

PRINCÍPIO DA ANUALIDADE DA LEI ELEITORAL: REFLEXÕES HERMENÊUTICAS E SEMIÓTICAS¹

*Flávio Henrique de Oliveira Nóbrega**

1 INTRODUÇÃO

Segundo a dicção do art. 16 da Constituição Federal, “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.”

Trata o preceptivo constitucional do princípio da anualidade da lei eleitoral, segundo o qual toda lei que altere o processo eleitoral entra em vigor na data da sua publicação oficial, não tendo aplicação, todavia, ao prélio eleitoral que ocorra até um ano dessa data.

Malgrado a aparente objetividade da prescrição normativa, tem-se discutido na doutrina e na jurisprudência sobre os seus exatos umbrais semânticos, notadamente em vista da plasticidade conceptual da expressão “processo eleitoral”.

No corrente estudo, pretende-se empreender reflexões hermenêuticas e semióticas a respeito dessa discussão, seguindo o modelo positivista dogmático de investigação, com o fito de contribuir para interpretação e construção crítica do sentido jurídico desse texto normativo.

2 NOTAS SOBRE HERMENÊUTICA E SEMIÓTICA JURÍDICAS

Preliminarmente às reflexões, cumpre rememorarmos alguns conceitos básicos da hermenêutica e semiótica jurídicas, de sorte a aclará-los, tendo em vista o seu uso recorrente no presente trabalho.

1* Flávio Henrique de Oliveira Nóbrega. Promotor de Justiça. Especialista em Direito Eleitoral. Ex-Procurador da Fazenda Nacional. Ex-Procurador do Município.

A Hermenêutica Jurídica constitui a “teoria científica da arte de interpretar”, que tem por objeto o exame das normas prescritivas do Direito, estabelecendo seu sentido e alcance (MAXIMILIANO, 1991, p. 1).

A interpretação é a aplicação da hermenêutica, por meio da qual se procura entender o sentido e o alcance dos textos.

Interpretam-se textos normativos, obtendo-se normas jurídicas, de forma que é incorreta a afirmação de que são estas o objeto do ato exegético. Assim, por meio da interpretação, obtêm-se do texto escrito (impresso) as normas jurídicas, motivo pelo qual se fala em doutrina que o texto jurídico é apenas ordenamento em potência (GRAU, 2009, p. 27).

Dentre os métodos dessa teoria científica, que aprendemos na propedêutica do direito, podem ser destacados o gramatical, o teleológico e o sistemático, dado o seu uso correntio na jurisprudência pátria.

Pelo método gramatical investiga-se o valor semântico das palavras empregadas no texto, a sintaxe, a pontuação, sendo baseada nas regras da linguística.

Pelo elemento teleológico trabalha-se a interpretação tendo-se em vista os fins colimados pela lei.

O método sistemático, por sua vez, determina que se investigue o sentido do texto tendo-se em consideração todo o ordenamento jurídico, relacionando-se os dispositivos entre si, de forma a harmonizar o texto com o sistema jurídico no qual imerso. Por essa técnica, parte-se da premissa de que um “texto de direito isolado, destacado, desprendido do sistema jurídico, não expressa significado normativo algum” (GRAU, 2009, p.44).

A Semiótica, por seu turno, constitui a teoria geral dos signos. A Semiótica Jurídica, noutro giro, tem por objeto o estudo dos signos empregados nos enunciados e discursos jurídicos. Examina o fato e a lei em suas três dimensões ou níveis (sintática, semântica e pragmática), mediante propriedades específicas de investigação.

A dimensão sintática analisa a relação entre os signos (signo x signo), *id est*, as formas como eles se conectam, de maneira a formar um enunciado apto a transmitir de modo eficaz a mensagem.

A análise semântica centra-se, por seu turno, na relação entre os signos e os objetos que estão sendo representados (signo x objeto).

A pragmática, por fim, examina a relação que vincula signos e usuários (signos x utentes). A linguagem é apreciada no contexto comunicacional em que ela se opera. Leva em consideração possíveis modificações de significados que os signos podem apresentar em face de certas circunstâncias e contingências, mercê de multifários fatores (temporais, culturais etc.).

