

**MEDIDA CAUTELAR NA ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 1.233 PARÁ**

**RELATOR** : **MIN. GILMAR MENDES**  
**REQTE.(S)** : **MOVIMENTO DEMOCRATICO BRASILEIRO - MDB**  
**ADV.(A/S)** : **RENATO OLIVEIRA RAMOS**  
**INTDO.(A/S)** : **TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL**  
**ADV.(A/S)** : **SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS**

**DECISÃO:** Trata-se de arguição de descumprimento de preceito fundamental (ADPF) proposta pelo partido político Movimento Democrático Brasileiro (MDB) em face de alegada viragem jurisprudencial acerca da interpretação dos arts. 297, 300, 301 e 1.029, § 5º do CPC levada a cabo pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE) no julgamento do AgR-REspE 0600095-22.2024.6.14.0040/PA, **ocorrido na sessão de 6.5.2025** (eDOC 5).

O requerente alega que, até então, a jurisprudência do TSE admitia, nos casos de recurso especial eleitoral interposto contra acórdão que resultasse em inelegibilidade, a possibilidade de concessão de eventual efeito suspensivo com base em dois fundamentos autônomos: (i) o art. 26-C da Lei Complementar 64/1990, que prevê expressamente essa possibilidade e; (ii) o poder geral de cautela (CPC, arts. 297, 300, 301 e 1.029, § 5º), “*garantia processual que possibilita ao magistrado a concessão – em qualquer das hipóteses de inelegibilidade – de efeito suspensivo quando presentes os requisitos legais*” (eDOC 1, p. 7).

Referida “*dupla previsão*”, prossegue o requerente, “*não [seria] excludente, visto que o poder geral de cautela, em particular, possui caráter subsidiário e universal, podendo ser exercido pelo juízo competente, independentemente da hipótese específica de inelegibilidade em discussão*” (eDOC 1, p. 7). O entendimento, segundo o requerente, teria até mesmo se consolidado no Enunciado 44 da Súmula/TSE, segundo o qual “[o] disposto no art. 26-C da LC no 64/90 não afasta o poder geral de cautela conferido ao magistrado pelo Código de Processo Civil”.

Nada obstante, tal cenário teria se modificado com o julgamento do AgR-REspE 0600095-22.2024.6.14.0040, ocasião em que prevaleceu o entendimento segundo o qual, mesmo diante de decisão liminar do TSE

## ADPF 1233 MC / PA

que concede efeito suspensivo a recurso especial eleitoral, seria necessário *“pedido e deferimento expressos e específicos para a suspensão da inelegibilidade imposta como cominação autônoma em AIJE”* (eDOC 5, p. 4) – na forma, portanto, do art. 26-C da Lei Complementar 64/1990.

Em meio a esse cenário, o requerente sustenta ter havido violação aos princípios da anualidade eleitoral (Constituição, art. 16) e do devido processo legal (Constituição, art. 5º, LIV), em virtude da alegada *“alteração abrupta do entendimento sobre os efeitos da suspensão da condenação — sobretudo após o encerramento das fases em que poderia haver contraditório e ampla defesa —, afetando também a proteção da confiança legítima e estabilidade das relações jurídicas eleitorais”* (eDOC 1, p. 17).

Argumenta que seria plenamente aplicável ao caso o **Tema 564 da Repercussão Geral**, segundo o qual *“[a]s 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”* – o que não teria sido observado pelo TSE.

Como o caso de fundo resultou no indeferimento do registro de candidatura de candidatos a Prefeito e Vice-prefeita que acabaram eleitos nas Eleições 2024, o requerente igualmente sustenta ter ocorrido violação ao princípio da soberania popular (Constituição, art. 14) e defende, em sede subsidiária, a possibilidade de cisão da chapa em benefício da vice-prefeita eleita, por se tratar de hipótese em que, em sua visão, *“a causa motivadora do indeferimento do registro é personalíssima de um dos integrantes da chapa”* (eDOC 1, p. 8).

Alega, ainda, que *“o afastamento do mandato da vice-prefeita, em razão de indeferimento tardio do registro do titular, fundado em critério inovador estabelecido apenas após o pleito, revela-se medida desproporcional e manifestamente contrária à soberania popular”* (eDOC 1, p. 26). Por essa razão, sustenta igualmente ter havido violação aos princípios da igualdade e da não-discriminação (Constituição, art. 5º, caput e I), argumentando ser necessário que *“a interpretação e aplicação das normativas eleitorais sejam orientadas pela preservação e ampliação dos direitos políticos das*

## ADPF 1233 MC / PA

*mulheres”, a fim de “fortalece[r] a segurança jurídica necessária para encorajar maior participação feminina na política, contribuindo para a construção de uma democracia mais representativa e inclusiva, onde as conquistas eleitorais das mulheres sejam protegidas contra instabilidades jurisprudenciais que possam desestimular futuras candidaturas e perpetuar o déficit democrático de gênero” (eDOC 1, p. 35-36).*

Defende, por fim, ser necessária a concessão de tutela de urgência, argumentando estarem presentes os requisitos da plausibilidade do pedido e do perigo do dano. Quanto a este último, sustenta haver “*um cenário de dano iminente e de difícil reparação*”, haja vista a iminência da realização de eleições suplementares, agendadas para 3.8.2025 (Resolução 5.850 do TRE/PA). A realização do pleito suplementar, na visão do requerente, importa em “*risco concreto de esvaziamento do próprio resultado útil da presente arguição*” (eDOC 1, p. 38).

Ao final, são formulados os seguintes pedidos:

a) a concessão de medida liminar, *inaudita altera parte*, para suspender, com eficácia geral, todos os efeitos vinculados à interpretação do acórdão objeto da presente arguição, obstando sua incidência imediata o pleito eleitoral de 2024, resguardando-se, assim, a estabilidade dos mandatos, a legitimidade das eleições realizadas e a segurança das relações jurídicas até o julgamento de mérito;

b) subsidiariamente, caso não entendida necessária a suspensão geral, que seja determinado o imediato restabelecimento da vice-prefeita regularmente eleita ao exercício do mandato, assegurando-se sua permanência no cargo e, quando for o caso, a chefia do Poder Executivo municipal, até o julgamento definitivo da presente arguição, preservando a manifestação legítima da

## ADPF 1233 MC / PA

soberania popular, expressa no sufrágio universal e na escolha democrática dos representantes;

c) caso os pedidos anteriores não sejam acolhidos, que seja determinada, em caráter provisório, a suspensão de realização de novos pleitos, como o agendado para o dia 03/08/2025 pela Resolução 5.850 do TRE/PA, até o julgamento de mérito;

[...]

f) por fim, o julgamento integralmente procedente, reconhecendo o descumprimento, pela interpretação adotada pelo Tribunal Superior Eleitoral, dos preceitos fundamentais mencionados, e declare a inconstitucionalidade da aplicação retroativa de mudança jurisprudencial que implique afastamento de terceiros de boa-fé legitimamente eleitos sob entendimento previamente consolidado, determinando especificamente que a nova interpretação jurisprudencial que exige pedido e decisão expressos para a suspensão da inelegibilidade somente produza efeitos para candidatos da chapa sem vinculação a partir das eleições de 2026, preservando integralmente o resultado das eleições já realizadas e assegurando a permanência no exercício do mandato de integrantes de chapas majoritárias que tiveram seu registro de candidatura regularmente deferido em todas as instâncias e foram democraticamente eleitos, garantindo-se especialmente a proteção de mandatários que não possuem qualquer relação pessoal ou causal com a inelegibilidade superveniente do outro membro da chapa, com especial atenção à proteção das mulheres eleitas e ao combate ao agravamento da subrepresentatividade feminina na política (eDOC 1, p. 40-41).

