

Excelentíssimo Senhor Ministro **LUIZ FUX**  
Presidente do Supremo Tribunal Federal

**O DIRETÓRIO NACIONAL DO PROGRESSISTAS - PP**, agremiação partidária devidamente inscrita no CNPJ sob o nº 00.887.169/0001-05, registrada no c. Tribunal Superior Eleitoral (TSE) conforme Resolução nº 19.386, publicada no DJU de 16.12.1995, com sede no Senado Federal - anexo 1 - andar 17, Brasília, DF, CEP 70165-900, neste ato representado por seu Presidente, o Senador Ciro Nogueira Lima Filho (doc. 01), por seus procuradores abaixo assinados (doc. 02), vem à presença de Vossa Excelência, com fundamento no § 1º do art. 102 da Constituição Federal e no art. 1º e seguintes da Lei 9.882/1999, propor

**AÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL - ADPF**  
**(COM PEDIDO DE MEDIDA CAUTELAR)**

em face de interpretação inconstitucional adotada pelo Tribunal Superior Eleitoral-TSE, que ofende os arts. 2º, inciso II do art. 5º, 14, 16, 121, todos da Constituição Federal, bem como o art. 8º, item 2, alínea “h”, da Convenção Americana de Direitos Humanos (*Pacto de San José da Costa Rica*), devidamente internalizado à ordem jurídica brasileira através do Decreto 678/1992.

## 1. CABIMENTO.

### 1.1. PRECEITOS FUNDAMENTAIS VIOLADOS.

Em síntese, cinge-se a presente demanda à decisão do Pleno do Tribunal Superior Eleitoral que, em inequívoca viragem jurisprudencial de aplicação imediata, fixou novo entendimento quanto à aplicação do art. 257, §2º, do Código Eleitoral, ao excluir a inelegibilidade<sup>1</sup> decorrente de uma decisão de órgão colegiado do efeito suspensivo atribuído aos recursos ordinários<sup>2</sup>, ao entendimento de que o referido efeito suspensivo estaria limitado aos efeitos diretos da decisão condenatória (*e limitados aos casos que versarem sobre cassação de registro, afastamento do titular ou perda de mandato eletivo*)<sup>3</sup>.

Não obstante a dissonância latente com dispositivo do texto constitucional, a fixação do novo entendimento, com aplicação imediata, pelo TSE ofende:

- (a) A regra da separação dos poderes, ao imiscuir-se em matéria de competência exclusiva do Congresso Nacional (*artigo 22 c.c. o art. 48, ambos da CF*), atribuindo nova aplicação para o dispositivo legal – a qual, dissociada de mera controvérsia doutrinária, concretiza estado de incerteza, bem como põe em xeque a própria eficácia da decisão legislativa;
- (b) O princípio da reserva legal, art. 5º CF, ao inovar a ordem jurídica primária ao criar obrigação processual não prevista em lei;
- (c) O princípio da anterioridade em matéria eleitoral, ao não observar o art. 16 da CF, seja em razão de viragem jurisprudencial, seja ao introduzir interpretação surpresa de dispositivo legal (*§2º do art. 257 do CE*) - conduta esta expressamente vedada, inclusive, por este

---

<sup>1</sup> No direito eleitoral brasileiro temos dois tipos de inelegibilidade: a primeira, é a inelegibilidade como sanção, historicamente contemplada no inciso XIV do art. 22 da LC nº 64/90; a segunda, é a inelegibilidade decorrente do mero julgamento por órgão colegiado, novo conceito introduzido no Direito Eleitoral com a edição da LC nº 135/2010.

<sup>2</sup> Art. 257 - Os recursos eleitorais não terão efeito suspensivo

§ 2º O recurso ordinário interposto contra decisão proferida por juiz eleitoral ou por Tribunal Regional Eleitoral que resulte em cassação de registro, afastamento do titular ou perda de mandato eletivo será recebido pelo Tribunal competente com efeito suspensivo. (Incluído pela Lei nº 13.165, de 2015)

<sup>3</sup> Art. 121. Lei complementar disporá sobre a organização e competência dos tribunais, dos juízes de direito e das juntas eleitorais. § 4º - Das decisões dos Tribunais Regionais Eleitorais somente caberá recurso quando: III - versarem sobre inelegibilidade ou expedição de diplomas nas eleições federais ou estaduais; IV - anularem diplomas ou decretarem a perda de mandatos eletivos federais ou estaduais;

Supremo Tribunal Federal, em entendimento firmado no Tema 564 de repercussão geral <sup>4</sup>;

- (d) O princípio do duplo grau de jurisdição, ínsito nos recursos de natureza ordinária (*arts. 121 da CF c.c. 276 do CE*);
- (e) A soberania popular<sup>5</sup>, por obstar o regular seguimento do pleito eleitoral em virtude da mudança repentina de entendimento.

Se da mera exposição dos preceitos já se extrai a plausibilidade da proposição da presente arguição, ao final desta exordial, após a melhor demonstração do contorno fático da demanda, restará incontestado a caracterização da violação às normas fundamentais enumeradas supra.

## 1.2 LEGITIMIDADE *IN CONCRETO* PARA ARGUIR O DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. ENTENDIMENTO CONSOLIDADO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL.

Quando se discutia a aplicação das alíneas “d”, “e”, “g” e “h”, do inciso I do art. 1º da LC nº 64/90, ao fundamento da auto aplicabilidade do § 9º do art. 14 da Constituição Federal, estava **em foco na ADPF nº 144 exatamente uma interpretação dada pelo TSE no tocante à inelegibilidade**, oportunidade na qual o ilustre Ministro **CELSO DE MELLO** registrou<sup>6</sup>:

**ADMISSIBILIDADE DO AJUIZAMENTO DE ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL CONTRA INTERPRETAÇÃO JUDICIAL DE QUE POSSA RESULTAR LESÃO A PRECEITO FUNDAMENTAL. EXISTÊNCIA DE CONTROVÉRSIA RELEVANTE NA ESPÉCIE, AINDA QUE NECESSÁRIA SUA DEMONSTRAÇÃO APENAS NAS ARGUIÇÕES DE DESCUMPRIMENTO DE CARÁTER INCIDENTAL. OBSERVÂNCIA, AINDA, NO CASO, DO POSTULADO DA SUBSIDIARIEDADE. MÉRITO: **RELAÇÃO ENTRE PROCESSOS JUDICIAIS, SEM QUE NELES HAJA CONDENAÇÃO IRRECORRÍVEL, E O EXERCÍCIO, PELO CIDADÃO, DA CAPACIDADE ELEITORAL PASSIVA****

---

<sup>4</sup> Tema de Repercussão Geral 564: “**(...) II - As decisões do Tribunal Superior Eleitoral - TSE que, no curso do pleito eleitoral ou logo após o seu encerramento, impliquem mudança de jurisprudência não têm aplicabilidade imediata**” - STF, Plenário, RE 637.485/RJ, Rel. Min Gilmar Mendes, Dj de 21/05/2013

<sup>5</sup> Parágrafo único do Art. 1º - Todo poder emana do povo, que o exerce por meio de seus representantes eleitos; Art. 14 – A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto

<sup>6</sup> STF, ADPF 144, Relator(a): CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 06/08/2008, DJe-035 DIVULG 25-02-2010 PUBLIC 26-02-2010 EMENT VOL-02391-02 PP-00342 RTJ VOL-00215-01 PP-00031.

