

MEDIDA CAUTELAR NA ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 969 ALAGOAS

RELATOR : **MIN. GILMAR MENDES**
REQTE.(S) : **PARTIDO PROGRESSISTA**
ADV.(A/S) : **YURI DE PONTES CEZARIO E OUTRO(A/S)**
INTDO.(A/S) : **PRESIDENTE DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE ALAGOAS**
ADV.(A/S) : **SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS**
AM. CURIAE. : **MOVIMENTO DEMOCRÁTICO BRASILEIRO - MDB**
ADV.(A/S) : **RENATO OLIVEIRA RAMOS**
AM. CURIAE. : **UNIÃO BRASIL - UBR**
ADV.(A/S) : **FRANCISCO DAMASO AMORIM DANTAS**
ADV.(A/S) : **RODRIGO DELGADO DA SILVA**
AM. CURIAE. : **PARTIDO DA SOCIAL DEMOCRACIA BRASILEIRA**
ADV.(A/S) : **GUSTAVO GUILHERME BEZERRA KANFFER**
ADV.(A/S) : **EUGESIO PEREIRA MACIEL**

DECISÃO: Trata-se de Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF), com pedido liminar, ajuizada pelo Partido Progressista – PP contra edital de convocação da eleição indireta para Governador e Vice-Governador do Estado de Alagoas, publicado em 08/04/2022 no Diário Oficial Eletrônico da Assembleia Legislativa. Eis o teor do ato questionado:

O PRESIDENTE DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE ALAGOAS, no uso de suas atribuições legais e nos termos do § 2º do art. 1º da Lei Estadual nº 8.576, de 19 de janeiro de 2022, CONVOCA, os Senhores Deputados e Senhoras Deputadas para reunirem-se em Sessão Extraordinária, exclusiva, deliberando sobre a matéria das Eleições Indiretas para o preenchimento dos cargos de Governador e Vice-Governador do Estado de Alagoas.

I – O interessado deverá apresentar o registro de sua candidatura a Governador ou Vice-Governador perante a Mesa Diretora da Assembleia Legislativa para concorrer as Eleições Indiretas a ser realizada em Sessão Extraordinária, exclusiva, no dia 02 de maio de 2022, às 10h, no Plenário Deputado Tarcisio

ADPF 969 MC / AL

de Jesus da Assembleia Legislativa do Estado de Alagoas.

II – Poderá inscrever somente a um dos cargos, em até 72 (setenta e duas) horas antes da data da realização da eleição, qualquer cidadão ou cidadã, desde que atenda a condição de ser brasileiro (a) maior de 30 (trinta) anos e respeitadas as condições constitucionais e legais de elegibilidade;

III – A inscrição deverá ser apresentada ao serviço de Protocolo Geral da Assembleia Legislativa até às 10h do dia 29 de abril de 2022 (sexta-feira), nos termos do art. 2º da Lei Estadual nº 8.576/22, devendo o pedido ser instruído com os seguintes documentos:

1 - Requerimento assinado pelo candidato indicando o cargo a que pretende recorrer;

2 - Certidões criminais fornecidas:

a) pela Justiça Federal de 1º e 2º graus da circunscrição na qual a candidata ou candidato tenha o seu domicílio eleitoral;

b) pela Justiça Estadual de 1º e 2º graus da circunscrição na qual a candidata ou o candidato tenha o seu domicílio eleitoral;

c) pelos tribunais competentes quando as candidatas ou candidatos gozarem de foro por prerrogativa de função;

3 - certidão de quitação eleitoral e criminal fornecida pela justiça eleitoral;

4 - certidão negativa junto ao Cadastro Nacional de Condenações Cíveis por Ato de Improbidade Administrativa e Inelegibilidade (disponível no site do Conselho Nacional de Justiça – CNJ);

5 - cópia de documento oficial de identificação;

6 - quando as certidões criminais forem positivas, o pedido de inscrição também deverá ser instruído com as respectivas certidões de objeto e pé atualizadas de cada um dos processos indicados, bem como das certidões de execuções criminais quando for o caso.

IV – No ato da inscrição, o (a) requerente indicará número do telefone móvel que disponha de aplicativo de mensagens instantâneas, bem como o endereço eletrônico (e-mail), para

ADPF 969 MC / AL

recebimento de citações, intimações, notificações e comunicações de todos os atos relacionados ao processo eleitoral indireto, sendo de inteira responsabilidade do requerente a fidedignidade dos dados informados e o recebimento de tais comunicações.

V – Encerrado o prazo, os pedidos de inscrição serão imediatamente publicados no Diário da Assembleia Legislativa, deflagrando-se o prazo improrrogável de 48 (quarenta e oito) horas para impugnação, nos termos do art. 2º, Parágrafo único, da Lei Estadual nº 8.576/22.

VI – As impugnações serão submetidas à apreciação da Mesa Diretora imediatamente, nos termos do art. 2º, Parágrafo único, da Lei Estadual nº 8.576/22. Não sendo o caso de rejeição liminar da impugnação, o impugnado (a) será intimado pelo Diário Oficial da Assembleia Legislativa, por e-mail ou por aplicativo de mensagens indicados no registro, para apresentar recurso ou defesa no prazo improrrogável de 24 (vinte e quatro) horas, contados o prazo da publicação ou do recebimento da mensagem, o que ocorrer por último, conforme certificação nos autos.

VII – Na sessão destinada à eleição indireta para a escolha dos cargos de Governador e Vice-Governador, antes de iniciada a votação, eventuais impugnações e/ou recursos apresentados, serão julgadas pela Mesa Diretora e submetidas ao Plenário.

O autor anotou sua legitimidade ativa e defendeu o cabimento da arguição, tendo em vista que o ato combatido, regulamentar e de natureza concreta, “viola inúmeros preceitos constitucionais fundamentais”. Apontou ainda que a ADPF é “o único meio apto a reparar, de maneira efetiva e eficaz, a lesão provocada por atos regulamentares e de efeitos concretos praticados pelo Poder Público”.

No mérito, alegou a violação dos direitos ao devido processo legal, ao contraditório e à ampla defesa, “visto que não são assegurados os meios e os recursos inerentes desses direitos ao eventual candidato impugnado”.

ADPF 969 MC / AL

Acrescentou que “em que pese tentar regulamentar o devido processo legal do procedimento de impugnação ao registro de candidatura, se constata que faz formalmente, meramente através de aparência, visto que somente prevê o exíguo prazo de 24 (vinte e quatro) horas para apresentar defesa, já prevendo o julgamento da impugnação logo posteriormente ao findar-se o mencionado prazo, justamente na data e horário da eleição”.

Afirmou ainda que “ao desconsiderar a necessária obtenção da maioria dos votos válidos, estar-se-á a permitir, por exemplo, que candidatos com a maioria simples dos votos, em total afronta ao preceito fundamental constitucional contido no art. 77, §2º, da Constituição Federal e no § 1º do art. 102 da Constituição Estadual, que preveem a necessidade de obtenção da maioria absoluta dos votos na eleição para os cargos de governador e vice”.

Articulou com a necessidade de filiação partidária dos candidatos, que abrangeria também o registro da candidatura pelo partido político, além da escolha em convenção partidária.

