



ESTADO DE ALAGOAS
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
PROCURADORIA JUDICIAL

EXCELENTÍSSIMO SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES.

ADPF 969/AL

Requerente: Partido Progressista

Interessado: Presidente da Assembleia Legislativa do Estado de Alagoas

Objeto: Edital de convocação da eleição indireta para Governador e Vice-Governador do Estado de Alagoas.

O ESTADO DE ALAGOAS, pessoa jurídica de direito público interno, representado em Juízo pela Procuradoria-Geral do Estado, com endereço na Av. Assis Chateaubriand, 2578, Prado, Maceió/AL, onde receberá comunicação dos atos processuais, vem respeitosamente à presença de Vossa Excelência para apresentar

MANIFESTAÇÃO ACERCA DO PEDIDO CAUTELAR

no processo em epígrafe, conforme as razões a seguir declinadas.

1. BREVE RESUMO DA DEMANDA.

Trata-se de Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental - ADPF, com pedido de medida cautelar, por meio da qual o Partido Progressista – PP pugna pela declaração de inconstitucionalidade do edital de convocação da eleição indireta para Governador e Vice-Governador do Estado de Alagoas, a ser realizada em **02/05/2022**, às



ESTADO DE ALAGOAS
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
PROCURADORIA JUDICIAL

10h00m, em Sessão Extraordinária da Assembleia Legislativa do Estado de Alagoas.

O Partido Requerente requereu, ainda, medida cautelar para suspender imediatamente o referido pleito eleitoral.

A presente ADPF ganhou nova dimensão a partir do momento em que o Ministro Luiz Fux, Presidente do Supremo Tribunal Federal, deferiu Medida Cautelar na Suspensão de Liminar 1.540/AL, proposta pelo Partido Socialista Brasileiro, nos seguintes termos:

Trata-se de suspensão de liminar apresentada simultaneamente a ação de descumprimento de preceito fundamental, visando à suspensão de eleição indireta para os cargos de Governador e de Vice-Governador do Estado de Alagoas.

Verifica-se que a eleição será realizada pela Assembleia Legislativa em 02/05/2022 (segunda-feira), às 10:00 horas, após decisão autorizativa do Tribunal de Justiça do Estado de Alagoas proferida em 29/04/2022 (sexta-feira).

Ad cautelam, considerando o risco de perecimento do direito invocado, SUSPENDO a decisão do Tribunal de Justiça do Estado Alagoas nos autos do processo n. 0802803-23.2022.8.02.0000 até que o relator da ADPF 969 se manifeste naqueles autos.

Como se observa, ao assim decidir o Ministro Presidente do STF suspendeu decisão da Presidência do Tribunal de Justiça Alagoano em Suspensão de Liminar e de Sentença nº 0802803-23.2022.8.02.0000, fazendo, desta forma, recobrar efeitos decisão do Juízo da 18ª Vara da Fazenda Pública da Fazenda Estadual/AL que, em 27/04/2022, havia determinado a suspensão das eleições indiretas mencionadas.

Em outras palavras, **a Presidência do STF decidiu que caberá a Vossa Excelência, Ministro Relator da presente ADPF, a decisão acerca da realização ou não das eleições indiretas para os cargos de Governador e Vice-Governador do Estado de Alagoas.** Caso seja indeferida a medida cautelar pleiteada, cessa a eficácia da decisão da Presidência do STF, fazendo recobrar efeitos a decisão da Presidência do Tribunal de Justiça Alagoano que permitiu a realização do feito. Caso, contudo, V. Exa defira a medida cautelar, restará suspenso o pleito eleitoral, perpetrando-se dessa forma grave lesão à ordem pública, decorrente do impedimento ao regular funcionamento dos Poderes Legislativo e



ESTADO DE ALAGOAS
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
PROCURADORIA JUDICIAL

Executivo de Alagoas, como se demonstrará nas linhas a seguir.

Volvendo então ao caso dos autos, sustenta o Requerente, em síntese: a) a afronta ao princípio da unidivisibilidade de chapa, pela possibilidade de registro de candidaturas avulsas e votação individual para os cargos de Governador e Vice-Governador do Estado; b) impossibilidade de se admitir que a votação seja realizada por maioria simples, como realizado pelo dispositivo legal que teve sua constitucionalidade atacada; c) afronta ao livre exercício do sufrágio, decorrente da previsão de que a eleição será realizada por meio de voto aberto; d) violação ao devido processo legal, ampla defesa e contraditório, decorrente da ausência de previsão de produção de prova para os pedidos de impugnação dos registros das candidaturas; e) exigência de prévia filiação partidária e a prévia indicação por partido político.

Contudo, o próprio Requerente reconhece, na sua exordial, que o referido edital de convocação nada mais fez do que dar cumprimento aos mandamentos da Lei Estadual nº 8.576/2022, que dispôs acerca das eleições indiretas para os cargos de governador e vice-governador de Alagoas na hipótese de dupla vacância ocorrida nos últimos dois anos do mandato. Ou seja, além do Edital de convocação ter a natureza de ato normativo estadual, todas as normas nele questionadas estão contempladas na própria lei estadual, o que revela que a inadequação da presente ADPF, porquanto a pretensão deveria ser deduzida por meio de ADI.

Ademais, como se verá detidamente nas linhas a seguir, o regramento realizado pela Assembleia Legislativa Alagoana, tanto na Lei Estadual nº 8.576/2022, quanto no Edital de convocação questionado, observa a jurisprudência reiterada do Supremo Tribunal Federal acerca da matéria, notadamente nas ADIs 1057/BA e 4298/TO.