Em sua obra<sup>7</sup> sobre a ADPF, o ilustre Ministro **GILMAR MENDES** segue na mesma direção ao consignar que “***Pode ocorrer a lesão a preceito fundamental em simples interpretação judicial do texto constitucional***”. Nesses casos, concluiu Sua Excelência:

***“Assim, o ato judicial de interpretação direta de um preceito fundamental poderá conter uma violação da norma constitucional. Nessa hipótese, caberá a propositura de arguição de descumprimento para afastar a lesão a preceito fundamental resultante desse ato judicial, nos termos do art. 1º da Lei n. 9.882/99”.***

Tanto o precedente como a doutrina são importantes para o caso, pois aqui também pretende-se demonstrar que, **mesmo tratando-se de uma interpretação judicial, é cabível a presente arguição.**

De igual modo, embora não se desconheça que há quem equivocadamente entende que o cabimento da ADPF reclame a existência de mais de um pronunciamento judicial para sua procedibilidade, é convir, todavia, que esse equívoco decorre de uma falsa percepção, na medida em que – ***além de não constituir exigência legal – a lei não contempla esse requisito***<sup>8</sup>.

A esse respeito, é de se ressaltar que, nos descumprimentos aos preceitos fundamentais ora indicados, a interpretação inconstitucional foi exarada pelo Pleno do TSE – colegiado máximo do órgão de cúpula da jurisdição especializada eleitoral e cuja função precípua, portanto, acaba por ser a uniformização jurisprudencial na matéria.

Ainda que, à guisa de argumentação, pudesse se alegar que se está diante de um único acórdão, a transcendência dos efeitos da viragem jurisprudencial que decorreu do ato impugnado e a plausibilidade de replicação das máculas às cláusulas constitucionais aqui apontadas pelos outros órgãos da Justiça Eleitoral são, portanto, consequência indissociável da decisão.

---

<sup>7</sup> MENDES, Gilmar F. *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental: comentário à Lei n.º 9.882, de 3-12-1999*, São Paulo: Saraiva, 2007, fl. 72

<sup>8</sup> Art. 1º A arguição prevista no § 1º do art. 102 da Constituição Federal será proposta perante o Supremo Tribunal Federal, e terá por objeto evitar ou reparar lesão a preceito fundamental, resultante de ato do Poder Público. Parágrafo único. Caberá também arguição de descumprimento de preceito fundamental: I - quando for relevante o fundamento da controvérsia constitucional sobre lei ou ato normativo federal, estadual ou municipal, incluídos os anteriores à Constituição; (Vide ADIN 2.231-8, de 2000)

**A conclusão decorre, especialmente, do comando do inciso V do art. 927 do CPC<sup>9</sup>, a demonstrar – de forma ainda mais concreta – que a intervenção do STF através da presente ADPF é o único meio de sanar as graves lesões que se vislumbram de maneira ampla, irrestrita e efetiva.**

Além disso, não é o fato de o STF ter conhecido de várias ADPFs que envolviam mais de uma ação, que estaria excluída sua utilização onde apenas uma já veiculasse uma transgressão à preceito fundamental. Nesse diapasão, nem seria crível que essa nobre ação constitucional, verdadeira *primus inter pares*, exigisse que sua viabilidade ficasse condicionada a uma série de reiteradas violações para que se pudesse preservar, em controle concentrado, um ou vários preceitos fundamentais.

O tema da subsidiariedade foi bem delineado e tem entendimento firme que vigora no STF desde a **ADPF nº 33<sup>10</sup>**, relator o ilustre Ministro **GILMAR MENDES**:

*“Assim, tenho em vista o caráter acentuadamente objetivo da arguição de descumprimento, o juízo de subsidiariedade há de ter em vista, especialmente, os demais processos objetivos já consolidados no sistema constitucional. Nesse caso, cabível a ação direta de inconstitucionalidade ou de constitucionalidade, não será admissível arguição de descumprimento. **Em sentido contrário, não sendo admitida a utilização de ações direta de constitucionalidade ou de inconstitucionalidade – isto é, não se verificando a existência de meio apto para solver a controvérsia constitucional relevante de forma ampla, geral e imediata –, há de se entender possível a utilização da arguição de descumprimento de preceito fundamental.”***

No caso dos autos, o controle objetivo de constitucionalidade da interpretação do TSE não se mostra viável na via da **ação direta de inconstitucionalidade<sup>11</sup>**, uma vez que não está em foco a inconstitucionalidade de dispositivo de lei ou ato normativo, mas sua interpretação.

---

<sup>9</sup> CPC. Art, 927. Os juízes e os tribunais observarão: (...) V – a orientação do plenário ou do órgão especial aos quais estiverem vinculados.

<sup>10</sup> Medida Cautelar em Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental julgada em 29/10/2004, Publicação: 06/08/2004

<sup>11</sup> Art. 3o A petição indicará: I - o dispositivo da lei ou do ato normativo impugnado e os fundamentos jurídicos do pedido em relação a cada uma das impugnações;

Muito menos na da **ação declaratória de constitucionalidade**, onde, aí sim, o legislador fixou como requisito a existência de controvérsia judicial<sup>12</sup> (**mais de um caso**<sup>13</sup>) relevante.

Por isso que, não sendo possível lançar mão de outra ação de índole objetiva apta a oferecer uma **solução rápida e imediata**<sup>14</sup> é que se constitui legítimo o manejo da presente ação.

De igual modo, a **mera existência de recursos**<sup>15</sup> disponíveis à parte individual interessada, ou de terceiros indiretamente interessados<sup>16</sup>, **não constitui óbice** àqueles legitimados pela lei e pela Constituição de **acionar o controle concentrado pela via da ADPF** para buscar de maneira imediata e eficaz a interrupção de violência a preceito fundamental.

Ressalta-se, inclusive, que a presente questão envolve a capacidade eleitoral passiva, a separação de poderes, a regra da anterioridade em matéria eleitoral e o duplo grau de jurisdição, com risco de dano iminente, haja vista o **prazo fatal para conclusão do contemporâneo processo eleitoral com a diplomação**<sup>17</sup> **dos eleitos em 18.12.2020 (sexta-feira)**. É dizer, não interrompida a violação que se aponta, haverá perecimento de direito e situações irreversíveis.

---

<sup>12</sup> Lei nº 9868/99 Art. 14. A petição inicial indicará: III - a **existência de controvérsia judicial relevante** sobre a aplicação da disposição objeto da ação declaratória.

<sup>13</sup> A referida exigência, a rigor, pode constituir efeito contrário ao pretendido, na medida que a proliferação de decisões em processos individuais poderá comprometer as pautas dos tribunais ordinários e superiores de demandas que poderiam ter tido solução rápida e eficaz por intermédio do controle concentrado.

<sup>14</sup> “A possibilidade de incongruências hermenêuticas e confusões jurisprudenciais decorrentes dos pronunciamentos de múltiplos órgãos pode configurar uma ameaça a preceito fundamental (pelo menos, ao da segurança jurídica), o que está a recomendar uma **leitura compreensiva** de exigência aposta à lei de arguição, de modo a **admitir a propositura da ação especial toda vez que uma definição imediata da controvérsia mostrar-se necessária para afastar aplicações erráticas, tumultuárias ou incongruentes, que comprometam gravemente o princípio da segurança jurídica e a própria ideia de prestação judicial efetiva**”, Ministro GILMAR MENDES, ADPF nº 33

<sup>15</sup> Como afirmou o ilustre **Ministro Gilmar Mendes** na supra referida **ADPF nº 33**, “**Não se pode admitir que a existência de processos ordinários e recursos extraordinários deva excluir, a priori, a utilização da arguição de descumprimento de preceito fundamental.**”

<sup>16</sup> À título de esclarecimento, o Autor teria interesse indireto na demanda onde se deu a interpretação inconstitucional de que se trata, pois a parte individual interessada é filiada ao Partido Progressistas (PP).

<sup>17</sup> **Após 18 de dezembro** do corrente, data fixada para diplomação dos eleitos no calendário eleitoral, **RESOLUÇÃO nº 23.627, de 13 de agosto de 2020**, os milhares de processos individuais onde potencialmente o TSE poderá aplicar a interpretação inconstitucional **perderão utilidade**, pois segundo a reiterada jurisprudência, a data final da diplomação é o termo derradeiro para se conhecer de alteração, fática ou jurídica, superveniente ao registro de candidatura que afaste inelegibilidade, a que se refere o art. 11, § 10, da Lei 9.504/97. Precedentes do TSE: **REspe 150-56**, rel. **Min. NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO**, DJE de 21.6.2017; **REspe 326-63**, rel. **Min. EDSON FACHIN**, DJE de 6.11.2018; **AgR-REspe 170-16**, rel. **Min. NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO**, **red. para o acórdão** **Ministro TARCISIO VIEIRA DE CARVALHO NETO**, DJE de 4.10.2018.