Teceu considerações sobre o princípio da indivisibilidade da chapa majoritária, aduzindo que “todo o regramento normativo que disciplina a matéria determina que os candidatos a governador e a vice-governador deverão ser registrados conjuntamente, em chapa única e indivisível. De igual modo, a votação para ambos os cargos far-se-á de forma conjunta, sendo vedado que tanto o registro quanto a eleição sejam realizados separadamente”.

Formulou pedido de tutela de urgência para suspender os efeitos do ato questionado. Em definitivo, requereu “seja declarada a inconstitucionalidade do edital de convocação da eleição indireta para Governador e Vice-Governador do Estado de Alagoas”.

No eDOC 7, o Estado de Alagoas sustentou a inadmissibilidade da arguição de descumprimento de preceito fundamental, ao argumento de que não foi observado o princípio da subsidiariedade. Aduziu que, em verdade, o autor da arguição busca combater a Lei Estadual 8.576/2022, o que deveria ser operacionalizado por ação direta de

ADPF 969 MC / AL

inconstitucionalidade.

No mérito, contestou a probabilidade do direito alegado. Aduziu que a filiação partidária foi exigida pelo edital de convocação, que impõe a observância das “condições constitucionais e legais de elegibilidade”. Anotou que a exigência de convenção partidária é incompatível com a sistemática da eleição indireta.

Arguiu a inaplicabilidade do “princípio da unidivisibilidade de chapa”, uma vez que “o art. 77 da CF/1988 não é de observância obrigatória pelos Estados Membros no que se refere às eleições indiretas”.

Quanto ao critério majoritário de eleição, alegou que “como são admitidos múltiplos candidatos para os cargos em referência, é possível que numa primeira votação nenhum deles atinja a maioria absoluta dos votos. Assim, contemplou-se a possibilidade de que a segunda votação seja decidida com a apuração da maioria simples dos votos, desde que presente a maioria absoluta dos Deputados, evitando assim manobras políticas que impeçam a continuidade e finalização do pleito”.

Informou que o Ministro Luiz Fux, suspendeu, nos autos da Medida Cautelar na Suspensão de Liminar 1540, decisão do Tribunal de Justiça do Estado de Alagoas que autorizara a realização da eleição indireta nos termos do edital de convocação “até que o relator da ADPF 969 se manifeste naqueles autos” (eDOC 11).

Apontou a presença de perigo de dano reverso, consubstanciado em grave lesão à ordem pública, pois “decisão judicial, ao interferir no modo de funcionamento do Poder Legislativo, o impede de desempenhar suas regulares funções”.

Ao final, requereu o indeferimento do pedido liminar e que “seja inadmitida a ADPF proposta”.

Considerando a suspensão dos efeitos do ato impugnado por decisão judicial, solicitei informações à Mesa Diretora da Assembleia Legislativa do Estado de Alagoas e ao Governo do Estado de Alagoas (eDOC 13).

As informações da Mesa Diretora aportaram no eDOC 15. O órgão legislativo afirmou que a suspensão do pleito eleitoral por decisão

ADPF 969 MC / AL

judicial consiste em “grave e impactante intervenção do Poder Judiciário no regular funcionamento dos Poderes Legislativo e Executivo Estaduais”. Defendeu que as regras estabelecidas para eleição indireta observam os precedentes do Supremo Tribunal Federal sobre o tema.

No eDOC 16, o Estado de Alagoas ratificou o que alegado no eDOC 7.

Deferi o ingresso, na condição de amicus curiae, do Movimento Democrático Brasileiro – MDB, do União Brasil – UBR e do Partido da Social Democracia Brasileira – PSDB (eDOC 37).

É o relatório.

Decido.

(I) Do cabimento da arguição de descumprimento de preceito fundamental

Inicialmente, registro que esta ADPF foi ajuizada por legitimado constitucional – partido político com representação no Congresso Nacional (art. 103, VIII, da CF; e art. 2º, I, da Lei 9.882/1999) –, e devidamente subscrita por advogado com poderes específicos para o ajuizamento.

Quanto ao parâmetro de controle, não há dúvida de que o devido processo legal e as regras que estruturam o processo democrático, inclusive sob a ótica da Federação, enquadram-se entre os preceitos fundamentais que justificam a proteção via ADPF (art. 3º, I, da Lei 9882).

Em relação ao objeto da arguição, aponta-se como ato do poder público lesivo (art. 3º, II, da Lei 9882) o edital de convocação para eleição indireta dos cargos de Governador e Vice-Governador do Estado de Alagoas. O ato normativo concreto estabelece o procedimento e as condições para participação do certame.

O edital de convocação, embora referente à Lei Estadual 8.576/2022, transborda do conteúdo da Lei e regulamenta a eleição indireta em inúmeros aspectos de forma diversa da preconizada pelo diploma. Com isso, vislumbra-se confronto direto entre o ato impugnado e preceitos

ADPF 969 MC / AL

fundamentais da Constituição Federal, e não mera crise de legalidade, como afirma o Estado de Alagoas, abrindo o campo processual da ADPF.

Nessa linha, também a regra da subsidiariedade (art. 4º, §1º, da Lei 9882) foi observada. Embora de fato seja cabível o ajuizamento de ação direta de inconstitucionalidade para combater mácula em lei estadual, a questão controvertida nestes autos não se limita a essa espécie normativa, alcançando ato concreto e dela independente em seu conteúdo – o edital de convocação – o qual desafia a propositura de ADPF.

Em verdade, o ato lesivo combatido na petição inicial congrega de forma incindível o edital de convocação e a norma estadual a que faz referência. Solução judicial que obste o cabimento desta arguição, ainda que parcialmente, pode gerar perigoso vácuo institucional em momento no qual o Estado de Alagoas necessita de balizas normativas seguras para condução da transição gerencial do Poder Executivo.

De toda forma, esta Corte consolidou o entendimento de que as ações de controle concentrado de constitucionalidade são fungíveis, de modo que eventual compreensão no sentido do cabimento de ação direta de inconstitucionalidade não inviabilizaria o prosseguimento deste processo. Confira-se:

Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental conhecida como Ação Direta de Inconstitucionalidade. 2. Resolução 4.765, de 27 de novembro de 2019, do Conselho Monetário Nacional (CMN). Cobrança de tarifa de cheque especial. 3. Resolução editada pelo CMN tem caráter de norma primária. 4. Princípio da subsidiariedade e fungibilidade entre as ações diretas. 5. Atuação do CMN no campo da intervenção estatal na economia (arts. 174 e 192 da CF). Tarifa bancária com características de taxa. Possível violação ao princípio da legalidade tributária. Cobrança que coloca o consumidor em situação de vulnerabilidade econômico-jurídica. Desproporcionalidade da medida adotada pelo CMN para correção de falha de mercado. 6. Medida Cautelar deferida e referendada pelo Plenário do STF. 7. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente.

ADPF 969 MC / AL

(ADI 6407, Relator(a): GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 03/05/2021, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-091 DIVULG 12-05-2021 PUBLIC 13-05-2021)

Portanto, conheço da presente arguição de descumprimento de preceito fundamental.