## ADPF 1233 MC / PA

Antes de apreciar o pedido de medida cautelar, determinei, com apoio no art. 5º, § 2º da Lei 9.882/1999, a oitiva do Tribunal Superior Eleitoral, notadamente quanto à alegação autoral de que a orientação fixada no REspE-AgR 0600095-22.2024.6.14.0040/PA revela alteração de jurisprudência. Na mesma oportunidade, determinei igualmente a oitiva da Advocacia-Geral da União e do Procurador-Geral da República (eDOC 15).

O prazo para informações do TSE transcorreu *in albis* (eDOC 18). Devidamente intimado, o Procurador-Geral da República manifestou-se no sentido do conhecimento parcial da ADPF e, no mérito, pela sua improcedência (eDOC 20). O Advogado-Geral da União, por fim, manifestou-se pelo não conhecimento da ADPF (eDOC 26).

É o relato do necessário. **Decido.**

### I – CONHECIMENTO DA AÇÃO

O art. 103, §1º da Constituição Federal, prevê a competência do STF para o julgamento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF):

Art. 103. [...]

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

Em desdobramento à norma constitucional, a Lei 9.882/1999 estabeleceu normas processuais relativas à ADPF, inclusive quanto ao seu cabimento. Nesse sentido, os arts. 1º, parágrafo único, I, e art. 4º, §1º, preveem o seguinte:

## ADPF 1233 MC / PA

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;

(...)

Art. 4º A petição inicial será indeferida liminarmente, pelo relator, quando não for o caso de arguição de descumprimento de preceito fundamental, faltar algum dos requisitos prescritos nesta Lei ou for inepta.

§ 1º Não será admitida arguição de descumprimento de preceito fundamental quando houver qualquer outro meio eficaz de sanar a lesividade.

É importante destacar que o instituto da ADPF foi criado para preencher um espaço residual expressivo no controle concentrado de constitucionalidade, que antes só poderia ser tutelado pelo sistema de controle difuso.

Conforme já destaquei em âmbito acadêmico, a ADPF foi instituída para suprir *“esse espaço, imune à aplicação do sistema direto de controle de constitucionalidade, que tem sido responsável pela repetição de processos, pela demora na definição de decisões sobre importantes controvérsias constitucionais e pelo fenômeno social e jurídico da chamada ‘guerra de liminares’”* (MENDES, Gilmar Ferreira. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental: comentários à Lei n. 9.882, de 3.12.1999**. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 19).

No âmbito da jurisprudência, registrei que a admissibilidade da ação

## ADPF 1233 MC / PA

se encontra vinculada “à relevância do interesse público presente no caso”, de modo que a “ADPF configura modalidade de integração entre os modelos de perfil difuso e concentrado no Supremo Tribunal Federal” (ADPF 33/PA, Tribunal Pleno, de minha Relatoria, j. 7.12.2005).

No caso em análise, o partido político requerente – legitimado universal para tanto, na forma do art. 103, VIII, da Constituição e do art. 2º, I, da Lei 9.882/1999 – indicou como objeto de sua insurgência a interpretação realizada pelo TSE a partir do julgamento de caso concreto (AgR-REspE 0600095-22.2024.6.14.0040/PA).

**É cediço que a ADPF não pode funcionar como sucedâneo recursal. A questão proposta pelo requerente, todavia, extrapola os limites subjetivos da lide objeto do acórdão indicado e volta-se contra a dimensão objetiva da alegada viragem jurisprudencial nele contida – aplicável, em tese, a todos os jurisdicionados, ainda que a interpretação guerreada tenha sido exposta por ocasião da apreciação de um caso concreto.**

Como se sabe, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal tem admitido o cabimento de ADPF para a impugnação de decisões judiciais que possam causar a violação a preceitos fundamentais, de modo a possibilitar a resolução da questão constitucional subjacente de forma ampla, geral e irrestrita, com a produção de efeitos *erga omnes* (ADPF 620/RN, Rel. Min. Roberto Barroso, Tribunal Pleno, j. em 3.4.2020; ADPF 556/RN, Rel. Min. Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, j. em 14.2.2020; ADPF 444/DF, Rel. Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, j. em 14.6.2018; ADPF 387/PI, Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, j. em 23.3.2017; ADPF 324/DF, Rel. Min. Roberto Barroso, Tribunal Pleno, j. em 30.8.2018; ADPF 275/PB, Rel. Min. Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, j. em 17.10.2018; ADPF 54/DF, Rel. Min. Marco Aurélio, Tribunal Pleno, j. em 12.4.2012).

E, de modo até mais específico, a jurisprudência da Corte tem firme entendimento no sentido que **interpretação levada a efeito pelo Tribunal Superior Eleitoral enquadra-se no conceito “ato do poder público” (art. 1º, Lei n. 9.882/99) e, quando fere preceitos fundamentais, autoriza, sim,**

**o manejo de ADPF:**

“ARGÜIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL - POSSIBILIDADE DE MINISTROS DO STF, COM ASSENTO NO TSE, PARTICIPAREM DO JULGAMENTO DA ADPF - INOCORRÊNCIA DE INCOMPATIBILIDADE PROCESSUAL, AINDA QUE O PRESIDENTE DO TSE HAJA PRESTADO INFORMAÇÕES NA CAUSA - RECONHECIMENTO DA LEGITIMIDADE ATIVA "AD CAUSAM" DA ASSOCIAÇÃO DOS MAGISTRADOS BRASILEIROS - EXISTÊNCIA, QUANTO A ELA, DO VÍNCULO DE PERTINÊNCIA TEMÁTICA - ADMISSIBILIDADE DO AJUIZAMENTO DE ADPF CONTRA INTERPRETAÇÃO JUDICIAL DE QUE POSSA RESULTAR LESÃO A PRECEITO FUNDAMENTAL - EXISTÊNCIA DE CONTROVÉRSIA RELEVANTE NA ESPÉCIE, AINDA QUE NECESSÁRIA SUA DEMONSTRAÇÃO APENAS NAS ARGÜIÇÕES 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 - REGISTRO DE CANDIDATO CONTRA QUEM FORAM INSTAURADOS PROCEDIMENTOS JUDICIAIS, NOTADAMENTE AQUELES DE NATUREZA CRIMINAL, EM CUJO ÂMBITO AINDA NÃO EXISTA SENTENÇA CONDENATÓRIA COM TRÂNSITO EM JULGADO - (...) ARGÜIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL JULGADA IMPROCEDENTE, EM DECISÃO REVESTIDA DE EFEITO VINCULANTE.”(ADPF 144/DF, Rel. Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, j. em 6.8.2008, DJe 35, de 25.2.2010)

Mais recentemente, o eminente Ministro Luiz Fux relatou a **ADPF 167/DF**, proposta em face de **interpretação estabelecida também pelo TSE acerca da competência para processar e julgar recurso contra a expedição de diploma**. Das palavras de Sua Excelência, colho a seguinte descrição do objeto então em causa:

Cuida-se de Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental ajuizada pelo Partido Democrático Trabalhista (PDT) **em face de jurisprudência fixada pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE) no sentido de competir àquela Corte o julgamento de Recurso Contra a Expedição de Diploma (RCED) derivados de eleições estaduais e federais**, ou seja, quanto aos diplomas de Governador, Vice-Governador, Senador, Deputados Federais e Estaduais, assim como seus suplentes. Segundo alega a inicial, haveria ofensa aos princípios constitucionais do juiz natural, do devido processo legal, da ampla defesa e do contraditório (art. 5º, LIII, LIV e LV, da CRFB), bem como ao art. 121, § 4º, III e IV, da Constituição.