Em recentíssimo precedente<sup>18</sup>, o ilustre Ministro **RICARDO LEWANDOWSKI** ao julgar a **ADPF 671** reiterou a posição histórica do tribunal, ao reafirmar que a utilização da ADPF deve ter como pressuposto a existência de meio juridicamente idôneo e apto a sanar, **com real efetividade, o estado de lesividade causado pelo ato impugnado**:

*“Como se sabe, trata-se de instrumento de controle abstrato de constitucionalidade de normas, mencionado no art. 102, § 1º, da Carta Magna, que não pode ser utilizado para a resolução de casos concretos, nem tampouco para desbordar as vias recursais ordinárias ou outras medidas processuais existentes para impugnar ações ou omissões tidas por ilegais ou abusivas. Além disso, cumpre ressaltar que o ajuizamento de uma ADPF deve reger-se pelo princípio da subsidiariedade, previsto no art. 4º, § 1º, da Lei 9.882/1999, que pressupõe, para a admissibilidade desta ação constitucional, a inexistência de qualquer outro meio juridicamente idôneo apto a sanar, com real efetividade, o estado de lesividade eventualmente causado pelo ato impugnado”.*

Ao examinar a **ADPF nº 690**, o ilustre Ministro **ALEXANDRE DE MORAES** asseverou que é também hipótese de cabimento de ADPF quando **“desde o primeiro momento se verificar a ineficiência dos demais mecanismos jurisdicionais para a proteção do preceito fundamental”**, o que ocorre no caso vertente, em razão de inexistir outro mecanismo processual que cesse, de imediato, **e com real efetividade**, como advertiu o Ministro **RICARDO LEWANDOWSKI**, o entendimento do egrégio TSE, fixado e inapropriadamente aplicado às vésperas do encerramento do **processo eleitoral de registro, cujo término (com a diplomação) tem como data limite a próxima sexta-feira, dia 18 de dezembro**<sup>19</sup> do corrente.

Nesse contexto, seria absolutamente impossível de se obter uma providência de natureza jurisdicional eficiente, eficaz, imediata<sup>20</sup> e geral para suspender liminarmente a equivocada interpretação do TSE, a permitir a conclusão de que o caso é típico de utilização da via da subsidiariedade à falta de outro meio jurisdicional de se alcançar a suspensão dos efeitos da interpretação inconstitucional levada a cabo pelo TSE<sup>21</sup>, em flagrante ofensa aos preceitos fundamentais declinados.

---

<sup>18</sup> ADPF 671, julgada pelo Plenário em 16/06/2020

<sup>19</sup> Resolução nº 23.627, de 13 de agosto de 2020.

<sup>20</sup> (i) a decisão do TSE onde se deu a interpretação inconstitucional foi proferida em sede cautelar; (ii) não há, portanto, decisão de mérito; (iii) a Súmula 735 desse Eg. STF impede o cabimento de recurso extraordinário em medida liminar. Além disso, há de ser invocados também os verbetes 634 e 635 do STF

<sup>21</sup> Aqui, tanto na perspectiva de viragem jurisprudencial como na introdução de nova interpretação que afeta diretamente a segurança jurídica, a proporcionalidade, a proteção da confiança e a capacidade eleitoral passiva.

Por oportuno, registre-se, *ad cautelam*, que o autor – até pela sua condição de legitimado universal, como afirma o ilustre Ministro **EDSON FACHIN**, na **ADPF nº 572**, e cujo interesse é presumido – preenche à saciedade o requisito da pertinência temática e a relação de congruência<sup>22</sup>, finalidades e competências institucionais do Partido em face do conteúdo material do objeto da ação.

No que toca à relevância do fundamento constitucional da controvérsia, bastaria o debate em torno da plena garantia do exercício da capacidade eleitoral passiva, como extrato direto e imediato da concepção de um Estado Democrático de Direito para se demonstrar a exigência legal. Há mais, pois está em jogo a segurança jurídica, a proteção da confiança, especialmente em matéria de processo eleitoral em face da regra da anterioridade contida no artigo 16 da CF, ao que se soma a observância constitucional da separação de poderes e do duplo grau de jurisdição.

## **2. CONTEXTUALIZAÇÃO NECESSÁRIA**

Cuida-se de interpretação inconstitucional feita pelo TSE quando, ao responder questão de ordem<sup>23</sup> sobre a necessária observância da regra da anterioridade de que cuida o art. 16 da Constituição Federal, manteve interpretação do § 2º do art. 257, do Código Eleitoral que excluiu do seu campo de incidência os efeitos indiretos ou reflexos referentes à inelegibilidade em face de julgamento por órgão colegiado.

Para maior clareza, transcreve-se, respectivamente, (i) trecho do voto condutor e (ii) da Questão de Ordem:

*i. Trecho do voto condutor:*

*“Inicialmente, ressalto que, conforme bem lançado na decisão agravada, o efeito suspensivo do recurso ordinário eleitoral – nos casos de cassação de registro, afastamento do titular ou perda de mandato eletivo – é ope legis, conforme preceitua o § 2º do art. 257 do CE, não se estendendo, contudo, à inelegibilidade decorrente da condenação.”*

*ii. Questão de Ordem:*

---

<sup>22</sup> ADI 1.157, Celso de Mello, Órgão julgador: Tribunal Pleno, Julgamento: 01/12/1994, publicação: 17/11/2006.

<sup>23</sup> Para informação, a Questão de Ordem foi suscitada no julgamento do **AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ORDINÁRIO ELEITORAL nº 0608809-63.2018.6.19.0000, proveniente do Estado do RIO DE JANEIRO, de relatoria do ilustre Ministro Mauro Campbell Marques, tendo como Agravante Renato Cozzolino Harb e como Agravado o Ministério Público Eleitoral.**

*O DOUTOR CARLOS CAPUTO (advogado): Senhor Presidente, pela ordem.*

*O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (presidente): Pois não, Doutor Caputo.*

*O DOUTOR CARLOS CAPUTO (advogado): Me perdoe, Excelência, eu não queria interrompê-lo, mas apenas para levantar uma questão de ordem que, salvo melhor juízo, **não existe outro precedente nas eleições de 2018 que alcançou a interpretação que se dá ao § 2º do art. 257 do Código Eleitoral.** Aqui, no nosso modo de ver, é quase que uma declaração incidental de inconstitucionalidade, ainda que imparcial do artigo. **Então, em se avançando nesse sentido, o que se pondera, obviamente, à Corte é que possa verificar a interpretação do art. 16, naquilo que o Supremo já declarou, que impede também a viragem de jurisprudência no mesmo ano da eleição.***

*Então, apenas submeter a Vossa Excelência essa ponderação e agradecendo obviamente a atenção da Corte.*

*O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (presidente): Muito Obrigado, Doutor Carlos Caputo. **A verdade é que não havia um precedente específico nessa matéria e, portanto, não há uma mudança de jurisprudência nem tampouco uma reversão de expectativas, entendendo o trabalho bem desempenhado por Vossa Senhoria.** E, ademais, não houve uma declaração incidental de inconstitucionalidade, mas uma reconciliação entre dois dispositivos distintos. Ainda assim, ouço o eminente relator, Ministro Mauro.*

*O SENHOR MINISTRO MAURO CAMPBELL MARQUES (relator): Essa é a posição, Senhor Presidente. Agradeço a Vossa Excelência. É exatamente essa a posição da relatoria, exatamente isso. **Não há nenhuma guinada de jurisprudência. Nós estamos fixando, aqui, a exegese e o diálogo entre os artigos devidamente indicados aqui na peça.** Eu subscrevo as palavras de Vossa Excelência e cumprimento o Doutor Carlos Caputo também.*

Não sensibilizou ao Tribunal a existência de precedentes<sup>24</sup> específicos no qual se tratou da *ratio* dos recursos ordinários de efeito suspensivo automático<sup>25</sup>, bem

---

<sup>24</sup> Apenas à título de ilustração, registre-se que o ilustre Ministro LUÍS ROBERTO BARROSO, em seu voto, menciona a existência de precedente (**sic**), embora se cuide de decisão interlocutória, não desafiada por Agravo, sendo que no mérito o relator, Ministro Herman Benjamim, deu provimento ao recurso e afastou a inelegibilidade. Além de um caso isolado e superado pela jurisprudência mais recente, o caso é negativamente emblemático, pois o relator não havia reconhecido o efeito suspensivo nem da inelegibilidade decorrente do próprio título judicial, é dizer, da condenação!