(II) Dos requisitos para concessão da medida cautelar

A concessão, pelo Supremo Tribunal Federal, de medida cautelar em arguição de descumprimento de preceito fundamental tem-se mostrado instrumento apto à proteção da ordem constitucional, como demonstra a jurisprudência da Corte.

A medida cautelar em arguição de descumprimento de preceito fundamental está prevista no art. 5º da Lei 9.882/1999 e sua concessão depende do atendimento de dois pressupostos: **(1)** a plausibilidade do direito alegado e **(2)** o perigo da demora.

Verifico, na hipótese, a configuração dos requisitos ensejadores do deferimento parcial da medida cautelar.

(III) Da plausibilidade do direito alegado

A questão controvertida nesta arguição versa sobre a legitimidade do desenho institucional adotado pelo Estado de Alagoas para a resolução do problema da dupla vacância na Chefia do Poder Executivo do ente federado.

Os argumentos veiculados na petição inicial cingem-se, em síntese, aos seguintes pontos: (a) necessidade de filiação partidária para registro de candidatura; (b) (in)divisibilidade das candidaturas a Governador e Vice-Governador; (c) exigência de maioria absoluta para declaração do candidato vitorioso; e (d) observância do devido processo legal na estruturação do procedimento de inscrição dos candidatos.

(III.I) De início, e antes de analisar as alegações do requerente, anoto que o Supremo Tribunal Federal, ao longo das últimas décadas, após o

ADPF 969 MC / AL

advento da Constituição de 1988, construiu conjunto coerente de precedentes que permitem inferir com segurança as balizas dos Estados no exercício do mister constitucional em tela.

O adequado deslinde do feito, no que tange à aferição da plausibilidade do pedido, necessariamente passa pela delimitação desses parâmetros, em relação aos quais deve ser confrontada a sistemática do Estado de Alagoas.

Ainda em 1994, no julgamento de medida cautelar na ADI 1057, relativa a norma do Estado da Bahia, o Supremo Tribunal Federal formou precedente que pautou os debates da Corte nos anos subsequentes. O acórdão foi assim ementado:

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI Nº 6.571/94, DO ESTADO DA BAHIA - DUPLA VACÂNCIA DOS CARGOS DE GOVERNADOR E DE VICE-GOVERNADOR DO ESTADO - ELEIÇÃO PELA ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA PARA O EXERCÍCIO DO MANDATO RESIDUAL - MATÉRIA CUJA DISCIPLINA NORMATIVA INSERE-SE NA COMPETÊNCIA POLÍTICO-ADMINISTRATIVA DOS ESTADOS-MEMBROS - SIGILO DO VOTO NO ÂMBITO DO PODER LEGISLATIVO - EXCEPCIONALIDADE - PREVALÊNCIA DA VOTAÇÃO ABERTA - CONDIÇÕES DE ELEGIBILIDADE (CF, ART. 14, § 3º) E HIPÓTESES DE INELEGIBILIDADE (CF, ART. 14, §§ 4º A 9º) - APLICABILIDADE NECESSÁRIA AO PROCESSO DE ESCOLHA PARLAMENTAR DO GOVERNADOR E VICE-GOVERNADOR - MEDIDA CAUTELAR INDEFERIDA. - O Estado-membro dispõe de competência para disciplinar o processo de escolha, por sua Assembléia Legislativa, do Governador e do Vice-Governador do Estado, nas hipóteses em que se verificar a dupla vacância desses cargos nos últimos dois anos do período governamental. Essa competência legislativa do Estado-membro decorre da capacidade de autogoverno que lhe outorgou a própria Constituição da República. - As condições de elegibilidade (CF, art. 14, § 3º) e as hipóteses de

ADPF 969 MC / AL

inelegibilidade (CF, art. 14, § 4º a 8º), inclusive aquelas decorrentes de legislação complementar (CF, art. 14, § 9º), aplicam-se de pleno direito, independentemente de sua expressa previsão na lei local, à eleição indireta para Governador e Vice-Governador do Estado, realizada pela Assembléia Legislativa em caso de dupla vacância desses cargos executivos no último biênio do período de governo. - A cláusula tutelar inscrita no art. 14, caput, da Constituição tem por destinatário específico e exclusivo o eleitor comum, no exercício das prerrogativas inerentes ao status activae civitatis. Essa norma de garantia não se aplica, contudo, ao membro do Poder Legislativo nos procedimentos de votação parlamentar, em cujo âmbito prevalece, como regra, o postulado da deliberação ostensiva ou aberta. - As deliberações parlamentares regem-se, ordinariamente, pelo princípio da publicidade, que traduz dogma do regime constitucional democrático. A votação pública e ostensiva nas Casas Legislativas constitui um dos instrumentos mais significativos de controle do poder estatal pela Sociedade civil.

(ADI 1057 MC, Relator(a): CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 20/04/1994, DJ 06-04-2001 PP-00066 EMENT VOL-02026-02 PP-00302)

Duas diretrizes principais sobressaem desse precedente: (1) o modelo do art. 81 da Constituição Federal, que rege o problema da dupla vacância dos cargos de Presidente e Vice- Presidente da República, não é de observância obrigatória pelos Estados. Prevalece, no ponto, a **autonomia dos entes federados**. Afastou-se, por conseguinte, eventual competência da União para legislar sobre o tema com base no art. 22, inciso I, da Constituição Federal (direito eleitoral).

Essa autonomia, porém, e aqui adentramos a premissa (2), encontra **limites em outros preceitos constitucionais**, que incidem não por simetria ao modelo federal, mas, sim, pela **aplicação direta do comando da Constituição Federal à hipótese controvertida**. Era o caso, no mencionado precedente, das condições de elegibilidade e hipóteses de

ADPF 969 MC / AL

inelegibilidade (CF, art. 14), cuja aplicação decorre do acesso ao mandato eletivo, independentemente da forma de provimento do cargo.

O tema foi retomado no julgamento da ADI 2.709, em 01/08/2006, de minha relatoria, quando analisada norma do Estado de Sergipe que suprimia a eleição indireta como forma resolução do problema da dupla vacância. A regra impugnada apenas previa que o Presidente da Assembleia Legislativa ou o Presidente do Tribunal de Justiça exerceria o mandato residual.

O Tribunal observou as premissas do julgamento da ADI 1057-MC e assentou que, por força do art. 25 da Constituição Federal, o acesso ao cargo de Governador apenas ocorre por eleição, de modo que o princípio eletivo é elemento de restrição da autonomia dos Estados. O acórdão foi ementado nos seguintes termos:

Ação direta de inconstitucionalidade. 2. Emenda Constitucional nº 28, que alterou o § 2º do art. 79 da Constituição do Estado de Sergipe, estabelecendo que, no caso de vacância dos cargos de Governador e Vice-Governador do Estado, no último ano do período governamental, serão sucessivamente chamados o Presidente da Assembléia Legislativa e o Presidente do Tribunal de Justiça, para exercer o cargo de Governador. 3. A norma impugnada suprimiu a eleição indireta para Governador e Vice-Governador do Estado, realizada pela Assembléia Legislativa em caso de dupla vacância desses cargos no último biênio do período de governo. 4. Afronta aos parâmetros constitucionais que determinam o preenchimento desses cargos mediante eleição. 5. Ação julgada procedente.