Sob tal perspectiva, como assinala Vianna (2010, p. 122), a pragmática revela-se como importante elemento de diálogo entre a letra da lei e a realidade fenomênica, fazendo do intérprete e aplicador do direito “não um sujeito apático, passivo, inerte, como se realizasse uma operação autômata, mas um intérprete do texto e do contexto em que se verifica o problema que reclama solução jurídica.”

3 DO PRINCÍPIO DA ANUALIDADE DA LEI ELEITORAL

O princípio da anualidade, considerado princípio-mor do Direito Eleitoral, tem sede no art. 16 da Constituição Federal, o qual prevê textualmente que “A lei que alterar o processo eleitoral entrará em vigor na data de sua publicação, não se aplicando à eleição que ocorra até um ano da data de sua vigência.”

Tal redação decorreu da atividade do Poder Constituinte Derivado, que, por meio da Emenda Constitucional nº 4/93, alterou a redação primeva, grafada nos seguintes termos: “A lei que alterar o processo eleitoral só entrará em vigor um ano após sua promulgação.”

A alteração constitucional, assim, em redação mais aprimorada, distinguiu vigência de eficácia, para estabelecer que a lei é vigente, mas não se aplica de imediato.

Vigência, não custa rememorar, segundo a dogmática analítica, constitui uma qualidade da norma que diz respeito ao tempo de validade, entre a data em que entra em vigor até o dia de sua revogação.

Eficácia, por seu turno, refere-se à qualidade da norma produzir efeitos concretos.

Assim, segundo o princípio constitucional da anualidade da lei eleitoral, a norma que altere o processo eleitoral entra em vigor na data de sua publicação, porém sua eficácia jurídica fica paralisada até que se opere o decurso do lapso de um ano a contar daquela data.

O princípio, conforme a achega de MENDES (2008, p.785), tem o “escopo de evitar que o processo eleitoral seja afetado por decisões casuísticas de todos os atores do processo, inclusive o Poder Judiciário.”

Segundo o Supremo Tribunal Federal, trata-se de “uma garantia fundamental oponível até mesmo à atividade do legislador constituinte derivado,” de forma a constituir cláusula pétrea (BRASIL, ADI nº 3685 / DF, 2006).

4 PRINCÍPIO DA ANTERIORIDADE DA LEI ELEITORAL: REFLEXÕES SEMIÓTICAS E HERMENÊUTICAS

O princípio da anterioridade da lei eleitoral, consoante dantes averbado, deflui da letra do art. 16 da Constituição Federal, o qual está redigido, à letra, nos seguintes termos: “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.”

O enunciado normativo, em que pese a aparente objetividade, tem suscitado proverbial desinteligência na doutrina e na jurisprudência, nomeadamente em derredor da exata compreensão da expressão “processo eleitoral”.

Para alguns juristas, tal expressão abarca as normas eleitorais de cariz instrumental, bem como as regras de direito material eleitoral.

Nesse trilhar, o Ministro do Supremo Tribunal Federal LUIZ FUX, no Recurso Extraordinário nº 633.703/MG (BRASIL, 2011), venceu que “A expressão processo eleitoral, utilizada no dispositivo, abarca normas de conteúdo procedimental e material, dada a finalidade de preservar o devido processo legal eleitoral”, ressaltando ainda que “são justamente as regras de direito material no domínio eleitoral que mais podem influenciar a isonomia e a igualdade de chances”.

Para outros estudiosos, o âmbito semântico da expressão abrange tão-somente as normas de caráter instrumental ou processual, não se referindo a regras de direito material eleitoral.

Nesse diapasão, o ex-ministro do Supremo Tribunal Federal Paulo Brossard, nos autos da ADI 354 (BRASIL, 1990), verberou que quando a própria Constituição tencionou abranger todo o direito eleitoral, expressamente o fez, como na hipótese do seu art. 22, inciso I, o qual dispõe que compete privativamente à União legislar sobre “direito eleitoral”.

Assim, ao dispor sobre “processo eleitoral” no art. 16, teria revelado o Poder Constituinte Originário o nítido intuito de restringir o âmbito denotativo da expressão, de forma a excluir as regras alusivas ao direito eleitoral material.