Por fim, importa registrar que decisão judicial que impeça a realização do referido pleito eleitoral significaria grave e impactante intervenção do Poder Judiciário no regular funcionamento dos Poderes Legislativo e Executivo Estaduais, prorrogando indevidamente o exercício excepcional e temporário da função de Governador do Estado de Alagoas pelo Presidente do Tribunal de Justiça do mesmo Estado, por tempo indeterminado e para além dos trinta dias previstos pela Constituição Estadual. Tanto é assim que a



ESTADO DE ALAGOAS
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
PROCURADORIA JUDICIAL

Presidência do Tribunal de Justiça Alagoano, em sede de suspensão de liminar e sentença, já havia suspenso decisão de 1º Grau que havia impedido a realização do certame, porquanto configurada grave ofensa à ordem pública. Portanto, é evidente que resta configurado o perigo da demora reverso na hipótese dos autos.

Dessa forma, passa-se à expor as razões que conduzirão ao indeferimento do pedido cautelar formulado, permitindo, desta forma, o regular funcionamento dos Poderes Legislativo e Executivo do Estado de Alagoas.

2. DOS ANTECEDENTES DA ADPF.

O ato normativo combatido nesta ADPF é o Edital de convocação das eleições indiretas para o preenchimento dos cargos de governador e vice-governador do Estado de Alagoas, expedido em 08/04/2022, bem como a declaração incidental de inconstitucionalidade do art. 4º da Lei Estadual nº 8.576/2022. O certame eleitoral que se pretende suspender, em sede de medida cautelar, está marcado para **02/05/2022, às 10h00m, mas a presente ADPF somente foi protocolada no dia anterior a sua realização, não obstante o ato normativo atacado tenha sido publicado em 08/04/2022.**

Para a integral compreensão de toda a controvérsia posta nos autos, incumbe rememorar os fatos que conduziram a Edição do ato normativo vergastado, culminando na realização das eleições indiretas para os cargos de Governador e Vice-Governador do Estado de Alagoas.

a) DA DUPLA VACÂNCIA DOS CARGOS DE GOVERNADOR E VICE-GOVERNADOR DO ESTADO DE ALAGOAS.

As eleições indiretas para os cargos de Governador e Vice-Governador do Estado de Alagoas decorrem de situação excepcional prevista pela própria Constituição Estadual, uma vez que ocorreu a dupla vacância dos referidos cargos nos últimos dois anos do mandato. Assim, a situação passa a ser regida por norma constitucional inserta no art.



ESTADO DE ALAGOAS
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
PROCURADORIA JUDICIAL

104, §3º, da Constituição Caeté, nos seguintes termos:

Art. 104. O Vice-Governador substituirá o Governador no caso de impedimento e o sucederá na hipótese de vacância do cargo.

(...)

§ 3º Ocorrendo a dupla vacância nos últimos dois anos do mandato, dar-se-á a eleição pela Assembleia Legislativa Estadual, trinta dias após a ocorrência da última vaga, na forma do que dispuser a lei.

Dessa forma, a partir da renúncia do ex-Governador Renan Filho, a Assembleia Legislativa do Estado de Alagoas, observando o mandamento constitucional, deu início aos trâmites necessários à realização da Eleição indireta, publicando o Edital de Convocação atacado nesta demanda, em 08/04/2022.

Por meio do referido Edital, as eleições indiretas deverão ser realizadas em Sessão Extraordinária da Assembleia Legislativa Estadual, exclusiva para tal fim, a ser realizada em 02/05/2022, às 10h00m, no Plenário Deputado Tarcísio de Jesus. O fundamento da convocação não é outro senão a Lei Estadual nº 8.576/2022, editado em cumprimento à parte final do art. 104, §3º, da Constituição Estadual.

b) DA LEI ESTADUAL Nº 8.576/2022. OBSERVÂNCIA DA JURISPRUDÊNCIA DO STF.

Assim, não se pode perder de vista que o suporte legal do ato de convocação atacado nesta demanda é a Lei Estadual nº 8.576/2022, que dispõe sobre a eleição, pela Assembleia Legislativa, do Governador e Vice-Governador do Estado de Alagoas, atendendo à norma constitucional. Especificamente, importa registrar que todas as normas combatidas na exordial constam não no Edital de Convocação, mas sim na própria Lei Estadual nº 8.576/2022.

É importante registrar que o referido diploma, ao menos nos pontos questionados na demanda originária, observou estritamente a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.

O STF, recentemente, na ADI 1057/BA, decidiu que, quando o Estado-

www.pge.al.gov.br

Avenida Assis Chateaubriand,, Prado, - CEP 57010-070, MACEIO-AL



ESTADO DE ALAGOAS
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
PROCURADORIA JUDICIAL

membro legisla sobre eleições indiretas para os cargos de Governador e Vice-Governador (dupla vacância) não estaria invadindo a competência privativa da União para legislar sobre direito eleitoral, pois, na verdade, o legislador estadual estaria exercendo sua autonomia para tratar sobre organização dos poderes, que seria um conceito mais amplo. Inclusive, a Corte Constitucional esclareceu que sequer precisaria reproduzir o modelo federal previsto no art. 81, §1º da CRFB/1988, não sendo, portanto, de reprodução obrigatória, senão vejamos:

EMENTA 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 acrescem 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 sigilosidade 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. (STF - ADI: 1057 BA 0000810-96.1994.1.00.0000, Relator: DIAS TOFFOLI, Data de Julgamento: 17/08/2021, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 28/10/2021)

Neste Julgado, o STF deixou claro que o Constituinte Originário não tratou



ESTADO DE ALAGOAS
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
PROCURADORIA JUDICIAL

sobre o tema, não existindo regulamentação constitucional, abre-se margem para que os Estados-membros façam a sua regulamentação, lastreados em sua autonomia federativa.