Pede-se, ao final, que o Supremo Tribunal Federal estabeleça a competência dos Tribunais Regionais Eleitorais para julgarem originariamente os Recursos Contra Expedição de Diploma que versarem sobre diplomas expedidos nas eleições federais e estaduais (**ADPF 167/DF**, Rel Min. Luiz Fux, Tribunal Pleno, DJe 27.7.2020 – p. 6-7, grifo nosso).

E, à exemplo do que ocorre no presente caso, também na **ADPF**

## ADPF 1233 MC / PA

167/DF a interpretação reputada por inconstitucional originou-se de um julgamento concreto (como é típico da praxe judiciária) no âmbito do Tribunal Superior Eleitoral:

**Cita-se como precedente que originou a controvérsia o RCED nº 694 (AP, Ac. DE 05/08/2008, Rel.: Ari Pargendler), no bojo do qual se discutiu a diplomação de deputada estadual eleita pelo PMDB no Amapá por abuso de poder político e econômico.** Na oportunidade, o Min. Cezar Peluso suscitou a incompetência do TSE para apreciar RCED com fundamento no art. 262, IV, do Código Eleitoral, tendo em vista que o art. 215 do mesmo Código e o art. 22, I, g, do Regimento Interno do TSE apenas atribuem à Corte competência para diplomar o Presidente e o Vice-Presidente. Sua Excelência também invocou os artigos 121, § 4º, II, da Constituição e o art. 276, II, a, do Código Eleitoral para defender que a competência do TSE é apenas recursal no que tange à expedição de diplomas nas eleições federais ou estaduais. Essa corrente, contudo, restou vencida naquela Corte. (ADPF 167/DF, Rel. Min. Luiz Fux, Tribunal Pleno, DJe 27.7.2020 – p. 7, grifo nosso)

Na sessão de 7.3.2018, a ADPF 167/DF foi conhecida e provida por esta Corte, vindo a receber, no que importa, a seguinte ementa:

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 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

## ADPF 1233 MC / PA

15/06/2011; ADPF 130, Relator(a): Min. CARLOS BRITTO, Tribunal Pleno, julgado em 30/04/2009. [...]

15. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental im procedente. 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/DF, Rel. Min. Luiz Fux, Tribunal Pleno, DJe 27.7.2020 – grifo nosso).

Dessa forma, na linha da jurisprudência da Corte, que admite o manejo de ADPF em face de interpretação judicial violadora de direitos fundamentais, bem como diante do não cabimento de qualquer outra ação de controle objetivo de constitucionalidade apta a evitar a ocorrência da lesão aos preceitos indicados de modo amplo, geral e irrestrito, reputo preenchido o requisito da **subsidiariedade**.

Preenchidos todos os requisitos essenciais ao cabimento da ADPF, conheço da ação.

## II - REQUISITOS PARA A CONCESSÃO DA MEDIDA CAUTELAR

O requerente formulou pedido liminar. Passo a examinar se a plausibilidade do direito (*fumus boni iuris*) e o perigo de dano (*periculum in mora*) fazem-se presentes para os fins do art. 5º, §1º da Lei n. 9.882/99.

Já nos vinte primeiros anos de vigência da Constituição Federal, este Supremo Tribunal Federal elaborou sólida jurisprudência a respeito da interpretação do art. 16 da Constituição de 1988 (ADI 733/MG, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, DJ de 16.6.1995; ADI 718/MA, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, DJ de 18.12.1998; ADI 354/DF, Rel. Min. Octavio Gallotti, DJ de 22.6.2001; ADI 3.345/DF, Rel. Min. Celso de Mello, j. em 25.8.2005, DJe 19.8.2010).

Assentando o valor dos arestos precedentes, penso que é sem favor

## ADPF 1233 MC / PA

que se pode apontar o julgamento da **ADI 3.685/DF**, Rel. Min. Ellen Gracie (Tribunal Pleno, j. em 22.3.2006, DJ de 10.8.2006) como um marco na evolução jurisprudencial desta Corte acerca da estrutura e função da norma oriunda do art. 16 da Constituição. Foi a primeira vez que o STF aplicou a norma constitucional para impedir a vigência imediata de uma norma eleitoral.

O objeto da **ADI 3.685/DF** foi a EC 52/2006, que deu plena autonomia aos partidos para formarem coligações partidárias nos planos federal, estadual e municipal, revogando a legislação infraconstitucional que estabelecia a denominada “verticalização” das coligações. Se, por um lado, os fundamentos do julgado se basearam nas razões já fixadas na jurisprudência do STF sobre o art. 16 da Constituição, por outro lado, avançaram em novas considerações sobre o significado do princípio da anterioridade na ordem constitucional de 1988.

Em **primeiro lugar**, entendeu-se que o conteúdo semântico do vocábulo “lei”, contido no art. 16 da Constituição, é amplo o suficiente para abarcar a lei ordinária e a lei complementar, assim como a emenda constitucional **ou qualquer espécie normativa de caráter autônomo, geral e abstrato**. Assim, se na **ADI 3.345/DF** o Tribunal já havia aferido a constitucionalidade de uma Resolução do TSE em relação ao art. 16, agora o fazia tendo como objeto uma emenda constitucional. Outrossim, o entendimento vem complementar a interpretação da palavra “lei” já efetuada pelo Tribunal no julgamento das **ADIs 718/MA** e **733/MG**, em que se definiu que tal lei seria aquela emanada da União no exercício de sua competência privativa de legislar sobre direito eleitoral (art. 22, I, da Constituição).

Em **segundo lugar**, passou-se a identificar no art. 16 uma garantia fundamental do cidadão-eleitor, do cidadão-candidato e dos partidos políticos. Fez-se uma analogia com a garantia da anterioridade tributária fixada no art. 150, III, b, da Constituição. Dessa forma, se o princípio da anterioridade tributária constitui uma garantia do cidadão-contribuinte, tal como afirmado pelo STF no julgamento da **ADI 939/DF** (Rel. Min.

