REFERENDO NA MEDIDA CAUTELAR NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 7.942 RIO DE JANEIRO

RELATOR	**: MIN. LUIZ FUX**
REQTE.(S)	: PARTIDO SOCIAL DEMOCRATICO - PSD DIRETORIO NACIONAL
ADV.(A/S)	: THIAGO FERNANDES BOVERIO
INTDO.(A/S)	: GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
INTDO.(A/S)	: ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
ADV.(A/S)	: PROCURADOR-GERAL DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

VOTO VOGAL
(DIVERGENTE, ACOMPANHANDO MIN. ALEXANDRE DE MORAES)

O SENHOR MINISTRO FLÁVIO DINO: Como já enunciado no relatório, trata-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade ajuizada pelo Partido Social Democrático na qual se alega a **inconstitucionalidade formal da Lei Complementar 229, de 11 de março de 2026**, que dispõe sobre as regras para a eleição indireta para provimento do cargo de Governador e de Vice-governador do Rio de Janeiro em caso de dupla vacância, nos termos do § 1º do art. 142 da Constituição Estadual do Rio de Janeiro:

> Art. 142 - Vagando os cargos de Governador e de Vice-Governador do Estado, far-se-á eleição noventa dias depois de aberta a última vaga.
>
> § 1º - Ocorrendo a vacância no último ano do período governamental, a eleição para ambos os cargos será feita, trinta dias depois da última vaga, pela Assembleia Legislativa, na forma da lei.

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 0B4A-E23F-FA2F-1F92 e senha C091-26D4-5D0E-979B

Além disso, o requerente alega a inconstitucionalidade do parágrafo único do art. 5º e do art. 11 da referida Lei Complementar, os quais dispõem:

> Art. 5º A eleição indireta deverá ser convocada pelo Governador em exercício, em até 48 (quarenta e oito) horas após a vacância, e será realizada em sessão pública e extraordinária, especialmente convocada para esse fim, no trigésimo dia após a ocorrência da dupla vacância.
>
> Parágrafo único. A desincompatibilização dos cargos e funções elencados na Lei Federal Complementar 64/1990 deverá ocorrer no prazo de 24 (vinte e quatro) horas após a ocorrência do fato da dupla vacância'.
>
> Art. 11. A eleição será realizada em votação nominal, aberta e exclusivamente presencial, pelos Deputados Estaduais, em escrutínios sucessivos conforme as regras dispostas nesta Lei Complementar.

Como sumariado nos votos já proferidos, a inconstitucionalidade formal da norma assentaria na competência exclusiva da União para dispor sobre Direito Eleitoral (art. 22, I, CF).

Já em relação à inconstitucionalidade material, o autor sustenta que o parágrafo único do art. 5º daquela Lei Complementar violaria o caput e § 9º do art. 14 da Constituição da República, no qual se prevê:

> Art. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante:
>
> I - plebiscito;

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 0B4A-E23F-FA2F-1F92 e senha C091-26D4-5D0E-979B

> II - referendo;
>
> III - iniciativa popular.
>
> [...]
>
> § 9º Lei complementar estabelecerá outros casos de inelegibilidade e os prazos de sua cessação, a fim de proteger a probidade administrativa, a moralidade para exercício de mandato considerada vida pregressa do candidato, e a normalidade e legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico ou o abuso do exercício de função, cargo ou emprego na administração direta ou indireta. (Redação dada pela Emenda Constitucional de Revisão nº 4, de 1994)

Quanto ao art. 11 da Lei Complementar estadual, o autor sustenta que a previsão de eleição indireta por votação nominal, aberta e exclusivamente presencial estaria em desacordo com a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, especificamente em relação ao seguinte julgado:

> Emenda constitucional estadual. Perda de mandato de parlamentar estadual mediante voto aberto. Inconstitucionalidade. Violação de limitação expressa ao poder constituinte decorrente dos Estados-membros (CF, art. 27, § 1o c/c art. 55, § 2o). Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente, por maioria (ADI 2461, Relator(a): GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 12-05-2005, DJ 07-10-2005 PP-00003 EMENT VOL-02208-01 PP-00135 RTJ VOL-00195-03 PP-00897)

Restringindo-me ao juízo perfunctório que caracteriza o exame da medida cautelar em ação direta de inconstitucionalidade, observo que as três posições até aqui enunciadas estão ancoradas em vertentes jurisprudenciais agasalhadas por esta Suprema Corte. Ou seja, são decisões razoáveis em um quadro no qual não há normas claras o

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 0B4A-E23F-FA2F-1F92 e senha C091-26D4-5D0E-979B

suficiente para ensejar tão somente uma operação de subsunção.

Isso impõe um esforço de reflexão ampliado, em busca da solução que mais consistentemente realize os valores constitucionais. Dentre estes, **destaco a primazia da soberania popular e da moralidade administrativa**.

Com essas premissas em perspectiva, passo ao voto.

Realço que os entes subnacionais são subordinados à imperatividade constitucional emanada de seu núcleo normativo duro. Refiro-me, com especial pertinência ao tema sob julgamento, a dois dos fundamentos da República Federativa do Brasil: soberania e cidadania (art. 1º, I e II, CF).