A esse respeito, o Ministro Relator, em seu voto, expôs o seguinte entendimento:

A Constituição Federal, contudo, foi silente quanto ao processo de eleição indireta no âmbito estadual, levando a crer que a ausência de regulamentação constitucional sobre o tema abriria margem para o exercício da autonormação pelos estados-membros, fundado em sua autonomia federativa.

Além disso, no julgamento da ADI 4298 do Tocantins, onde o STF decidiu que a regra inserta no art. 28 da Constituição Federal é aplicável somente às eleições diretas, inclusive em relação à observância ao artigo 77 da Constituição:

Isso significa, no contexto jurídico delineado pela Constituição, que os Estados-membros, em matéria de eleição de seu Governador e de seu Vice-Governador por sufrágio universal e por voto popular, direto e secreto, estão irrecusavelmente sujeitos ao modelo federal que, nesse tema, projeta-se como padrão normativo vinculante da atividade dessas unidades federadas, as quais, conseqüentemente, dele não poderão divorciar-se sob pena de infringência da Lei Fundamental da República. É por isso, Sr. Presidente, que JOSÉ CRETELLA JÚNIOR ('Comentários à Constituição', vol. IV/1871-1872, item n. 110, 1991, Forense Universitária), ao referir-se à hipótese única de subordinação normativa do Estado-membro ao modelo federal pertinente às eleições de Governador e de Vice-Governador, acentuou que a escolha desses mandatários do Poder Executivo estadual, na medida em que lhe é aplicável a regra inscrita no art. 77 da Constituição da República - que consagra o sufrágio universal e o voto popular e direto, em eleições sequenciais, ou em dois turnos, ou 'à double ballotage' - acha-se inteiramente regida pela Carta Política de 5 de outubro de 1988.

Tenho para mim, Sr. Presidente, ainda que em juízo de sumária cognição, que os Estados-membros não estão sujeitos ao modelo consubstanciado no art. 81 da Constituição Federal, abrindo-se, desse modo, para essas unidades da Federação, a possibilidade de disporem normativamente, com fundamento em seu poder de autônoma deliberação, de maneira diversa.

[...]

Na realidade, **e tal como precedentemente acentuado, os Estados-membros acham-se vinculados, em função de expressa determinação constitucional inscrita no art. 28, caput, in fine, da Carta da República, ao modelo subordinante estabelecido pelo art. 77 da Constituição Federal, que se aplica, no entanto, por força dessa cláusula de extensão, apenas às eleições ordinárias e populares realizadas para a seleção de Governador e de Vice-Governador de Estado, inexistindo, no que concerne à hipótese de escolha suplementar pelo próprio Poder Legislativo, no caso excepcional da dupla vacância, qualquer regramento constitucional que, limitando a autonomia estadual, imponha a essa unidade da Federação a sua integral submissão aos**



ESTADO DE ALAGOAS
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
PROCURADORIA JUDICIAL

padrões normativos federais

Desta feita, a Lei Estadual está lastreada no exercício da competência do Estado-Membro para legislar sobre Organização dos Poderes, existindo autonomia federativa para tanto, não abarcando matéria cuja iniciativa é privativa a determinados legitimados, se tratando de competência de iniciativa comum aos legitimados previstos no art. 86, caput, da Constituição Estadual, com redação:

Art. 86. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou comissão da Assembleia Legislativa, ao Governador do Estado, ao Tribunal de Justiça, ao Tribunal de Contas, ao Procurador-Geral de Justiça, ao Defensor Público-Geral do Estado e aos cidadãos, na forma prevista nesta Constituição.

Isto significa que todos os argumentos deduzidos na exordial já foram rechaçados pelo Supremo Tribunal Federal, como se passará a demonstrar.

3. DA INADMISSIBILIDADE DA ADPF. DO PRINCÍPIO DA SUBSIDIARIEDADE NA ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL.

A arguição de descumprimento de preceito fundamental é instrumento de controle concentrado de constitucionalidade proposta perante o Supremo Tribunal Federal e tem previsão constitucional no § 1º do art. 102 da Constituição Federal. Objetiva evitar ou reparar lesão a preceitos fundamentais resultante de atos do Poder Público.

De pronto, é fundamental perceber que, para o seu cabimento, é exigida a inexistência de meio processual idôneo a sanar a lesividade apontada pelo autor, conforme prevê o art. 4º, §1º da Lei nº 9.882/99.

Trata-se, portanto, de aplicação do princípio da subsidiariedade, classificado pelo Ministro Celso de Mello (em voto proferido na ADPF 314, AgR/DF, Rel. Min. Marco Aurelio, j. 11.12.2014, Plenário, DJE de 19.02.2015) como “pressuposto negativo de admissibilidade”, atuando a “cláusula da subsidiariedade” como “causa obstativa” para o ajuizamento deste instrumento perante o STF.

Neste sentido:

www.pge.al.gov.br

Avenida Assis Chateaubriand,, Prado, - CEP 57010-070, MACEIO-AL



ESTADO DE ALAGOAS
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
PROCURADORIA JUDICIAL

AGRAVO REGIMENTAL EM ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. ATOS JURISDICIONAIS SUBMETIDOS AO SISTEMA RECURSAL. NEGATIVA DE SEGUIMENTO À ADPF. INOBSERVÂNCIA DO REQUISITO DA SUBSIDIARIEDADE. DESPROVIMENTO DO AGRAVO REGIMENTAL. 1. **O cabimento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental será viável desde que haja a observância do princípio da subsidiariedade, que exige o esgotamento de todas as vias possíveis para sanar a lesão ou a ameaça de lesão a preceitos fundamentais, ou a verificação, *ab initio*, de sua inutilidade para a preservação do preceito.** Precedentes desta CORTE. 2. Arguição ajuizada com propósito de revisão de decisões judiciais. Não cabimento da ADPF como sucedâneo recursal. 3. Agravo Regimental a que se nega provimento.

