

VOTO

O SENHOR MINISTRO NUNES MARQUES (RELATOR): A controvérsia diz respeito a suposta inobservância do princípio da anualidade eleitoral na hipótese de viragem jurisprudencial do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), relativamente aos efeitos jurídicos de convenção partidária em que esteja à frente pessoa com direitos políticos suspensos em virtude de condenação por improbidade administrativa.

1. Preliminar

O Advogado-Geral da União argumenta que o conhecimento desta ação encontra óbice no não atendimento do princípio da subsidiariedade, previsto no art. 4º, § 1º, da Lei n. 9.882, de 3 de dezembro de 1999, que rege o processamento e o julgamento da arguição de descumprimento de preceito fundamental (ADPF).

De acordo com o Texto Constitucional, o processo objetivo de fiscalização abstrata de norma é voltado à defesa e à guarda da integridade da ordem jurídico-constitucional mediante o cotejo de ato normativo com a Carta da República. Não se presta, pois, a solucionar controvérsia que envolva situação concreta e agentes individualizáveis.

O art. 1º, *caput*, da referida Lei n. 9.882/1999 dispõe que a ADPF é instrumento nobre de controle concentrado de constitucionalidade, destinado a evitar ou reparar lesão a preceito fundamental decorrente de ato do poder público. Foi criada com a finalidade de preencher espaço residual na jurisdição constitucional que, antes, só poderia ser tutelado pelo sistema de controle difuso, o que resultava na multiplicação de processos e na demora na pacificação quanto a relevantes questões de ordem constitucional considerado o interesse público.

Nada obstante a inviabilidade de tomar-se a arguição de descumprimento de preceito fundamental como sucedâneo de recurso, a jurisprudência do Supremo é firme no sentido do cabimento da ação quando seu objeto é ato decisório que venha a implicar ofensa a preceito fundamental, tendo em vista o potencial de resolver a controvérsia de forma ampla, geral e imediata bem como de produzir efeitos *erga omnes*

(ADPF 620 MC-REF, ministro Luís Roberto Barroso, *DJe* de 11 de março de 2021; ADPF 556, ministra Cármen Lúcia, *DJe* de 6 de março de 2020; ADPF 387, ministro Gilmar Mendes, *DJe* de 25 de outubro de 2017; ADPF 275, ministro Alexandre de Moraes, *DJe* de 27 de junho de 2019; e ADPF 54, ministro Marco Aurélio, *DJe* de 30 de abril de 2013).

Vale ressaltar que esta Corte tem admitido seu manejo, particularmente, para impugnar interpretação do TSE que contraria preceito fundamental. No julgamento das ADPFs 144, ministro Celso de Mello, *DJe* de 26 de fevereiro de 2010, e 167, ministro Luiz Fux, *DJe* de 14 de outubro de 2020, os Relatores conheceram das ações, ajuizadas contra decisões da Corte eleitoral apontadas como incompatíveis com os postulados nucleares da Constituição Federal, cumprido o requisito da subsidiariedade. Confira-se:

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. CABIMENTO EM FACE DE ORIENTAÇÃO JURISPRUDENCIAL, DESDE QUE ATENDIDO O TESTE DA SUBSIDIARIEDADE. DIREITOS E GARANTIAS FUNDAMENTAIS DO ART. 5º DA CRFB. CARÁTER DE PRECEITOS FUNDAMENTAIS. COMPETÊNCIA PARA JULGAMENTO DE RECURSO CONTRA A EXPEDIÇÃO DE DIPLOMA (RCED) NAS ELEIÇÕES FEDERAIS E ESTADUAIS. ART. 121, § 4º, DA CRFB. ARTIGOS 216 E 22, INCISO I, ALÍNEA G, DO CÓDIGO ELEITORAL. ADEQUAÇÃO AO SISTEMA CONSTITUCIONAL. APRECIÇÃO DO RCED PELO ÓRGÃO JURISDICIONAL HIERARQUICAMENTE SUPERIOR. INOCORRÊNCIA DE VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DO JUIZ NATURAL, DEVIDO PROCESSO LEGAL E CONTRADITÓRIO (ART. 5º, LIII, LIV E LV, DA CRFB). DUPLO GRAU DE JURISDIÇÃO: FIGURA NÃO CONTEMPLADA COMO GARANTIA PELA CARTA MAGNA. RESPEITO AOS PRECEDENTES COMO IMPERATIVO DA SEGURANÇA JURÍDICA (ART. 5º, *CAPUT*, CRFB). ADPF JULGADA IMPROCEDENTE.

[...]