<sup>25</sup> Bem afirma o ilustre Ministro **TARCÍSIO VIEIRA DE CARVALHO NETO** quanto à **elegibilidade do candidato enquanto não exaurida a jurisdição ordinária, dada a eficácia suspensiva plena do recurso – que alcança**

como – ao responder a referida questão de ordem – a introdução, no meio do processo eleitoral de 2020, de interpretação inédita do acima referido dispositivo em face do art. 16 da CF, que preconiza o princípio da anterioridade.

O TSE, inclusive, partiu de premissas interpretativas totalmente equivocadas, na medida em que se aferrou a uma interpretação exclusivamente literal do dispositivo, o que não se coaduna com os princípios mais mezinhos de direito que fortalecem a interpretação sistemática como a mais consentânea, desconsiderando que não é possível interpretar o direito em tiras<sup>26</sup>.

Nesse sentido, destacam-se as lições de **JOSÉ JAIRO GOMES**, que prescreve expressamente a aplicação da suspensão em tela à inelegibilidade

*“Outra situação em que se pode cogitar a suspensão da inelegibilidade ocorre quando é conferido efeito suspensivo ao recurso interposto contra a decisão do colegiado. **Ora, a suspensão dos efeitos da decisão impugnada implica o impedimento de geração de quaisquer efeitos concretos, inclusive o atinente à inelegibilidade.**”<sup>27</sup>*

*“Em seu artigo 257, caput, o Código Eleitoral estabelece uma regra geral segundo a qual “os recursos eleitorais não terão efeito suspensivo”. Tal preceito se harmoniza com a primeira parte do artigo 995, caput, do CPC, segundo a qual “os recursos não impedem a eficácia da decisão”. Mas a segunda parte desse último dispositivo excepciona a existência de “disposição legal ou decisão judicial em sentido diverso”.*

---

**também as causas de inelegibilidade**, in verbis: “Nessa linha, figuram os embargos infringentes e de nulidade que podem ser opostos em face de decisões criminais, desfavoráveis ao réu, por maioria, perante os tribunais. Sua disciplina legal está situada no parágrafo único do art. 609 do Código de Processo Penal. A sua natureza é de retratação. Busca-se a prevalência do voto vencido favorável ao réu, o que lhes dá, ainda, um caráter ampliativo e ofensivo, pois permite a modificação do julgado, caso haja alteração do entendimento daqueles magistrados que lhes foram desfavoráveis no primeiro julgamento. É nítido o intuito do instrumento processual de aperfeiçoar e rever, sob a ótica dos vencidos, as decisões proferidas, a não restar, assim, exaurida a fase ordinária. **Diante da natureza jurídica do efeito suspensivo em sede de embargos infringentes e de nulidade, entendo que o candidato encontra-se elegível, porquanto abrigado pela eficácia suspensiva plena da decisão colegiada condenatória.**” TSE, AgR-RO no 0601328-06.2018.6.17.0000/PE. Relator: Ministro Tarcísio Vieira de Carvalho Neto. Acórdão publicado em sessão.

<sup>26</sup> Citação extraída do voto do ilustre **Ministro EROS GRAU na ADPF 101**: “De outro porque, tal como me parece, essa decisão há de ser definida desde a interpretação da totalidade constitucional, do todo que a Constituição é. Desse último aspecto tenho tratado, reiteradamente, em textos acadêmicos<sup>2</sup>. Não se interpreta o direito em tiras; não se interpreta textos normativos isoladamente, mas sim o direito, no seu todo --- marcado, na dicção de Ascarelli, pelas suas premissas implícitas”.

<sup>27</sup> GOMES, José Jairo. *Direito Eleitoral*. 15. ed. São Paulo: Atlas, 2019. P. 346.

*A regra inscrita no caput do artigo 257 do CE é excepcionada no parágrafo 2º do mesmo preceito, o qual foi acrescido pela Lei nº 13.165/2015.*

*(...)*

*O citado §2º usa o termo “recurso ordinário” no sentido de “recurso não excepcional”, ou seja, recurso próprio dos primeiro e segundo graus de jurisdição. Refere-se, portanto, ao recurso eleitoral para o TRE (CE, art. 265) e ao recurso ordinário eleitoral para o TSE (CF, art. 121, §4º, III e IV, e CE, art. 276, II, a)*

**Fora das assinaladas hipóteses excepcionais, impera a regra geral segundo a qual os recursos não têm efeito suspensivo e assim devem ser recebidos.**

**Nesse caso, a sustação do comando da decisão só é possível se a superior instância assim o determinar na via e com a técnica processual apropriada.**<sup>28</sup>

Como não poderia ser diferente, o entendimento ora transcrito, em consonância com a – até então – jurisprudência do próprio TSE, é de que o efeito suspensivo (o qual, rememora-se à exaustão, é conferido automaticamente aos recursos ordinários interpostos com fulcro no art. 257, §2º) impede a geração de efeitos da decisão recorrida, **inclusive no que tange à decretação de inelegibilidade**, o que permite aos candidatos que continuem usufruindo plenamente de seus direitos políticos, inclusive na disputa de pleitos eleitorais, recebendo votos e exercendo mandatos eletivos, mesmo que já tenham sofrido decisão de mérito condenatória<sup>29</sup>.

Mais retumbante é o direito, ainda, naqueles casos em que o candidato chegou a disputar o pleito eleitoral e contabilizou votos suficientes para ser eleito, pois a inelegibilidade não apenas afasta o seu direito político passivo, como gera irrazoáveis substituições – as quais, posteriormente, pode-se vir constatar que não foram sequer devidas e necessárias.

A inelegibilidade de um candidato eleito afeta o direito político ativo daqueles que nele votaram tal qual a cassação, afastamento ou perda de mandato, expressamente previstas no art. 257, §2º, do CE, pois não restitui o direito de voto do cidadão, no caso de cargos proporcionais; e gera extrema instabilidade governamental, até novo (possível) pleito, no caso de cargos majoritários.

---

<sup>28</sup> GOMES, José Jairo. *Direito Eleitoral*. 15. ed. São Paulo: Atlas, 2019. P. 835.

<sup>29</sup> “De fato, essa modificação projeta consequências importantes na sistemática processual eleitoral, pois permitirá que candidatos continuem a participar do pleito, recebendo votos e sobretudo exercendo o mandato eletivo, apesar de já terem sofrido decisão de mérito, após exauriente cognição, condenatória.” (JORGE, Flávio Cheim. In. JORGE, Flávio Cheim; LIBERATO, Ludgero; RODRIGUES, Marcelo Abelha. *Curso de Direito Eleitoral*. 2. Ed. Salvador: JusPodivm, 2017. P. 664).

