamentos, afirmei que quaisquer processos eleitorais, como instrumentos de realização dos princípios republicano e democrático devem ser compreendidos em conjunto com certos condicionantes associados ao sufrágio direto, tais como a temporalidade dos mandatos, a periodicidade, a pluralidade de candidatos e a alternância entre eles.

Ou seja, além do sufrágio, há um entorno de situação que influenciam a capacidade dos processos eleitorais produzirem o efeito desejado pela Constituição, que é a condução democrática dos assuntos públicos.

Essa compreensão aprofundada do princípio democrático impôs, nos julgamentos acima referidos, a limitação da possibilidade de recondução dos mesmos candidatos a cargos já ocupados, sob a perspectiva do pluralismo político e da alternância de poder, e a necessidade de contemporaneidade entre momento do sufrágio e exercício da função, sob justificativas semelhantes.

Tratou-se, na prática, de controlar o exercício de competência normativa das próprias Casas Legislativas, no que diz respeito aos critérios e procedimentos adotados para a eleição de seus órgãos diretivos, reconhecida a sensibilidade do tema, em perspectiva mais ampla, para o exercício de todas as demais competências constitucionais desses órgãos.

No caso, chama a atenção o fato de que o critério estabelecido para o desempate de votos na eleição para a Mesa Diretora foi estabelecido já no curso do processo eleitoral, em data muito próxima à realização do pleito.

Foram editadas sucessivas Resoluções com o objetivo de mudar as regras eleitorais para o biênio 2025-2026. A Resolução 1300/2024, de 6 de novembro de 2024, estabeleceu o condicionante que veio a ser tornar decisivo na eleição realizada em 13 de novembro de 2024, sete dias depois, para a eleição da Mesa Diretora, onde apurado o empate entre os dois candidatos em disputa: Deputada IRACEMA VALE e Deputado OTHELINO NETO.

A Deputada IRACEMA VALE, atual Presidente e proponente da Resolução 1300/2024, como parlamentar mais idosa, foi declarada

vitoriosa, a partir do critério de desempate estabelecido, de forma inovadora, naquela Resolução.

Independentemente de qualquer valoração sobre a conduta dos parlamentares envolvidos, a eleição foi decidida por regra estabelecida no curso do processo eleitoral, o que inevitavelmente levanta a hipótese de que a deliberação sobre sua edição tenha ocorrido já sob a perspectiva e interesse de influir no pleito a ocorrer na semana seguinte.

Essas circunstâncias indicam a necessidade de, a exemplo dos precedentes das CORTE referidos, aplicar ao caso os princípios e regras constitucionais que visam a conferir estabilidade, segurança e idoneidade aos processos eleitorais, notadamente aquelas que inibem a alteração estratégica e oportunista de suas regras.

Admitir a alteração dos critérios eleitorais às vésperas do pleito favorece a ocorrência de cenários em que desvios de finalidade e comportamentos atentatórios à moralidade e impessoalidade são, ou podem ser, decisivos para o resultado eleitoral.

Sob essa perspectiva, cabe avaliar a presença dos requisitos fáticos imprescindíveis para a incidência, com as adaptações necessárias, da regra do art. 16 da Constituição Federal, com base na qual a Jurisprudência da CORTE entende justificada a aplicação do princípio da anualidade eleitoral.

Trata-se de desdobramento da cadeia de precedentes já referida, que atendeu a necessidade de delimitação do poder de conformação de regras procedimentais pelos Legislativos locais com fundamento na interpretação extensiva de normas constitucionais inicialmente aplicáveis a outros contextos.

No caso da limitação às reeleições ilimitadas, aplicou-se o *standard* fornecido pela EC 16/1997 para a definição dos critérios de elegibilidade do Presidente da República. Em relação à antecipação de eleições, e estabelecimento da ideia de contemporaneidade, como imposição do princípio da periodicidade dos pleitos, socorreu-se de regra também alusiva à chefia do Poder Executivo, no caso, o art. 77, caput, CF (assim também os arts. 28 e 29, II, CF), que estabelece a necessidade de que as eleições para esse cargo ocorram em outubro “*do ano anterior ao do término do mandato presidencial vigente*”.

