

VOTO

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (Relatora):

1. Nesta arguição de descumprimento de preceito fundamental, o Partido Socialista Brasileiro – PSB questiona práticas institucionais e tem por objetivo a fixação da seguinte tese constitucional:

“O(a) cônjuge, companheiro(a) ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o segundo grau, do chefe do Poder Executivo fica automaticamente impedido de disputar a Presidência do Poder Legislativo da mesma unidade da federação, seja em âmbito federal, estadual ou municipal”.

Alega ofensa aos princípios republicano, democrático e da separação dos poderes.

Requer *“...medida cautelar para suspender os efeitos dos atos do Poder Público que resultaram nas eleições dos atuais Presidentes das Câmaras Municipais de Cornélio Procópio/PR e Ji-Paraná/RO e do Presidente da Assembleia Legislativa do Estado de Tocantins para o biênio 2025-2026, impedindo-se, ainda [em] sede cautelar, a produção de quaisquer atos que venham a possibilitar a que parentes até o segundo grau ocupem, ao mesmo tempo, a Presidência da Casa Legislativa e a chefia do Poder Executivo de uma mesma circunscrição”* (fl. 3, e-doc. 8).

Proposta de conversão do exame de cautelar em julgamento de mérito

2. A arguição de descumprimento de preceito fundamental está instruída nos termos do art. 10 da Lei n. 9.868/1999, com as informações dos órgãos dos quais provenientes ou mencionadas para esclarecer ou informar sobre as práticas questionadas e com manifestações da Advocacia-Geral da União e da Procuradoria-Geral da República, pelo que proponho a conversão do exame da análise da medida cautelar requerida em julgamento de mérito, como vem sendo adotado por este Plenário, em respeito ao princípio constitucional da razoável duração do processo. Assim, por exemplo:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI ESTADUAL 8.939/2009 DO ESTADO DA PARAÍBA. FERIADO ESTADUAL AOS BANCÁRIOS E ECONOMIÁRIOS.

VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA ISONOMIA. DESVIO DE FINALIDADE. INSTITUIÇÃO DE DESCANSO REMUNERADO A CATEGORIA ESPECÍFICA, SOB O PRETEXTO DE INSTITUIÇÃO DE FERIADO. OFENSA AO ART. 22, I, DA CF. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO PARA LEGISLAR SOBRE DIREITO DO TRABALHO. INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL E FORMAL RECONHECIDA. 1. Proposta de conversão de referendo de medida cautelar em julgamento definitivo de mérito, considerando a não complexidade da questão de direito em discussão e a instrução dos autos, nos termos do art. 12 da Lei 9.868/1999. 2. Instituição de 'feriado' somente a bancários e economiários, sem discrimen razoável, configura ofensa ao princípio constitucional da isonomia. Inconstitucionalidade material reconhecida. 3. Lei estadual que, a pretexto de instituir feriado, concede benefício de descanso remunerado à categoria dos bancários e economiários incorre em desvio de finalidade e viola a competência privativa da União para legislar sobre direito do trabalho. Inconstitucionalidade formal reconhecida. 4. Ação direta conhecida e julgada procedente" (ADI n. 5.566/PB, Relator o Ministro Alexandre de Moraes, DJe 9.11.2018).

Legitimidade ativa do autor

3. Este Supremo Tribunal firmou jurisprudência de que partido político com representação no Congresso Nacional é legitimado universal para a propositura de ações de controle abstrato de constitucionalidade, dispensando-se análise e conclusão sobre o nexo de pertinência temática entre as finalidades estatutárias e o pedido (ADI n. 1.096/MC, Relator o Ministro Celso de Mello, DJ 22.9.1995, e ADI n. 1.963, Relator o Ministro Maurício Corrêa, DJ 7.5.1999).

O Partido Socialista Brasileiro – PSB é constitucionalmente legitimado para o ajuizamento da presente arguição de descumprimento de preceito fundamental (inc. VIII do art. 103 da Constituição da República e inc. I do art. 2º da Lei n. 9.882/1999).

Cabimento da arguição de descumprimento de preceito fundamental

4. Quanto ao cabimento da presente arguição de descumprimento de preceito fundamental, é de se atentar ao disposto no § 1º do art. 102 da

Constituição da República:

“Art. 102. Compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição, cabendo-lhe: (...)

§ 1º A arguição de descumprimento de preceito fundamental, decorrente desta Constituição, será apreciada pelo Supremo Tribunal Federal, na forma da lei”.

Nos termos do *caput* do art. 1º da Lei n. 9.882/1999, o objetivo da arguição de descumprimento de preceito fundamental é *“evitar ou reparar lesão a preceito fundamental, resultante de ato do Poder Público”*.

No inc. I do parágrafo único daquele mesmo dispositivo da Lei n. 9.882/1999 se estabelece ser também cabível a arguição de descumprimento de preceito fundamental *“quando for relevante o fundamento da controvérsia constitucional sobre lei ou ato normativo federal, estadual ou municipal, incluídos os anteriores à Constituição”*.

No julgamento do Agravo Regimental na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 17, Relator o Ministro Celso de Mello, assentou-se que *“a mera possibilidade de utilização de outros meios processuais, contudo, não basta, só por si, para justificar a invocação do princípio da subsidiariedade, pois, para que esse postulado possa legitimamente incidir impedindo, desse modo, o acesso imediato à arguição de descumprimento de preceito fundamental[,] revela-se essencial que os instrumentos disponíveis mostrem-se capazes de neutralizar, de maneira eficaz, a situação de lesividade que se busca obstar com o ajuizamento desse writ constitucional”* (Plenário, DJ 14.2.2003).