Sydney Sanches, DJ 17.12.1993), **o princípio da anterioridade eleitoral é uma garantia do cidadão, não apenas do eleitor, mas também do candidato e dos partidos políticos.**

Nesse sentido, consolidou-se nesse julgamento a noção de que **o art. 16 da Constituição Federal é garantia de um “devido processo legal eleitoral”,** expressão originada da interpretação das razões do voto do Ministro Sepúlveda Pertence nos julgamentos das ADIs 354/DF e 2.628/DF, consoante assentei no julgamento do RE 633.703/MG, **decidido sob a sistemática da Repercussão Geral (Tema 387):**

LEI COMPLEMENTAR 135/2010, DENOMINADA LEI DA FICHA LIMPA. INAPLICABILIDADE ÀS ELEIÇÕES GERAIS 2010. PRINCÍPIO DA ANTERIORIDADE ELEITORAL (ART. 16 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA). I. O PRINCÍPIO DA ANTERIORIDADE ELEITORAL COMO GARANTIA DO DEVIDO PROCESSO LEGAL ELEITORAL. O pleno exercício de direitos políticos por seus titulares (eleitores, candidatos e partidos) é assegurado pela Constituição por meio de um sistema de normas que conformam o que se poderia denominar de devido processo legal eleitoral. Na medida em que estabelecem as garantias fundamentais para a efetividade dos direitos políticos, essas regras também compõem o rol das normas denominadas cláusulas pétreas e, por isso, estão imunes a qualquer reforma que vise a aboli-las. O art. 16 da Constituição, ao submeter a alteração legal do processo eleitoral à regra da anualidade, constitui uma garantia fundamental para o pleno exercício de direitos políticos. Precedente: ADI 3.685, Rel. Min. Ellen Gracie, julg. em 22.3.2006. A LC 135/2010 interferiu numa fase específica do processo eleitoral, qualificada na jurisprudência como a fase pré-eleitoral, que se inicia com a escolha e a apresentação das candidaturas pelos partidos políticos e vai até o registro das candidaturas na Justiça Eleitoral. Essa fase não pode ser delimitada temporalmente entre os dias 10 e 30 de junho, no qual ocorrem as convenções

partidárias, pois o processo político de escolha de candidaturas é muito mais complexo e tem início com a própria filiação partidária do candidato, em outubro do ano anterior. A fase pré-eleitoral de que trata a jurisprudência desta Corte não coincide com as datas de realização das convenções partidárias. Ela começa muito antes, com a própria filiação partidária e a fixação de domicílio eleitoral dos candidatos, assim como o registro dos partidos no Tribunal Superior Eleitoral. 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. II. O PRINCÍPIO DA ANTERIORIDADE ELEITORAL COMO GARANTIA CONSTITUCIONAL DA IGUALDADE DE CHANCES. 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. Não há como conceber causa de inelegibilidade que não restrinja a liberdade de acesso aos cargos públicos, por parte dos candidatos, assim como a liberdade para escolher e apresentar candidaturas por parte dos partidos políticos. E um dos fundamentos teleológicos do art. 16 da Constituição é impedir alterações no sistema eleitoral que venham a atingir a igualdade de participação no prélio eleitoral. III. O PRINCÍPIO DA ANTERIORIDADE ELEITORAL COMO GARANTIA CONSTITUCIONAL DAS MINORIAS E O PAPEL DA JURISDIÇÃO CONSTITUCIONAL NA DEMOCRACIA. O princípio da anterioridade eleitoral constitui uma garantia fundamental também destinada a assegurar o próprio exercício do direito de minoria parlamentar em situações nas quais, por razões de conveniência da maioria, o Poder Legislativo pretenda modificar, a qualquer tempo, as regras e critérios que regerão o processo eleitoral. A aplicação do princípio da anterioridade não depende de considerações sobre a moralidade da legislação. O art. 16 é uma barreira objetiva

## ADPF 1233 MC / PA

contra abusos e desvios da maioria, e dessa forma deve ser aplicado por esta Corte. A proteção das minorias parlamentares exige reflexão acerca do papel da Jurisdição Constitucional nessa tarefa. 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. IV. RECURSO EXTRAORDINÁRIO CONHECIDO E PROVIDO. Recurso extraordinário conhecido para: a) reconhecer a repercussão geral da questão constitucional atinente à aplicabilidade da LC 135/2010 às eleições de 2010, em face do princípio da anterioridade eleitoral (art. 16 da Constituição), de modo a permitir aos Tribunais e Turmas Recursais do país a adoção dos procedimentos relacionados ao exercício de retratação ou declaração de inadmissibilidade dos recursos repetitivos, sempre que as decisões recorridas contrariarem ou se pautarem pela orientação ora firmada. b) dar provimento ao recurso, fixando a não aplicabilidade da Lei Complementar nº 135/2010 às eleições gerais de 2010. (RE 633.703/MG – Repercussão, Rel. Min. Gilmar Mendes, j. em 23.3.2011, DJe 219, de 17.11.2011)

Em movimento seguinte, a jurisprudência deste Supremo Tribunal Constitucional alargou o âmbito material de incidência do princípio da anterioridade (ou anualidade). Para além da proteção em face da legislação eleitoral, que exsurge da literalidade do art. 16 da Constituição, no julgamento do RE 637.485/RJ (Rel. Min. Gilmar Mendes, Plenário, j. 1.8.2012), que proscreveu a figura do “prefeito itinerante”, **o Tribunal pontificou que a Constituição também alberga norma, ainda que implícita, que traduz o postulado da segurança jurídica como princípio da anterioridade ou anualidade (Constituição, art. 16) em relação a**

**eventual alteração de jurisprudência eleitoral.**

Trata-se do **Tema 564 da Repercussão Geral**, em que se decidiu que a modificação de jurisprudência na seara eleitoral não tem aplicabilidade imediata, somente surtindo efeitos sobre outros casos no pleito eleitoral posterior, respeitada a anualidade:

RECURSO EXTRAORDINÁRIO. REPERCUSSÃO GERAL. REELEIÇÃO. PREFEITO. INTERPRETAÇÃO DO ART. 14, § 5º, DA CONSTITUIÇÃO. MUDANÇA DA JURISPRUDÊNCIA EM MATÉRIA ELEITORAL. SEGURANÇA JURÍDICA. I. REELEIÇÃO. MUNICÍPIOS. INTERPRETAÇÃO DO ART. 14, § 5º, DA CONSTITUIÇÃO. PREFEITO. PROIBIÇÃO DE TERCEIRA ELEIÇÃO EM CARGO DA MESMA NATUREZA, AINDA QUE EM MUNICÍPIO DIVERSO. O instituto da reeleição tem fundamento não somente no postulado da continuidade administrativa, mas também no princípio republicano, que impede a perpetuação de uma mesma pessoa ou grupo no poder. O princípio republicano condiciona a interpretação e a aplicação do próprio comando da norma constitucional, de modo que a reeleição é permitida por apenas uma única vez. Esse princípio impede a terceira eleição não apenas no mesmo município, mas em relação a qualquer outro município da federação. Entendimento contrário tornaria possível a figura do denominado “prefeito itinerante” ou do “prefeito profissional”, o que claramente é incompatível com esse princípio, que também traduz um postulado de temporariedade/alternância do exercício do poder. Portanto, ambos os princípios – continuidade administrativa e republicanismo – condicionam a interpretação e a aplicação teleológicas do art. 14, § 5º, da Constituição. O cidadão que exerce dois mandatos consecutivos como prefeito de determinado município fica inelegível para o cargo da mesma natureza em qualquer outro município da federação. II. MUDANÇA DA JURISPRUDÊNCIA EM MATÉRIA