Desse modo, o princípio constitucional da anualidade eleitoral é o parâmetro adequado para o controle da norma impugnada, à parte quaisquer discussões sobre o princípio da simetria vincularia os Poderes Legislativos locais às regras eleitorais editadas pela Câmara dos

Deputados, ou sobre a idoneidade da idade como critério de desempate.

Na redação dada pela Emenda Constitucional 4/1993, o art. 16 da CF, que confere os contornos jurídicos ao princípio da anualidade eleitoral, dispõe o seguinte:

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 da sua vigência.

Trata-se de evidente garantia fundamental para a estabilidade e segurança jurídica das regras eleitorais, e resguardo do direito fundamental ao sufrágio universal e à concretização da cláusula pétrea estipulada pelo art. 60, § 4º, II, da CF (“*voto direto, secreto, universal e periódico*”), pois, como afirmado por JOSÉ AFONSO DA SILVA em trabalho doutrinário sobre o tema, a *ratio legis* da norma está precisamente em:

[...] evitar a alteração da regra do jogo depois que o processo eleitoral tenha sido desencadeado, o que se dá, em geral, dentro de um ano antes do pleito. Todo processo consiste num conjunto de atos interligados destinados a organizar um procedimento com o fim de compor conflitos de interesses. Em qualquer relação processual, seja judiciária ou simplesmente eleitoral, existem partes, interessados, disputando uma solução favorável aos respectivos interesses.

(JOSÉ AFONSO DA SILVA. Comentário contextual à Constituição . 9ª ed. São Paulo: Malheiros, 2014, p. 237).

A Jurisprudência da CORTE entende justificada a aplicação do princípio da anualidade na presença de circunstâncias com aptidão para: (a) romper a igualdade de participação dos partidos políticos ou candidatos no processo eleitoral; (b) produzir deformação apta a afetar a normalidade das eleições; e (c) introduzir elemento perturbador do pleito. Nesse sentido: ADI 3345, Rel. Min. CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, DJe de 20/08/2010; ADI 3685 (Rel. Min. ELLEN GRACIE, Tribunal Pleno, DJe de 18 Revisado ADI 7228 ED / DF 10/08/2006); ADI 3741, Rel. Min. RICARDO LEWANDOWSKI, Tribunal Pleno, DJe de 23/02/2007; ADI 5577, Rel. Min. ROSA WEBER, Tribunal Pleno, DJe de 19/12/2017; ADI 4307, Rel. Min. CÁRMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, DJe de 01/10/2013; ADPF 738 MC Ref, Rel. Min. RICARDO LEWANDOWSKI, Tribunal

Pleno, DJe de 29/10/2020.

A alteração do critério de desempate na eleição para a Mesa Diretora, com consequências decisivas para o próprio resultado eleitoral, reclama a incidência do princípio em questão, em razão do que deve ser reconhecido que a Resolução 1300/2024 não pode ser aplicada ao processo eleitoral para a eleição da Mesa Diretora da Assembleia Legislativa do Estado do Maranhão.

Em vista do exposto, DIVIRO da Ministra Relatora, para, julgando PARCIALMENTE PROCEDENTE a Ação Direta, atribuir interpretação conforme à Constituição ao art. 8º, IV, do Regimento Interno da Assembleia Legislativa do Estado do Maranhão, estabelecendo que essa norma não se aplica à eleição para a Mesa Diretora no segundo biênio da legislatura em curso (2025-2026), incidindo a regra anteriormente vigente, em virtude da segurança jurídica e idoneidade do pleito, de modo a incidir a regra do art. 16 da CF e impedir desvio de finalidade.

É o voto.