A subsidiariedade é requisito a ser cumprido para a instauração válida do processo objetivo de arguição de descumprimento de preceito fundamental, condicionando seu ajuizamento à ausência de outro meio processual apto a sanar, de forma eficaz, a situação de lesividade indicada pelo autor. Nesse sentido, por exemplo, a ADPF n. 237-AgR, Relator o Ministro Celso de Mello, Plenário, DJe 30.10.2014.

O entendimento consolidado na doutrina e na jurisprudência deste Supremo Tribunal é de que o cabimento da arguição de descumprimento de preceito fundamental não exige o esgotamento de todos os meios admitidos na legislação processual para afastar a lesão pelo Poder

Judiciário, notadamente quando comprovada a ineficiência dos demais mecanismos jurisdicionais para solução definitiva da matéria controvertida.

Nessa linha, por exemplo, Hely Lopes Meirelles leciona:

“Uma leitura mais cuidadosa há de revelar (...) que na análise sobre a eficácia da proteção de preceito fundamental nesse processo deve predominar um enfoque objetivo ou de proteção da ordem constitucional objetiva. Em outros termos, o princípio da subsidiariedade – inexistência de outro meio eficaz de sanar a lesão –, contido no § 1º do art. 4º da Lei n. 9.882, de 1999, há de ser compreendido no contexto da ordem global. Nesse sentido, se se considera o caráter enfaticamente objetivo do instituto (o que resulta, inclusive, da legitimação ativa), meio eficaz de sanar a lesão parece ser aquele apto a solver a controvérsia constitucional relevante de forma ampla, geral e imediata” (MEIRELLES, Hely Lopes. Mandado de Segurança e Ações Constitucionais. 31. ed. São Paulo: Malheiros, 2009. p. 551).

A importância de definição geral sobre as práticas institucionais questionadas nesta arguição transcende os casos concretos ou as atas de eleições para as mesas diretoras das câmaras municipais de Ji-Paraná, em Rondônia, e de Cornélio Procópio, no Paraná, e da Assembleia Legislativa de Tocantins. O questionamento posto na presente arguição refere-se à reiterada prática, em diversas casas legislativas do País, que, na leitura do autor, comprovaria a necessidade de exercício da jurisdição constitucional para restringir aquele desempenho, atraindo, assim, a competência deste Supremo Tribunal, em sede de controle abstrato, com indiscutível relevância.

Assim, a despeito das manifestações da Advocacia Geral da União e da Procuradoria Geral da República de não ser caso de conhecimento, o julgamento da arguição trará segurança sobre essa reiterada prática questionada e sua compatibilidade, ou não, com os princípios constitucionais.

Parece-me, assim, ser cabível o conhecimento da presente arguição de descumprimento de preceito fundamental contra os atos de eleição dos chefes de casas legislativas, práticas institucionais reiteradas e baseadas em princípios constitucionais da soberania popular e da

liberdade de escolha do eleitor. Demonstra-se, na espécie, a necessidade de solução de controvérsia constitucional sobre a possibilidade de cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o segundo grau, do chefe do Poder Executivo ficarem automaticamente impedidos de disputar a presidência do Poder Legislativo da mesma unidade federada nacional, estadual ou municipal .

5. A Advocacia-Geral da União suscitou preliminar de não conhecimento desta ação, ao argumento de que *“o arguente não se desincumbiu, adequadamente, do ônus de indicar os atos do Poder Público que, a seu ver, violariam os preceitos fundamentais mencionados na petição inicial, deixando de observar o disposto nos artigos 1º, caput; e 3º, inciso II, da Lei nº 9.882/1999”* (fl. 7, e-doc. 39).

Afirma que, *“no caso ora analisado, apesar de o autor, após a determinação de emenda à petição inicial, indicar três atos concretos de eleição de Chefes do Poder Legislativo que criam situação que considera como inconstitucional, o pedido apresentado no sentido de que seja fixada [a seguinte] tese genérica (...) ‘O (a) cônjuge, companheiro (a) ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o segundo grau, do chefe do Poder Executivo fica automaticamente impedido de disputar a Presidência do Poder Legislativo da mesma unidade da federação, seja em âmbito federal, estadual ou municipal’ evidencia que a principal e verdadeira pretensão autoral não encontra respaldo na Lei nº 9.882/19 porque não se dirige a ato concreto e específico”* (fl. 7, e-doc. 39).

Anota que *“tanto o pedido genérico quanto os fundamentos apresentados pelo arguente deixam claro que o pleito principal da presente arguição não tem por objeto atos concretos praticados pelo Legislativo, mas, sim, práticas do Poder Público que, a seu ver, seriam inconstitucionais”* (fl. 8, e-doc. 39).

Ao emendar a inicial, o autor trouxe aos autos alguns atos públicos no quadro de impugnação da presente ação para exemplificar e comprovar sua argumentação. Alegou também que por ele se demonstraria descumprimento ostensivo dos princípios republicano, democrático e da separação dos poderes e ainda da inelegibilidade por parentesco, prevista no § 7º da Constituição da República.

