

**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

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES: Adoto o relatório apresentado pelo Relator, Ministro Luiz Fux, destacando que se trata da Ação Direta de Inconstitucionalidade manejada em face do parágrafo único do art. 5º e do art. 11 da Lei Complementar 229/2026 do Estado do Rio de Janeiro. Abaixo reproduzo o inteiro teor da Lei Complementar, destacando os dispositivos impugnados:

“LEI COMPLEMENTAR Nº 229, DE 11 DE MARÇO DE
2026.

DISPÕE SOBRE AS REGRAS PARA A ELEIÇÃO
INDIRETA DO GOVERNADOR E DO VICE - GOVERNADOR
DO ESTADO EM CASO DE DUPLA VACÂNCIA DOS
CARGOS, NOS TERMOS DO § 1º DO ART. 142
DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO.

O GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO.

Faço saber que a Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro decreta e eu sanciono a seguinte Lei Complementar,
RESOLVE:

Art. 1º Na hipótese de dupla vacância dos cargos de Governador e Vice-Governador do Estado nos dois últimos

ADI 7942 MC-REF / RJ

anos do mandato, será realizada eleição, de forma indireta, pela Assembleia Legislativa, nos termos do § 1º, do art. 142 da Constituição Estadual e desta Lei Complementar.

TÍTULO I

DA COMISSÃO ELEITORAL

Art. 2º A eleição indireta para escolha do Governador e Vice-Governador será conduzida pela Mesa Diretora da Assembleia Legislativa.

Art. 3º Compete à Mesa Diretora zelar pela regularidade do processo eleitoral, deliberar sobre eventuais impugnações e requerimentos formulados pelos interessados.

§ 1º A Mesa Diretora deverá deliberar sobre toda matéria que não estiver contemplada na Constituição do Estado do Rio de Janeiro e na presente lei estadual, observando em suas deliberações as normas federais, a legislação estadual correlata, a jurisprudência dos Tribunais Superiores, os princípios gerais de direito, a analogia e demais métodos integrativos do direito.

Art. 3-A. Compete à Comissão de Constituição e Justiça as deliberações sobre regras complementares, não contempladas nesta Lei Complementar.

Art. 4º O Ministério Público atuará, por seu Procurador-Geral de Justiça ou pelo membro que ele designar, na condição de fiscal da ordem jurídica, com ampla legitimação para postular a observância da Constituição e das leis.

TÍTULO II

DO PROCEDIMENTO DA ELEIÇÃO INDIRETA

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.

CAPÍTULO I
DA INSCRIÇÃO

Art. 6º Poderão se candidatar aos cargos de Governador e Vice-Governador:

- I – brasileiros natos ou naturalizados;
- II – maiores de 30 (trinta) anos na data da eleição;
- III – no pleno gozo do exercício dos direitos políticos;
- IV – filiados a partido político;
- V – com domicílio eleitoral no Estado.

§ 1º A candidatura será feita em chapa conjunta, composta obrigatoriamente por um candidato a Governador e um a Vice-Governador.

§ 2º Os candidatos não poderão estar inelegíveis por quaisquer das hipóteses previstas na Constituição Federal e no art. 1º, I da Lei Complementar n.º 64/90 (Lei da Ficha Limpa).

§ 3º Os candidatos deverão apresentar as certidões exigidas pela legislação eleitoral federal no ato do pedido de inscrição.

Art. 7º A inscrição das chapas deverá ser realizada no prazo de até 5 (cinco) dias úteis contados da publicação do edital de convocação da eleição.

§ 1º As chapas serão inscritas, observada indicação pelo partido político, devidamente registrado junto à Justiça Eleitoral, da candidatura que o representa, mediante requerimento acompanhado da documentação comprobatória do cumprimento dos requisitos previstos no art. 6º.

§ 2º A escolha da chapa pelos órgãos partidários independe da realização de convenção partidária.

§ 3º É permitida a formação de coligações entre partidos políticos, exclusivamente para fins da eleição indireta de que trata esta Lei.

§ 4º Após o encerramento do prazo de inscrição, a Mesa

ADI 7942 MC-REF / RJ

Diretora publicará, em até 24 (vinte e quatro) horas, a relação das chapas inscritas, abrindo-se o prazo de 48 (quarenta e oito) para eventuais notícias de inelegibilidade ou impugnações aos registros requeridos.

Art. 8º Os membros da Mesa Diretora da Assembleia Legislativa que tenham requerido registro de candidatura para os cargos de Governador ou Vice-Governador deverão renunciar de suas funções na Mesa, relativamente a todos os atos e sessões que digam respeito ao processo eleitoral de que participem.

CAPÍTULO II DA IMPUGNAÇÃO

Art. 9º As impugnações aos registros de candidaturas poderão ser feitas por qualquer partido político com registro válido perante a Justiça Eleitoral, pelo Ministério Público ou por qualquer candidato com registro requerido.

§ 1º As impugnações deverão ser instruídas com todas as provas da imputação, sob pena de indeferimento imediato.

§ 2º A defesa deverá ser apresentada pelo candidato impugnado ou seu partido político, no prazo de 48 (quarenta e oito) horas, devendo a Comissão de Constituição e Justiça decidir sobre a habilitação da chapa no mesmo prazo.