Norma protetiva desses fundamentos, o art. 14, § 9º, da Constituição Federal estatui que, para além dos casos já listados pelo constituinte, Lei complementar estabelecerá outros casos de inelegibilidade e os prazos de sua cessação, a fim de proteger a probidade administrativa, a moralidade para exercício de mandato considerada vida pregressa do candidato, e a normalidade e legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico ou o abuso do exercício de função, cargo ou emprego na administração direta ou indireta.

Refiro-me, com particular ênfase, à probidade administrativa e à moralidade para exercício de mandato, **pois o Tribunal Superior Eleitoral, por larga maioria de 5 votos a 2, examinou fatos gravíssimos ocorridos nas eleições do Rio de Janeiro.**

Conforme amplamente noticiado, a pretensão desconstitutiva dos mandatos eleitorais se baseou no desvirtuamento da destinação da Ceperj, com finalidade eleitoreira, efetivado por meio do Decreto

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 0B4A-E23F-FA2F-1F92 e senha C091-26D4-5D0E-979B

Estadual nº 47.978/2022, em benefício dos candidatos investigados; além do desvio de finalidade da Universidade do Rio de Janeiro (Uerj) para obtenção de vantagem na competição eleitoral.

A eminente Ministra Carmen Lúcia, Presidente do Tribunal Superior Eleitoral, frisou que, "no caso dos autos, sob o aspecto qualitativo, a conduta dos recorridos demonstra elevado grau de reprovabilidade pela utilização da estrutura administrativa e orçamentária, pela posição funcional para fins eleitorais, pela criação e pela ampliação de programas sociais em ano eleitoral sem respaldo técnico e executados à margem da legalidade".

Segundo Sua Excelência, houve uma tentativa de disfarçar o controle direto da origem dos recursos por descentralização de créditos, ausência de transparência e controle e **realização de pagamentos em espécie de milhares de contratados**. Já sob o aspecto quantitativo, a gravidade seria incontestável em virtude do volume de recursos e do número de pessoas envolvidas, valores e dimensões suficientes para causar impacto direto na isonomia e no equilíbrio da disputa eleitoral.

Em uma conjuntura assim certificada, de reiterados desvios de finalidade no manuseio da máquina pública, cabe à Jurisdição Constitucional guardar e concretizar, com ainda maior zelo, as exigências inscritas no artigo 14, § 9º, da Constituição Federal: proteger "a normalidade e legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico ou o abuso do exercício de função, cargo ou emprego na administração direta ou indireta."

Além do julgamento realizado pelo TSE, com eloquentes votos pronunciados pela douta maioria, se somam outros eventos também objeto da cognição do Poder Judiciário, marcadamente do Supremo Tribunal Federal.

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 0B4A-E23F-FA2F-1F92 e senha C091-26D4-5D0E-979B

A título exemplificativo, destaco: o julgamento dos homicídios contra a vereadora Marielle Franco e seu assessor Anderson Gomes (https://noticias.stf.jus.br/postsnoticias/stf-condena-acusados-pelo-assassinato-de-marielle-franco-e-anderson-gomes/); as sucessivas operações da Polícia Federal, autorizadas pelo ministro Alexandre de Moraes, em virtude de atos de corrupção no Rio de Janeiro envolvendo parlamentares, policiais e magistrados; as medidas determinadas pelo STF na ADPF nº 635, sob a relatoria do Ministro Presidente Edson Fachin, contra controles territoriais impostos por milícias e narcotraficantes.

Ademais, na esfera institucional, outros eventos chamam atenção, *v.g.* dificuldades públicas e notórias com ocupantes do cargo de Chefe do Poder Executivo, **havendo sucessivas cassações e prisões**. Isso também se estende aos mais variados órgãos do Estado de Direito, quase que sem exceção. **As dramáticas consequências sociais, com o crescimento da criminalidade em todas as esferas - inclusive em parcelas sociais que ostentam mais riqueza - estão bem retratadas na série documental da TV Globo ("Vale o Escrito: A Guerra do Jogo do Bicho"), e em milhares de reportagens jornalísticas ao longo de décadas.**

Ora, é óbvio que a recente decisão do TSE tem uma dimensão retrospectiva, com a análise de fatos pretéritos, mas também uma finalidade prospectiva: o saneamento institucional do Rio de Janeiro, à vista do gravíssimo contexto acima resumido.

Com essa moldura, imprescindível a invocação do artigo 20 da LINDB: "Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão".

A recuperação institucional do Rio de Janeiro não cabe apenas, nem

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 0B4A-E23F-FA2F-1F92 e senha C091-26D4-5D0E-979B

sobretudo, ao Poder Judiciário, que não pode ultrapassar os seus limites institucionais para impor seus próprios parâmetros a uma unidade federada. Contudo, é indubitável que - a partir da deliberação do TSE que ensejou a presente controvérsia - cabe ao STF arbitrar quais as melhores "regras do jogo" que possibilitem a manifestação livre e consciente dos detentores da soberania popular.