### **3. EVOLUÇÃO NORMATIVA DOS EFEITOS ATRIBUÍDOS AOS RECURSOS ELEITORAIS. A RATIO LEGIS DO ART. 257, §2º, DO CÓDIGO ELEITORAL.**

Diante da regra estabelecida no Código Eleitoral de que os recursos eleitorais não têm efeito suspensivo<sup>30</sup>, havia, historicamente, uma proliferação de medidas cautelares perante os Tribunais Superiores objetivando a atribuição de efeito suspensivo às decisões colegiadas que – *em caráter indireto ou secundário* – gerassem inelegibilidade, nas hipóteses elencadas no inciso I do art. 1º da LC nº 64/90, com a nova redação havida a partir da edição da LC nº 135/10.

Consciente do seu papel, o Congresso Nacional – *sem prejuízo do poder geral de cautela insito em qualquer provimento jurisdicional* – e **com a intenção de evitar a multiplicação de pleitos cautelares em autos apartados**, concebeu no art. 26-C<sup>31</sup>, da LC nº 135, de 4 de julho de 2010, a possibilidade de se suspender a inelegibilidade<sup>32</sup> nos próprios autos, quer se tratasse de recurso ordinário, especial ou extraordinário.

Evoluindo no aperfeiçoamento normativo e considerando que nas eleições estaduais e federais o **recurso cabível era o ordinário**<sup>33</sup> – **que permite a ampla revisão dos fatos e provas** – e que esse apelo não possuía efeito suspensivo, o legislador, com a edição da Lei nº 13.165/2015, contemplou o efeito suspensivo para os recursos ordinários a partir da criação de um § 2º no artigo 257 do Código Eleitoral.

Nesse sentido, tendo em vista a **gravidade das sanções** aplicáveis e da proteção da capacidade eleitoral passiva o legislador entendeu por bem criar regra especial em relação à norma geral aplicável aos demais recursos eleitorais, principalmente para harmonizar-se com a natureza dos recursos de que trata o art. 121, §4º, da Constituição Federal, **enquanto não exaurido o exame da matéria de fato**

---

<sup>30</sup> Art. 257. Os recursos eleitorais não terão efeito suspensivo.

<sup>31</sup> Art. 26-C O órgão colegiado do tribunal ao qual couber a apreciação do recurso contra as decisões colegiadas a que se referem as alíneas d, e, h, j, l e n do inciso I do art. 1º poderá, em caráter cautelar, suspender a inelegibilidade sempre que existir plausibilidade da pretensão recursal e desde que a providência tenha sido expressamente requerida, sob pena de preclusão, por ocasião da interposição do recurso.

<sup>32</sup> Inelegibilidade, não em decorrência de sanção aplicada em feito judicial, mas, em face da nova hipótese de inelegibilidade – *decisão proferida por órgão colegiado* – introduzida com a LC nº 135/10

<sup>33</sup> **Art. 276.** As decisões dos tribunais regionais são terminativas, salvo os casos seguintes em que cabe recurso para o Tribunal Superior: **V. § 4º do art. 121 da CF/1988. II – ordinário: a) quando versarem sobre expedição de diplomas nas eleições federais e estaduais; Ac.-TSE, de 27.11.2014, no RESpe nº 44853 e, de 26.11.2013, no RESpe nº 504871: cabimento de recurso ordinário se o feito versa sobre inelegibilidade ou envolve cassação de diploma ou mandato nas eleições federais ou estaduais.**

***e de prova, em homenagem ao duplo grau de jurisdição, em benefício da capacidade passiva do cidadão.***

Ora, restringir o alcance do efeito suspensivo dos recursos ordinários nas matérias de que cuida o art. 121 da Constituição Federal, sem respeitar a regra da anualidade de que trata o art. 16 também da CF, parece por demais evidente de que a interpretação dada ao § 2º do art. 257 do Código Eleitoral, afronta igualmente a separação de poderes.

É que a tarefa de legislar é do Congresso Nacional<sup>34</sup>, sendo iterativa a jurisprudência desse Excelso Pretório no sentido de que o Poder Judiciário não pode atuar como legislador positivo<sup>35</sup>.

Ao restringir o alcance da norma mencionada, portanto, *mesmo sem redução de texto*, a interpretação dada pelo TSE não só extrapolou a função judicante e violou os preceitos e princípios constitucionais acima já referidos, mas colocou em xeque a própria eficácia da decisão legislativa, motivo mais do que suficiente para justificar a reprimenda por esse E. Supremo Tribunal Federal.

#### **4. IMPOSSIBILIDADE DE CISÃO QUANTO AO EFEITO SUSPENSIVO DO RECURSO ORDINÁRIO NAS HIPÓTESES DOS EFEITOS DIRETOS OU INDIRETOS**

A interpretação do TSE traz, ainda, uma perplexidade. É que nunca se debateu que, obtido o efeito suspensivo de uma decisão de segundo grau que condenou um candidato, por exemplo, nas sanções da lei de improbidade, haveria ainda a necessidade de se buscar outra suspensão da inelegibilidade (*a que se refere ao multireferido inciso I do art. 1º da LC nº 64/90*).

**Nesse ponto, é importante frisar que, repita-se, NO PERÍODO ANTERIOR A 2015, EM QUE OS RECURSOS ORDINÁRIOS NÃO TINHAM EFEITO SUSPENSIVO, nunca se exigiu que o candidato obtivesse duplo efeito suspensivo a saber: um, correspondente à condenação (efeito direto); e dois, outro referente ao efeito**

---

<sup>34</sup> *Ratio decidendi* incorporada na Súmula 339 do STF

<sup>35</sup> **Não cabe, pois, ao Poder Judiciário atuar na anômala condição de legislador positivo** (RTJ 126/48 – RTJ 143/57 – RTJ 146/461-462 – RTJ 153/765 – RTJ 161/739-740 – RTJ 175/1137, v.g.), **para, em assim agindo, proceder à imposição de seus próprios critérios, afastando, desse modo, os fatores que, no âmbito de nosso sistema constitucional, só podem ser legitimamente definidos pelo Parlamento.** É que, se tal fosse possível, o Poder Judiciário - que não dispõe de função legislativa (Súmula 339/STF) - passaria a desempenhar atribuição que lhe é institucional.

**indireto decorrente de decisão de órgão colegiado que originasse o efeito secundário da inelegibilidade.**

Sempre bastou obter-se o efeito suspensivo da decisão condenatória, inclusive a que aplicasse a inelegibilidade sanção<sup>36</sup>, sem que se cogitasse da iniciativa do candidato em obter outro efeito suspensivo especificamente para a inelegibilidade decorrente de decisão colegiada introduzida pela LC n.º 135/10! **A prevalecer a tese do TSE há, indubitavelmente, uma nova obrigação processual, a par de inovar a ordem jurídica.**

Não há registro na história do TSE de que se tenha exigido que o candidato obtivesse o efeito suspensivo para os efeitos diretos da condenação por órgão colegiado e outro para os efeitos indiretos ou reflexos daquela decisão. Isso, repita-se, **NUNCA SE EXIGIU!**

Nessa linha de raciocínio, além da perplexidade trazida pela interpretação do TSE criou-se um paradoxo, pois não haveria lógica que se exigisse uma iniciativa para se obter a suspensão dos efeitos diretos e outra iniciativa para os efeitos indiretos, **até porque – se essa fosse a lógica – estar-se-ia dando maior protagonismo ao aspecto secundário da decisão do que ao principal.**

Exatamente por esse motivo, o que sempre se viu nos julgados sobre a aplicação do art. 257, §2º, do CE, foi a suspensão imediata e irrestrita dos efeitos da decisão recorrida, sem qualquer distinção quanto às demais disposições constantes nela, além do risco à cassação, afastamento ou perda do mandato eletivo, de modo a , como indicou o Ministro Luiz Fux quando do julgamento do RO 1660-93/RR<sup>37</sup>, *“não haver discricionariedade por parte do julgador ou qualquer preposto para a concessão do referido efeito”*<sup>38</sup>.

Foi nessa linha de raciocínio que o ilustre Ministro **NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO**, no que se refere às **eleições de 2016**, também já havia decidido nos autos do **AgR-REspe no 484-66/MG, DJe de 10.8.2017**, que *“a oposição de embargos infringentes e de nulidade, exatamente em função da sua natureza jurídica recursal*

---

<sup>36</sup> Inciso XIV do art. 22 da LC nº 64/90.