(STF - ADPF: 725 DF 0100892-27.2020.1.00.0000, Relator: ALEXANDRE DE MORAES, Data de Julgamento: 11/11/2020, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 25/11/2020)

Ainda conforme o Ministro, o próprio ajuizamento da ação é condicionado à “...ausência de qualquer outro meio processual apto a sanar, de modo eficaz, a lesividade indicada pelo autor” (ADPF-6/RJ, DJ de 19.09.2000).

Prossegue (ADPF 580 MC/BA):

Na realidade, a arguição de descumprimento de preceito fundamental somente poderá ser utilizada, se se demonstrar, por parte do interessado, que houve o prévio exaurimento de outros mecanismos processuais, previstos em nosso ordenamento positivo, capazes de fazer cessar a situação de lesividade ou de potencialidade danosa alegadamente resultante dos atos estatais questionados. Trata-se de requisito de procedibilidade que pode ser validamente instituído pelo legislador comum, em ordem a condicionar o exercício do direito de ação, sem que a fixação de tais requisitos condicionantes caracterize situação de inconstitucionalidade. (ADPF 580 MC/BA, Rel. Min. Celso de Mello, julgamento monocrático em 18.06.2019)

Portanto, a ADPF é subsidiária em relação a outras ações. Neste passo, na linha do que defendem o Ministro Alexandre de Moraes e Zeno Veloso, o princípio da subsidiariedade é constitucional e deve ser observado em sua literalidade, ou seja, em sua gramaticalidade constante do art. 4º, §1º, da Lei nº 9.882/99.¹

¹ FERNANDES, Bernardo Gonçalves. Curso de Direito Constitucional. 12.ed Salvador: Ed. JusPodivm, 2020 p.1964.



ESTADO DE ALAGOAS
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
PROCURADORIA JUDICIAL

No caso tela, o partido político requerente foi incapaz de disfarçar que sua insurgência se dirige contra ato normativo da Assembleia Legislativa de Alagoas, que nada mais fez que dar cumprimento aos mandamentos de Lei Estadual que dispôs acerca das eleições indiretas para os cargos de governador e vice-governador de Alagoas na hipótese de dupla vacância ocorrida nos últimos dois anos do mandato.

Com efeito, consta expressamente na exordial que o Edital de convocação das eleições indiretas referidas foi exarado com fundamento na Lei Estadual nº 8.576/2022. Por sua vez, a causa de pedir da ADPF diz respeito exclusivamente a violação de normas da Constituição Federal, tidas por violadas pelo Partido requerente.

Isto significa que não apenas a ADPF é instrumento inadequado à hipótese, porquanto o combate a ato normativo e lei estadual tidos como contrários à Constituição Federal que **deveriam ser combatidos por meio de ação direta de inconstitucionalidade** (art. 102, I, “a”, CF/1988), **como também ignorou que todas as prescrições do Edital tidas como inconstitucionais já constavam expressamente na Lei Estadual nº 8.576/2022.**

Na verdade, Excelência, é possível até ir mais além: **o Edital impugnado na presente ação não contém os preceitos/normas tidas por violadas pelo Partido Político requerente. Trata-se de mero ato de convocação para as eleições indiretas. O ano normativo que supostamente teria normas violadoras da Constituição é a Lei Estadual n.º 8.576/2022, que deveria ser, se fosse o caso, atacado pela via da Ação Direta de Inconstitucionalidade.**

Em lugar de adotar as medidas previstas pela ordem jurídica para combater o ato normativo e lei estadual objeto desta ADPF, a parte Requerente, de forma absurda, optou por ingressar diretamente com a presente ação constitucional, razão pela qual não está preenchido o requisito da subsidiariedade. Tudo a ensejar o indeferimento da petição inicial, conforme dispõe o art. 4º, §1º, da Lei nº 9.882/99.



ESTADO DE ALAGOAS
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
PROCURADORIA JUDICIAL

4. DA AUSÊNCIA DE PROBABILIDADE DO DIREITO INVOCADO.

Caso conhecida a ADPF e se ingresse no mérito da pretensão, é fácil constatar que as alegações deduzidas pelo Partido Requerente não resistem ao confronto com a jurisprudência do STF.

Em verdade, a atuação judicial do Requerente configura, possivelmente, uma das mais graves e flagrantes tentativas de fratura do Estado Democrático que se tem notícia desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, e o faz tentando engendrar o Poder Judiciário por meio de diversas ações que vem sendo manejadas desde o dia 27 de abril, próximo passado, seja pelo Partido Progressista, seja pelo Partido Socialista Brasileiro.

Passa-se, então, a refutar um a um os frágeis argumentos deduzidos na exordial.

4.1. DA IMPOSSIBILIDADE DE CANDIDATURA AVULSA. DA DESNECESSIDADE DE ESCOLHA DO CANDIDATO EM CONVENÇÃO PARTIDÁRIA. NORMA APLICÁVEL EXCLUSIVAMENTE ÀS ELEIÇÕES REGULARES. REGIME JURÍDICO DIVERSO NAS ELEIÇÕES INDIRETAS.

O primeiro dos argumentos deduzidos pelo Requerente diz respeito a uma suposta inconstitucionalidade da Lei Estadual 8.576/2022, por não ter exigido dos candidatos a prévia filiação partidária e a prévia indicação por partido político, após convenção partidária. Assim, sustenta que as condições de elegibilidade previstas pelo art. 14º, §3º, V, e 77, §2º, da Constituição Federal, exigiriam o cumprimento de tais requisitos para que os candidatos fossem inscritos.