CAPÍTULO III DA PROPAGANDA

Art. 10. A propaganda dos candidatos na eleição indireta ficará restrita à distribuição de propostas e/ou plano de governo aos parlamentares estaduais e à propaganda na internet, vedado o impulsionamento oneroso de conteúdo, inclusive por terceiros, bem como qualquer forma de beneficiamento, direto ou indireto, do candidato ou da chapa por impulsionamento realizado por apoiadores, simpatizantes, partidos, coligações, pessoas físicas ou jurídicas, ainda que sem anuência formal,

sendo igualmente vedada a propaganda em televisão, rádio, imprensa escrita ou mediante faixas, placas, assemelhados e outdoors.

§ 1º A entrevista dos candidatos é permitida em qualquer veículo de comunicação, desde que respeitada a isonomia e paridade entre os inscritos.

§ 2º A propaganda será permitida a partir do primeiro dia após o fim do período das inscrições de chapas, devendo se encerrar no fim do dia anterior ao da votação.

CAPÍTULO IV

DA VOTAÇÃO, APURAÇÃO E PROCLAMAÇÃO DO RESULTADO

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.

Parágrafo único. O quórum de abertura da sessão respeitará o disposto no Regimento Interno da Assembleia Legislativa.

Art. 12. A eleição obedecerá às seguintes regras:

I – será considerada eleita, em primeiro escrutínio, a chapa que obtiver maioria absoluta dos votos dos Deputados Estaduais, não computando os votos nulos ou em branco;

II – caso nenhuma chapa alcance a maioria absoluta, realizar-se-á, na mesma sessão, segundo escrutínio entre as duas chapas mais votadas;

III – aplica-se o disposto no inciso anterior mesmo na hipótese de inscrição e/ou habilitação de uma única chapa;

IV – no segundo escrutínio, será considerada eleita a chapa que obtiver maioria simples dos votos.

§ 1º Em caso de empate no segundo escrutínio, será considerada eleita a chapa cujo candidato a Governador for o mais idoso.

§ 2º O resultado da eleição será apurado e proclamado

ADI 7942 MC-REF / RJ

imediatamente após o término da votação, na mesma sessão legislativa.

§ 3º A Mesa Diretora da Assembleia Legislativa dará posse aos eleitos em até 48 (quarenta e oito) horas após a proclamação do resultado.

TÍTULO III DAS DISPOSIÇÕES FINAIS

Art. 13. Os eleitos completarão o período restante do mandato vigente.

Art. 14. Os prazos previstos nessa lei não serão suspensos ou interrompidos aos sábados, domingos ou feriados, ressalvado o disposto no art. 7º, caput.

Art. 15. Esta Lei Complementar entra em vigor na data de sua publicação." (grifado)

Divido o exame da plausibilidade das alegações, em juízo de delibação, em relação a possíveis vícios de inconstitucionalidade formal e de inconstitucionalidade material.

I - Alegações de inconstitucionalidade formal e não incidência da Lei Complementar do Estado do Rio de Janeiro para situação de dupla vacância por causas eleitorais

Como bem exposto pelo Relator, não se deve reconhecer plausibilidade, neste momento de apreciação de pedido cautelar, da alegação de inconstitucionalidade formal dos dispositivos impugnados, por suposta violação à competência legislativa da União para legislar privativamente sobre direito eleitoral (art. 22, I, da Constituição Federal).

A razão para tanto é que, conforme a jurisprudência pacífica do Supremo Tribunal Federal, os demais entes federativos têm competência para legislar sobre eleição indireta somente em situação de dupla vacância da chefia do Poder Executivo por causas não-eleitorais.

ADI 7942 MC-REF / RJ

No exame da ADI 5619, Rel. Min. Roberto Barroso, o Plenário reafirmou sua compreensão sobre o tema justamente nesse sentido. Restringiu-se a autonomia dos Estados nas hipóteses em que a vacância advém de causa eleitoral, quando então compete à União legislar sobre o tema, nos termos do art. 22, I, da Constituição Federal. O acórdão foi assim ementado:

Direito constitucional e eleitoral. Ação direta de inconstitucionalidade. Previsão, por lei federal, de hipóteses de vacância de cargos majoritários por causas eleitorais, com realização de novas eleições. Aplicabilidade da norma às eleições para Prefeitos de Municípios com menos de duzentos mil eleitores e para o cargo de Senador da República. 1. O legislador ordinário federal pode prever hipóteses de vacância de cargos eletivos fora das situações expressamente contempladas na Constituição, com vistas a assegurar a higidez do processo eleitoral e a preservar o princípio majoritário. 2. **Diferentemente do que ocorre com o Presidente e Senadores, a Constituição não estabelece expressamente uma única solução para hipótese de dupla vacância nos cargos de Governador e Prefeito. Assim, tratando-se de causas eleitorais de extinção do mandato, a competência para legislar a respeito pertence à União, por força do disposto no art. 22, I, da Constituição Federal, e não aos entes da Federação, aos quais compete dispor sobre a solução de vacância por causas não eleitorais de extinção de mandato. (...)** 4. Ação direta de inconstitucionalidade cujo pedido se julga improcedente. Fixação da seguinte tese: “É constitucional legislação federal que estabeleça novas eleições para os cargos majoritários simples – isto é, Prefeitos de Municípios com menos de duzentos mil eleitores e Senadores da República – em casos de vacância por causas eleitorais”. (ADI 5619, Relator(a): ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgado em 08/03/2018, PROCESSO ELETRÔNICO DJe- 159

DIVULG 06-08-2018 PUBLIC 07-08-2018 - grifado)

Isso revela que, à luz da Constituição Federal, a única interpretação admissível sobre a natureza da Lei Complementar 229/2026 do Estado do Rio de Janeiro e, conseqüentemente, dos dispositivos impugnados na presente ação é a de que eles se aplicam somente para situações em que a dupla vacância da Chefia do Poder Executivo se dê por razões totalmente estranhas a questões eleitorais. No caso de dupla vacância por causas eleitorais, portanto, incide o art. 224, § 4º, do Código Eleitoral, que determina a realização de eleições diretas, se a vacância do cargo ocorrer a mais de seis meses do final do mandato.