12. A Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental é cabível para impugnação de orientação jurisprudencial apontada como contrária a normas basilares da Constituição, desde que cumprido o requisito da subsidiariedade, ante a inexistência de outro meio processual

para sanar a controvérsia com caráter abrangente e imediato. Precedentes do Plenário: ADPF 33, Relator(a): Min. GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 07/12/2005; ADPF 144, Relator(a): Min. CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 06/08/2008; ADPF 54, Relator(a): Min. MARCO AURÉLIO, Tribunal Pleno, julgado em 12/04/2012; ADPF 187, Relator(a): Min. CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 15/06/2011.

13. A admissibilidade da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental resta presente quando apontados como preceitos fundamentais violados, de forma direta, direitos e garantias fundamentais insculpidos no art. 5º da Constituição. Precedentes: ADPF 388, Relator(a): Min. GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 09/03/2016; ADPF 187, Relator(a): Min. CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 15/06/2011; ADPF 130, Relator(a): Min. CARLOS BRITTO, Tribunal Pleno, julgado em 30/04/2009.

[...]

15. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental improcedente. Tese fixada nos seguintes termos: O Tribunal Superior Eleitoral é o órgão competente para julgar os recursos contra a expedição de diploma nas eleições presidenciais e gerais (federais e estaduais).

(ADPF 167, ministro Luiz Fux, *DJe* de 14 de outubro de 2020)

Tenho presente também que, conforme reiterada ótica do Supremo, a possível existência de opções processuais com índole subjetiva não elide a admissibilidade da ADPF.

Para que uma inadmissão se justifique com base na subsidiariedade (Lei n. 9.882/1999, art. 4º, § 1º), tem de haver alternativa processual capaz de atingir decisão com eficácia ampla, geral e imediata, o que só se mostra possível pela via concentrada do controle de constitucionalidade. No entanto, ante a natureza judicial e concreta do ato ora impugnado, não se mostra pertinente a ação direta.

Na espécie, o requerente se insurge contra decisões proferidas pelo Tribunal Superior Eleitoral (recursos n. 0600284-89.2020.6.19.0043 e 0600-74.2020.6.19.0043), ao argumento de ter sido aplicado a processos relativos às eleições de 2020 entendimento inédito e antagônico à

jurisprudência até então consolidada no tema.

Conforme fiz ver no pronunciamento em que indeferi a cautelar, é assente nesta Suprema Corte a ótica segundo a qual as decisões judiciais se enquadram na definição de “ato do poder público” de que trata o *caput* do art. 1º da Lei n. 9.882/1999. Ficam, assim, sujeitas ao controle concentrado de constitucionalidade via ADPF (ADPF 620, ministro Luís Roberto Barroso, e ADPF 33, ministro Gilmar Mendes).

Quanto aos postulados constitucionais alegadamente ofendidos – separação dos poderes, segurança jurídica, anualidade eleitoral, soberania popular e reserva legal –, enquadram-se na categoria de preceitos fundamentais, porquanto revelam valores fundantes da República e constituem a medula do Estado democrático de direito.

Embora a interpretação do TSE tenha sido questionada a partir do julgamento de caso concreto, a articulação veiculada na inicial está direcionada contra suposta viragem jurisprudencial. Além disso, o objeto da irresignação não é o mérito da mudança de entendimento, mas, sim, sua aplicação no tempo. É dizer, suscita-se controvérsia de estatura constitucional, diretamente vinculada à segurança jurídica, ao interesse público, à confiança nas instituições e à integridade do processo eleitoral.

Esse o contexto, conheço da ação.

Afasto a preliminar arguida pelo Advogado-Geral da União.

2. Do mérito: distinção entre as decisões objeto de questionamento e os precedentes trazidos à colação. Ausência de jurisprudência consolidada no TSE quanto ao tema da ADPF

Os efeitos jurídicos relativos à ocupação da presidência de convenção partidária por pessoa com direitos políticos suspensos é tema recente nos tribunais, tendo sido objeto de exame no TSE, pela primeira vez, em processos atinentes às Eleições 2016 (REspe 127-10/RJ e REspe 173-96/RJ) resolvidos em **juízo monocrático** – sem, portanto, debate em sessão plenária.

Das informações prestadas pelo Presidente do Superior depreende-

se ter sido mantida, na oportunidade, a conclusão alcançada pelo Regional, a implicar a nulidade da convenção. Os casos versavam indeferimento do registro de candidatura ante o não atendimento do requisito da antecedência mínima, em relação ao pleito, da filiação de pessoa com os direitos políticos suspensos.

O TSE, naquela ocasião, remeteu-se a precedente de 2014 no qual rejeitara a alteração do estatuto de um partido voltada a manter regular a filiação do agremiado que tivesse os direitos políticos suspensos (RGP 305, ministra Luciana Lóssio).