A indicação a atos específicos para exemplificar, é confirmada pela Advocacia-Geral da União mesma:

“Em relação aos atos concretos questionados, o autor indica a existência de três atos concretos que supostamente ‘criam situação na qual familiares até o segundo grau ocupam, ao mesmo tempo, os cargos de chefe do Poder Executivo (Presidente, Governador ou Prefeito) e chefe do Poder Legislativo (Presidentes das respectivas casas legislativas)’ (fl. 10, e-doc. 39).

Os atos de eleição impugnados podem ser enquadrados na definição legal de ato do poder público a que se refere o *caput* do art. 1º da Lei n. 9.882/1999, submetendo-se ao controle de constitucionalidade pela arguição de descumprimento de preceito fundamental, desde que observada a ausência de outros meios processuais aptos para solucionar a controvérsia de forma geral, imediata e eficaz.

Pelo exposto e levando em consideração que o requisito de admissibilidade exigido pelo art. 1º e inciso II do art. 3º da Lei n. 9.882/1999 foi devidamente preenchido pela parte autora na inicial, não procede a alegação da Advocacia-Geral da União para fins de reconhecer a inépcia da petição inicial.

6. A Advocacia-Geral da União sustenta que *“o conhecimento da presente arguição também encontra óbice no princípio da subsidiariedade, previsto pelo artigo 4º, § 1º, da Lei nº 9.882/1999”* (fl. 9, e-doc. 39).

Alega que *“o controle judicial dos atos impugnados pode ser adequadamente exercido por outros meios processuais à disposição da sociedade civil, dos órgãos de controle, dos legitimados coletivos ou até mesmo de qualquer cidadão, na hipótese da ação popular (artigo 5º, inciso LXXIII, da Constituição)”* (fl. 10, e-doc. 39).

A Procuradoria-Geral da República manifestou-se no sentido de que *“a existência de diversas outras vias juridicamente aptas e eficazes a mitigar a alegada violação de preceitos fundamentais apontada pelo requerente, (...) afasta, de pronto, o cabimento da arguição de descumprimento de preceito fundamental, com esteio no disposto no art. 4º da Lei 9.882/1999* (fl.9, e-doc. 43).

O princípio da subsidiariedade, a ser observado para a instauração do processo de arguição de descumprimento de preceito fundamental, está posto no § 1º do art. 4º da Lei n. 9.882/1999. Ali se condiciona o ajuizamento dessa especial ação constitucional à ausência de outro meio

processual apto a sanar, eficazmente, a situação de lesividade afirmada pelo arguente.

É requisito de procedibilidade, validamente instituído pelo legislador comum, a condicionar o exercício do direito de ação.

O princípio da subsidiariedade também é requisito para a instauração válida do processo objetivo de arguição de descumprimento de preceito fundamental, condicionando seu ajuizamento à ausência de outro meio processual apto a sanar de forma eficaz a situação de lesividade indicada pelo autor. Nesse sentido, por exemplo, precedente deste Supremo Tribunal Federal: ADPF n. 237-AgR, Relator o Ministro Celso de Mello, Plenário, DJe 30.10.2014.

A norma inscrita no § 1º do art. 4º da Lei n. 9.882/1999 não representa, entretanto, obstáculo à presente arguição, o que permite o ajuizamento do presente processo objetivo de controle abstrato.

Em voto condutor na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 664, afirmou o Relator, Ministro Alexandre de Moraes:

“o cabimento da ADPF será viável desde que haja a observância do princípio da subsidiariedade, que exige o esgotamento de todas as vias possíveis para sanar a lesão ou a ameaça de lesão a preceitos fundamentais ou a verificação, ab initio, de sua inutilidade para a preservação do preceito (ADPF 186/DF, Rel. Min. RICARDO LEWANDOWSKI, DJe de 20/10/2014). Caso os mecanismos utilizados de maneira exaustiva mostrem-se ineficazes, será cabível o ajuizamento da arguição. Da mesma forma, se desde o primeiro momento se verificar a ineficiência dos demais mecanismos jurisdicionais para a proteção do preceito fundamental, será possível que um dos legitimados se dirija diretamente ao SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, por meio de arguição de descumprimento de preceito fundamental” (Plenário, DJe 4.5.2021, grifos nossos).

Este Supremo Tribunal Federal assentou que a subsidiariedade da arguição é condicionada pelo meio eficaz de sanar a lesão, compreendido no contexto da ordem constitucional global como aquele apto a solver a controvérsia constitucional relevante de forma ampla, geral e imediata (ADPF n. 554-AgR, Relator o Ministro Luiz Fux, DJe 9.3.2020).

Na espécie, não se comprova haver outro meio processual capaz de neutralizar de forma eficaz, imediata e definitiva eventual lesividade aos preceitos fundamentais invocados pelo arguente decorrente dos atos questionados.

Cabível, portanto, a presente arguição de descumprimento de preceito fundamental.

7. A Advocacia-Geral da União alega que *“o arguente deixou de apresentar procuração com poderes específicos para impugnar os atos concretos que foram objeto de emenda à petição inicial”* e requer que, *“em razão dessa irregularidade processual, a presente ação não deve ser conhecida”* (fl. 13, e-doc. 39).