<sup>37</sup> STF. Decisão monocrática no **RO 1660-93/RR**, Rel. Min. Luiz Fux, DJE de 12.12.2017.

<sup>38</sup> No mesmo sentido: TSE, decisão monocrática no **MS 0602320-09/RJ**, Rel. Min. HERMAN BENJAMIN, DJe 10.11.2016.

*dotada de eficácia suspensiva, é capaz de afastar as causas de inelegibilidade”, em acórdão assim ementado, verbis:*

**ELEIÇÕES 2016.** AGRAVOS REGIMENTAIS EM RECURSO ESPECIAL. REGISTRO DE CANDIDATURA AO CARGO DE PREFEITO. INDEFERIMENTO PELAS INSTÂNCIAS ORDINÁRIAS. JULGAMENTO COLEGIADO CONDENATÓRIO SUSPENSO NA DATA DA ELEIÇÃO PELA INTERPOSIÇÃO DE RECURSO DOTADO DE EFEITO SUSPENSIVO AUTOMÁTICO. AUSÊNCIA DE REQUISITOS PARA A INCIDÊNCIA DA INELEGIBILIDADE PREVISTA NO ART. 1º, INCISO I, ALÍNEA E DA LC 64/90. AUSÊNCIA DE ARGUMENTOS HÁBEIS PARA MODIFICAR A DECISÃO AGRAVADA, QUE PROVEU O RECURSO E DEFERIU O REGISTRO DE CANDIDATURA. AGRAVOS REGIMENTAIS DESPROVIDOS. 1. **In casu, foram opostos Embargos Infringentes e de Nulidade ao acórdão condenatório proferido no Recurso Criminal 640-93, antes das eleições realizadas em 2.10.2016.** 2. **Conforme as jurisprudências do STF e do STJ, os Embargos Infringentes e de Nulidade são dotados de eficácia suspensiva que impede o exaurimento das instâncias ordinárias. Precedentes: STF: HC 81.901/PE, Rel. Min. CELSO DE MELLO, DJe 1º.2.2013; STJ: HC 375.922/MG, Rel. Min. MARIA THEREZA DE ASSIS MOURA, DJe 16.12.2016, HC 359.377/MG, Rel. Min. NEFI CORDEIRO, DJe 12.8.2016, HC 110.121/RJ, Rel. Min. FELIX FISCHER, DJe 16.2.2009.** 3. **Tem-se, no caso dos autos, que o agravado era elegível na data do pleito, pois a decisão colegiada condenatória encontrava-se suspensa, uma vez que pendente de julgamento recurso com eficácia suspensiva plena.** 4. O fato superveniente apto a atrair a inelegibilidade (desprovemento dos Embargos Infringentes e de Nulidade em 22.11.2016) somente ocorreu quando a eleição já se encontrava consumada. 5. Alicerçada a decisão agravada em fundamentos idôneos, merecem ser desprovidos os Agravos Internos, tendo em vista a ausência de argumentos hábeis para modificar o decism. 6. Agravos Regimentais desprovidos.

Demais disso, havia, já para as **eleições de 2018** outro precedente<sup>39</sup> do Tribunal que consignava:

**ELEIÇÕES 2018.** AGRAVO REGIMENTAL. RECURSO ORDINÁRIO. **REGISTRO DE CANDIDATURA.** DEPUTADO ESTADUAL. DEFERIMENTO. **ALÍNEA E DO INCISO I DO ART. 1º DA LC Nº 64/90. DECISÃO CONDENATÓRIA COLEGIADA. EMBARGOS INFRINGENTES E DE NULIDADE. EFEITO SUSPENSIVO PLENO. INELEGIBILIDADE AFASTADA. PRECEDENTES. SÚMULA Nº 26/TSE. DESPROVIMENTO. (...)** 5. **Não prospera a tese segundo a qual apenas a concessão de medida cautelar prevista no art. 26–C da LC nº 64/90 tem força para sobrestar os efeitos da decisão colegiada condenatória. Se o dispositivo legal permite que a inelegibilidade seja sustada por meio de ato volitivo do magistrado (*ope judicis*), maior razão há em**

---

<sup>39</sup> TSE, AgR-RO no 0601328-06.2018.6.17.0000/PE. Relator: **Ministro Tarcísio Vieira de Carvalho Neto**. Acórdão publicado em sessão.

tê-la por afastada quando albergada pelo manto do efeito suspensivo pleno, traduzido por força de lei (*ope legis*).

Transportando a *ratio decidendi* dos precedentes, é convir que eles refletem o mesmo substrato principiológico consubstanciado na redação do §2º do art. 257 do CE, onde reside, basicamente, o prestígio do duplo grau de jurisdição, com ampla apreciação dos fatos e provas, e diante da gravidade das sanções consideradas, (*perda do cargo, por exemplo*) **a reforçar que a eficácia suspensiva plena inerente ao recurso decorre da sua própria natureza ordinária!**

Diante dos precedentes indicados podemos traçar o seguinte quadro comparativo:

<b>O novo entendimento (Eleições de 2018):</b>	<b>AgR-REspe nº 484-66/MG (Eleições de 2016):</b>	<b>AgR-RO nº 0601328-06.2018.6.17.0000/PE (Eleições de 2018):</b>
<p>“O efeito suspensivo do recurso ordinário eleitoral – nos casos de cassação de registro, afastamento do titular ou perda de mandato eletivo – é <i>ope legis</i>, conforme preceitua o § 2º do art. 257 do CE, <b>não se estendendo, contudo, à inelegibilidade decorrente da condenação.</b>”</p>	<p><i>“Tem-se, no caso dos autos, que <b>o agravado era elegível na data do pleito, pois a decisão colegiada condenatória encontrava-se suspensa, uma vez que pendente de julgamento recurso com eficácia suspensiva plena.</b>”</i></p>	<p><b>“Não prospera a tese segundo a qual apenas a concessão de medida cautelar prevista no art. 26-C da LC no 64/90 tem força para sobrestar os efeitos da decisão colegiada condenatória. Se o dispositivo legal permite que a inelegibilidade seja sustada por meio de ato volitivo do magistrado (<i>ope judicis</i>), maior razão há em tê-la por afastada quando albergada pelo manto do efeito suspensivo pleno, traduzido por força de lei (<i>ope legis</i>)”</b></p>

Em verdade, o efeito suspensivo *ope legis* – *intrínseco ao recurso ordinário* – opera pleno e amplos efeitos para todos os fins de direito e **ilide a eficácia total da decisão recorrida e do acórdão, seja em face dos chamados efeitos primários, perda do mandato, seja em razão dos efeitos secundários e reflexos, que geram inelegibilidade.**

## 5. PRINCÍPIO DA ANTERIORIDADE ELEITORAL

No que concerne à proteção do cidadão contra o Estado para o exercício da sua capacidade eleitoral passiva, o artigo 16 é peremptório: *“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”*<sup>40</sup>. É, definitivamente, a expressão constitucional do devido processo legal eleitoral.

Ao examinar esse tema em sede de repercussão geral, o ilustre Ministro **GILMAR MENDES**<sup>41</sup> ressaltou que:

*“A competição eleitoral se inicia exatamente um ano antes da data das eleições e, nesse interregno, o art. 16 da Constituição exige que qualquer modificação nas regras do jogo não terá eficácia imediata para o pleito em curso. (...) **Toda limitação legal ao direito de sufrágio passivo, isto é, qualquer restrição legal à elegibilidade do cidadão constitui uma limitação da igualdade de oportunidades na competição eleitoral.** (...) A jurisdição constitucional cumpre a sua função quando aplica rigorosamente, sem subterfúgios calcados em considerações subjetivas de moralidade, o princípio da anterioridade eleitoral previsto no art. 16 da Constituição, pois essa norma constitui uma garantia da minoria, portanto, uma barreira contra a atuação sempre ameaçadora da maioria”.*

Nesse contexto, amparado no referido voto, o plenário desse E. Supremo Tribunal Federal entendeu pela inaplicabilidade da Lei Complementar n. 135/2010 nas eleições daquele mesmo ano, consagrando, em sede de repercussão geral (Tema 367), a necessária observância ao brocardo da anterioridade eleitoral, em homenagem ao devido processo legal.