É importante ressaltar que, à luz da jurisprudência deste STF, a renúncia e outros expedientes às vésperas de uma decisão judicial na tentativa de escapar a seus comandos e conseqüências não desconfigura sua natureza originária.

Apenas para mencionar alguns exemplos, a renúncia ao cargo de Presidente da República não tem o condão de interromper julgamento já iniciado (MS 21.689, Pleno, Rel. Carlos Velloso, j. 16/12/1993, item VI da ementa “*A renúncia ao cargo, apresentada na sessão de julgamento, quando já iniciado este, não paralisa o processo de ‘impeachment’*”). Entendimento anterior já apontava que a renúncia a mandato parlamentar após o fim da instrução processual não afastava o foro privativo para julgamento de ação penal (AP-QO 606, 1ª T., Rel. Min. Roberto Barroso, j. 12/08/2014, item 1 da ementa “*A renúncia de parlamentar, após o final da instrução, não acarreta a perda de competência do Supremo Tribunal Federal*”), tendo sido esse entendimento reforçado e ampliado em precedente de minha relatoria, em que se fixou a tese de que “*a prerrogativa de foro para julgamento de crimes praticados no cargo e em razão das funções subsiste mesmo após o afastamento do cargo, ainda que o inquérito ou a ação penal sejam iniciados depois de cessado seu exercício*” (Inq-AgR-QO 4787, Pleno, Rel. Min. Gilmar Mendes, j. 12/03/2025).

Isso mostra que a jurisprudência do STF tem buscado preservar a efetividade da tutela judicial mesmo no caso de o titular do cargo já não estar mais em seu exercício.

Acredito que no presente caso a mesma linha de raciocínio se impõe. Considerando-se o já mencionado entendimento do STF sobre distinção das consequências jurídicas da dupla vacância da chefia do Poder Executivo estadual em razão de causas eleitorais e causas não eleitorais, a correta compreensão do tema exige que eventuais manobras processuais ou administrativas, como uma renúncia às vésperas de julgamento pela Justiça Eleitoral, não possam afastar as determinações constitucionais e legais pertinentes.

Lembro que a razão para a realização de eleições diretas, nos termos do art. 224, § 4º, do Código Eleitoral, em razão de causas eleitorais tem por finalidade proteger a vontade do eleitor, que se vê frustrada por ilícitos eleitorais que viciaram o pleito ordinário e que demandam uma nova manifestação da vontade popular. Não se deve admitir, portanto, que manobras processuais ou administrativas transformem a dupla vacância por causas eleitorais em outra modalidade de vacância.

Compreendida nesse âmbito mais restrito e para afastar dúvidas interpretativas sobre a inconstitucionalidade formal por violação à competência legislativa da União para legislar sobre direito eleitoral (art. 22, inciso I, Constituição Federal), entendo que é necessário deferir-se parcialmente a tutela cautelar pleiteada para conferir interpretação conforme à Constituição ao parágrafo único do art. 5º e ao art. 11 da Lei Complementar 229/2026 do Estado do Rio de Janeiro e, por indissociável conexão normativa, a seus demais dispositivos, para assentar que eles não se aplicam aos casos de dupla vacância da chefia do Poder Executivo por causas eleitorais, inclusive em casos de expedientes e manobras processuais ou administrativas que tentem esvaziar a eficácia de decisões da Justiça Eleitoral.

II - Alegações de inconstitucionalidade material dos dispositivos

impugnados

Remoro que o Supremo Tribunal Federal, ao longo das últimas décadas, após o advento da Constituição de 1988, construiu conjunto coerente de precedentes que permitem inferir com segurança as balizas dos Estados no exercício do mister constitucional em tela.

Ainda em 1994, no julgamento de medida cautelar na ADI 1057, relativa a norma do Estado da Bahia, o Supremo Tribunal Federal formou precedente que pautou os debates da Corte nos anos subsequentes. O acórdão foi assim ementado:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI Nº 6.571/94, DO ESTADO DA BAHIA - DUPLA VACÂNCIA DOS CARGOS DE GOVERNADOR E DE VICE-GOVERNADOR DO ESTADO - ELEIÇÃO PELA ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA PARA O EXERCÍCIO DO MANDATO RESIDUAL - MATÉRIA CUJA DISCIPLINA NORMATIVA INSERE-SE NA COMPETÊNCIA POLÍTICO-ADMINISTRATIVA DOS ESTADOS-MEMBROS - SIGILO DO VOTO NO ÂMBITO DO PODER LEGISLATIVO - EXCEPCIONALIDADE - PREVALÊNCIA DA VOTAÇÃO ABERTA - CONDIÇÕES DE ELEGIBILIDADE (CF, ART. 14, § 3º) E HIPÓTESES DE INELEGIBILIDADE (CF, ART. 14, §§ 4º A 9º) - APLICABILIDADE NECESSÁRIA AO PROCESSO DE ESCOLHA PARLAMENTAR DO GOVERNADOR E VICE-GOVERNADOR - MEDIDA CAUTELAR INDEFERIDA. - O Estado-membro dispõe de competência para disciplinar o processo de escolha, por sua Assembléia Legislativa, do Governador e do Vice-Governador do Estado, nas hipóteses em que se verificar a dupla vacância desses cargos nos últimos dois anos do período governamental. Essa competência legislativa do Estado-membro decorre da capacidade de autogoverno que lhe outorgou a própria Constituição da República. - As