ELEITORAL. SEGURANÇA JURÍDICA. ANTERIORIDADE ELEITORAL. NECESSIDADE DE AJUSTE DOS EFEITOS DA DECISÃO. 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. A importância fundamental do princípio da segurança jurídica para o regular transcurso dos processos eleitorais está plasmada no princípio da anterioridade eleitoral positivado no art. 16 da Constituição. O Supremo Tribunal Federal fixou a interpretação desse artigo 16, entendendo-o como uma garantia constitucional (1) do devido processo legal eleitoral, (2) da igualdade de chances e (3) das minorias (RE 633.703). 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. Assim, as decisões do Tribunal Superior Eleitoral 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. III. REPERCUSSÃO GERAL. Reconhecida a repercussão geral das questões constitucionais atinentes à (1) elegibilidade para o cargo de Prefeito de cidadão que já exerceu dois mandatos consecutivos em cargo da mesma natureza em Município diverso (interpretação do art. 14, § 5º, da Constituição) e (2) retroatividade ou aplicabilidade imediata no curso do período eleitoral da decisão do Tribunal Superior Eleitoral que implica mudança de sua jurisprudência, de modo a permitir aos Tribunais a adoção dos procedimentos relacionados ao exercício de retratação ou declaração de inadmissibilidade dos recursos repetitivos, sempre que as decisões recorridas contrariarem ou se pautarem pela orientação ora firmada. IV. EFEITOS DO PROVIMENTO DO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. Recurso extraordinário provido para: (1) resolver o caso concreto no sentido de que a decisão do TSE no RESPE 41.980-06, apesar de ter entendido corretamente que é inelegível para o cargo de Prefeito o cidadão que exerceu por dois mandatos consecutivos cargo de mesma natureza em Município diverso, não pode incidir sobre o diploma regularmente concedido ao recorrente, vencedor das eleições de 2008 para Prefeito do Município de Valença-RJ; (2) deixar assentados, sob o regime da repercussão geral, os seguintes entendimentos: (2.1) o art. 14, § 5º, da Constituição, deve ser interpretado no sentido de que a proibição da segunda reeleição é absoluta e torna inelegível para determinado cargo de Chefe do Poder Executivo o cidadão que já exerceu dois mandatos consecutivos (reeleito uma única vez) em cargo da mesma natureza, ainda que em ente da federação diverso; (2.2) as decisões do Tribunal Superior Eleitoral que, no curso do pleito eleitoral ou logo após o seu encerramento, impliquem mudança de jurisprudência, não têm aplicabilidade imediata ao caso concreto e somente terão eficácia sobre outros casos no

## ADPF 1233 MC / PA

pleito eleitoral posterior. (RE 637.485 – Repercussão Geral, Rel. Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, j. em 1.8.2012, DJe 95, de 20.5.2013).

Enfatizo, no particular, o segundo entendimento firmado por ocasião do julgamento do **RE 637.485/RJ (Tema 564 da Repercussão Geral)**:

“(2.2) as decisões do Tribunal Superior Eleitoral que, no curso do pleito eleitoral ou logo após o seu encerramento, **impliquem mudança de jurisprudência, não têm aplicabilidade imediata ao caso concreto e somente terão eficácia sobre outros casos no pleito eleitoral posterior.**”

Assim deve ser porque as exigências de segurança jurídica, quanto à condução do processo político-eleitoral (em sentido amplo, da fase pré-eleitoral ao julgamento da regularidade das candidaturas e eleições), não seriam plenamente observadas se restritas fossem ao âmbito da positivação do direito. Consoante assentei no julgado acima, não se pode deixar de considerar o peculiar caráter normativo dos atos judiciais emanados do TSE, 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.

**Penso que a questão constitucional que se apresenta nestes autos amolda-se à tese; mais do que isso, a viola, o que evidencia a presença de plausibilidade jurídica do direito vindicado pelo requerente (*fumus boni iuris*).**

Na espécie, verifico que o acórdão em que consignado o entendimento jurisprudencial impugnado (eDOC 5) versou sobre hipótese em que se apreciava o registro de candidatura de Alexandre França Siqueira, posteriormente eleito para o cargo de prefeito de Tucuruí/PA nas Eleições 2024.

## ADPF 1233 MC / PA

Anteriormente, no âmbito de uma série de Ações de Investigação Judicial Eleitoral (AIJEs) propostas por diferentes interessados, o candidato veio a ser condenado pelo Tribunal Regional Eleitoral do Pará (TRE/PA) por captação ilícita de sufrágio e abuso de poder econômico, o que resultou na sua inelegibilidade, determinada em sentença, na forma do art. 1º, I, “d” e “j” da Lei Complementar 64/1990.

**Contra a deliberação do TRE/PA que julgou as AIJEs, todavia, foram interpostos recursos especiais eleitorais e, no âmbito de tutela antecedente referente a um de tais recursos, o Plenário do TSE referendou medida cautelar concedida pelo Ministro Benedito Gonçalves em abril de 2023 para conferir efeito suspensivo aos recursos especiais interpostos** (TCA 0600181-40.2023.6.00.0000, Rel Min. Benedito Gonçalves, DJe 22.5.2023 – eDOC 8).

**Vale ressaltar, no particular, que o referido efeito suspensivo permaneceu em vigência desde desde 11.4.2023 até 3.4.2025, quando o TSE enfim concluiu o julgamento das referidas AIJEs.** Transcrevo, por oportuno, os exatos termos em que concedido o efeito suspensivo referendado pelo Plenário do TSE:

Ante o exposto, defiro a tutela provisória de urgência para **conferir efeito suspensivo aos quatro agravos em recurso especial** e determinar a imediata recondução dos requerentes aos cargos de prefeito e vice-prefeito de Tucuruí/PA até o julgamento dos respectivos recursos (eDOC 8, p. 4 – grifo nosso).

Nesse cenário, ao apreciar as impugnações feitas – um ano depois – ao registro de candidatura do interessado no pleito de 2024, o próprio TRE/PA entendeu pela sua rejeição, mantendo inalterada a sentença de primeira instância que houvera deferido o registro. A corte regional considerou que a *“decisão cautelar que suspendeu os efeitos dos acórdãos*

## ADPF 1233 MC / PA

*condenatórios [...] abarca, ainda que implicitamente, a inelegibilidade, nos termos do artigo 26-C da Lei Complementar nº 64/1990”, baseando seu entendimento na “jurisprudência consolidada do Tribunal Superior Eleitoral” – que, segundo o acórdão, “reconhece que a suspensão cautelar das condenações implica a suspensão automática da inelegibilidade, independentemente de pedido expresse, para evitar a produção de efeitos prejudiciais ao candidato antes do julgamento definitivo” (eDOC 7, p. 17).*

**Por meio do acórdão indicado na presente ADPF, todavia, o TSE reconheceu a inelegibilidade de Alexandre França Siqueira para as Eleições 2024 e reformou o acórdão do TRE/PA para indeferir o seu registro de candidatura (eDOC 5).**

O acórdão valeu-se, no particular, de distinção entre os casos em que a inelegibilidade constitui efeito secundário de condenações (*v. g.* Lei Complementar 64/1990, art. 1º, I, “e” ou “g”), daqueles casos em que “a inelegibilidade é imposta como cominação autônoma em sede de AIJE, a par da cassação do diploma do candidato eleito” (eDOC 5, p. 11).