No presente estudo, não se colima indicar qual a interpretação escoreita, mas expender considerações hermenêuticas e semióticas sobre a disceptação semântica, mesmo porque não se poderia recusar juridicidade a alternativas de sentido díspares, desde que compatíveis com as possibilidades semânticas do texto normativo (RAMOS, 2010, p. 102).

As lucubrações partem da premissa metodológica positivista moderada², para usar a expressão de RAMOS (2010, p.101), segundo a qual se reconhece a existência de discricionariedade e valoração no ato de interpretação do direito, porém sempre se movendo o exegeta dentro e a partir do texto da lei.

Essa postura metodológica, vale pontuar, não implica misoneísmo ou negação peremptória à contribuição dos esquemas de investigação metodológicos pós-positivistas, tais como a hermenêutica filosófica de Gadamer ou a Nova Retórica perelmaniana, mas apenas reflete uma escolha objetiva de método de estudo, como pressuposto de cientificidade.

A análise semiótica, lado outro, será centrada no plano semântico, tendo em vista que a polêmica concentra-se em torno da expressão “processo eleitoral”, sem desprezar, todavia, os seus demais planos.

Assentadas essas considerações sobre a investigação jurídico-metodológica, passemos às reflexões.

Primeiramente, cumpre vincar que a norma em questão detém envergadura constitucional, o que nos remete a uma interpretação específica, a qual se serve dos

métodos tradicionais, acrescidos de novos elementos, em face das particularidades dessas normas sobranceiras.

Quadra advertir, não obstante, que a questão do “método justo” em direito constitucional “é um dos problemas mais controvertidos e difíceis da moderna doutrina juspublicista”, razão pela qual se afirma que a interpretação constitucional não pode se firmar em apenas um método, mas em um conjunto deles, “desenvolvidos pela doutrina e jurisprudência com base em critérios ou premissas – filosóficas, metodológicas, epistemológicas – distintos, porém, em geral, reciprocamente complementares” (CUNHA JÚNIOR, 2008, p.207).

Com base nesse sincretismo metodológico, portanto, é que se deve analisar o texto constitucional.

No corrente estudo, optou-se pelos cânones tradicionais incorporados pela dogmática positivista, especialmente o gramatical, o teleológico e o sistemático, tendo em vista que de uso recorrente na jurisprudência da Suprema Corte brasileira.

Na perspectiva do sincretismo, serão empregados ainda alguns princípios instrumentais da interpretação constitucional, bem assim a metodologia da semiótica jurídica.

Iniciamos a tarefa pelo método gramatical, pelo qual se empreende uma análise morfológica e sintática do enunciado.

Entra aqui em ação, lado a lado, a semiótica semântica, a qual, conforme já fizemos sentir precedentemente, procura estabelecer a relação entre os signos linguísticos e os objetos que pretende representar.

Nesse sentido, há que se perquirir a respeito da definição da expressão “processo eleitoral”, elemento fulcral para compreensão do princípio da anualidade eleitoral, conforme consignado nas linhas transatas.

Nessa pesquisa literal e semântica, há que se fixar uma primeira premissa: a expressão processo, no preceito em questão, foi empregada em seu uso técnico, na medida em que “quando são empregados termos jurídicos, deve crer-se ter havido preferência pela linguagem técnica” (MAXIMILIANO, 2003, p. 91).

Sendo assim, há que se perscrutar a expressão sob um prisma técnico e não de linguagem comum.

Nesse sentido, em termos técnicos, temos que o substantivo “processo” pode ser entendido em sentido amplo ou restrito. No primeiro, “significa o conjunto de princípio e regras jurídicas, instituído para que se administre a justiça”, ao passo que no segundo “exprime o conjunto de atos, que devem ser executados, na ordem preestabelecida, para que se investigue e se solucione a pretensão submetida à tutela jurídica...” (DE PLÁCIDO, 2002, p. 643).

Por outro lado, ao acrescentarmos o adjetivo “eleitoral” ao vocábulo “processo”, temos uma restrição de sentido, de forma a abranger apenas os princípios e regras relacionados à administração da justiça eleitoral ou o conjunto de atos ligados à solução de pretensões de viés eleitoral.

A aposição do adjetivo, por outro lado, faz com que a expressão, sob o aspecto técnico, tenha o seu âmbito semântico estendido, tendo em vista que para a doutrina de direito eleitoral a expressão “processo eleitoral” também pode abranger “a complexa relação que se instaura entre Justiça Eleitoral, candidatos, partidos políticos, coligações, Ministério Público e cidadãos [...]” (GOMES, 2011, p. 204).