Este Supremo Tribunal assentou ser indispensável apresentação de procuração com poderes específicos outorgada pelos autores das ações de controle abstrato de constitucionalidade a seus advogados e procuradores para o questionamento do ato normativo nas respectivas ações (ADI n. 5.469, Relator o Ministro Dias Toffoli, DJe 25.8.2017, e ADI n. 2.187-QO, Relator o Ministro Octavio Gallotti, DJe 12.12.2003).

No julgamento da ação direta de inconstitucionalidade n. 4.409, de Relatoria do Ministro Alexandre de Moraes, este Supremo Tribunal Federal decidiu que a procuração deve mencionar a lei ou o ato normativo contra o qual se insurge (ADI n. 4409, Relator o Ministro Alexandre de Moraes, DJe 23.10.2018).

Na procuração juntada pelo autor da presente ação, consta a outorga de *“poderes da cláusula ad judicium para o foro em geral, em especial os poderes para propor no Supremo Tribunal Federal arguição de descumprimento de preceito fundamental que tem por objeto a inconstitucional prática de ocupação do cargo de Presidente das Casas Legislativas (Federal, Estadual, Distrital e Municipal) por cônjuge, companheiro ou parente direto ou colateral, até o segundo grau, do Chefe do Poder Executivo do respectivo âmbito federativo”* (fl.1, e-doc. 2).

Na espécie, a petição inicial da presente arguição foi instruída com procuração com poderes específicos, configurando-se regular a

representação processual apresentada nos autos.

8. Rejeito as preliminares de não conhecimento da ação suscitadas pela Advocacia-Geral da União e pela Procuradoria-Geral da República.

Mérito

9. O ponto nuclear da controvérsia constitucional apresentada nesta arguição está na interpretação e aplicação a ser conferida quanto à inelegibilidade prevista no § 7º do art. 14 da Constituição da República, a dizer, se poderia ela ser no sentido do impedimento de que o cônjuge, o companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o segundo grau, do chefe do Poder Executivo disputarem a presidência do Poder Legislativo da mesma unidade federada considere-se o o ambiente nacional, estadual ou municipal.

10. Pelo § 7º do art. 14 da Constituição da República, *“são inelegíveis, no território de jurisdição do titular, o cônjuge e os parentes consanguíneos ou afins, até o segundo grau ou por adoção, do Presidente da República, de Governador de Estado ou Território, do Distrito Federal, de Prefeito ou de quem os haja substituído dentro dos seis meses anteriores ao pleito, salvo se já titular de mandato eletivo e candidato à reeleição”*.

A questão constitucional arguida relaciona-se aos *“requisitos necessários para que um parlamentar possa assumir a presidência da Câmara dos Deputados, Senado Federal e demais câmaras e assembleias legislativas no âmbito dos Estados, Distrito Federal e Municípios”* (fl. 2, e-doc. 1).

O que pretende o autor é ter como válida interpretação que compreenda os termos do § 7º do art. 14 da Constituição no sentido restritivo da eleição de determinados membros do Poder Legislativo à presidência da Casa em razão de seu grau de parentesco com o chefe do Poder Executivo. Dito de outra forma, pleiteia o autor que se considere válida interpretação ao § 7º do art. 14 da Constituição da República que conduza ao impedimento do núcleo familiar de manter a chefia dos poderes Legislativo e Executivo e, eventualmente, a transferência de um para outro o cargo antes ocupado por quem tenha relação de parentesco nos termos daquele dispositivo.

A Advocacia-Geral da União manifestou-se no sentido de que, *“ainda que se entenda estarmos diante de hipótese de mera interpretação de norma vigente, a pretensão apresentada também não pode ser acolhida porque norma restritiva de direitos políticos não deve ser interpretada de forma extensiva ou analógica”* (fl. 18, e-doc. 40).

A Procuradoria-Geral da República observou que, *“tendo em vista se tratar de norma veiculadora de inelegibilidade e, conseqüentemente limitadora do direito político relacionado à capacidade eleitoral passiva, é imperioso que sua interpretação seja restritiva. Logo, verifica-se, pela leitura do texto, que a extensão do disposto no aludido art. 14, § 7º, da Constituição Federal não alcança a situação delineada nos autos. Dito de outra forma, para que a demanda fosse julgada procedente, seria necessário que houvesse interpretação ampliativa da restrição ao direito político de ser eleito, o que ofende a gramática dos direitos humanos”* (fl. 11, 12, e-doc. 43).

Quanto à interpretação das restrições aos direitos fundamentais, o Tribunal Superior Eleitoral decidiu:

“[...] ... 3. A controvérsia consiste em saber se a inelegibilidade reflexa por parentesco, prevista no art. 14, § 7º, da Constituição Federal, proíbe que cônjuge e parentes consanguíneos ou afins do chefe do Poder Executivo candidatem-se não apenas no ‘território de jurisdição do titular’, mas também em municípios vizinhos onde o titular exerça ‘influência política’. 4. O STF, sob o regime da repercussão geral, firmou o entendimento de que o art. 14, § 5º, da Constituição deve ser interpretado no sentido de que a proibição da segunda reeleição torna inelegível para o cargo de chefe do Poder Executivo o cidadão que já exerceu dois mandatos consecutivos em cargo da mesma natureza, ainda que em ente da federação diverso. [...] Conforme o entendimento da Corte, tal interpretação seria necessária, à luz do princípio republicano, para impedir a perpetuação de uma mesma pessoa no poder, criando a figura do ‘prefeito itinerante’. 5. Todavia, o entendimento do STF a respeito da inelegibilidade do ‘prefeito itinerante’ não pode ser aplicado, automaticamente, ao caso de inelegibilidade reflexa. Em primeiro lugar, o precedente do STF conferiu interpretação ao art. 14, § 5º, da CF/88, enquanto que o caso em análise se fundamenta no art. 14, § 7º, da CF/88. Desse