Inicialmente, importa registrar que as condições de elegibilidade foram expressamente contempladas no caso dos autos. Senão vejamos o que constou no item II do Edital de Convocação:

II – Poderá inscrever somente a um dos cargos, em até 72 (setenta e duas) horas antes da data da realização da eleição, qualquer cidadão ou cidadã, desde que atenda



ESTADO DE ALAGOAS
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
PROCURADORIA JUDICIAL

à condição de ser brasileiro (a) maior de 30 (trinta) anos e **respeitadas as condições constitucionais e legais de elegibilidade.**
(grifamos)

Assim, é **falsa** a alegação de que a prévia filiação partidária não estaria sendo exigida no pleito eleitoral atacado, por se tratar de condição constitucional de elegibilidade. Como se observa, caso algum dos candidatos não cumpra tal requisito, poderá ter sua inscrição impugnada no prazo improrrogável de 48 (quarenta e oito) horas, observando-se a partir de então o procedimento previsto pelos itens V a VII do mesmo Edital de convocação.

Por sua vez, a exigência de convenção partidária tem sede na legislação eleitoral infraconstitucional, que não é aplicável à hipótese. A legislação eleitoral aplica-se apenas às eleições diretas, como já decidiu o STF na ADI 4298/TO:

Na realidade, e tal como precedentemente acentuado, os Estados-membros acham-se vinculados, em função de expressa determinação constitucional inscrita no art. 28, caput, in fine, da Carta da República, ao modelo subordinante estabelecido pelo art. 77 da Constituição Federal, que se aplica, no entanto, por força dessa cláusula de extensão, apenas às eleições ordinárias e populares realizadas para a seleção de Governador e de Vice-Governador de Estado, inexistindo, no que concerne à hipótese de escolha suplementar pelo próprio Poder Legislativo, no caso excepcional da dupla vacância, qualquer regramento constitucional que, limitando a autonomia estadual, imponha a essa unidade da Federação a sua integral submissão aos padrões normativos federais

Neste sentido, registre-se o art. 8º da Lei 9.504/1997, que define como prazo para a realização das convenções partidárias entre 20 de julho a 5 de agosto do ano em que se realizarem as eleições, revelando a sua incompatibilidade com as eleições indiretas em caso de dupla vacância, que devem ser realizadas em até 30 (trinta) dias da última vacância, nos termos do art. 104, §3º, da Constituição Estadual.

Outrossim, a exigência de convenção partidária é fundada na restrição de que cada partido só pode ter um candidato. Assim, é necessário um processo democrático para a escolha. Nas eleições indiretas em vergastadas, exige-se apenas filiação partidária sem restrição de número de candidatos por partido. Neste quadro, não existe a premissa que motiva a convenção partidária, mas sim maior liberdade para as candidaturas, o que não compactua com a ideia de eleição de caciques e com cartas marcadas narrada na exordial.

www.pge.al.gov.br

Avenida Assis Chateaubriand,, Prado, - CEP 57010-070, MACEIO-AL



ESTADO DE ALAGOAS
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
PROCURADORIA JUDICIAL

Quando o Partido Requerente pretende aplicar às eleições indiretas regramento notadamente incompatível com os prazos constitucionais, e que não precisa ser replicado pelos Estados Membros, em face da autonomia constitucional que lhe foi conferida para a hipótese, conclui-se que nada mais tenta do que obstaculizar a realização do pleito eleitoral que se avizinha.

4.2. DA INAPLICABILIDADE DO “PRINCÍPIO DA UNIDIVISIBILIDADE”.

Quanto ao argumento de que haveria afronta ao princípio da unidivisibilidade de chapa, pela possibilidade de registro de candidaturas avulsas e votação individual para os cargos de Governador e Vice-Governador do Estado, observa-se que tem fundamento na suposta violação ao art. 77, §1º, CF/1988 e ao art. 102 da Constituição Estadual.

Ora, como se viu, o STF já informou que o art. 77 da CF/1988 não é de observância obrigatória pelos Estados Membros no que se refere às eleições indiretas, uma vez que seu o art. 28 é aplicável somente às eleições diretas para os cargos de Governador e Vice-Governador do Estado.

Às eleições indiretas, o dispositivo constitucional aplicável é o art. 81 da Constituição Federal:

Art. 81. Vagando os cargos de Presidente e Vice-Presidente da República, far-se-á eleição noventa dias depois de aberta a última vaga.

§ 1º Ocorrendo a vacância nos últimos dois anos do período presidencial, a eleição para ambos os cargos será feita trinta dias depois da última vaga, pelo Congresso Nacional, na forma da lei.

§ 2º Em qualquer dos casos, os eleitos deverão completar o período de seus antecessores.

Neste ponto, já se demonstrou que a Lei Estadual nº 8.576/2022 observou a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, que entende que o modelo federal previsto pelo art. 77 da CF/1988 refere-se às eleições regulares, não sendo de reprodução obrigatória pelos Estados Membros. Afinal, é o art. 81 da Constituição Federal que versa sobre o procedimento de eleição indireta para a Chefia do Executivo em caso de dupla vacância, e



ESTADO DE ALAGOAS
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
PROCURADORIA JUDICIAL

tal dispositivo não é de aplicação automática aos Estados Membros, uma vez que não há referência neste sentido no art. 28 da Carta Magna. Assim, o referido diploma estadual foi editado no exercício da competência do Estado-Membro para legislar sobre Organização dos Poderes, sendo regrado pelo art. 104 da Constituição Estadual.