Os signos “processo” e “eleitoral”, em conjunto (relação signo x signo), portanto, podem abranger tanto o aspecto procedimental isoladamente, quanto os aspectos materiais das relações jurídicas.

Esse estado de dubiedade semântica está bem expresso na seguinte passagem da obra de Gomes (2011, p.206-207):

[...] é vago o dispositivo constitucional em apreço quanto ao real sentido e alcance da expressão processo eleitoral. Tratar-se-ia de processo eleitoral em sentido amplo, restrito ou ambos? [...] Que tipos de norma é atingida pela ineficácia: as normas materiais (i.e., que definem direitos, deveres e sanções, dispondo, por exemplo, sobre inelegibilidades, propaganda eleitoral, abuso de poder, direito de voto) ou normas formais (ou processuais) – i.e., que regulem ritos, prazos, recurso?

O *iter* hermenêutico e semiótico, sem embargo, não cessa aqui.

Entra em cena, como auxílio nesse labor, o critério teleológico, pelo qual se deve interpretar a norma segundo a sua finalidade.

O texto normativo em análise tem como desiderato, precisamente, conforme anteriormente acenado, obviar que o processo eleitoral seja afetado por decisões casuísticas de todos os seus atores, preservando-se a igualdade.

Sob essa perspectiva, pode-se afirmar que os sentidos possíveis estão de acordo com a finalidade da norma, na medida em que ambos preservam o fim perseguido. É fato, contudo, por uma razão intuitiva, que uma interpretação abrangente atende com maior intensidade ao espírito da lei, mas não a ponto de fincar essa opção exegética como a correta, mesmo porque “priorizar um método é fundar um núcleo unilateral da norma, signo de complexo conteúdo semiótico-axiológico” (BITTAR, 2010, p. 185).

De igual modo, sob o prisma do critério sistemático, as duas interpretações afeiçoam-se ao naipe de normas positivadas na Constituição Federal de 1988.

De fato, se por um lado a interpretação restrita pode ser obtida pela interpretação conjunta do art. 16 com o art. 22, inciso I, da Constituição Federal, conforme explicitado nas linhas anteriores, de outro, uma interpretação expansiva pode ser extraída da conjugação daquele dispositivo com o art. 1º, inciso V, da Constituição Federal, o qual institui o pluralismo político como princípio fundamental da República Federativa do Brasil.

Ambos os sentidos aventados, ademais, harmonizam-se com o princípio da força normativa da Constituição, tendo em vista que conspiram para preservação do seu viço, sob perspectivas diversas.

Diante disso, pode-se asseverar que, sob os paradigmas metodológicos acenados, ambas interpretações perfilhadas pela jurisprudência são juridicamente plausíveis, pois não desbordam dos balizamentos de uma interpretação possível.

Em verdade, o sentido prevalecente dependerá de elementos externos ao texto, residindo, aqui, a importância da semiótica pragmática para formação do texto decisório, a qual realça a relação do texto com os seus usuários, sujeitos a múltiplos fatores culturais, sociais e ideológicos.

Nesse sentido é que Bittar (2010, p. 126) obtempera que “A significação resultante do exercício exegético, numa perspectiva pragmática, não pode ser

realmente algo unívoco, dada a ampla esfera de elementos ideológicos, axiológicos, histórico-culturais que interagem [...]”.

A escolha, como esclarece o mesmo autor, deriva de uma atividade prudencial, a qual, por sua vez, avoca a noção filosófica de *lógos* do razoável, empreendida em função da ponderação de variantes circunstanciais e ocorrente “dentro de práticas sociojurídicas de sentido, imersa numa cultura” (BITTAR, 2010, p. 171-173).

Essa atividade, entretanto, não é ilimitada. Adscribe-se, dentro da metodologia perfilhada, aos limites significativos do texto normativo. O movimento dentro desses lindes é que está jungido a elementos externos ao texto, sendo ditado especialmente por um juízo ético que o intérprete partilha com a comunidade em que vive (RAMOS, 2010, p. 101).