(ADI 2709, Relator(a): GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 01/08/2006, DJe-088 DIVULG 15-05-2008 PUBLIC 16-05-2008 EMENT VOL-02319-02 PP-00260)

No exame da ADI 5619, Rel. Min. Roberto Barroso, DJe de 07/08/2018, o Plenário reafirmou a competência dos Estados para reger a dupla vacância do cargo de Governador, quando decorrente de causas

ADPF 969 MC / AL

não eleitorais. Restringiu-se a autonomia dos Estados nas hipóteses em que a vacância advém de causa eleitoral, quando então compete à União legislar sobre o tema. O acórdão foi assim resumido:

Direito constitucional e eleitoral. Ação direta de inconstitucionalidade. Previsão, por lei federal, de hipóteses de vacância de cargos majoritários por causas eleitorais, com realização de novas eleições. Aplicabilidade da norma às eleições para Prefeitos de Municípios com menos de duzentos mil eleitores e para o cargo de Senador da República. 1. O legislador ordinário federal pode prever hipóteses de vacância de cargos eletivos fora das situações expressamente contempladas na Constituição, com vistas a assegurar a higidez do processo eleitoral e a preservar o princípio majoritário. 2. Diferentemente do que ocorre com o Presidente e Senadores, a Constituição não estabelece expressamente uma única solução para hipótese de dupla vacância nos cargos de Governador e Prefeito. Assim, **tratando-se de causas eleitorais de extinção do mandato, a competência para legislar a respeito pertence à União, por força do disposto no art. 22, I, da Constituição Federal, e não aos entes da Federação, aos quais compete dispor sobre a solução de vacância por causas não eleitorais de extinção de mandato.** (...) 4. Ação direta de inconstitucionalidade cujo pedido se julga improcedente. Fixação da seguinte tese: “É constitucional legislação federal que estabeleça novas eleições para os cargos majoritários simples – isto é, Prefeitos de Municípios com menos de duzentos mil eleitores e Senadores da República – em casos de vacância por causas eleitorais”.

(ADI 5619, Relator(a): ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgado em 08/03/2018, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-159 DIVULG 06-08-2018 PUBLIC 07-08-2018)

Ao julgar a ADI 4298, em 31/08/2020, de minha relatoria, novamente o Supremo Tribunal Federal buscou fundamento no precedente consubstanciado na ADI 1057-MC para reafirmar a autonomia dos

ADPF 969 MC / AL

Estados na regência do tema. O acórdão recebeu a seguinte ementa:

Ação Direta de Inconstitucionalidade parcialmente conhecida. Lei 2.154/2009, do Estado do Tocantins. Eleição de Governador e Vice-Governador. Hipótese de cargos vagos nos dois últimos anos de mandato. Eleição indireta pela Assembleia Legislativa. Reprodução do disposto no art. 81, § 1º, da CF. Não obrigatoriedade. Exercício da autonomia do Estado-membro. Ação improcedente.

(ADI 4298, Relator(a): GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 31/08/2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-233 DIVULG 21-09-2020 PUBLIC 22-09-2020)

Por fim, já em 2021, o Plenário enfrentou o mérito da ADI 1057, agora sob a relatoria do Min. Dias Toffoli. **Reafirmou-se a concepção da autonomia estadual sobre a matéria, sem a observância obrigatória do art. 81 da Constituição Federal, mas com a vinculação a outros preceitos constitucionais, como aqueles previstos nos parágrafos do art. 14. Reputou legítima ainda a realização da eleição por votação aberta.** O acórdão foi assim ementado:

Ação direta de inconstitucionalidade. Lei do Estado da Bahia que regula processo de eleição indireta para os cargos de governador e vice-governador. Dupla Vacância. Opção estadual pela reprodução do modelo federal previsto no art. 81, § 1º, da CF/88. Autonomia do estado-membro para definir legislativamente o modelo e o procedimento da eleição indireta. Ação julgada improcedente. 1. A regra insculpida no art. 81, § 1º, da Constituição Federal não é de observância obrigatória pelos entes periféricos na parte em que define o modelo e o procedimento da eleição indireta. Há certa liberdade de conformação de que gozam os entes federados periféricos, na forma do art. 25 da parte permanente da Constituição Federal e do art. 11 do ADCT. No caso, optou o Estado da Bahia por implantar, no art. 102, § 2º, de sua Constituição, modelo

ADPF 969 MC / AL

equivalente ao paradigma federal . 2. O ente federado, dentro de sua autonomia e respeitadas as balizas constitucionais, definiu, de forma legítima, a ocorrência de eleição indireta por intermédio da Assembleia Legislativa. Pela peculiaridade da situação de dupla vacância e diante da omissão constitucional específica, facultou-se aos estados-membros, ao Distrito Federal e aos municípios a definição legislativa do processo de escolha, prerrogativa que não se confunde com a competência privativa da União para legislar sobre direito eleitoral, estampada no art. 22, I, da Constituição Federal. Precedentes. 3. A cláusula do voto secreto tem a finalidade de garantir ao cidadão eleitor o livre direito de escolha de seus representantes políticos, protegido dos influxos de origem econômica e social. Tal cláusula constitui o patamar mínimo, inafastável, erigido pelo poder constituinte originário a regra pétrea, ao qual se acrescentam outras garantias que previnem a turbação da livre manifestação de vontade do eleitor. 4. A presunção de garantia se inverte no caso de votações promovidas no âmbito dos órgãos legislativos, já que o dever de transparência se sobrepõe à tentativa de sigilosidade do ato deliberativo, de viés excepcional. A publicidade é a regra, sendo colocada como direito e ferramenta de controle social do Poder Público. 5. As condições de elegibilidade e inelegibilidade previstas no art. 14 da Constituição Federal são de observância cogente, a fim de se resguardar a lisura do procedimento de escolha, evitando-se o ingresso de candidatos, à socapa, nos cargos eletivos, sem observância das condições de exercício do jus honorum, em nítida fraude ao sistema de proteção fixado na Lei Fundamental. 6. Ação julgada improcedente.

(ADI 1057, Relator(a): DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, julgado em 17/08/2021, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-214 DIVULG 27-10-2021 PUBLIC 28-10-2021)

Nesse contexto, extrai-se da jurisprudência sedimentada do Supremo Tribunal Federal ao longo de décadas a autonomia relativa dos Estados na solução normativa do problema da dupla vacância da Chefia

ADPF 969 MC / AL

do Poder Executivo, que não está vinculada ao modelo e ao procedimento federal (art. 81, CF), mas tampouco pode desviar-se dos princípios constitucionais, por força do art. 25 da Constituição Federal.

Fixadas as balizas do tema, passo a enfrentar cada uma das alegações de incompatibilidade do ato impugnado com preceitos fundamentais da Constituição Federal.

(III.II) O partido autor sustenta que o edital de convocação não impõe a filiação partidária aos candidatos inscritos para eleição indireta, o que abrangeria o ingresso em partido político e a escolha do seu nome em convenção partidária.