condições de elegibilidade (CF, art. 14, § 3º) e as hipóteses de inelegibilidade (CF, art. 14, § 4º a 8º), inclusive aquelas decorrentes de legislação complementar (CF, art. 14, § 9º), aplicam-se de pleno direito, independentemente de sua expressa previsão na lei local, à eleição indireta para Governador e Vice-Governador do Estado, realizada pela Assembléia Legislativa em caso de dupla vacância desses cargos executivos no último biênio do período de governo. - A cláusula tutelar inscrita no art. 14, caput, da Constituição tem por destinatário específico e exclusivo o eleitor comum, no exercício das prerrogativas inerentes ao status activae civitatis. **Essa norma de garantia não se aplica, contudo, ao membro do Poder Legislativo nos procedimentos de votação parlamentar, em cujo âmbito prevalece, como regra, o postulado da deliberação ostensiva ou aberta. - As deliberações parlamentares regem-se, ordinariamente, pelo princípio da publicidade, que traduz dogma do regime constitucional democrático. A votação pública e ostensiva nas Casas Legislativas constitui um dos instrumentos mais significativos de controle do poder estatal pela Sociedade civil.** (ADI 1057 MC, Relator(a): CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 20-04-1994, DJ 06-04-2001 PP-00066 EMENT VOL-02026-02 PP-00302 - grifado)

Duas diretrizes principais sobressaem desse precedente: (1) o modelo do art. 81 da Constituição Federal, que rege o problema da dupla vacância dos cargos de Presidente e Vice- Presidente da República, não é de observância obrigatória pelos Estados. Prevalece, no ponto, a autonomia dos entes federados. Afastou-se, por conseguinte, eventual competência da União para legislar sobre o tema com base no art. 22, inciso I, da Constituição Federal (direito eleitoral).

Essa autonomia, porém, e aqui adentramos a premissa (2), encontra limites em outros preceitos constitucionais, que incidem não por simetria ao modelo federal, mas, sim, pela aplicação direta do comando

ADI 7942 MC-REF / RJ

da Constituição Federal à hipótese controvertida. Era o caso, no mencionado precedente, das condições de elegibilidade e hipóteses de inelegibilidade (CF, art. 14), cuja aplicação decorre do acesso ao mandato eletivo, independentemente da forma de provimento do cargo.

O tema foi retomado no julgamento da ADI 2.709, em 01/08/2006, de minha relatoria, quando analisada norma do Estado de Sergipe que suprimia a eleição indireta como forma resolução do problema da dupla vacância. A regra impugnada apenas previa que o Presidente da Assembleia Legislativa ou o Presidente do Tribunal de Justiça exerceria o mandato residual.

O Tribunal observou as premissas do julgamento da ADI 1057-MC e assentou que, por força do art. 25 da Constituição Federal, o acesso ao cargo de Governador apenas ocorre por eleição, de modo que o princípio eletivo é elemento de restrição da autonomia dos Estados. O acórdão foi ementado nos seguintes termos:

“Ação direta de inconstitucionalidade. 2. Emenda Constitucional nº 28, que alterou o § 2º do art. 79 da Constituição do Estado de Sergipe, estabelecendo que, no caso de vacância dos cargos de Governador e Vice-Governador do Estado, no último ano do período governamental, serão sucessivamente chamados o Presidente da Assembleia Legislativa e o Presidente do Tribunal de Justiça, para exercer o cargo de Governador. 3. A norma impugnada suprimiu a eleição indireta para Governador e Vice-Governador do Estado, realizada pela Assembleia Legislativa em caso de dupla vacância desses cargos no último biênio do período de governo. 4. Afronta aos parâmetros constitucionais que determinam o preenchimento desses cargos mediante eleição. 5. Ação julgada procedente.” (ADI 2709, Relator(a): GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 01/08/2006, DJe-088 DIVULG 15-05-2008 PUBLIC 16-05-2008 EMENT VOL-02319-02 PP-00260)

ADI 7942 MC-REF / RJ

Ao julgar a ADI 4298, em 31/08/2020, de minha relatoria, novamente o Supremo Tribunal Federal buscou fundamento no precedente consubstanciado na ADI 1057-MC para reafirmar a autonomia dos Estados na regência do tema. O acórdão recebeu a seguinte ementa:

“Ação Direta de Inconstitucionalidade parcialmente conhecida. Lei 2.154/2009, do Estado do Tocantins. Eleição de Governador e Vice-Governador. Hipótese de cargos vagos nos dois últimos anos de mandato. Eleição indireta pela Assembleia Legislativa. Reprodução do disposto no art. 81, § 1º, da CF. Não obrigatoriedade. Exercício da autonomia do Estado-membro. Ação improcedente.” (ADI 4298, Relator(a): GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 31/08/2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-233 DIVULG 21-09-2020 PUBLIC 22-09-2020)

Em 2021, o Plenário enfrentou o mérito da ADI 1057, agora sob a relatoria do Min. Dias Toffoli. Reafirmou-se a concepção da autonomia estadual sobre a matéria, sem a observância obrigatória do art. 81 da Constituição Federal, mas com a vinculação a outros preceitos constitucionais, como aqueles previstos nos parágrafos do art. 14. Reputou-se legítima ainda a realização da eleição por votação aberta. O acórdão foi assim ementado:

“Ação direta de inconstitucionalidade. Lei do Estado da Bahia que regula processo de eleição indireta para os cargos de governador e vice-governador. Dupla Vacância. Opção estadual pela reprodução do modelo federal previsto no art. 81, § 1º, da CF/88. Autonomia do estado-membro para definir legislativamente o modelo e o procedimento da eleição indireta. Ação julgada improcedente. 1. A regra insculpida no art. 81, § 1º, da Constituição Federal não é de observância obrigatória pelos entes periféricos na parte em que define o modelo e o procedimento da eleição indireta. Há certa liberdade de

conformação de que gozam os entes federados periféricos, na forma do art. 25 da parte permanente da Constituição Federal e do art. 11 do ADCT. No caso, optou o Estado da Bahia por implantar, no art. 102, § 2º, de sua Constituição, modelo equivalente ao paradigma federal . 2. O ente federado, dentro de sua autonomia e respeitadas as balizas constitucionais, definiu, de forma legítima, a ocorrência de eleição indireta por intermédio da Assembleia Legislativa. Pela peculiaridade da situação de dupla vacância e diante da omissão constitucional específica, facultou-se aos estados-membros, ao Distrito Federal e aos municípios a definição legislativa do processo de escolha, prerrogativa que não se confunde com a competência privativa da União para legislar sobre direito eleitoral, estampada no art. 22, I, da Constituição Federal. Precedentes. 3. A cláusula do voto secreto tem a finalidade de garantir ao cidadão eleitor o livre direito de escolha de seus representantes políticos, protegido dos influxos de origem econômica e social. Tal cláusula constitui o patamar mínimo, inafastável, erigido pelo poder constituinte originário a regra pétrea, ao qual se acrescentam outras garantias que previnem a turbação da livre manifestação de vontade do eleitor. 4. **A presunção de garantia se inverte no caso de votações promovidas no âmbito dos órgãos legislativos, já que o dever de transparência se sobrepõe à tentativa de sigiliosidade do ato deliberativo, de viés excepcional. A publicidade é a regra, sendo colocada como direito e ferramenta de controle social do Poder Público.** 5. As condições de elegibilidade e inelegibilidade previstas no art. 14 da Constituição Federal são de observância cogente, a fim de se resguardar a lisura do procedimento de escolha, evitando-se o ingresso de candidatos, à socapa, nos cargos eletivos, sem observância das condições de exercício do jus honorum, em nítida fraude ao sistema de proteção fixado na Lei Fundamental. 6. Ação julgada improcedente.” (ADI 1057, Relator(a): DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, julgado em 17-08-2021, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-214 DIVULG 27-10-2021

PUBLIC 28-10-2021 - grifado)

Já em 2023, também em precedente de minha relatoria, o Tribunal novamente reforçou tal entendimento ao apreciar a ADPF 969, manejada em face de edital para eleição indireta à chefia do Poder Executivo do Estado de Alagoas:

“ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. ATOS NORMATIVOS DO ESTADO DE ALAGOAS QUE REGEM A ELEIÇÃO INDIRETA PARA OS CARGOS DE GOVERNADOR E VICE-GOVERNADOR. SITUAÇÃO DE DUPLA VACÂNCIA. AUTONOMIA DO ENTE FEDERADO QUANTO AO MODELO E PROCEDIMENTO ADOTADOS. MEDIDA CAUTELAR PARCIALMENTE DEFERIDA E CUMPRIDA. INEXISTÊNCIA DE PREJUÍZO. CARÁTER EMINENTEMENTE OBJETIVO DA ADPF. NECESSIDADE DE OBSERVÂNCIA DOS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS PELO LEGISLADOR ESTADUAL. ARGUIÇÃO JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE. TESE FIXADA.

1. Extraí-se da jurisprudência sedimentada do Supremo Tribunal Federal ao longo de décadas a autonomia relativa dos Estados na solução normativa do problema da dupla vacância da Chefia do Poder Executivo, que não está vinculada ao modelo e ao procedimento federal (art. 81, CF), mas tampouco pode desviar-se dos princípios constitucionais, por força do art. 25 da Constituição Federal.

2. A candidatura aos cargos de Governador e Vice-Governador nas eleições indiretas relativas a situação de dupla vacância não decorrente de causa eleitoral deve observar as condições de elegibilidade e as hipóteses de inelegibilidade previstas no art. 14 da Constituição Federal e em lei complementar (CF, art. 14, § 9º). Essa solução decorre da já mencionada pacífica jurisprudência do Supremo Tribunal

Federal, segundo a qual a autonomia dos Estados é condicionada pela incidência de normas constitucionais que regem o acesso e qualificação do mandato eletivo, independentemente da forma de provimento – se eleição direta ou indireta (ADI 1057, Rel. Min. Dias Toffoli, DJe de 28/10/2021).

3. Essa compreensão não autoriza que se estenda ao procedimento estadual de dupla vacância do cargo de Governador a exigência de escolha do parlamentar em convenção partidária e de registro da candidatura pelo partido político. Os precedentes desta Corte vinculam a normatização dos Estados a preceitos da Constituição Federal, e não a exigências procedimentais declinadas na legislação ordinária, como a convenção partidária, regida pelo art. 7º e seguintes da Lei 9.504/1997.