A solução escolhida, assim, não será a verdadeira ou a mais correta, tendo em vista que não existe uma única solução escoreta, na medida em que, sendo a interpretação convencional, “não possui realidade objetiva com a qual possa ser confrontado o seu resultado (o interpretante), inexistindo, portanto, uma interpretação objetivamente verdadeira” (GRAU, 2009, p. 40).

Do contrário, ademais, desbordaríamos dos lindes da ciência jurídica, porquanto, como anota FERRAZ, “A interpretação doutrinária é ciência até o ponto em que denuncia a equivocidade resultante da plurivocidade. Daí para frente, o que se faz realmente é política [...]” (2011, p.259).

A multivocidade do texto jurídico que permite esse leque de escolhas, vale frisar, reflete uma variabilidade inerente às ciências culturais. Nesse sentido, não se fala em paradigma da verdade, mas em paradigma da argumentatividade.

Dessarte, à guisa de remate, pode-se depreender, sob as premissas metódicas explanadas, que ambas as soluções exegéticas engendradas pela jurisprudência são juridicamente válidas, posto que abrangidas pelo campo de referência do art. 16 da Carta Fundamental, cabendo ao intérprete definir, no caso concreto, aquela que o soluciona de maneira mais justa, segundo a sua cosmovisão.

5 CONCLUSÃO

Segundo o princípio da anualidade da lei eleitoral, toda lei que altere o processo eleitoral entra em vigor na data da sua publicação oficial, não tendo aplicação, todavia, ao prélio eleitoral que ocorra até um ano dessa data.

Essa é a regra impositiva que se extrai do art. 16 da Constituição Federal, a qual tem suscitado relevante aporia jurisprudencial, nomeadamente em torno dos exatos balizamentos da expressão “processo eleitoral”.

No corrente estudo, refletiu-se, seguindo o modelo dogmático positivista de investigação hermenêutica, associando-se os subsídios da semiótica, sobre as possibilidades interpretativas desse texto em potência.

Como consectário dessa disquisição, pôde-se inferir que a polêmica expressão pode abranger, em seu campo de referência, variegadas soluções, sem que se possa reputar uma como a única correta.

Conclui-se que há, sim, soluções possíveis dentro e a partir do texto normativo constitucional, sendo tal escolha baseada na mundividência do intérprete.

REFERÊNCIAS

BITTAR, Eduardo C. B. *Linguagem Jurídica*. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

BRASIL. *Supremo Tribunal Federal*. ADI nº 3685/DF – Distrito Federal, Relator: Min. Ellen Gracie. Julgamento: 22/03/2006. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br>>. Acesso em: 30 de mar. 2011.

BRASIL. *Supremo Tribunal Federal*. RE 633.703/MG – Minas Gerais, Relator: Min. Gilmar Mendes. Julgamento: 24/03/2011. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br>>. Acesso em: 30 de mar. 2011.

BRASIL. *Supremo Tribunal Federal*. ADI nº 354/DF – Distrito Federal, Relator: Min. Octavio Gallotti. Julgamento: 24/09/1990. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br>>. Acesso em: 30 de mar. 2011.

COELHO, Fábio Ulhoa. *Roteiro de Lógica Jurídica*. 6.ed. São Paulo Saraiva, 2008.

CUNHA JÚNIOR, Dirley da. *Curso de Direito Constitucional*. Salvador: JusPodivm, 2010.

FERRAZ JÚNIOR, Tércio Sampaio. *Introdução ao Estudo do Direito*. 3.ed. São Paulo: Atlas, 2001.

GOMES, José Jairo. *Direito Eleitoral*. 6.ed. São Paulo: Atlas, 2011.

GRAU, Eros Roberto. *Ensaio e Discurso sobre a Interpretação/Aplicação do Direito*. 5.ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

MAXIMILIANO, Carlos. *Hermenêutica e Aplicação do Direito*. 19. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2003.

MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 795.

RAMOS, Elival da Silva. *Ativismo Judicial: Parâmetros Dogmáticos*. São Paulo: Saraiva, 2010.

SILVA, De Plácido e. *Vocabulário Jurídico*. 19.ed. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

VIANNA, José Ricardo Alvarez. Considerações iniciais sobre semiótica jurídica. *Revista CEJ*. nº 51, out./dez. 2010.