O edital de convocação enumera os requisitos para formalização de candidatura nos seguintes termos:

II – Poderá inscrever somente a um dos cargos, em até 72 (setenta e duas) horas antes da data da realização da eleição, qualquer cidadão ou cidadã, desde que atenda a condição de ser brasileiro (a) maior de 30 (trinta) anos e respeitadas as condições constitucionais e legais de elegibilidade.

Como se vê, o ato questionado impõe a observância das condições constitucionais e legais de elegibilidade, dentre as quais se inclui a filiação partidária, nos termos do art. 14, § 3º, inciso V, da Constituição Federal.

Talvez a dúvida quanto ao alcance do preceito decorra do art. 2º da Lei 8.576/2022, segundo o qual “poderá se inscrever a um dos cargos, perante a Mesa Diretora da Assembleia, qualquer cidadão, desde que atenda a condição de ser brasileiro maior de 30 (trinta) anos, até 72 (setenta e duas) horas antes da data da realização da eleição”.

Assim, em exame preambular da questão contovertida, é necessário adequar a interpretação dos dispositivos estaduais para esclarecer que a candidatura aos cargos de Governador e Vice-Governador nas eleições indiretas relativas a situação de dupla vacância não decorrente de causa eleitoral deve observar as condições de elegibilidade e as hipóteses de inelegibilidade previstas no art. 14 da Constituição Federal e em lei

ADPF 969 MC / AL

complementar (CF, art. 14, § 9º).

Essa solução decorre da já mencionada pacífica jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, segundo a qual a autonomia dos Estados é condicionada pela incidência de normas constitucionais que regem o acesso e qualificação do mandado eletivo, independentemente da forma de provimento – se eleição direta ou indireta (ADI 1057, Rel. Min. Dias Toffoli, DJe de 28/10/2021).

Todavia, essa compreensão não autoriza que se estenda ao procedimento estadual de dupla vacância do cargo de Governador a exigência de escolha do parlamentar em convenção partidária e de registro da candidatura pelo partido político.

Isso porque os precedentes desta Corte vinculam a normatização dos Estados a preceitos da Constituição Federal, e não a exigências procedimentais declinadas na legislação ordinária, como a convenção partidária, regida pelo art. 7º e seguintes da Lei 9.504/1997.

Com efeito, a escolha em convenção partidária não possuiria assento constitucional, ao menos à luz do cenário jurisprudencial atual e ressalvado eventual entendimento em sentido contrário no exame do Tema 974 da Repercussão Geral. A matéria foi inserida no âmbito de conformação do legislador e exatamente por esse motivo esta Corte tem indeferido pedidos que buscam extrair diretamente do texto constitucional, no que tange às eleições ordinárias, o direito às candidaturas avulsas. Confira-se:

AGRAVO INTERNO EM MANDADO DE INJUNÇÃO.
CANDIDATURA AVULSA (SEM FILIAÇÃO PARTIDÁRIA)
EM ELEIÇÃO MAJORITÁRIA. AUSÊNCIA DE NORMA DE
ESTATURA CONSTITUCIONAL IMPOSITIVA DO DEVER DE
LEGISLAR, NOS MOLDES PRETENDIDOS PELO
AGRAVANTE, QUE DETERMINA O INSUCESSO DA
IMPETRAÇÃO. 1. Não há falar em lacuna técnica suscetível de
colmatação em mandado de injunção, à míngua de norma de
estatura constitucional impositiva do dever de legislar sobre o
registro de candidatura avulsa (sem filiação partidária) em

ADPF 969 MC / AL

eleições majoritárias. Precedentes desta Suprema Corte. 2. A controvérsia sobre a admissibilidade de candidatura avulsa em eleição majoritária, à luz do cotejo do art. 23 do Pacto de São José da Costa Rica com o previsto no art. 14, § 3º, da Constituição da República e na Lei nº 9.096/1995, é objeto de exame por esta Casa na via própria, considerado o decidido em questão de ordem no ARE nº 1.054.490, reautuado como RE nº 1.238.853, paradigma do tema nº 974 da repercussão geral (“possibilidade de candidaturas avulsas para pleitos majoritários”). 3. Agravo interno conhecido e não provido.

(MI 6938 AgR, Relator(a): ROSA WEBER, Tribunal Pleno, julgado em 24/08/2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-229 DIVULG 16-09-2020 PUBLIC 17-09-2020)

Portanto, o regramento infraconstitucional do tema atinente à convenção partidária não pode reger o desenho institucional adotado pelos Estados (CF, art. 25), no que concerne à temática da dupla vacância engendrada por causas não eleitorais.

A ressaltar essa óptica, o Supremo Tribunal Federal, no exame da ADI 5619, Rel. Min. Roberto Barroso, DJe de 07/08/2018, distinguiu o regime jurídico da dupla vacância decorrente de causas eleitorais, quando incide a legislação da União, da sistemática de colmatação da dupla vacância resultante de causas não eleitorais, hipótese na qual cabe aos Estados elaborar a legislação pertinente, observados os preceitos constitucionais.

Por conseguinte, inexistente plausibilidade jurídica, à luz do cenário jurisprudencial, na tese que interpreta a condição constitucional de elegibilidade da filiação partidária de modo a abranger também a escolha em convenção da agremiação, prevista na legislação ordinária.

Dessa forma, é imperativo o acolhimento apenas parcial do pedido de tutela de urgência quanto ao ponto, para conferir interpretação conforme à Constituição Federal ao item II do edital de convocação para eleição indireta do Estado de Alagoas e por decorrência lógica ao art. 2º da Lei 8.576/2022, para estabelecer que (1) nos termos do precedente firmado na ADI 1057, Rel. Min. Dias Toffoli, DJe de 28/10/2021, a

ADPF 969 MC / AL

candidatura ao certame condiciona-se à observância das condições constitucionais de elegibilidade e das hipóteses de inelegibilidade previstas no art. 14 da Constituição Federal e na Lei Complementar a que se refere o § 9º do art. 14; e (2) a filiação partidária não pressupõe a escolha em convenção partidária, tampouco o registro da candidatura pelo partido político.

(III.III) O requerente afirma que o art. 77 da Constituição Federal veda o registro e a votação separadamente dos candidatos aos cargos de Governador e Vice-Governador, inclusive quando em jogo a eleição indireta voltada a suprir a dupla vacância.

Quanto ao ponto, o ato questionado assim rege a matéria:

I – O interessado deverá apresentar o registro de sua candidatura a Governador ou Vice-Governador perante a Mesa Diretora da Assembleia Legislativa para concorrer as Eleições Indiretas a ser realizada em Sessão Extraordinária, exclusiva, no dia 02 de maio de 2022, às 10h, no Plenário Deputado Tarcisio de Jesus da Assembleia Legislativa do Estado de Alagoas.

O art. 4º da Lei 8.576/2022 do Estado de Alagoas, por sua vez, estabelece que “a eleição dar-se-á mediante voto nominal e aberto, e em escrutínios distintos, o primeiro, para Governador, e o outro, para Vice-Governador, exigida maioria absoluta de votos, em primeiro escrutínio, e maioria simples, em segundo escrutínio, presente a maioria absoluta dos Deputados”.