Repita-se, por pertinente, o que foi dito no julgamento da ADI 4298/TO:

Na realidade, **e tal como precedentemente acentuado, os Estados-membros acham-se vinculados, em função de expressa determinação constitucional inscrita no art. 28, caput, in fine, da Carta da República, ao modelo subordinante estabelecido pelo art. 77 da Constituição Federal, que se aplica, no entanto, por força dessa cláusula de extensão, apenas às eleições ordinárias e populares realizadas para a seleção de Governador e de Vice-Governador de Estado, inexistindo, no que concerne à hipótese de escolha suplementar pelo próprio Poder Legislativo, no caso excepcional da dupla vacância, qualquer regramento constitucional que, limitando a autonomia estadual, imponha a essa unidade da Federação a sua integral submissão aos padrões normativos federais**

No mesmo sentido, o art. 102, §1º, da Constituição Estadual, é absolutamente inaplicável ao caso, uma vez que trata da eleição ordinária para os referidos cargos. A eleição excepcional em tela é regradada pelo art. 104 da mesma Constituição, a partir do seu §2º, remetendo à lei estadual regular o seu procedimento:

Art. 104. O Vice-Governador substituirá o Governador no caso de impedimento e o sucederá na hipótese de vacância do cargo.

§ 1º Impedidos o Governador e o Vice-Governador do Estado, serão sucessivamente chamados ao exercício do cargo o Presidente da Assembleia Legislativa Estadual e o Presidente do Tribunal de Justiça do Estado.

§ 2º Vagos os cargos de Governador e de Vice-Governador do Estado, proceder-se-á na conformidade do parágrafo precedente, realizando-se eleições, para preenchê-los, noventa dias após a abertura da última vaga.

§ 3º Ocorrendo a dupla vacância nos últimos dois anos do mandato, dar-se-á a eleição pela Assembleia Legislativa Estadual, trinta dias após a ocorrência da última vaga, na forma do que dispuser a lei.

Isto significa que o modelo adotado pela Lei Estadual nº 8.576/2022 não afronta qualquer norma constitucional ao disciplinar, ao seu modo, o registro e a votação para os cargos de Governador e Vice-Governador do Estado, em caso de dupla vacância, que enseje a realização de eleição indireta pelo Poder Legislativo.



ESTADO DE ALAGOAS
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
PROCURADORIA JUDICIAL

4.3. DA POSSIBILIDADE DE REALIZAR A VOTAÇÃO POR MAIORIA SIMPLES.

Da mesma forma, quanto ao argumento de que seria impossível admitir que a votação seja realizada por maioria simples, como supostamente teria feito a lei estadual e o edital de convocação atacados, observa-se que se funda numa suposta violação ao art. 77, §2º, da CF/1988, bem como ao art. 102, §1º, da Constituição Estadual.

De pronto, verifica-se mais uma vez a menção a dispositivos da Constituição Federal e Estadual que, como já demonstrado, são inaplicáveis à hipótese.

Ademais, o art. 4º da Lei Estadual não traz grandes dificuldades interpretativas ao dispor sobre o tema da seguinte forma:

Art. 4º A eleição dar-se-á mediante voto nominal e aberto, e em escrutínios distintos, o primeiro, para Governador, e o outro, para Vice- Governador, exigida maioria absoluta de votos, em primeiro escrutínio, e maioria simples, em segundo escrutínio, presente a maioria absoluta dos Deputados.

Conforme se observa, como são admitidos múltiplos candidatos para os cargos em referência, é possível que numa primeira votação nenhum deles atinja a maioria absoluta dos votos. Assim, contemplou-se a possibilidade de que a segunda votação seja decidida com a apuração da maioria simples dos votos, desde que presente a maioria absoluta dos Deputados, evitando assim manobras políticas que impeçam a continuidade e finalização do pleito.

Isto significa que o Partido Requerente se equivoca ao entender que cada cargo está sujeito a um *quorum* de votação diferenciado, quando em verdade previu dois turnos de votação. Olvida-se da possibilidade de que nenhum candidato atinja a maioria absoluta dos votos, eternizando a eleição e impossibilitando a que a Assembleia Legislativa cumpra o seu papel constitucional. O que é impedido pela norma vergastada.

Outrossim, parte da falsa premissa de que o modelo constitucional definido pelo art. 77, §2º, da CF/1988, bem como pelo art. 102, §1º, da Constituição Estadual, deveria ser necessariamente observado para o pleito em questão. Contudo, o Supremo Tribunal Federal foi claro ao entender que tal modelo somente é aplicável às eleições diretas e



ESTADO DE ALAGOAS
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
PROCURADORIA JUDICIAL

ordinárias, tendo o Estado Membro ampla autonomia para, exercendo seu Poder político de auto-organização, dispor de maneira diversa sobre o procedimento eletivo.

Assim, constata-se que os argumentos utilizados na exordial, no ponto, já foram expressamente rechaçados pelo Supremo Tribunal Federal.

4.4. DA POSSIBILIDADE DE REALIZAÇÃO DA ELEIÇÃO POR MEIO DE VOTO ABERTO

Por sua vez, quando o Partido Requerente defende que a lei estadual atacada afrontaria o livre exercício do sufrágio, ao prever o voto aberto dos Parlamentares, se fundou numa indevida aplicação do art. 14 da Constituição Federal à hipótese.

Tal linha argumentativa, não é demais lembrar, foi expressamente rechaçada pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento da ADI 1057/BA, como se observa a seguir:

EMENTA 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 acrescem outras garantias que previnem a turbacão da livre manifestação de vontade do eleitor.** 4. **A presunção de garantia se inverte no caso de votacões promovidas no âmbito dos órgãos legislativos, já que o dever de**

www.pge.al.gov.br

Avenida Assis Chateaubriand,, Prado, - CEP 57010-070, MACEIO-AL



ESTADO DE ALAGOAS
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
PROCURADORIA JUDICIAL

transparência se sobrepõe à tentativa de sigilosidade 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. (STF - ADI: 1057 BA 0000810-96.1994.1.00.0000, Relator: DIAS TOFFOLI, Data de Julgamento: 17/08/2021, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 28/10/2021)

Como se vê, o Supremo Tribunal Federal foi bastante claro ao asseverar que se tratando de votação promovida no âmbito de órgão legislativo, a regra é a votação aberta, por se tratar de ferramenta de controle social do Poder Público. A garantia do voto secreto existe para proteger os cidadãos de influxos de origem econômica e social, o que não é aplicável aos Deputados Estaduais, que ao exercerem mandato democraticamente outorgado pela população, devem prestar contas de seus atos a seus eleitores.