Partindo dessa diferenciação, a corrente que se sagrou vencedora no acórdão, capitaneada pelo voto divergente da Ministra Isabel Gallotti, considerou que, na primeira hipótese, “como a inelegibilidade não é imposta diretamente pela Justiça Eleitoral, pela Justiça Estadual ou pelo Legislativo, mas resulta da condenação principal, sua suspensão — com fundamento no art. 26-C da Lei Complementar nº 64/90 ou no poder geral de cautela do magistrado — implica [automaticamente] a suspensão dos efeitos secundários, notadamente da inelegibilidade” (eDOC 5, p. 11). **Já na segunda hipótese, em que se enquadraria o caso então julgado, seria imprescindível a formulação de “pedido autônomo e deferimento específico”, na forma do art. 26-C da Lei Complementar 64/1990 – o que não teria se verificado na espécie.**

Com base em tais fundamentos, o TSE concluiu pelo indeferimento do registro de candidatura, determinando-se o imediato afastamento da chapa eleita e realização de novas eleições, na forma do art. 224, § 3º, do Código Eleitoral.

**Assim, muito embora o Plenário do TSE tenha concedido efeito**

**suspensivo em sentido amplo, conforme transcrito expressamente acima (eDOC 8, p. 4),** considerou-se que “*o pedido [de atribuição de efeito suspensivo] foi expressamente delimitado à recondução do prefeito e do vice-prefeito aos respectivos cargos, diante do afastamento determinado pelo TRE/PA, sem alusão alguma à suspensão da inelegibilidade com vistas ao pleito de 2024*” e que “[s]eguindo essa linha intelectual, [...] a decisão proferida pelo Ministro Benedito Gonçalves concedeu a liminar nos exatos limites do pedido formulado pelo requerente” (eDOC 5, p 13). **A decisão ampla do TSE concedendo efeito suspensivo aos recursos especiais, portanto, foi reinterpretada, em 2025, à luz da nova interpretação dada pela Corte à legislação aplicável e dos termos do pedido de efeito suspensivo formulado pela parte ainda em 2023.**

Não é o caso de revisar, aqui, os fundamentos adotados pelo TSE para resolver a questão que se apresentava. Nesta sede de cognição precária, como é típico dos provimentos cautelares, revela-se mais que suficiente constatar que o novo entendimento do TSE se mostra informado de ineditismo.

**Sem adentrar no mérito da questão jurídica decidida pelo TSE, entendo, na linha do que sustenta o requerente, que o pronunciamento ostentou inequívoco caráter inovador em face da jurisprudência anterior daquela Corte sobre o tema, a exigir a incidência da anualidade (Constituição, art. 16) e da tese firmada por ocasião da apreciação do Tema 564 da Repercussão Geral.**

Confira-se, a esse respeito, o entendimento a que chegou o TSE, em deliberação unânime, no julgamento do ED-REspE 0600035-42.2020.6.15.0014/PB (Rel. Min. Carlos Horbach, DJe 3.8.2021). Na ocasião, eram apreciados embargos de declaração em que se discutia justamente a amplitude de efeito suspensivo concedido a recurso interposto contra acórdão regional em AIJE que continha condenação por abuso de poder econômico. A parte embargante – curiosamente um diretório municipal do próprio partido requerente desta ADPF – questionava a existência de pedido específico de suspensão e a eventual ocorrência de decisão *extra*

*petita. Ao apreciar o recurso, o TSE assentou que “a suspensão do citado aresto, em sua integralidade, compreende tanto a cassação do mandato quanto a declaração de inelegibilidade”* (ED-REspE 0600035-42.2020.6.15.00014 Rel. Min. Carlos Horbach, DJe 3.8.2021, p. 5 – grifo nosso).

**Trata-se, em minha visão, de caso inegavelmente semelhante ao discutido no acórdão indicado nestes autos (eDOC 5), mas decidido em sentido diametralmente oposto à compreensão atualmente prevalecente na jurisprudência do TSE.**

Em semelhante sentido, confira-se, igualmente, o que restou decidido nos autos do REspE 0000176-35.2016.6.26.0034/SP (Rel. Min. Luciana Lóssio, Publicado em sessão de 25.10.2016), em que, assim como no acórdão indicado pelo partido requerente, discutia-se hipótese em que o Tribunal local afastou inelegibilidade decorrente de AIJE julgada procedente (captação ilícita de sufrágio) e deferiu o registro de candidatura em virtude da concessão de efeito suspensivo ao recurso especial interposto nos autos da referida AIJE. Na ocasião, decidiu o TSE que “[a] decisão judicial monocrática proferida com fundamento no art. 26-C da LC 64/90 não é a única passível de suspender a inelegibilidade de candidatos, já que persiste no ordenamento jurídico pátrio o poder geral de cautela, conferido aos magistrados pelo art. 297 c/c art. 1.029, § 50, inciso III, ambos do CPC, apto a suspender os efeitos da decisão judicial condenatória” (REspE 0000176-35.2016.6.26.034/SP, Rel. Min. Luciana Lóssio, Publicado em sessão de 25.10.2016).

**Vale ressaltar que, na hipótese aludida, à exemplo do que se verifica no caso indicado nestes autos, a atribuição de efeito suspensivo ao recurso especial se deu de forma ampla, nos seguintes termos:**

Embora, como regra, os recursos especiais eleitorais não possuam, em homenagem ao princípio da celeridade processual, efeito suspensivo, é possível a atribuição de tal efeito desde que presentes os requisitos do *“fumus boni*

*iuris*” e do *“periculum in mora”*.

Nesse aspecto os fundamentos trazidos pelo interessado bem demonstram a presença dos requisitos necessários à concessão do efeito suspensivo ao recurso, em especial se considerarmos a possibilidade de sucesso de seu apelo na Corte *“ad quem”*.

Assim, com fulcro nos artigos 1029, § 5º c/c 1012, § 4º do Código de Processo Civil, concedo efeito suspensivo ao recurso especial interposto por Claudinei Alves dos Santos nos presentes autos (cf. transcrito no acórdão do REspE 0000176-35.2016.6.26.034/SP, p. 6-7 – Rel. Min. Luciana Lóssio, Publicado em sessão de 25.10.2016).