Depreende-se da redação dos dispositivos que tanto a inscrição da candidatura quanto a eleição aos cargos de Governador e Vice-Governador foram segregadas pelo ente federativo. Ou seja, não há chapa para os cargos, mas candidaturas individuais.

Convém pontuar que a questão relativa à cindibilidade das candidaturas a Governador e Vice-Governador em situações de dupla vacância não foi enfrentada diretamente pelo Supremo Tribunal Federal nos precedentes sobre a matéria.

Nada obstante, é possível extrair da cadeia de posicionamentos

ADPF 969 MC / AL

premissas que permitem aferir a plausibilidade da tese defendida pelo partido autor.

De fato, ao assentar a autonomia relativas dos Estados na regência da matéria, o Supremo Tribunal Federal distinguiu normas relativas ao modelo e ao procedimento da eleição indireta, daquelas concernentes ao próprio mandato eletivo ou ao seu exercício.

Nesse sentido, o Min. Dias Toffoli, relator da ADI 1057, concluiu que “a regra insculpida no art. 81, § 1º, da Constituição Federal não é de observância obrigatória pelos entes periféricos **na parte em que define o modelo e o procedimento da eleição indireta.** Gozam os estados-membros, como entes federados periféricos, de **certa liberdade de conformação, na forma do art. 25 da parte permanente da Constituição Federal e do art. 11 do ADCT**”.

Com base nesse raciocínio, o Tribunal preconiza que os Estados estão vinculados às condições de elegibilidade e hipóteses de inelegibilidade, tanto pela incidência direta desses preceitos constitucionais (CF, art. 25), quanto pela sua natureza, já que referentes ao próprio mandato eletivo, e não ao modelo ou procedimento de eleição indireta.

Diante dessa distinção, e em análise preambular da matéria, a unicidade da chapa de Governador e Vice-Governador, cujo fundamento constitucional reside nos arts. 28 e 77 da Constituição Federal, não consiste em elemento funcional aderente exclusivamente ao procedimento de eleição, referindo-se também e primordialmente ao próprio modo de exercício dos cargos.

A ressaltar essa óptica, as próprias atribuições do Vice-Presidente previstas de forma sucinta no parágrafo único do art. 79 da Constituição Federal denotam o seu espaço de atuação, coadjuvante e complementar àquele do Presidente. Senão vejamos:

Art. 79. Substituirá o Presidente, no caso de impedimento, e suceder-lhe-á, no de vaga, o Vice-Presidente.

Parágrafo único. O Vice-Presidente da República, além de outras atribuições que lhe forem conferidas por lei

ADPF 969 MC / AL

complementar, auxiliará o Presidente, sempre que por ele convocado para missões especiais.

Com efeito, o objetivo do art. 77 é assegurar que a Chefia do Poder Executivo desempenhe as funções em comunhão mínima de propósitos, especialmente sob o ponto de vista ideológico. E a experiência democrática brasileira corrobora a importância conferida a esse princípio, uma vez que a eleição dos pleitos de Presidente e Vice-Presidente da República foi ingrediente importante de graves crises institucionais do país, conforme já registrei em sede doutrinária:

“A eleição do Presidente da República resulta, também, na eleição do candidato a Vice-Presidente com ele registrado (CF, art. 77, § 1º). Sob a Constituição de 1946, o Presidente e o Vice-Presidente eram eleitos separada e simultaneamente em todo o País. Na vigência da Constituição de 1967, o Vice-Presidente era considerado eleito com o Presidente registrado conjuntamente e para igual mandato.

Situações inusitadas ocorreram na História, com a eleição para os cargos de direção do País de candidatos com posições políticas antagônicas. Na eleição de 1960, embora a UDN tivesse apresentado como candidatos à Presidência e Vice, respectivamente, Jânio Quadros e Milton Campos, e o PSD, o Marechal Lott e João Goulart, acabaram por ser eleitos Jânio Quadros como Presidente e João Goulart como Vice-Presidente. Quando da renúncia de Jânio Quadros, em 25-8-1961, instaurou-se crise política na qual se questionava fortemente a posse de João Goulart. A solução para o conflito foi a adoção do parlamentarismo (Emenda Constitucional de 2-9-1961). João Goulart assumiu a Presidência em 8-9-1961¹³. Posteriormente, o Presidente João Goulart submeteu uma proposta de plebiscito com o objetivo de retorno ao presidencialismo, que foi aprovada.

Grave crise institucional instaurou-se também com o agravamento do estado de saúde do Presidente Costa e Silva, durante o governo militar. Diante da resistência manifesta dos

ADPF 969 MC / AL

militares com a assunção ao cargo de Presidente pelo Vice-Presidente Pedro Aleixo, foi editado o Ato Institucional n. 12, de 31- 8- 1969, segundo o qual, enquanto durasse o impedimento temporário do Presidente da República, as funções presidenciais seriam exercidas pelos Ministros da Marinha de Guerra, do Exército e da Aeronáutica Militar. Em 14- 10- 1969, foi editado o Ato Institucional n. 16, que declarava vago o cargo de Presidente da República e também o de Vice- Presidente, e reafirmava que, enquanto não realizadas eleição e posse do Presidente e Vice- Presidente, a chefia do Poder Executivo continuaria a ser exercida pelos Ministros militares (arts. 2º e 3º)” (MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. 16ª ed. São Paulo: Saraiva, 2020, p. 1047-1048).

Da mesma forma, o Tribunal Superior Eleitoral também tem conferido importância ímpar a esse princípio, excepcionando sua incidência apenas quando necessário, por razões supervenientes ao registro, prestigiar a própria soberania popular expressa no voto. Confira-se, a propósito, elucidativa ementa de recente acórdão daquela Corte:

(...) 1. O princípio da unicidade e indivisibilidade das chapas (cognominado também de princípio da irregistrabilidade da chapa incompleta ou insuficientemente formada) ostenta status constitucional, ex vi de seus arts. 77, § 1º, e 28. Em linha de princípio, não se admite, portanto, que apenas um nacional formalize seu registro de candidatura, a qual, juridicamente, fora concebida para ser dúplice ou plúrima (FUX, Luiz; FRAZÃO, Carlos Eduardo. *Novos Paradigmas do Direito Eleitoral*. Belo Horizonte: Fórum, 2016, p. 171-172). 2. A substituição dos candidatos, enquanto potestade legal conferida à grei partidária ou a coligação, nos termos do caput do art. 13 da Lei das Eleições, justifica-se nas seguintes hipóteses: (i) que tenha sido considerado inelegível, (ii) que tenha renunciado ou (iii) que venha a falecer, após o termo final do prazo legal para o registro de candidatura ou, ainda, nas hipóteses de

ADPF 969 MC / AL

indeferimento e cancelamento de registro de candidato. Trata-se, assim, de exceções à regra geral segundo a qual os requerimentos da chapa majoritária deverão ser julgados em uma única assentada e somente serão deferidos se ambos estiverem aptos. (...) 5. A impossibilidade do registro de uma chapa majoritária incompleta não deve conduzir, inexoravelmente, à total invalidação dos votos por ela amealhados, sobretudo quando a desarticulação da composição política (i) desponte de uma circunstância superveniente a um deferimento prévio ou inicial (o que gera para a chapa uma expectativa mínima no sentido de que a decisão positiva possa ser restaurada por este Tribunal Superior); (ii) ocorra em momento tardio, impossibilitando a substituição do candidato afetado; e (iii) incida sobre o candidato a Vice, sem a presença de circunstâncias excepcionais que o retirem da condição de mero adjunto no processo de canalização da preferência eleitoral. E não há qualquer heterodoxia nesse raciocínio. 6. In casu, a) a questão que se coloca, portanto, cinge-se à possibilidade (ou não) de, em certos casos, o Tribunal estabelecer soluções intermediárias, com vistas a acomodar interesses abstratamente contrapostos, como a necessidade de afastar do pleito candidatos considerados inelegíveis sem ignorar as legítimas opções populares refletidas no escrutínio nas urnas (...)