4. Ao assentar a autonomia relativas dos Estados na regência da matéria, o Supremo Tribunal Federal distinguiu normas relativas ao modelo e ao procedimento da eleição indireta, daquelas concernentes ao próprio mandato eletivo ou ao seu exercício. A unicidade da chapa de Governador e Vice-Governador, cujo fundamento constitucional reside nos arts. 28 e 77 da Constituição Federal, não consiste em elemento funcional aderente exclusivamente ao procedimento de eleição, referindo-se também e primordialmente ao próprio modo de exercício dos cargos.

5. A regra da maioria, enquanto critério de averiguação do candidato vencedor, não se mostra afetada a qualquer preceito constitucional que vincule os Estados e o Distrito Federal. A sucessão de escrutínios com critérios majoritários distintos não parece infirmar a validade e legitimidade do processo de escolha do Governador e do Vice-Governador pela Assembleia Legislativa. A solução adotada pelo Estado de Alagoas afigura-se necessária, para que o impasse institucional não se instale nas hipóteses em que grupos parlamentares minoritários sejam capazes de bloquear qualquer solução que imponha maioria

absoluta.

6. A legislação eleitoral em geral apresenta prazos mais exíguos que as normas processuais de outros ramos, por imperativos próprios de sua finalidade. Também na solução do problema da dupla vacância verifica-se a necessidade de procedimento de registro de candidatura célere, com prazos mais exíguos, de modo a permitir que o impasse institucional não se prolongue demasiadamente. Os meios de defesa e impugnação previstos no edital impugnado são compatíveis com a complexidade dos fatos a serem demonstrados pelos candidatos.

7. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental julgada parcialmente procedente para, nos termos da medida cautelar anteriormente deferida, (a) conferir interpretação conforme à Constituição Federal ao item I do edital de convocação e ao art. 4º da Lei 8.576/2022, para estabelecer que o registro e a votação dos candidatos a Governador e Vice-Governador devem ser realizados em chapa única; (b) conferir interpretação conforme à Constituição Federal ao item II do edital de convocação para eleição indireta do Estado de Alagoas e por decorrência lógica ao art. 2º da Lei 8.576/2022, para estabelecer que (1) nos termos do precedente firmado na ADI 1057, Rel. Min. Dias Toffoli, DJe de 28/10/2021, a candidatura ao certame condiciona-se à observância das condições constitucionais de elegibilidade e das hipóteses de inelegibilidade previstas no art. 14 da Constituição Federal e na Lei Complementar a que se refere o § 9º do art. 14; e (2) a filiação partidária não pressupõe a escolha em convenção partidária, tampouco o registro da candidatura pelo partido político.

8. Fixada a seguinte tese: “Os Estados possuem autonomia relativa na solução normativa do problema da dupla vacância da Chefia do Poder Executivo, não estando vinculados ao modelo e ao procedimento federal (art. 81, CF), mas tampouco pode desviar-se dos princípios constitucionais

que norteiam a matéria, por força do art. 25 da Constituição Federal devendo observar: (i) a necessidade de registro e votação dos candidatos a Governador e Vice-Governador por meio de chapa única; (ii) a observância das condições constitucionais de elegibilidade e das hipóteses de inelegibilidade previstas no art. 14 da Constituição Federal e na Lei Complementar a que se refere o § 9º do art. 14; e (iii) que a filiação partidária não pressupõe a escolha em convenção partidária nem o registro da candidatura pelo partido político; (iv) a regra da maioria, enquanto critério de averiguação do candidato vencedor, não se mostra afetada a qualquer preceito constitucional que vincule os Estados e o Distrito Federal”. (ADPF 969, Relator(a): GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 15-08-2023, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 22-08-2023 PUBLIC 23-08-2023 - grifado)

Ainda em relação a esse mesmo caso do Estado de Alagoas, registrei em meu voto a possibilidade constitucional de os entes federativos disciplinarem a modalidade de escrutínio (secreto ou aberto) nas eleições indiretas ocorridas por causas não-eleitorais:

“E ao fazê-lo, verifico que no recente e paradigmático julgamento da ADI 1057, Rel. Min. Dias Toffoli, DJe de 28/10/2021, o Plenário da Corte assentou a legitimidade do arranjo do Estado da Bahia no sentido da votação aberta.

Ponderou-se, na oportunidade, que “a publicidade é a regra, sendo colocada como direito e ferramenta de controle social do Poder Público. Tal entendimento fundamentou, inclusive, a recente Emenda Constitucional nº 76, de novembro de 2013, que aboliu a votação secreta nos casos de perda de mandato de deputado ou de senador e de apreciação de veto”.

À época, ressalvei meu entendimento, sem inaugurar

corrente divergente, por reputar legítimos, na hipótese de eleição indireta, os modelos de votação aberta e fechada. Confira-se excerto do voto:

Ressalvo meu entendimento apenas quanto à afirmação de que a garantia do voto secreto inverte-se no caso de votação promovida pelo Poder Legislativo, onde a publicidade é a regra. Embora reconheça, como afirmou o Min. Dias Toffoli, que a transparência de votação é um importante instrumento de controle social, e, por isso, deve prevalecer à sigiliosidade do ato deliberativo – o que de fato se verifica para as votações em matérias gerais no âmbito do Poder Legislativo –, entendo que a sistemática de votação referente às altas decisões políticas de interesse local se encontra inserida na liberdade de conformação do ente federativo e não deve observância a nenhum modelo preexistente, uma vez ausente previsão constitucional expressa sobre a questão.