Isto significa que a absurda pretensão deduzida pelo Requerente se funda em premissas equivocadas, uma vez que o art. 14 da CF/1988 não alberga a atuação parlamentar no exercício de mandato eletivo. Quando o STF, na ADI 1057/BA, expressamente declinou que a regra no exercício da função do Poder Legislativo é o voto aberto, sendo o sigilo excepcional.

Neste quadro, percebe-se que a escolha pelo voto aberto para o certame eleitoral atacado não apenas atenta ao entendimento do STF acerca do tema, como o concretiza, permitindo que a população alagoana controle a atuação de seus representantes no Legislativo.

Assim, conclui-se que também não merece acolhida tal argumento, sendo legítimo e recomendável que a eleição indireta seja realizada através do voto aberto.



ESTADO DE ALAGOAS
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
PROCURADORIA JUDICIAL

**4.5. DA INAPLICABILIDADE DA LEGISLAÇÃO ELEITORAL.
ATO INTERNA CORPORIS DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA.**

Importante registrar, ainda, que as legislações editadas pelos entes federados para as eleições indiretas, embora de natureza eleitoral, não se confundem com as normas de direito eleitoral, relativas às eleições ordinárias diretas, de competência privativa da União Federal, por força do art. 22, I, da Constituição Federal.

Para as eleições indiretas, a mesma Constituição atribuiu competência aos entes federados para seu delineamento, respeitadas as balizas constitucionais.

Quanto ao ponto, a própria exordial entende que ao caso não se aplica a legislação eleitoral.

E esse entendimento vai ao encontro do que decidido pelo Supremo Tribunal Federal, no julgamento da multicidada ADI nº 1.057-BA, no qual a Corte Suprema deixou assente:

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.

(...)

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.

No voto condutor do acórdão, Sua Excelência, o Ministro Relator, consignou:

Quanto às afirmações de que a matéria tem cunho eminentemente eleitoral, é importante clarear a questão.

Com efeito, não há como se afastar a natureza eleitoral do processo, já que se trata de pleito destinado à escolha de mandatário político, cujos procedimentos devem observar, tanto quanto possível, os requisitos de elegibilidade e as causas de inelegibilidade em relação aos candidatos, dentre outras regras previstas na legislação eleitoral.

www.pge.al.gov.br

Avenida Assis Chateaubriand,, Prado, - CEP 57010-070, MACEIO-AL



ESTADO DE ALAGOAS
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
PROCURADORIA JUDICIAL

Ocorre que, 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.

Extrai-se, pois, que a legislação eleitoral não pode ser utilizada no caso vertente.

Dessa forma, por mais este motivo, verifica-se a teratologia da pretensão deduzida pelo Requerente.

5. DO PERIGO DA DEMORA REVERSO. INEXISTÊNCIA DE URGÊNCIA. EDITAL DE CONVOCAÇÃO PUBLICADO EM 08/04/2022. ADPF PROPOSTA À VÉSPERA DO PLEITO ELEITORAL. RISCO DE GRAVE VIOLAÇÃO À ORDEM PÚBLICA DECORRENTE DA CONCESSÃO DA CAUTELAR.

A respeito do pretendido pedido de concessão de medida liminar, na esteira do que apontou anteriormente, cumpre assinalar que a decisão antecipatória pretendida implicaria o comprometimento da ordem democrática, com grave risco ao funcionamento do próprio Estado de Alagoas.

Excelência, a apreciação inicial da postulação por parte dessa Relatoria – certamente para indeferir a inicial ou, na pior das hipóteses, para indeferir a liminar requerida - toma ainda mais relevância a partir da decisão monocrática exarada pelo Presidente desta Corte, Ministro Luiz Fux, com o seguinte teor:

“Ad cautelam, considerando o risco de perecimento do direito invocado, SUSPENDO a decisão do Tribunal de Justiça do Estado Alagoas nos autos do processo n. 0802803-23.2022.8.02.0000 até que o relator da ADPF 969 se manifeste naqueles autos.”

Pelo que se vê, o Ministro Presidente do STF “suspendeu” a decisão da Presidência do TJAL no bojo do pedido de suspensão n.º 0802803-23.2022.8.02.0000, o que



ESTADO DE ALAGOAS
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
PROCURADORIA JUDICIAL

na prática significa que as eleições indiretas para o cargo de Governador e Vice-Governador no Estado de Alagoas, marcadas para o próximo dia 02/05/2022, estão suspensas, por restabelecer decisão interlocutória neste sentido exarada por juíza de primeiro grau.

Sucede que a decisão do Presidente desta Corte somente perdurará “até que o relator da ADPF 969 se manifeste naqueles autos”. Significa dizer que o pronunciamento da Presidência do STF tem prazo de vigência limitado: a análise inicial, por esta Relatoria, da postulação formulada pelo Partido Progressista. Na prática, transferiu-se para a Relatoria da ADPF 969 o poder para decidir, no âmbito desta Corte, se as eleições indiretas designadas para o dia 02/02/2022 irão ocorrer ou não.

Desta forma, demonstrada a relevância da apreciação inicial e urgente da presente ADPF por este Relator, passa-se a demonstrar os argumentos que revelam que não deve ser deferida tutela de urgência cautelar.