(Recurso Especial Eleitoral nº 8353, Acórdão, Relator(a) Min. Herman Benjamin, Relator(a) designado(a) Min. Luiz Fux, Publicação: DJE - Diário da justiça eletrônica, Data 14/09/2018)

Nesse contexto, tendo em vista que o princípio da unicidade da chapa de Governador e Vice-Governador é indissociável do próprio modelo constitucional de exercício desses cargos, verifico, em análise perfunctória, a plausibilidade jurídica do pedido liminar quanto a este ponto.

Por conseguinte, é imperioso conferir interpretação conforme à Constituição Federal ao item I do edital de convocação e ao art. 4º da Lei 8.576/2022, para estabelecer que o registro e votação dos candidatos a

ADPF 969 MC / AL

Governador e Vice-Governador deve ser realizado em chapa única.

(III.IV) No que concerne à alegada necessidade de maioria absoluta para declaração do vencedor da eleição indireta, o edital de convocação para o certame eleitoral não rege o escrutínio. O tratamento da matéria foi confiado à lei estadual, que o fez nos seguintes termos:

Art. 4º A eleição dar-se-á mediante voto nominal e aberto, e em escrutínios distintos, o primeiro, para Governador, e o outro, para Vice-Governador, exigida maioria absoluta de votos, em primeiro escrutínio, e maioria simples, em segundo escrutínio, presente a maioria absoluta dos Deputados.

A possibilidade de declaração do vencedor por maioria simples é autorizada apenas no segundo escrutínio, caso não configurada a maioria absoluta no primeiro.

A análise da norma impõe lembrar o entendimento desta Corte no sentido de que as regras exclusivamente atinentes ao modelo e ao procedimento da eleição de Governador em caso de dupla vacância estão reservadas à conformação livre do ente federativo.

A regra da maioria, enquanto critério de averiguação do candidato vencedor, não se mostra, em análise perfunctória, afetada a qualquer preceito constitucional que vincule os Estados e o Distrito Federal. É necessário prestigiar a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, no que tange ao espaço reservado à autonomia do ente subnacional.

A par desse aspecto, a sucessão de escrutínios com critérios majoritários distintos não parece infirmar a validade e legitimidade do processo de escolha do Governador e do Vice-Governador pela Assembleia Legislativa.

Em verdade, a solução adotada pelo Estado de Alagoas afigura-se necessária, para que o impasse institucional não se instale nas hipóteses em que grupos parlamentares minoritários sejam capazes de bloquear qualquer solução que imponha maioria absoluta.

Assim, não vislumbro, neste momento processual, plausibilidade na tese de que os Estados devem adotar o critério da maioria absoluta no

ADPF 969 MC / AL

procedimento de eleição indireta, mimetizando o disposto no art. 77 da Constituição Federal.

(III.V) Por fim, analiso a alegada violação ao devido processo legal na regulamentação do procedimento de inscrição dos candidatos. Neste ponto, a argumentação do requerente diverge dos demais tópicos porque não mais concerne à delimitação da autonomia do desenho institucional adotado pelo Estado de Alagoas, mas, sim, ao cotejo do procedimento de registro das candidaturas com o direito fundamental ao devido processo legal.

Feita essa ressalva, transcrevo os dispositivos impugnados:

V – Encerrado o prazo, os pedidos de inscrição serão imediatamente publicados no Diário da Assembleia Legislativa, deflagrando-se o prazo improrrogável de 48 (quarenta e oito) horas para impugnação, nos termos do art. 2º, Parágrafo único, da Lei Estadual nº 8.576/22.

VI – As impugnações serão submetidas à apreciação da Mesa Diretora imediatamente, nos termos do art. 2º, Parágrafo único, da Lei Estadual nº 8.576/22. Não sendo o caso de rejeição liminar da impugnação, o impugnado (a) será intimado pelo Diário Oficial da Assembleia Legislativa, por e-mail ou por aplicativo de mensagens indicados no registro, para apresentar recurso ou defesa no prazo improrrogável de 24 (vinte e quatro) horas, contados o prazo da publicação ou do recebimento da mensagem, o que ocorrer por último, conforme certificação nos autos.

VII – Na sessão destinada à eleição indireta para a escolha dos cargos de Governador e Vice-Governador, antes de iniciada a votação, eventuais impugnações e/ou recursos apresentados, serão julgadas pela Mesa Diretora e submetidas ao Plenário.

Como se vê, os preceitos revelam estrutura suficientemente dialógica, com a possibilidade de impugnação das inscrições e apresentação de defesa, com o subsequente julgamento da questão pela Mesa Diretora, cujo crivo é convalidado pelo Plenário da Assembleia.

ADPF 969 MC / AL

Há, portanto, a oportunidade de apresentação de argumentos e documentos pelos envolvidos, bem como a análise das alegações por órgãos superpostos da Casa Legislativa.

A averiguação da conformidade do procedimento de inscrição dos candidatos com o postulado do devido processo legal deve considerar também a finalidade do certame e seu contexto constitucional. Confirma-se, a propósito, precedente do Tribunal que assentou a validade dos prazos exíguos da legislação eleitoral para o direito de resposta:

Ação direta de inconstitucionalidade. Lei nº 13.188, de 11 de novembro de 2015. Direito de resposta ou retificação do ofendido em matéria divulgada, publicada ou transmitida por veículo de comunicação social. Rito especial para o exercício desse direito. (...) 9. O exercício do direito de resposta é regido pelo princípio da imediatidade (ou da atualidade da resposta). Portanto, a ação que reconhece esse direito encerra procedimento cuja efetividade depende diretamente da celeridade da prestação jurisdicional, o que justifica os prazos estipulados pelos arts. 5º, § 2º; 6º e 7º da Lei nº 13.188/15, os quais não importam em violação do devido processo legal. (...)

(ADI 5418, Relator(a): DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, julgado em 11/03/2021, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-099 DIVULG 24-05-2021 PUBLIC 25-05-2021)

A legislação eleitoral em geral, mesmo quando não concernente ao direito de resposta, apresenta prazos mais exíguos que as normas processuais de outros ramos, por imperativos próprios de sua finalidade.