A meu ver, nada impediria, por exemplo, a previsão de sigiliosidade para a referida votação, como ocorre, por exemplo, em nível federal (Lei 4.321/64). Isso porque a definição da ordem política reflete as tensões político-ideológicas prevalentes no âmbito da Assembleia Legislativa em determinado momento, as quais também merecem proteção de influências externas ou de incentivos diversos, provenientes de candidatos ao Poder Executivo, de lideranças partidárias ou de interesses privados, de acordo com a realidade local.

Embora o voto aberto permita maior accountability das ações parlamentares pelo eleitorado, o voto secreto tem o benefício, em determinados casos, de garantir a maior independência e autonomia dos membros do Poder Legislativo local, de modo a evitar tentativas de cooptação por sanções premiais, já que torna impossível a contraprova da votação.

Ante o exposto, ressalvo meu entendimento quanto ao ponto, mas acompanho o Relator pela improcedência do pedido, tendo em vista que as matérias em questão encontram-se inseridas da liberdade de conformação do Estado-membro, no exercício de sua capacidade de autogoverno e auto-organização.

Dessa forma, sob qualquer ângulo que se analise o tema, a previsão da votação aberta pelo diploma alagoano não contraria a Constituição Federal.” (ADPF 969, Pleno, Rel. Min. Gilmar Mendes, j. 14/08/2023, p. 40-1 - grifado)

A breve reconstrução da jurisprudência do Tribunal acima revela conclusões fundamentais para a apreciação da questão posta neste momento de referendo de medida cautelar.

Em primeiro lugar, é pacífico entendimento desta Corte a compreensão de que os entes federativos têm competência para legislar sobre as eleições indiretas para a chefia do Poder Executivo por causas não-eleitorais, em especial para a fixação do escrutínio aberto no momento de votação. Como destacado no julgamento da ADI 1057 e ADPF 969, trata-se de concretização do princípio da publicidade que deve reger todos os trabalhos das Casas Legislativas, sendo admitidas excepcionais hipóteses de sigilo.

Nada obstante, diante das considerações do Ministro Luiz Fux, Relator, a respeito de peculiaridades fáticas que rodam o Estado do Rio de Janeiro, entendo que se mostra admissível o *distinguishing* promovido, para, assim, afastar, nesta hipótese, a jurisprudência sedimentada nesta Corte, sem prejuízo de melhor exame da matéria quando por ocasião do julgamento de mérito.

Isso porque, como já tive o ensejo de acentuar em outras oportunidades, embora o voto aberto permita maior *accountability* das ações parlamentares pelo eleitorado, o voto secreto tem o benefício, em determinados casos, de garantir a maior independência e autonomia dos membros do Poder Legislativo local, de modo a evitar tentativas de

cooptação, já que torna impossível a contraprova da votação.

Nesse sentido, sem prejuízo de melhor reflexão quando do julgamento de mérito, neste ponto, acompanho o Relator.

Em segundo lugar, muito embora a redação dos julgados acima possa levar a uma impressão de que todas as causas de elegibilidade e hipóteses de inelegibilidade previstas na Constituição e na legislação de regência, inclusive a Lei Complementar 64/1990, se aplicariam as eleições indiretas, seu exame mais acurado revela um cenário mais complexo.

Como consta da ementa acima destacada da ADPF 969, a celeridade dos ritos eleitorais em geral e, ainda mais, nas eleições indiretas por razões não-eleitorais, exige uma leitura constitucional diferenciada especialmente do tema das incompatibilidades eleitorais. Isso porque, diferentemente das inelegibilidades sancionatórias, elas não decorrem de um ato ilícito, mas da mera circunstância de um possível candidato ocupar certo cargo público em determinado momento.

Reconheço a importância do argumento trazido pelo Relator em seu voto a respeito da necessária isonomia mínima entre candidatos inclusive nas eleições indiretas. Ocorre que, em razão de sua excepcional configuração, poderiam ser afastados do pleito indireto candidatos que sequer tiveram a chance de prever a realização da eleição, reduzindo indevidamente a possibilidade de escolha da chefia do Poder Executivo por razões não ligadas à prática de nenhum ilícito.

Como destacado pelo Relator, o próprio TSE tem entendimento que permite a flexibilização de prazos de desincompatibilização para eleições suplementares. Veja-se, por exemplo:

“ELEIÇÕES SUPLEMENTARES 2018. RECURSO ORDINÁRIO. REGISTRO DE CANDIDATURA. GOVERNADOR. AÇÕES DE IMPUGNAÇÃO. DESINCOMPATIBILIZAÇÃO. ART. 14, § 6º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. REQUISITOS EM FORMAÇÃO NA ÉPOCA EM QUE PRODUZIDOS OS EFEITOS DA

CONDENAÇÃO. POSTULADOS DA CONFIANÇA E DA SEGURANÇA JURÍDICA. PRECEDENTE DO STF. ART. 14, § 7º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. INAPLICABILIDADE. PRIMAZIA DO PRINCÍPIO IN DUBIO PRO SUFRAGIO. FLEXIBILIZAÇÃO DOS PRAZOS DE DESINCOMPATIBILIZAÇÃO EXCEPCIONALIDADE DA ELEIÇÃO SUPLEMENTAR. POSSIBILIDADE. PROVIMENTO.

1. Na origem, foram julgadas procedentes as impugnações quanto ao descumprimento do prazo de desincompatibilização previsto no § 6º do art. 14 da Constituição Federal, indeferindo-se, por conseguinte, o requerimento de registro de candidatura do recorrente para concorrer ao cargo de governador, pela Coligação A Verdadeira Mudança (PT/PTB/PODE/PSB/PCdoB), no pleito suplementar de 2018.