modo, não é possível aplicar, por simples analogia, as conclusões daquele precedente ao caso dos autos. 6. Em segundo lugar, o **direito à elegibilidade é direito fundamental. Como resultado, de um lado, o intérprete deverá, sempre que possível, privilegiar a linha interpretativa que amplie o gozo de tal direito. De outro lado, as inelegibilidades devem ser interpretadas restritivamente, a fim de que não alcancem situações não expressamente previstas pela norma. Precedentes.** 7. Ademais, em relação à presente hipótese, a jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral é no sentido de que o cônjuge e os parentes de prefeito reeleito não são inelegíveis para o mesmo cargo em outra circunscrição eleitoral, ainda que em município vizinho, desde que este não resulte de desmembramento, incorporação ou fusão realizada na legislatura imediatamente anterior ao pleito. Essa compreensão foi reafirmada para as eleições de 2016 [...] 8. Como forma de privilegiar o direito à elegibilidade e em linha com a jurisprudência do TSE, entendo que, em regra, a vedação ao terceiro mandato consecutivo familiar, prevista no art. 14, § 7º, da CF/88, limita-se ao território de jurisdição do titular. Não cabe aplicar, por analogia, o entendimento do STF relativo à inelegibilidade do 'prefeito itinerante' para impedir a candidatura, em outro município da federação, do cônjuge e dos parentes consanguíneos ou afins de chefe do Poder Executivo. [...]” (Ac. de 13.6.2019 no REspe nº 19257, rel. Min. Luís Roberto Barroso.)

“[...] Concunhado não é parente para fins de inelegibilidade reflexa. **Interpretação restritiva da norma do art. 14, § 7º, da CF/1988.** [...] 2. No caso, o direito à elegibilidade, como direito fundamental, deve ser restringido nas situações expressamente previstas na norma. Nesse contexto, a jurisprudência do TSE se firmou no sentido de que ‘é possível concunhado de prefeito, ainda que este não tenha se desincompatibilizado nos seis meses anteriores ao pleito, ser candidato à chefia do Poder Executivo ‘ [...]” (Ac. de 11.3.2021 no AgR-REspEl nº 060017422, rel. Min. Alexandre de Moraes.)

“[...] ‘As restrições a direitos fundamentais devem ser

interpretadas restritivamente, consoante lição basilar da dogmática de restrição a direitos fundamentais, axioma que deve ser trasladado à seara eleitoral, de forma a impor que, sempre que se deparar com uma situação de potencial restrição ao ius honorum, como sói ocorrer nas impugnações de registro de candidatura, o magistrado deve prestigiar a interpretação que potencialize a liberdade fundamental política de ser votado, e não o inverso'[...]' (RO n. 0600792-92.2018.6.17.0000/PE. Relator o Ministro Admar Gonzaga).

Este Supremo Tribunal Federal decidiu:

“INELEGIBILIDADE – NORMAS – NATUREZA. As normas que versam sobre a inelegibilidade são de natureza estrita, não cabendo interpretá-las a ponto de apanhar situações jurídicas nelas não contidas. CÔNSUL HONORÁRIO DE PAÍS ESTRANGEIRO – DESINCOMPATIBILIDADE PARA CANDIDATAR-SE A CARGO ELETIVO – DESNECESSIDADE. Ordem jurídica em vigor não impõe a desincompatibilização de cônsul honorário de país estrangeiro para candidatar-se a cargo eletivo” (Res-TSE n. 22.228 na Cta n. 1.221, de 6.6.2006, Relator o Ministro Ayres Britto, Redator para a Resolução o Ministro Marco Aurélio – grifos nossos).

Os direitos e as garantias fundamentais, que compõem o núcleo de bens jurídicos mais relevantes para se assegurarem as liberdades, dotam-se de força expansiva no sistema constitucional democrático. O partido autor da presente arguição de descumprimento de preceito fundamental adota a linha de interpretação ampliativa daqueles limites, restringindo direitos fundamentais.

Como lecionam J. J. Gomes Canotilho e Vital Moreira, *“em caso de dúvida, deve prevalecer a interpretação que, conforme os casos, restrinja menos o direito fundamental, lhe dê maior proteção, amplie mais o seu âmbito, o satisfaça em maior grau”* (CANOTILHO, J. J. Gomes; MOREIRA, Vital. *Fundamentos da Constituição*. Coimbra: Coimbra Editora, 1991, p. 143).

Na esteira da interpretação do § 7º do art. 14 da Constituição da República, que prevê limitação ao exercício dos direitos políticos, estabelecendo hipótese de inelegibilidade reflexa, somente é válida a interpretação que contemple a natureza restritiva daquela norma. Norma limitadora de direitos e garantias constitucionais tem natureza

excepcional, impondo-se a interpretação restritiva apenas àqueles casos expressamente previstos.