Ora, se é vedado ao legislador introduzir mudança normativa no ano eleitoral, a restrição constitucional se aplica, também, ao Poder Judiciário. Nesse

---

<sup>40</sup> Redação dada pela Emenda Constitucional nº 4, de 1993

<sup>41</sup> RE 633.703, rel. min. Gilmar Mendes, j. 23-3-2011, P, DJE de 18-11-2011, Tema 387. Vide também o RE 631.102 ED, rel. p/ o ac. min. Dias Toffoli, j. 14-12-2011, P, DJE de 2-5-2012, Tema 367

sentido, em novo tema de repercussão geral (Tema 564<sup>42</sup>), também relatado pelo eminente Ministro **GILMAR MENDES**, entendeu-se que o resguardo ao devido processo legal eleitoral, bem como ao preceito fundamental da segurança jurídica, deveria ser dar, também, no âmbito das decisões judiciais sobre matéria eleitoral.

Naquela oportunidade, restou decidido que **se a interpretação de uma norma implicar viragem jurisprudencial ou inovação, que traga modificação no processo eleitoral e que comprometa a capacidade eleitoral passiva de candidato, contatar-se-á violação à regra da anterioridade.**

Destaca-se, do voto exarado pelo Min. Relator, os seguintes trechos, relativos à repentina mudança de entendimento da jurisprudência eleitoral pelo TSE e a (im)possibilidade de imediata aplicação, *verbis*:

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

*(...)*

*O art. 16 da Constituição traduziu o postulado da segurança jurídica como princípio da anterioridade ou anualidade em relação à mudança na legislação eleitoral. Em razão do caráter especialmente peculiar dos atos judiciais emanados do Tribunal Superior Eleitoral, os quais regem normativamente todo o processo eleitoral, é razoável concluir que a Constituição também alberga uma norma, ainda que implícita, que traduz o postulado da segurança jurídica como princípio da anterioridade ou anualidade em relação à alteração da jurisprudência do TSE.*

---

<sup>42</sup> Repercussão geral reconhecida com mérito julgado: (...) **as decisões do TSE que, no curso do pleito eleitoral (ou logo após o seu encerramento), impliquem mudança de jurisprudência (e dessa forma repercutam sobre a segurança jurídica), não têm aplicabilidade imediata ao caso concreto e somente terão eficácia sobre outros casos no pleito eleitoral posterior.** RE nº 637.485, Rel. Min. GILMAR MENDES, j. 1º-8-2012, P, DJE de 21-5-2013, Tema 564.

*Logo, é possível concluir que a mudança de jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral está submetida ao princípio da anterioridade eleitoral. Assim, as decisões do TSE que, no curso do pleito eleitoral (ou logo após o seu encerramento), impliquem mudança de jurisprudência (e dessa forma repercutam sobre a segurança jurídica), não têm aplicabilidade imediata ao caso concreto e somente terão eficácia sobre outros casos no pleito eleitoral posterior.”*

É que a proteção da confiança e da expectativa legítima não permitiriam também que se afastasse de qualquer candidato nas eleições de 2020 a pretensão de ser concedido efeito suspensivo pleno aos respectivos recursos ordinários, *ex vi legis*, o que afastaria a invocação da inelegibilidade (*decorrente de decisão colegiada*) prevista nas diversas alíneas do inciso I do art. 1º da LC nº 64/90.

O ineditismo da posição adotada pelo TSE, o qual configura verdadeira viragem jurisprudencial, restou evidenciado pelo voto-vista proferido pelo ilustre Ministro **LUÍS ROBERTO BARROSO** no julgamento do AgR-RO nº 0608809-63.2018.6.19.0000:

*“(...) 6. É certo que o §2º do art. 257 do Código Eleitoral vem sendo afirmado como fonte de efeito suspensivo automático aos recursos ordinários, sem muita discussão. Mas o voto do Ministro Mauro Campbell Marques apresenta o tema sob enfoque adequado **para uma nova reflexão**. Afinal, o dispositivo em comento obsta o reconhecimento de inelegibilidade durante a pendência de recurso ordinário interposto contra acórdão de tribunal regional? (...)”* (grifo nosso)

Ora, se a Corte Superior Eleitoral realizou “nova reflexão” para alcançar interpretação diversa daquela que era “afirmada como fonte de efeito suspensivo automático aos recursos ordinários”, a imediata aplicação do novo entendimento pretoriano viola o artigo 16 da Constituição da República (anualidade eleitoral), conforme Tema 564 da Repercussão Geral<sup>43</sup>.

No ponto é convir que nem seria o caso de se invocar o **art. 26-C da LC nº 64/90** em sede de recurso ordinário<sup>44</sup>, na medida em que o dispositivo passou a reger, apenas e tão somente, as hipóteses dos recursos desprovidos de efeito suspensivo<sup>45</sup>.

<sup>43</sup> STF, nº 637.485, Rel. Min. GILMAR MENDES, j. 1º-8-2012, P, DJE de 21-5-2013, Tema 564, tópico II.

<sup>44</sup> À semelhança da apelação que também tem efeito suspensivo: Art. 1012 – A apelação terá efeito suspensivo

<sup>45</sup> Em consonância com o § único do art. 955 do CPC c.c. § 5º do art. 1029 do mesmo diploma legal

É dizer: **o referido dispositivo passou a ter pertinência apenas quando se cuidar de recurso especial e recurso extraordinário**<sup>46</sup>.

Evidente, portanto, que ainda que esse E. Tribunal não entenda por expurgar do ordenamento jurídico o equivocado novo entendimento do TSE – o que se admite, tão somente, para fins de argumentação –, as teses fixadas em repercussão geral são claras ao afastar, sob a primazia do princípio da confiança, da segurança jurídica e da expectativa legítima, a aplicação de tal entendimento às candidaturas do presente ano de 2020 e respectivos processos.

#### **6. DO PERICULUM IN MORA. NECESSÁRIA OBSERVÂNCIA DO ART. 20 DA LINDB. PRESERVAÇÃO DO PRINCÍPIO DEMOCRÁTICO.**

Não obstante já ter externado acima as razões gravíssimas de não se extirpar efetiva e imediatamente a interpretação dada pelo TSE nos autos do AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ORDINÁRIO ELEITORAL nº 0608809-63.2018.6.19.0000 –, reitere-se que as consequências da manutenção desse julgado nas eleições de 2020 prejudicará todos os milhares de candidatos que estejam em situação similar, pois, como se sabe, só é possível afastar a inelegibilidade até a data da diplomação, ou seja, **dia 18.12.2020 (sexta feira)**, nos termos do art. 11, § 10<sup>47</sup> da Lei das Eleições.

Com isso, o fundamento do *periculum in mora* reforça, ainda, o cabimento da utilização da presente Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental, pois não há outra via constitucionalmente adequada, rápida e imediata, em controle concentrado, que permita a suspensão aqui postulada, a fim de que se garanta que as viragens de jurisprudência ou a introdução de nova interpretação de uma norma no meio do processo eleitoral venha interferir indevidamente na regularidade das eleições.

O perigo na demora e a iminência do apontado prazo de diplomação demonstram, ainda, o preenchimento do requisito do §1º do art. 5º da Lei 9.882/1999, que baliza a possibilidade de o I. Relator, a quem a presente arguição venha a ser distribuída, deferir pedido liminar *ad referendum* do Tribunal Pleno desse E. STF.