Cito ainda, por oportuno, o entendimento a que chegou o TSE no julgamento do AgR-REspE 0000545-20.2016.6.21.0001/RS (Rel. Min. Napoleão Nunes Maia Filho, Red. p/Acórdão Min. Tarcisio Vieira de Carvalho, DJe 1.4.2019), em que se discutia, mais uma vez, hipótese em que afastada inelegibilidade decorrente de AIJE julgada procedente (abuso de poder econômico) haja vista a concessão de efeito suspensivo a recurso especial eleitoral. Na ocasião, conforme relatado no acórdão, aduzia o Ministério Público Eleitoral que *“nos autos da AC 622-22/RS, o eminente Ministro DIAS TOFFOLI concedeu efeito suspensivo ao REspe 785-531RS exclusivamente para a manutenção do agravado no cargo de Vereador, sem fazer alusão à suspensão de inelegibilidade decorrente do art. 22, XIV, da LC 64/90, tampouco ao afastamento do regime jurídico decorrente do art. 10, alínea d da Lei de Inelegibilidade”* (AgR-REspE 0000545-20.2016.6.21.0001/RS, Rel. Min. Napoleão Nunes Maia Filho, Red. p/Acórdão Min. Tarcisio Vieira de Carvalho, DJe 1.4.2019 – p. 3-4). **Tratava-se, portanto, da mesma discussão travada no acórdão indicado pelo partido requerente nestes autos (eDOC 5).**

Na oportunidade, o TSE, por deliberação unânime, decidiu que,

## ADPF 1233 MC / PA

“[s]egundo o disposto na Súmula n° 44/TSE, a regra insculpida no art. 26-C da LC n° 64/90 não afasta o poder geral de cautela conferido ao magistrado pelo CPC. Na espécie, a tutela concedida nos autos da AC n° 622-22/RS atribuiu suspensivo amplo ao Recurso Especial no 785-53/RS e afastou todos os efeitos da decisão condenatória, inclusive a sanção de inelegibilidade, razão pela qual o registro de candidatura deve ser deferido” (AgR-REspE 0000545-20.2016.6.21.0001/RS, Rel. Min. Napoleão Nunes Maia Filho, Red. p/Acórdão Min. Tarcisio Vieira de Carvalho, DJe 1.4.2019 – Item 2 da Ementa).

Porquanto representativa do entendimento a que chegou a Corte na ocasião, transcrevo o seguinte trecho do voto do eminente Ministro Luiz Fux na referida assentada:

*In casu*, diferentemente do que afirmado pelo agravante, ao conceder efeito suspensivo ao Recurso Especial n° 785-531RS, o então Relator, Ministro Dias Toifoli, nos autos da Ação Cautelar n° 622-221RS suspendeu os efeitos do acórdão condenatório exarado pelo Regional, **não especificando que a eficácia suspensiva seria tão somente para determinar a volta do candidato ao cargo de Vereador.**

Entendo que todas as sanções advindas da condenação encontram-se suspensas até o julgamento da insurgência pelo Plenário desta Corte. No ponto, destaque-se, por relevante, que o REspe n° 785-53/RS, da minha relatoria, ainda não foi a julgamento pelo Colegiado do TSE.

**Não se ignora que o teor do art. 26-C da LC n° 64/90 determina, de modo expreso, a competência do órgão colegiado para suspender, em caráter cautelar, a decisão que acarretou a inelegibilidade. Todavia, de acordo com**

**o Enunciado nº 44 da Súmula desta Corte, o disposto no referido dispositivo não afasta o poder geral de cautela conferido ao Magistrado pelo Código de Ritos.**

Assim, negar vigência à decisão que concedeu efeito suspensivo ao recurso especial seria afastar, de fato, o poder geral de cautela conferido ao Juiz pelo art. 297 c/c o art. 1.029, § 50, inciso III, ambos do Código de Processo Civil. (AgR-REspE 0000545-20.2016.6.21.0001/RS, Rel. Min. Napoleão Nunes Maia Filho, Red. p/Acórdão Min. Tarcisio Vieira de Carvalho, DJe 1.4.2019 – p. 15, grifo nosso)

Esses três precedentes, ora elencados a título meramente exemplificativo, se prestam a demonstrar que, até o momento da prolação do acórdão indicado pelo partido requerente (eDOC 5), era assente na jurisprudência do TSE a compreensão segundo a qual **a atribuição de efeito suspensivo em sentido amplo, com base no poder geral de cautela (CPC, arts. 297, 300, 301 e 1.029, § 5º), ao recurso especial interposto em AIJE importava na suspensão de todos os efeitos advindos da condenação – incluindo a inelegibilidade, ainda que ausente pedido ou manifestação específica acerca do tema.**

Até então, prevalecia, **em todos os casos**, a compreensão que se consolidou no Enunciado 44 da Súmula/TSE, segundo o qual “[o] *disposto no art. 26-C da LC no 64/90 não afasta o poder geral de cautela conferido ao magistrado pelo Código de Processo Civil*”.

O entendimento combatido pelo partido requerente, entretanto, ao trabalhar com a distinção entre casos em que a inelegibilidade constitui efeito secundário de condenações e casos em que “a inelegibilidade é imposta como cominação autônoma em sede de AIJE, a par da cassação do diploma do candidato eleito” (eDOC 5, p. 11), **atribuindo regime diferenciado de atribuição de efeito suspensivo em cada uma das hipóteses, representou inequívoca inovação em face da jurisprudência**

**do TSE. Nessa qualidade, impõe-se, em sua aplicação, a observância do princípio da anualidade (Constituição, art. 16) e da tese a que chegou esta Corte no julgamento do Tema 564 da Repercussão Geral.**

Saliento, no particular, que o ineditismo do referido entendimento em face da jurisprudência anterior (à exemplo da evidente semelhança entre o caso ora discutido e os precedentes representativos do entendimento anterior aludidos acima) foi bem destacado no voto vencido do Ministro André Ramos Tavares, constante do próprio acórdão que motivou o ajuizamento da presente ADPF:

Reitero, portanto, que o pedido e a causa de pedir expostas na tutela cautelar antecedente foram voltadas à suspensão do acórdão do TRE/PA. **Não houve, nesses termos, fatiamento dos efeitos que se pretendia suspender, ou seja, não se requereu a suspensão apenas da multa ou apenas da cassação do mandato, mas sim do acórdão do TRE/PA, em sua integralidade, com tudo que ali se continha expressamente.**

Em suma, uma vez formulado o requerimento cautelar no sentido de conferir efeito suspensivo ao acórdão do TRE e deferido esse pedido liminar, qualquer excepcionalidade a esse pronunciamento deveria ter sido elencada de modo expresso pelo Relator ou por este Tribunal em referendo, e não o inverso. Se determinado ponto do acórdão do TRE – como a inelegibilidade – não deveria ser alcançada pela decisão liminar, seria necessário constar essa informação de modo textual no dispositivo da liminar ou no seu referendo, pois **não é possível excepcionar de modo implícito.**

Por outro lado, embora a Ministra Isabel Gallotti compreenda que seria necessário que os requisitos do art.

300, *caput*, do Código de Processo Civil (plausibilidade do direito e perigo na demora) fossem analisados de forma individualizada para cada uma das possíveis consequências da decisão – no caso, cassação e inelegibilidade – entendendo não haver amparo legal para essa exigência. Em outras palavras, considero que, uma vez constatada a presença tanto da probabilidade do direito (que é o exercício regular da capacidade eleitoral passiva) quanto do perigo na demora, **houve a suspensão integral dos efeitos do acórdão condenatório, de modo a afastar todos os efeitos decorrentes desse ato**, quais sejam, a inelegibilidade, a cassação e até mesmo a multa aplicada.

**Reforço a constatação no sentido de que não há precedente no sentido proposto no voto divergente. Este Tribunal sempre compreendeu que a decisão que suspende os efeitos do acórdão condenatório, salvo expressa ressalva, abrange a integralidade do que decidido no acórdão condenatório.**

De modo bastante objetivo, reitero que o pedido formulado na tutela cautelar antecedente foi o de suspender os efeitos do acórdão do TRE/PA. A decisão do Min. Benedito Gonçalves foi de deferimento dos pedidos formulados, suspendendo, com isso, os efeitos do acórdão do TRE/PA. O Plenário do TSE referendou esse pronunciamento. Uma vez suspensos, portanto, os efeitos do acórdão do TRE/PA, não há falar em produção de seus efeitos, quais sejam, a cassação dos mandatos, a declaração de inelegibilidade e a aplicação da multa.