11. O partido autor pleiteia estender-se a restrição posta no dispositivo constitucional a situações não previstas pelo constituinte originário, o que, pelas razões antes expostas, não pode ser acolhido. Ensina, dentre outros, José Afonso da Silva, ao comentar o § 7º. do art. 14 da .Constituição da República, *“A Constituição estabelece, diretamente, vários casos de inelegibilidades no art. 14 , §§ 4º a 7º... As normas contidas nesses parágrafos são de eficácia plena e aplicabilidade imediata. ... A explicitação do objeto quanto às inelegibilidades a serem criadas pela lei complementar era necessária, porque, configurando elas restrições a direitos políticos, importam sejam delimitadas aos objetos e fundamentos clara e expressamente indicados. Por serem restritivas de direitos fundamentais (direitos à elegibilidade) é que a técnica sempre recomendou que fossem disciplinadas inteiramente em dispositivos constitucionais”*. (SILVA, José Afonso – *Comentário contextual à Constituição*. São Paulo: Malheiros, 2007, p. 228)

12. Na espécie, o autor sustenta que o ato de ocuparem pai e filho, *“simultaneamente, a presidência da Casa Legislativa e a Prefeitura Municipal ou Governo Estadual (...) não coaduna com os princípios democrático e republicano e, muito menos, com a separação dos poderes e o pluralismo político constitucionalmente garantidos”* (fl. 2, e-doc. 1).

A Advocacia pública da União, em sua manifestação, esclareceu que, *“embora a Constituição Federal, em seu artigo 14, § 7º, estabeleça hipóteses de inelegibilidade por parentesco, não há expressa proibição de ocupação simultânea de cargos de Chefe do Poder Executivo e do Poder Legislativo por familiares, na forma como apontada pelo arguente. Em verdade, o requerente deseja que o Poder Judiciário edite nova regra de conduta direcionada ao Poder Legislativo por meio de entendimento que considera que pode ser extraído do regime constitucional vigente”* (fl. 16, e-doc. 40).

A Procuradoria-Geral da República, em seu parecer, não vislumbra *“afrenta a princípios constitucionais”* e sustenta ser *“inadmissível o acolhimento da pretensão de o Poder Judiciário vir a atuar com legislador”* (fl. 14, e-doc. 43).

A Câmara de Vereadores de Cornélio Procópio, em sede de

informações, esclarece que “*não há óbice legal que vede a eleição de parente consanguíneo do Prefeito (a) Municipal para ocupar qualquer cargo na Mesa Diretora da Câmara, inclusive o cargo de Presidente*” (fl. 3, e-doc. 21).

A Câmara de Vereadores de Ji-Paraná informa que “*não há vedação normativa, para que parentes até o segundo grau ocupem, concomitantemente, as chefias do Poder Legislativo e Poder Executivo no âmbito da mesma unidade federal, considerando que os poderes são harmônicos, mas independentes entre si, tendo autonomia plena para atuação, possuindo atribuições distintas, razão pela qual só agora tramite perante essa Suprema Corte a presente ação. Por não haver vedação normativa e, pelo princípio da autonomia entre os poderes, o presidente da Câmara de Ji-Paraná, Welinton Poggere Goes da Fonseca, foi eleito em 01 de janeiro de 2021 para o primeiro biênio 2021/2022 e reeleito na 10ª Sessão Ordinária de 2021, conforme disposto no art. 13 do Regimento Interno, e aos vinte e dois dias do mês de dezembro de 2022, deu posse a nova diretoria para o biênio 2023/2024*” (fl. 2, e-doc. 20).

Diferente do que defende o partido autor, nas palavras, por exemplo, de Natalia Souza Santos,

“cabe observar que o que se chama de princípio republicano possui íntima relação com o regime político republicano, que prevê que os seus agentes exerçam funções políticas em representação ao povo, devendo decidir em nome desse e a ele se submeter no que toca à satisfação do interesse público, cumprindo o mandato que lhe é outorgado nos moldes pautados pela legislação. Dessa forma, são características elementares da República a eletividade, a periodicidade e a responsabilidade, à primeira compete o papel de instrumento de representação, à responsabilidade cabe ‘o penhor da idoneidade da representação popular’, a periodicidade, por fim, e aqui convém destacar a principal característica do princípio republicano, visa assegurar a fidelidade aos mandatos e a alternância no poder”. (SANTOS, Natalia Souza. *Princípio Republicano: Um princípio fundamental em xeque frente a vontade popular*).

José Jairo Gomes ensina que, “*na forma republicana de governo, tanto o chefe do Poder Executivo quanto os membros do Legislativo cumprem mandato, sendo diretamente escolhidos pelos cidadãos em eleições diretas, gerais e periódicas*” (GOMES, José Jairo. *Invalidez no Direito Eleitoral: nulidade e anulabilidade de votos*. Revista Brasileira de Direito Eleitoral. Belo Horizonte, ano I, n. 1, p. 63-104, jul./dez. 2009. pp. 63-14).

O princípio republicano, tido como descumprido pelo partido autor pela ausência de adoção da interpretação sugerida, é exata e contrariamente um dos fundamentos para a interpretação das normas de direito eleitoral na jurisprudência prevalecente sobre o tema. E não há demonstração, nos argumentos expostos pelo partido autor, comprovação de qualquer descumprimento ou afastamento de sua incidência na interpretação dominante na jurisprudência constitucional conferida ao § 7º do art. 14 da Constituição da República, sequer em relação às práticas questionadas na presente arguição. Limita-se a sua exposição a anotar ser devido *“que este Supremo Tribunal Federal fixe tese constitucional que confira efetividade aos princípios republicano, democrático e da separação dos poderes, os quais restam contrariados quando integrantes da mesma entidade familiar ocupam os cargos mais alto dos Poderes Executivo e Legislativo ao mesmo tempo”*.