---

<sup>46</sup> Esse é o único sentido possível na interpretação sistemática com o *caput* do art. 955 do CPC

<sup>47</sup> § 10. As condições de elegibilidade e as causas de inelegibilidade devem ser aferidas no momento da formalização do pedido de registro da candidatura, ressalvadas as alterações, fáticas ou jurídicas, supervenientes ao registro que afastem a inelegibilidade. (Incluído pela Lei nº 12.034, de 2009)

Referida possibilidade – que, a bem dizer, se traduz em uma necessidade no presente contexto – é potencializada pela observância dos efeitos práticos que seriam ocasionados pela decisão do TSE, caso não haja a imediata suspensão de seus efeitos, como impõe o art. 20 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), que condiciona o exercício do poder decisório à observância do princípio da razoabilidade e da proporcionalidade, bem como aos efeitos práticos da decisão.

A obediência ao previsto na LINDB não significa um rompimento com a dogmática jurídica, mas constitui-se como uma vedação à prolação de decisões à revelia de suas respectivas consequências – isto é, insere o julgador em um contexto de mandatória análise econômica e ponderação pragmática.

Esse panorama de observância dos efeitos da decisão vem sendo amplamente reconhecido por esse E. Supremo Tribunal Federal – especialmente pelas menções expressas em votos recentes do atual Presidente, Ministro **LUIZ FUX**. Veja trechos dos acórdãos, verbis:

1. O Art. 20 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (incluído pela Lei n.º 13.655/2018) dispõe, verbis: “Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão”.

2. O Magistrado tem o dever de examinar as consequências imediatas e sistêmicas que o seu pronunciamento irá produzir na realidade social, porquanto, ao exercer seu poder de decisão nos casos concretos com os quais se depara, os Juízes alocam recursos escassos. Doutrina: POSNER, Richard. Law, Pragmatism and Democracy. Cambridge: Harvard University Press, 2003, p. 60-64.

(STF. Pet n.º 8.002-AgR. Relator: Min. Luiz Fux. 1ª Turma. Julgamento em 12.03.2019. DJ em 01.08.2019)

8. “(...) a economia é a ciência da escolha racional em um mundo – nosso mundo - no qual os recursos são limitados em relação às necessidades humanas” (Richard Posner). O objetivo da aplicação das normas jurídicas deve ser a maximização do aproveitamento dos recursos.

(STF. ADI 4101. Relator: Min. Luiz Fux. Tribunal Pleno. Julgamento em 16.06.2020. DJ em 03.07.2020)<sup>48</sup>

Conforme observa-se dos julgados colacionados supra, tais análises são utilizadas, especialmente, em temas de direito público, como o presente. Há de se

---

<sup>48</sup> Trecho idêntico é encontrado no acórdão de outra ADI apreciada na mesa data: STF. ADI 5485. Relator: Min. Luiz Fux. Tribunal Pleno. Julgamento em 16.06.2020. DJ em 03.07.2020.

questionar, portanto, o que acontece caso a liminar pleiteada na presente arguição seja deferida? Haverá o regular prosseguimento do processo democrático, com a concretização da vontade cidadã, correspondente às devidas diplomações e posses dos candidatos eleitos - que, caso venham a ser condenados em definitivo no futuro, deixarão os respectivos cargos.

A não concessão do presente pedido liminar, por outro lado, representaria a chancela à situação caótica, de absoluta instabilidade governamental, sem que sequer haja decisão final que indique a necessidade de novo pleito eleitoral ou a possibilidade de concretização da vontade democrática. Na incerteza, por óbvio, deve-se resguardar a segurança jurídica e a escolha eleitoral – como o próprio dispositivo do Código Eleitoral pretendeu ao suspender os efeitos das penas aplicadas à candidatos já eleitos.

Desse modo, **necessária a concessão de liminar pelo Eminentíssimo Relator para que se afaste – até decisão final do Pleno do STF – a interpretação inconstitucional ora combatida ou, ao menos, para que ela não tenha validade no pleito eleitoral de 2020, à vista do princípio da anualidade consubstanciado no art. 16 da Carta da República.**

## **7. CONCLUSÃO E PEDIDOS**

Isto posto, espera-se e confia-se que esse Egrégio Supremo Tribunal Federal:

- a) Com fundamento no § 1º, do art. 5º da Lei n. 9.882/99, em sede de decisão liminar, determine, *ad referendum* do Plenário da Corte, a suspensão, em caráter *erga omnes*, dos efeitos da interpretação do E. Tribunal Superior Eleitoral que afaste a incidência da norma prevista no § 2º do art. 257 do Código Eleitoral das hipóteses de interposição de recurso ordinário, em matéria eleitoral, em especial contra decisões que resultem em decretação de inelegibilidade;
- b) Subsidiariamente, também com fundamento no § 1º, do art. 5º da Lei n. 9.882/99, que determine a suspensão, em caráter *erga omnes*, da aplicabilidade ao pleito de 2020, dos efeitos da interpretação do E. Tribunal Superior Eleitoral que afaste a incidência da norma prevista no § 2º do art. 257 do Código Eleitoral das hipóteses de interposição de

recurso ordinário, em matéria eleitoral, em especial contra decisões que resultem em decretação de inelegibilidade;

- c) Por fim, em decisão definitiva e final, em caráter geral e com efeito vinculante<sup>49</sup>, confira a devida **interpretação conforme a Constituição** ao § 2º do art. 257 do Código Eleitoral, de modo a fixar como única interpretação compatível com a Constituição, em especial com os preceitos fundamentais acima especificados, aquela em que se reconhece a atribuição do efeito suspensivo ao recurso ordinário eleitoral interposto contra decisão que resulte em cassação de registro, afastamento do titular, perda de mandato eletivo ou decretação de inelegibilidade; ; e
- d) Subsidiariamente, afaste, por força do artigo 16 da Constituição Federal<sup>50</sup>, a aplicabilidade, ao pleito de 2020, dos efeitos da interpretação do E. Tribunal Superior Eleitoral que afaste a incidência da norma prevista no § 2º do art. 257 do Código Eleitoral das hipóteses de interposição de recurso ordinário, em matéria eleitoral, em especial contra decisões que resultem em decretação de inelegibilidade.

Em qualquer circunstância, que prevaleça, em definitivo, que a interpretação a ser dada ao § 2º do art. 257 do CE, a partir de sua vigência, compreende que os recursos ordinários suspendem tanto os efeitos diretos como os indiretos da condenação, restando, em aplicação e interpretação sistemática, de que o art. 26-C da LC nº 64/90, após a atribuição de efeito suspensivo aos recursos ordinários, somente se aplica aos recursos especial e extraordinário.

Esse entendimento deve ser aplicado a todos os processos que cuidem da mesma matéria, na linha do que decidiu o ilustre Ministro **Dias Toffoli**, no **RE 631.102**<sup>51</sup>, para garantia do devido processo legal eleitoral.

---

<sup>49</sup>Art. 10 -§ 3o A decisão terá eficácia contra todos e efeito vinculante relativamente aos demais órgãos do Poder Público.

<sup>50</sup> A esse respeito, menciona-se ainda, o disposto no artigo 23 da LINDB: Art. 23. A decisão administrativa, controladora ou judicial que estabelecer interpretação ou orientação nova sobre norma de conteúdo indeterminado, impondo novo dever ou novo condicionamento de direito, deverá prever regime de transição quando indispensável para que o novo dever ou condicionamento de direito seja cumprido de modo proporcional, equânime e eficiente e sem prejuízo aos interesses gerais

<sup>51</sup> STF, RE 631.102 ED, rel. p/ o ac. min. Dias Toffoli, j. 14-12-2011, P, DJE de 2-5-2012, Tema 367.

Requer a intimação do senhor Ministro Presidente do TSE para prestar informações.

Deixa-se de atribuir valor à causa, diante da impossibilidade de aferi-lo.

P. Deferimento.

Brasília, 14 de dezembro de 2020.

Herman Barbosa  
OAB-DF 10001

Rodrigo de Bittencourt Mudrovitsch  
OAB-DF 26.966