I. Cabimento do Recurso Ordinário

2. O acórdão objurgado versa sobre indeferimento de registro de candidatura em virtude da inelegibilidade prevista no art. 14, § 6º, da Carta Magna, circunstância que, de fato, desafia recurso ordinário, uma vez que se amolda às hipóteses estritas de cabimento elencadas no art. 121, § 4º, III e IV, da CF, quais sejam: inelegibilidade, expedição ou anulação de diploma ou perda de mandato eletivo nas eleições federais ou estaduais.

II. Excepcionalidade das eleições suplementares e a proteção da confiança e da segurança jurídica

3. Embora esteja o pleito suplementar previsto no ordenamento jurídico pátrio, trata-se de evento anômalo que tem caráter absolutamente excepcional, porque sua ocorrência pressupõe a anulação de sufrágio anterior, elaborado com a observância de todos os prazos e garantias previstos na constituição e na legislação infraconstitucional, com o objetivo precípua de resguardar a normalidade e a legitimidade das eleições.

4. Na eventualidade de ser necessária a convocação de eleição complementar, deve-se atentar para a premissa de que o caráter excepcional de sua ocorrência conduz à relativa

imprevisibilidade quanto ao momento de sua efetiva realização, de forma que os prazos e outras formalidades, por imperativo de lógica, devem ser adaptados ao contexto de singularidade que acidentalmente se impõe.

5. O contexto fático verificado no julgamento do RO nº 1220-86/TO demonstra a incerteza e a imprevisibilidade que marcaram a determinação de realização de novas eleições no Estado do Tocantins.

6. Se à época em que o acórdão condenatório produziu seus efeitos práticos – no caso, 19.4.2018 –, os requisitos para concorrer ao certame ordinário encontravam-se em vias de perfectibilização, está plenamente evidenciada a boa-fé dos participantes já posicionados para a disputa do pleito convencional.

7. A incerteza e a imprevisibilidade quanto à efetivação de novo pleito recomendam a extraordinária mitigação de prazos que norteiam o processo eleitoral, adaptando-os à realidade, na perspectiva da prevalência do critério da razoabilidade, orientação que encontra respaldo na jurisprudência desta Corte.

III. O preciso espectro de incidência da decisão do Supremo (art. 14, § 7º, da CF/88) no RE nº 843.455/DF e a primazia do princípio do in dubio pro suffragio

8. A aplicação das hipóteses de inelegibilidade previstas do § 7º do art. 14 da Carta Magna às eleições suplementares, afirmada, em sede de repercussão geral, pelo STF, no Recurso Extraordinário nº 843.455/DF, restringe-se aos casos de inelegibilidade reflexa, objeto daquela lide, e não alcança outras temáticas relativas ao processo de registro, como as condições de elegibilidade, a exemplo da filiação e do domicílio eleitoral, ou as demais causas de inelegibilidade.

9. Em caso de dúvida razoável da melhor interpretação do direito posto, vigora, na esfera peculiar do Direito Eleitoral, o princípio do in dubio pro suffragio, segundo o qual a expressão do voto popular e a máxima preservação da capacidade eleitoral passiva merecem ser prioritariamente tuteladas pelo

Poder Judiciário.

IV. Inexistência de diferença ontológica na natureza jurídica dos prazos constitucionais e infraconstitucionais 10. Não há falar na inquestionável primazia dos prazos eleitorais constitucionalmente estabelecidos em detrimento daqueles definidos na legislação infraconstitucional correlata.

11. Inexiste qualquer elemento de ordem ontológica que encerre uma diferença substancial entre os prazos expressamente especificados na Constituição da República e aqueles outros previstos nas normas infraconstitucionais eleitorais.

V. Possibilidade, para fins de eleições suplementares, de flexibilização do prazo de desincompatibilização do § 6º do art. 14 da Constituição Federal

12. O prazo de desincompatibilização previsto no § 6º do art. 14 da Constituição Federal pode ser mitigado no cenário excepcional em que ocorrem as eleições suplementares. Precedentes do TSE.

13. Encontrando-se o candidato afastado da chefia do executivo municipal antes da data em que se tornou definitiva a cassação dos mandatos a serem preenchidos com a realização de eleição suplementar (art. 224 do CE), inexigível a observação do prazo de desincompatibilização de seis meses.

14. Recurso ordinário provido, com o conseqüente deferimento do registro de candidatura." (TSE, Pleno, RO 0600086-33.2018.6.27.0000 , Rel. Min. Tarcisio Vieira de Carvalho Neto, j. 29/05/2018)

A mesma lógica deve ser reproduzida aqui, considerando-se que se trata, também, de eleições excepcionais a serem realizadas em um curto espaço de tempo.

III - Conclusão

ADI 7942 MC-REF / RJ

Nesses termos, diante de todas as razões acima expostas, penso que, tal como demonstrado pelo Ministro Alexandre de Moraes, uma vez caracterizado desvio de finalidade na renúncia promovida por Cláudio Castro, impõe-se a realização de eleições diretas para o cargo de Governador do Estado do Rio de Janeiro.

Por medidas associadas à segurança jurídica e à cautela institucional, também compreendo indispensável que, até a posse do Governador eleito, o Presidente do TJRJ deve permanecer na Chefia do Poder Executivo estadual.

Ante o exposto, acompanho a divergência aberta pelo Ministro Alexandre de Moraes.

É como voto.