Como esclarece a Advocacia-Geral da União, no *“Poder Legislativo, os atos de fiscalização não são exclusivos de seu Presidente, mas sim da respectiva Casa Legislativa, sendo comum a existência de comissões específicas para essa finalidade, como esclarecido nos autos por um dos requeridos (documento eletrônico nº 21, fl. 03)”* (fl. 20, e-doc. 40).

Pelo exposto, conclui-se que o autor parte do pressuposto de que o parentesco entre os agentes políticos compromete, por si só, a função fiscalizadora do Poder Executivo, bem como os princípios republicano, democrático e da separação dos poderes sem colacionar aos autos elementos concretos que justifiquem seu comprometimento.

13. O que pretende o autor é a fixação por este Supremo Tribunal de tese abstrata que importaria em estatuição de novos requisitos para um parlamentar poder assumir a presidência de Casa Legislativa. Mais que atuar como legislador, o que se pleiteia é que avance o Judiciário como poder constituinte, limitando direitos fundamentais de eventuais candidatos aos cargos eletivos descritos, estabelecendo novo caso de inelegibilidade reflexa e infringindo a independência do Poder Legislativo, em descompasso com o princípio da separação dos poderes.

A definição de nova hipótese de inelegibilidade é atribuição do Poder Legislativo por lei complementar, em observância ao disposto no §

9º do art. 14 da Constituição da República.

14. Acolher o pedido do arguente para fixar a tese constitucional pleiteada importaria em estatuir norma restritiva de direito político fundamental não prevista pelo constituinte originário, nem pelo legislador complementar, em desarmonia com o afirmado em inúmeros julgados deste Supremo Tribunal:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL – RESOLUÇÃO Nº 16.336/90 – INCONSTITUCIONALIDADE POR AÇÃO – MESA DA CÂMARA DOS DEPUTADOS – INCONSTITUCIONALIDADE POR OMISSÃO – BANCADA PAULISTA NA CÂMARA FEDERAL – ELEVAÇÃO IMEDIATA PARA 70 DEPUTADOS FEDERAIS – FUNÇÃO DO S.T.F. NO CONTROLE CONCENTRADO DE CONSTITUCIONALIDADE – SUA ATUAÇÃO COMO LEGISLADOR NEGATIVO – CONSTITUIÇÃO FEDERAL (ART. 45, § 1º) – REGRA QUE NÃO É AUTO-APLICÁVEL – MORA CONSTITUCIONAL – IMPOSSIBILIDADE DE ELEVAÇÃO AUTOMÁTICA DA REPRESENTAÇÃO PARLAMENTAR – SUSPENSÃO CAUTELAR INDEFERIDA. - A norma consubstanciada no art. 45, § 1º, da Constituição Federal de 1988, reclama e necessita, para efeito de sua plena aplicabilidade, de integração normativa, a ser operada, mediante adequada intervenção legislativa do Congresso Nacional (interpositio legislatoris), pela edição de lei complementar, que constitui o único e exclusivo instrumento juridicamente idôneo, apto a viabilizar e concretizar a fixação do número de Deputados Federais por Estado-membro. - A ausência dessa lei complementar (vacuum juris), que constitui o necessário instrumento normativo de integração, não pode ser suprida por outro ato estatal qualquer, especialmente um provimento de caráter jurisdicional, ainda que emanado desta Corte. - O reconhecimento dessa possibilidade implicaria transformar o S.T.F., no plano do controle concentrado de constitucionalidade, em legislador positivo, condição que ele próprio se tem recusado a exercer. - O Supremo Tribunal Federal, ao exercer em abstrato a tutela jurisdicional do direito objetivo positivado na Constituição da República, atua como verdadeiro legislador negativo, pois a declaração de inconstitucionalidade em tese somente encerra, em se tratando de atos (e não de omissões) inconstitucionais, um juízo de exclusão, que consiste em remover, do ordenamento positivo, a manifestação estatal inválida e desconforme ao modelo jurídico normativo consubstanciado na Carta Política. - A suspensão liminar

de eficácia de atos normativos, questionados em sede de controle concentrado, não se revela compatível com a natureza e a finalidade da ação direta de inconstitucionalidade por omissão, eis que, nesta, a única consequência político-jurídica possível traduz-se na mera comunicação formal, ao órgão estatal inadimplente, de que está em mora constitucional” (ADI n. 267-MC/DF, Relator o Ministro Celso de Mello, Plenário, DJ 19.5.1995).