Como se vê, as premissas desses julgados não correspondem àquelas que, veiculadas na inicial desta arguição, fundamentaram os atos aqui impugnados, tidos como configuradores de virada na orientação jurisprudencial daquela Corte.

Explico: nos acórdãos prolatados nos recursos especiais eleitorais de n. 0600285-74/RJ e 0600284-89/RJ, alusivos às Eleições 2020 e questionados nesta ação, prevaleceu o voto do ministro Edson Fachin – acompanhado pelos ministros Alexandre de Moraes, Luis Felipe Salomão, Mauro Campbell Marques, Tarcisio Vieira de Carvalho Neto e Luís Roberto Barroso – no sentido de a convenção partidária ter caráter assemblear, de sorte que o papel do presidente é limitado às questões formais, ordinatórias e protocolares, consubstanciadas no endereçamento de questões cuja solução resulta de processo deliberativo coletivo e, portanto, independe de sua preferência individual.

Sua Excelência, examinando o estatuto do partido, consignou que não foram conferidos poderes especiais ao presidente da convenção. Assentou, na sequência, a incapacidade de a atuação do presidente repercutir de forma suficientemente relevante a ponto de comprometer a liberdade de escolha dos correligionários e, por extensão, a validade das decisões tomadas coletivamente.

No tocante à suspensão dos direitos políticos, o TSE, por maioria, reconheceu que um de seus efeitos é pôr termo ao vínculo com a legenda, naturalmente revelando óbice à ocupação de cargo na estrutura partidária, a exemplo da presidência de convenção. Esse vício foi, porém, considerado sanável e isolado, apto a comprometer apenas a atuação

individual, sem afetar a validade da convenção como um todo.

Remetendo ao postulado da soberania popular e levando em conta a expressiva votação recebida pelos candidatos escolhidos na convenção em comento, o TSE teve como desproporcional e desarrazoada a nulidade dessa última. Consignou, inclusive, que a suspensão de direitos políticos do presidente do partido consiste em condição restritiva de cunho pessoal, que não deve ser tomada como apta a contaminar manifestação real e inequívoca de um corpo habilitado de cidadãos em pleno gozo de suas prerrogativas políticas. Conclusão em sentido contrário deveria ser formada no campo da excepcionalidade, como medida de *ultima ratio*, reservada a situações graves.

Quanto à assinatura do presidente da convenção aposta no formulário de requerimento das candidaturas em coletivo, o Tribunal assim deliberou, na esteira do voto do ministro Edson Fachin:

i) a aposição de assinatura inválida equivale à falta de assinatura e, portanto, constitui vício sanável, à luz do que consta do art. 36 da Res.-TSE nº 23.609/2019;

ii) a subscrição dos formulários não avulta como um fim em si mesmo, senão como um meio para a certificação da procedência e da autorização para o protocolo do registro, excepcionalmente suprível pela confirmação no âmbito da judicialização;

iii) a suspensão de direitos políticos acarreta óbice à filiação partidária, ao desempenho de cargos e à realização de atos no cotidiano das agremiações políticas, bem ainda à candidatura própria e à diplomação;

iv) não obstante, é inviável extrair de uma condição restritiva de cunho pessoal o impedimento, por contaminação, de uma manifestação reta e inequívoca, proveniente de um corpo habilitado de cidadãos em pleno gozo das prerrogativas políticas.

Com as mais respeitosas vênias dos que pensam em sentido contrário, não me parece possível anuir à tese da virada jurisprudencial, a qual reclama não só (i) a afirmação reiterada e consolidada de compreensão em determinado sentido acerca de tema específico e (ii) a presença, no novo entendimento adotado, dos elementos de modificação,

ineditismo e discrepância em relação àquele até então aplicado.

Conforme externei ao indeferir o pedido cautelar, as decisões apontadas como paradigmas da jurisprudência “antiga” revelam conclusão monocrática e isolada não referendada pelo Plenário do TSE. Descabe afirmar, por isso, que o entendimento modificado era pacífico, tampouco que se encontrava consolidado, **o que, a meu ver, afasta a tese de viragem jurisprudencial.**

Outra não foi a percepção dos eminentes Ministros que participaram do julgamento dos processos n. 0600284-89.2020.6.19.0043 e 0600-74.2020.6.19.004. Destaco, no ponto, as ponderações feitas pelo ministro Alexandre de Moraes:

[...] A questão de fundo, Presidente, a questão de mérito, é uma questão, como trouxe agora o eminente Ministro Edson Fachin, é uma questão, realmente, que é, eu diria, a primeira vez que a atual composição do Tribunal Superior Eleitoral se debruça sobre ela.