Esse raciocínio, aliás, expõe a inexistência de ofensa à inércia de jurisdição e ao contraditório, uma vez que o

## ADPF 1233 MC / PA

pedido formulado foi atendido e referendado, sem ressalvas (eDOC 5, p. 19 – grifo nosso).

Em semelhante sentido, também o Ministro Nunes Marques bem destacou em seu voto o ineditismo da deliberação tomada e o potencial de ofensa à garantia da segurança jurídica, na qualidade de violação à confiança legítima:

Nesse quadro, entendo que, como bem colocou o ministro André Ramos Tavares, quando há pedido de suspensão dos efeitos daquele acórdão, e há deferimento, não em parte, mas integralmente, se suspendem todos os efeitos do acórdão. [...]

A suspensão dos efeitos de todo o pronunciamento, por meio da atribuição de efeito suspensivo a recurso, presente o poder geral de cautela, abrange a inelegibilidade imposta na decisão suspensa, ou dela decorrente como efeito. [...]

Da leitura da inicial e, também, dos pronunciamentos individual e colegiado não extraio a conclusão de que os efeitos dos acórdãos foram suspensos apenas no tocante aos afastamentos dos cargos de prefeito e vice, e não quanto à inelegibilidade.

Especialmente tratando-se de decisão desta Corte, o alcance – amplo – revelado pelo dispositivo foi devidamente sopesado pelos ministros presentes à sessão.

Além disso, a Justiça Eleitoral, nas instâncias ordinárias, conferiu interpretação reveladora de que os efeitos dos acórdãos condenatórios nas AIJEs estavam integralmente suspensos, viabilizando-se, então, o

deferimento do registro.

**Tenho como violadora da confiança legítima que, em sede excepcional, pela vez primeira, este Tribunal assente que o pronunciamento não abarcava a inelegibilidade.**

Esse o quadro, com as mais respeitosas vênias à divergência, acompanho o eminente Relator (eDOC 5, p. 21-23 – grifo nosso).

Consigno mais uma vez que sequer adentro a questão de fundo decidida. Desinfluyente é saber se a melhor interpretação dos dispositivos era aquela até então empreendida pelo TSE ou a que passou a ser adotada a partir do julgamento combatido nestes autos (eDOC 5). Revela-se suficiente perceber que **(i)** há, sim, uma modificação na jurisprudência eleitoral, pela via do estabelecimento de distinção entre inelegibilidade como efeito secundário de condenações em AIJE e inelegibilidade como cominação autônoma, atribuindo-se regime distinto para eventual atribuição de efeito suspensivo a REspE interposto em face da condenação em cada uma das hipóteses e que; **(ii)** essa nova orientação jurisprudencial passou a ser aplicada em clara inobservância ao quanto firmado por este Tribunal na apreciação do **Tema 564 da Repercussão Geral (RE 637.485/RJ)**: *“as decisões do Tribunal Superior Eleitoral que, no curso do pleito eleitoral ou logo após o seu encerramento, impliquem mudança de jurisprudência, não têm aplicabilidade imediata ao caso concreto e somente terão eficácia sobre outros casos no pleito eleitoral posterior.”*

E não se diga, por fim, que o entendimento combatido nestes autos (eDOC 5) representaria, em verdade, mera consolidação de entendimento jurisprudencial anterior a que já houvera chegado o TSE em outro precedente (AgR-RO-El 0608809-63.2018.6.19.000/RJ), julgado em 2020, em que se discutia o alcance do efeito suspensivo *ope legis* do recurso ordinário eleitoral (Código Eleitoral, art. 257, § 2º). Ainda que o referido

julgado possa ter servido de inspiração para o raciocínio que acabou prevalecendo no acórdão discutido nestes autos, **é inegável que a hipótese discutida nestes autos guarda inequívoca distinção em relação ao caso concreto discutido no referido precedente.** Diferentemente do caso aludido, o que se discutiu no acórdão indicado pelo requerente foi o alcance da decisão judicial proferida pelo TSE no âmbito da tutela cautelar antecedente em que atribuído efeito suspensivo aos recursos especiais (atribuição de efeito suspensivo *ope judici*) – mesmo porque, ao contrário do recurso ordinário eleitoral, o recurso especial não é dotado de efeito suspensivo legal. Não há, portanto, similitude fático-jurídica entre os dois precedentes, havendo, quando muito, mera vinculação analógica, guardas as devidas particularidades, entre os fundamentos adotados em um e outro caso.

Entendo preenchido, portanto, o requisito da plausibilidade do direito (*fumus boni iuris*), uma vez que o requerente logrou demonstrar, a meu ver, que o acórdão indicado (eDOC 5) representou viragem jurisprudencial no âmbito do TSE sem que fosse observada a anualidade e/ou a tese a que chegou esta Corte na apreciação do **Tema 564 da Repercussão Geral (RE 637.485/RJ)**.

Quanto ao *periculum in mora*, entendo que o referido requisito encontra-se inequivocamente caracterizado ante a iminência da realização de eleições suplementares para a Prefeitura de Tucuruí/PA, agendadas para 3.8.2025 (Resolução 5.850 do TRE/PA – eDOC 9). No ponto, com razão o partido requerente quanto ao fato de que eventual realização de eleições suplementares implicaria no esvaziamento parcial do objeto da presente demanda, impondo-se a concessão da medida cautelar postulada para evitar a concretização do referido dano.

### **III – DISPOSITIVO**

Ante todo o exposto, com fundamento no art. 5º, §1º, da Lei

## ADPF 1233 MC / PA

9.882/1999, **defiro parcialmente a medida cautelar pleiteada**, *ad referendum* do Plenário (RISTF, art. 21, V), **para determinar a suspensão dos efeitos da nova orientação jurisprudencial fixada pelo TSE no julgamento do AgR-REspE 0600095-22.2024.6.14.0040/PA** acerca do regime de atribuição de efeito suspensivo aos recursos especiais interpostos em face de condenações que resultem em inelegibilidade, **impedindo-se sua aplicação imediata aos processos referentes às Eleições 2024**, até que sobrevenha o julgamento definitivo do mérito da presente ADPF ou até eventual decisão desta Corte em sentido contrário.

Por consequência, **determino igualmente a suspensão das eleições suplementares para a Prefeitura de Tucuruí/PA**, agendadas para **3.8.2025** (Resolução 5.850 do TRE/PA – eDOC 9), até que sobrevenha o julgamento definitivo do mérito da presente ADPF ou até eventual decisão desta Corte em sentido contrário.

Comunique-se, **com máxima urgência**, ao Tribunal Superior Eleitoral e ao Tribunal Regional Eleitoral do Pará.

Na sequência, inclua-se em pauta para o julgamento colegiado do referendo da medida cautelar (RISTF, art. 21, V).

Publique-se. Intimem-se. Cumpra-se.

Brasília, 15 de julho de 2025.

Ministro GILMAR MENDES

Relator

*Documento assinado digitalmente*