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI Nº 8.713/93 (ART. 8º, § 1º, E ART. 9º) - PROCESSO ELEITORAL DE 1994 - SUSPENSÃO SELETIVA DE EXPRESSÕES CONSTANTES DA NORMA LEGAL - CONSEQUENTE ALTERAÇÃO DO SENTIDO DA LEI - IMPOSSIBILIDADE DE O SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL AGIR COMO LEGISLADOR POSITIVO - DEFINIÇÃO LEGAL DO ÓRGÃO PARTIDÁRIO COMPETENTE PARA EFEITO DE RECUSA DA CANDIDATURA NATA (ART. 8º, § 1º) - INGERÊNCIA INDEVIDA NA ESFERA DE AUTONOMIA PARTIDÁRIA - A DISCIPLINA CONSTITUCIONAL DOS PARTIDOS POLÍTICOS - SIGNIFICADO - FILIAÇÃO PARTIDÁRIA E DOMICÍLIO ELEITORAL (ART. 9º) - PRESSUPOSTOS DE ELEGIBILIDADE - MATÉRIA A SER VEICULADA MEDIANTE LEI ORDINÁRIA - DISTINÇÃO ENTRE PRESSUPOSTOS DE ELEGIBILIDADE E HIPÓTESES DE INELEGIBILIDADE - ATIVIDADE LEGISLATIVA E OBSERVÂNCIA DO PRINCÍPIO DO SUBSTANTIVE DUE PROCESS OF LAW - CONHECIMENTO PARCIAL DA AÇÃO - MEDIDA LIMINAR DEFERIDA EM PARTE. AUTONOMIA PARTIDÁRIA: (...) O STF COMO LEGISLADOR NEGATIVO: A ação direta de inconstitucionalidade não pode ser utilizada com o objetivo de transformar o Supremo Tribunal Federal, indevidamente, em legislador positivo, eis que o poder de inovar o sistema normativo, em caráter inaugural, constitui função típica da instituição parlamentar. Não se revela lícito pretender, em sede de controle normativo abstrato, que o Supremo Tribunal Federal, a partir da supressão seletiva de fragmentos do discurso normativo inscrito no ato estatal impugnado, proceda à virtual criação de outra regra legal, substancialmente divorciada do conteúdo material que lhe deu o próprio legislador. (...) SUBSTANTIVE DUE PROCESS OF LAW E FUNÇÃO LEGISLATIVA: A cláusula do devido processo legal - objeto de expressa proclamação pelo art. 5º, LIV, da Constituição - deve ser entendida, na abrangência de sua noção conceitual, não só sob o

aspecto meramente formal, que impõe restrições de caráter ritual à atuação do Poder Público, mas, sobretudo, em sua dimensão material, que atua como decisivo obstáculo à edição de atos legislativos de conteúdo arbitrário. A essência do substantive due process of law reside na necessidade de proteger os direitos e as liberdades das pessoas contra qualquer modalidade de legislação que se revele opressiva ou destituída do necessário coeficiente de razoabilidade. Isso significa, dentro da perspectiva da extensão da teoria do desvio de poder ao plano das atividades legislativas do Estado, que este não dispõe da competência para legislar ilimitadamente, de forma imoderada e irresponsável, gerando, com o seu comportamento institucional, situações normativas de absoluta distorção e, até mesmo, de subversão dos fins que regem o desempenho da função estatal. O magistério doutrinário de CAIO TÁCITO. Observância, pelas normas legais impugnadas, da cláusula constitucional do substantive due process of law” (ADI n. 1.063-MC/DF, Relator o Ministro Celso de Mello, Plenário, DJ 27.4.2001).

A interpretação pretendida pelo arguente amplia o sentido da norma constitucional e acarreta mais uma restrição a direitos políticos fundamentais dos eleitores e dos detentores de mandatos eletivos.

Para tanto, ademais, a adoção de eventual interpretação da norma impugnada no sentido pretendido importaria em atuação deste Supremo Tribunal como constituinte reformador ou como legislador complementar positivo, em desacato ao princípio da separação dos poderes.

15. A Assembleia Legislativa de Tocantins destaca que, *“na ADI 7350, foi incluído entre os pedidos a medida liminar de ‘suspensão da eficácia da Emenda à Constituição do Estado de Tocantins nº 11/2022, com a desconstituição do resultado da eleição para a Mesa Diretora para o segundo biênio da legislatura de 2023-2026 da Assembleia Legislativa do Estado do Tocantins realizada em 01.02.2023”* (fl. 9, e-doc. 22).

Na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 7.350, foi deferida medida cautelar, *ad referendum* do Plenário, para suspender a eficácia da expressão *“para os dois biênios subsequentes”* do § 3º do art. 15 da Constituição de Tocantins, alterada pela Emenda à Constituição nº 48/2022, e a eleição da Mesa diretora do biênio 2025/2026, ocorrida em 1º.2.2023. Cuida-se de situação que não guarda identidade com o que

aqui posto em questão.

Assim, carece de interesse processual o requerimento de cautelar, pleiteada nesta arguição de descumprimento de preceito fundamental controle abstrato de constitucionalidade, voltada à suspensão dos efeitos dos atos do Poder Público que resultaram nas eleições do atual Presidente da Assembleia Legislativa de Tocantins para o biênio 2025-2026 e impedir a produção de quaisquer atos que venham a possibilitar a ocupação de parentes até o segundo grau da presidência da Casa Legislativa e da chefia do Poder Executivo de mesma circunscrição.

O interesse processual manifesta-se quando a parte tem necessidade de pronunciamento judicial para obter a tutela pretendida e, ainda, quando essa tutela jurisdicional pode trazer-lhe alguma utilidade. A medida requerida e deferida na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 7.350 demonstra que não há razão para o deferimento do que aqui requerido neste ponto do processo.

16. Pelo exposto, converto a apreciação da medida cautelar em julgamento de mérito e voto pela improcedência da presente arguição de descumprimento de preceito fundamental.