Foi citado da tribuna uma decisão monocrática minha, de novembro desse ano, exatamente aplicando Recurso Especial Eleitoral da Coligação Nova Tauá, do Município de Tauá, aplicando a jurisprudência que vinha sendo aplicada, uma jurisprudência pacificada no Tribunal Superior Eleitoral.

Mas, entendo, Presidente, que são nesses momentos, exatamente quando o Plenário se reúne, nesses momentos que é possível alterar a jurisprudência, alterar os precedentes, sempre dialogando com os precedentes anteriores, sempre mostrando qual a razão e qual a motivação.

Exatamente por isso, já adianto, pedindo todas as vênias ao Ministro Sérgio Banhos, que acompanharei a divergência do Ministro Edson Fachin.

[...]

Então, com essas considerações, Presidente, e aproveitando volto a dizer esse momento em que o Pleno do Tribunal se reúne para a possibilidade de alteração da jurisprudência, eu acompanho, pedindo novamente vênias ao eminente Ministro Sérgio Banhos, integralmente o Ministro Edson Fachin.

Apesar de Sua Excelência mencionar mudança de orientação do

Tribunal Superior Eleitoral, a **decisão anterior**, que implicara a anulação de convenção presidida por pessoa com direitos políticos suspensos (processo n. 0600510-56.2020.6.14.0036), **foi tomada em juízo monocrático**.

Referido pronunciamento veio a ser revogado, ante a compreensão do Plenário surgida nos processos de n. 0600284-89.2020.6.19.0043 e 0600-74.2020.6.19.004.

Assim descabe alegar adoção de novo posicionamento, na medida em que não houve um anterior, adotado pelo Colegiado e mais tarde superado.

Destaque-se, ademais, não caber ao Supremo o reexame de matéria que implicou a decisão condenatória do parlamentar. A controvérsia suscitada nesta arguição se refere à aplicabilidade de virada jurisprudencial conduzida pelo TSE à luz dos princípios constitucionais da segurança jurídica e da anualidade eleitoral.

Desse modo, não há falar em desequilíbrio no processo eleitoral, considerados os partidos que se submeteram a padrão anterior.

O art. 16 da Carta da República, a consagrar o postulado da anterioridade eleitoral, tido como preceito fundamental ao Estado democrático de direito, visa garantir a segurança jurídica, bem como a efetividade dos direitos políticos e do devido processo legal eleitoral.

De acordo com o dispositivo, na redação que lhe foi dada pela Emenda de n. 4/1993, a lei que modificar o processo eleitoral entrará em vigor na data de sua publicação, mas não alcançará nenhuma eleição a ocorrer até um ano da data de vigência.

O propósito é impedir o manejo abusivo ou casuístico do processo legislativo como instrumento de manipulação e deformação do processo eleitoral. Busca-se, também, evitar a adaptação do sistema em virtude de inovações de ordem legislativa ou jurisprudencial sem que os participantes do pleito tenham tempo hábil para isso (ADI 354, ministro Octavio Gallotti, *DJ* de 12 de fevereiro de 1993; ADI 3.685, ministra Ellen Gracie, *DJ* de 10 de agosto de 2006; e RE 637.485, ministro Gilmar

Mendes, *DJe* de 21 de maio de 2013 – Tema n. 564/RG).

Assim, é necessário que os efeitos de viragem jurisprudencial do TSE sejam submetidos ao princípio da anterioridade eleitoral; tanto mais em se tratando de controvérsia a envolver o processo eleitoral, passível de ensejar graves prejuízos à igualdade de chances consideradas a participação e a concorrência no jogo democrático.

Entretanto, não é esse o caso dos autos. Por isso, penso que deva ser afastada a tese alusiva à existência de orientação jurisprudencial ou de padrão decisório daquele Tribunal Superior próprios ao contexto das eleições realizadas em 2020.

Com efeito, não havia confiança dos jurisdicionados em certa ótica – cristalizada ante reiterada orientação do Plenário da Corte eleitoral num mesmo sentido a respeito de tema específico – a ser protegida. Tampouco se fixara, até 2020, qualquer compreensão acerca da matéria, a justificar a invocação, aqui, dos deveres processuais de clareza, certeza, previsibilidade e estabilidade, corolários do postulado constitucional da segurança jurídica.

Em síntese, as decisões que constituem o objeto desta ação não são aptas a configurar viragem jurisprudencial do TSE.

Do exposto, confirmando o pronunciamento cautelar, julgo improcedente o pedido formulado na inicial desta arguição de descumprimento de preceito fundamental.

É como voto.