Nessa linha, também na solução do problema da dupla vacância verifica-se a necessidade de procedimento de registro de candidatura célere, com prazos mais exíguos, de modo a permitir que o impasse institucional não se prolongue demasiadamente.

A par desse aspecto, os meios de defesa e impugnação apresentados são compatíveis com a complexidade dos fatos a serem demonstrados pelos candidatos. A comprovação do preenchimento dos requisitos legais e constitucionais é documental e pode ser obtida em regra na rede

ADPF 969 MC / AL

mundial de computadores.

Convém pontuar que o partido autor, a despeito de articular com a necessidade de prova técnica e com a existência de prejuízo aos candidatos em virtude do procedimento de inscrição, não colacionou nenhuma situação concreta que evidenciasse a desproporcionalidade da norma, no sentido de restringir a participação no certame.

Em análise inicial das alegações, não há, portanto, incompatibilidade entre os prazos e meios de impugnação e as exigências a serem cumpridas para validação da inscrição; tampouco irrazoabilidade ou desproporcionalidade a impor a intervenção jurisdicional, especialmente em caráter liminar.

(III.VI) Por fim, consigno que o art. 4º da Lei 8.576/2022 do Estado de Alagoas estabelece que “a eleição dar-se-á mediante voto nominal e aberto”. Essa opção do legislador estadual quanto ao modo de votação não é objeto desta arguição de descumprimento de preceito fundamental.

Contudo, a partir de compreensão alargada do postulado da causa de pedir aberta em ações de controle concentrado de constitucionalidade e considerada a necessidade de conferir solução abrangente ao litígio estadual, sobretudo diante da circunstância de que esse aspecto da norma é impugnado nos autos da Suspensão de Liminar 1540, passo à análise do tema.

E ao fazê-lo, verifico que no recente e paradigmático julgamento da ADI 1057, Rel. Min. Dias Toffoli, DJe de 28/10/2021, o Plenário da Corte assentou a legitimidade do arranjo do Estado da Bahia no sentido da votação aberta.

Ponderou-se, na oportunidade, que “a publicidade é a regra, sendo colocada como direito e ferramenta de controle social do Poder Público. Tal entendimento fundamentou, inclusive, a recente Emenda Constitucional nº 76, de novembro de 2013, que aboliu a votação secreta nos casos de perda de mandato de deputado ou de senador e de apreciação de veto”.

À época, ressalvei meu entendimento, sem inaugurar corrente divergente, por reputar legítimos, na hipótese de eleição indireta, os

ADPF 969 MC / AL

modelos de votação aberta e fechada. Confira-se excerto do voto:

Ressalvo meu entendimento apenas quanto à afirmação de que a garantia do voto secreto inverte-se no caso de votação promovida pelo Poder Legislativo, onde a publicidade é a regra. Embora reconheça, como afirmou o Min. Dias Toffoli, que a transparência de votação é um importante instrumento de controle social, e, por isso, deve prevalecer à sigiliosidade do ato deliberativo – o que de fato se verifica para as votações em matérias gerais no âmbito do Poder Legislativo –, entendo que a sistemática de votação referente às altas decisões políticas de interesse local se encontra inserida na liberdade de conformação do ente federativo e não deve observância a nenhum modelo preexistente, uma vez ausente previsão constitucional expressa sobre a questão.

A meu ver, nada impediria, por exemplo, a previsão de sigiliosidade para a referida votação, como ocorre, por exemplo, em nível federal (Lei 4.321/64). Isso porque a definição da ordem política reflete as tensões político-ideológicas prevalentes no âmbito da Assembleia Legislativa em determinado momento, as quais também merecem proteção de influências externas ou de incentivos diversos, provenientes de candidatos ao Poder Executivo, de lideranças partidárias ou de interesses privados, de acordo com a realidade local.

Embora o voto aberto permita maior accountability das ações parlamentares pelo eleitorado, o voto secreto tem o benefício, em determinados casos, de garantir a maior independência e autonomia dos membros do Poder Legislativo local, de modo a evitar tentativas de cooptação por sanções premiais, já que torna impossível a contraprova da votação.

Ante o exposto, ressalvo meu entendimento quanto ao ponto, mas acompanho o Relator pela improcedência do pedido, tendo em vista que as matérias em questão encontram-se inseridas da liberdade de conformação do Estado-membro, no exercício de sua capacidade de autogoverno e auto-organização.

ADPF 969 MC / AL

Dessa forma, sob qualquer ângulo que se analise o tema, a previsão da votação aberta pelo diploma alagoano não contraria a Constituição Federal.

(IV) Do perigo da demora

Conforme demonstrado no tópico anterior, esta arguição de descumprimento de preceito fundamental guarda íntima relação com os princípios democrático e federativo, do que decorre de forma direta e evidente o perigo da demora na entrega da prestação jurisdicional.

A questão constitucional alusiva à dupla vacância é sensível, com repercussões práticas profundas no funcionamento cotidiano da máquina estatal. Trata-se de atípica situação de acefalia institucional que por esse mesmo motivo recebeu do Constituinte prazo peremptório de 30 dias para solução.

No caso dos autos, a vacância da última vaga ocorreu no dia 2 de abril de 2022, de modo que o próprio prazo constitucional impõe a esta Corte a urgência no desate do conflito.

Portanto, a questão submetida à Corte nesta arguição, em sede liminar, reveste-se de urgência que justifica sua imediata apreciação, de modo a nortear com segurança e celeridade os parâmetros de realização do pleito estadual.

(V) Dispositivo

Ante o exposto, **defiro em parte** a medida cautelar requerida, *ad referendum do Plenário* (art. 21, V, do RISTF; art. 5, § 1º, da Lei 9.882/1999), para:

(a) conferir **interpretação conforme à Constituição Federal ao item I do edital de convocação** e ao art. 4º da Lei 8.576/2022, para estabelecer que **o registro e a votação dos candidatos a Governador e Vice-Governador devem ser realizados em chapa única;**

(b) para conferir interpretação conforme à Constituição Federal ao item II do edital de convocação para eleição indireta do Estado de Alagoas e por decorrência lógica ao art. 2º da Lei 8.576/2022, para estabelecer que (1) nos termos do precedente firmado na ADI 1057, Rel. Min. Dias Toffoli, DJe de 28/10/2021, a candidatura ao certame condiciona-se à observância das condições constitucionais de elegibilidade e das hipóteses de inelegibilidade previstas no art. 14 da Constituição Federal e na Lei Complementar a que se refere o § 9º do art. 14; e (2) a filiação partidária não pressupõe a escolha em convenção partidária, tampouco o registro da candidatura pelo partido político; e

(c) determinar a imediata reabertura do prazo para inscrição no certame eleitoral, nos termos do item III do edital de convocação, observados os parâmetros estabelecidos nesta decisão.

Comunique-se, com urgência.

Oficie-se ao eminente Ministro Presidente, Luiz Fux, relator da Suspensão de Liminar 1540, com cópia desta decisão.

Na sequência, inclua-se em pauta para o julgamento colegiado do referendo da medida cautelar em Plenário Virtual.

Publique-se.

Brasília, 09 de maio de 2022.

Ministro **GILMAR MENDES**

Relator

Documento assinado digitalmente