Entendo, em síntese, que esse caráter de absoluta excepcionalidade na unidade federativa impõe ao Supremo Tribunal Federal, no exercício da fiscalização abstrata de constitucionalidade, uma hermenêutica proporcionalmente adequada e protetiva dos valores constitucionais que subjazem às normas eleitorais.

Trata-se, na verdade, de repristinar uma antiga – e elevada – missão desta Suprema Corte, que, em notáveis julgados, afirmou a necessidade de que o Direito discipline a força jurígena dos fatos, reconhecendo-lhes, sempre que escorados em expectativas legítimas, a correspondente eficácia jurídica. A título meramente exemplificativo, a força normativa dos fatos foi acolhida por esta Corte no julgamento da constitucionalidade da lei criadora do município de Luís Eduardo Magalhães/BA (ADI 2240, Relator(a): EROS GRAU, Tribunal Pleno, julgado em 09-05-2007).

Os fatos ocorridos no Estado do Rio de Janeiro têm peso e devem ser considerados neste julgamento. E essa moldura fática exige fiscalização constitucional atenta de todo o complexo normativo – fatos e normas – daquela unidade federada. Não se pode olvidar o cenário deplorável que o recentíssimo julgamento da Ação Penal n.º 2.434/RJ, no âmbito da 1ª Turma desta Corte, revelou a propósito da infiltração de organizações criminosas em alguns setores estatais.

Sigo convencido acerca da lição de Hans Kelsen, para quem, muito

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 0B4A-E23F-FA2F-1F92 e senha C091-26D4-5D0E-979B

embora as democracias pareçam despontar na História como intervalos curtos entre longos episódios do drama humano, elas são o "ponto de equilíbrio ao qual o pêndulo político, oscilante entre a direita e a esquerda, deverá sempre retornar" (KELSEN, Hans. *La democrazia.* 5.ed. Bologna: Il Mulino, 1984, pp. 108 e 245 – tradução livre).

A ancoragem democrática sobre a qual deve se apoiar a atuação do Supremo Tribunal Federal, no caso destes autos, reclama uma fiscalização ainda mais rigorosa não apenas dos dispositivos legais impugnados, mas de todo o cenário fático sobre o qual incidem as normas submetidas ao controle desta Corte.

Exatamente por essas razões, adiro ao voto do Ministro Alexandre de Moraes quando afirma, com os olhos postos sobre o contexto destes autos, que a eleição indireta somente se legitima quando inexistir alternativa constitucional viável que preserve o exercício direto da soberania popular. Conquanto exista liberdade de conformação dos Estados para disciplinar a eleição indireta, tal premissa não é suficiente para resolver o caso concreto. A eleição indireta não pode ser banalizada e deve ser objeto de interpretação restritiva, sob pena de esvaziamento do princípio democrático.

Havendo indicativo robusto de comportamento fraudatório à jurisdição do Tribunal Superior Eleitoral por parte do titular de cargo público, com o propósito de fabricar uma aparência de "dupla vacância", é mister que a fiscalização constitucional desta Suprema Corte abranja, inclusive, o controle jurisdicional do ato administrativo de renúncia ao cargo formulada pelo então Governador Cláudio Castro.

Desse controle jurisdicional decorrem a desconsideração jurídica dos efeitos pretendidos pela renúncia ao cargo de Governador do Estado, a não-incidência ao caso da Lei Complementar Estadual n.º 229/2026 e a

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 0B4A-E23F-FA2F-1F92 e senha C091-26D4-5D0E-979B

declaração, como propõe o voto do Ministro Alexandre de Moraes, de que o novo pleito deve observar a regra geral incidente às hipóteses de desconstituição judicial do mandato, na forma do art. 224, § 4º, II, do Código Eleitoral:

> Art. 224. Se a nulidade atingir a mais de metade dos votos do país nas eleições presidenciais, do Estado nas eleições federais e estaduais ou do município nas eleições municipais, julgar-se-ão prejudicadas as demais votações e o Tribunal marcará dia para nova eleição dentro do prazo de 20 (vinte) a 40 (quarenta) dias.
>
> [...]
>
> § 3º A decisão da Justiça Eleitoral que importe o indeferimento do registro, a cassação do diploma ou a perda do mandato de candidato eleito em pleito majoritário acarreta, após o trânsito em julgado, a realização de novas eleições, independentemente do número de votos anulados.
>
> § 4º A eleição a que se refere o § 3º correrá a expensas da Justiça Eleitoral e será:
>
> I - indireta, se a vacância do cargo ocorrer a menos de seis meses do final do mandato;
>
> **II - direta, nos demais casos**.

Considerando a vacância e a grave instabilidade do cargo de Presidente da Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro, também acompanho Sua Excelência no que tange ao exercício provisório da chefia do Poder Executivo Estadual pelo Desembargador Presidente do Tribunal de Justiça daquela unidade federada, até a realização da eleição direta.

É o voto.

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 0B4A-E23F-FA2F-1F92 e senha C091-26D4-5D0E-979B