A situação presente configura o que se conhece como *periculum in mora* inverso.

Nesse sentido, é importantíssimo recordar as palavras do Ministro Celso de Melo ao denegar a liminar na ADI-MC nº 1057-BA, que já antevia a gravidade da potencial ampliação do prazo para a realização das eleições indiretas:

Impõe-se registrar, finalmente, que, além de o Tribunal Superior Eleitoral não dispor de competência normativa para disciplinar, em anômala substituição ao Congresso Nacional – como pretendem os Autores – o processo de escolha indireta, por voto parlamentar, dos novos mandatários do Poder Executivo, na situação referida no art. 102, §2º, da Constituição da Bahia, **eventual deferimento da medida cautelar geraria, naquela unidade da Federação, e no que concerne à disciplina do tema em análise, um verdadeiro estado de anomia.**

Com efeito, suspensa eventualmente a aplicabilidade da lei ora questionada, e considerando a inexistência de qualquer ato legislativo emanado do Congresso Nacional, paralisar-se-ia, por completo, o processo de escolha dos sucessores do Governador e do Vice-Governador do Estado, prorrogando, por período superior ao estabelecido pela própria Constituição (trinta dias a contar da última vaga), o prazo de permanência dos substituídos eventuais do Chefe do Poder Executivo estadual, com sérias consequências na vida político-institucional dessa unidade federada.



ESTADO DE ALAGOAS
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
PROCURADORIA JUDICIAL

Dessa situação, extraio mais uma razão – além daquelas de ordem jurídica já previamente expostas – para indeferir a pretendida suspensão cautelar de eficácia da lei ora impugnada, observando que, no caso, a hipótese configuradora do *periculum in mora* registrar-se-ia em sentido inverso, provocando, talvez, até danos jurídicos mais graves.

Essa observação do Ministro Celso de Mello é exatamente o que se tem hoje no Estado de Alagoas, onde se suspendeu, na Medida Cautelar na Suspensão de Liminar 1.540/AL, a eleição indireta dos substitutos do Governador e Vice-Governador do Estado, deixando o Poder Executivo Estadual sem Chefia, uma vez que o Presidente do Tribunal de Justiça não é Governador do Estado de Alagoas, mas Presidente do Tribunal de Justiça no exercício do Governo do Estado de Alagoas.

Por fim, ainda merece ser destacado o fato de que a Lei que fundamenta as eleições indiretas, Lei Estadual nº 8.576, foi promulgada em de 19 de janeiro de 2022.

Desde aquela data não houve, por qualquer pessoa, nenhuma alegação quanto a suposta inconstitucionalidade ou inadequação da norma. Entrementes, não se pode olvidar que o Requerente é partido político com representação no Congresso Nacional, legitimado, portanto, para a propositura de Ação Direta de Inconstitucionalidade, mas não o fez.

Na verdade, até o ajuizamento das ações pelos partidos de oposição no âmbito do Estado de Alagoas (PP e PSB), que iniciaram em 27 de abril próximo passado, jamais tinha realizado qualquer impugnação.

Nesse mesmo sentido, importante pontuar que o edital para as eleições indiretas foi publicado em 08 de abril de 2022, igualmente sem qualquer alegação, judicial ou administrativa, a respeito de qualquer inadequação, ilegalidade ou inconstitucionalidade de suas disposições.

Importante recordar que essa Corte Suprema tem posicionamento sedimentado no sentido de que é incabível concessão de liminar quando, em razão da passagem do tempo, o alegado *periculum in mora* decorra da inação do próprio autor:

ADI 5761 MC / RO - RONDÔNIA
MEDIDA CAUTELAR NA AÇÃO DIRETA DE
INCONSTITUCIONALIDADE

www.pge.al.gov.br

Avenida Assis Chateaubriand,, Prado, - CEP 57010-070, MACEIO-AL



ESTADO DE ALAGOAS
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
PROCURADORIA JUDICIAL

Relator(a): Min. CELSO DE MELLO

Julgamento: 27/10/2017

Publicação: 31/10/2017

Publicação

PROCESSO ELETRÔNICO

DJe-250 DIVULG 30/10/2017 PUBLIC 31/10/2017

Partes

REQTE.(S): PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA

INTDO.(A/S): GOVERNADOR DO ESTADO DE RONDÔNIA

ADV.(A/S): PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE RONDÔNIA

INTDO.(A/S): ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE RONDÔNIA

ADV.(A/S): SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS

Decisão

DECISÃO: Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de medida liminar, ajuizada pelo eminente Senhor Procurador-Geral da República com o objetivo de questionar a validade jurídico-constitucional da Lei nº 3.271/2013, do Estado de Rondônia.

Assinalo, desde logo, que se registra, na espécie, um dado juridicamente relevante consistente no fato de que o diploma legislativo objeto da presente ação direta está em vigor desde 03/06/2014, vale dizer, o ato normativo ora impugnado ingressou, no sistema de direito positivo, há mais de 03 (três) anos, circunstância essa que faz incidir, no caso, diretriz jurisprudencial que o Supremo Tribunal Federal firmou a propósito da descaracterização, em tal contexto temporal, do “periculum in mora” nos processos de fiscalização normativa abstrata.

Com efeito, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, ao pronunciar-se sobre esse específico aspecto, já advertiu, por mais de uma vez, que **o tardio ajuizamento da ação direta de inconstitucionalidade, quando já decorrido lapso temporal considerável desde a edição do ato normativo impugnado, desautoriza o reconhecimento de situação alegadamente configuradora do “periculum in mora”, o que inviabilizaria, em tese, a concessão da medida cautelar postulada** (ADI 1.185-MC/DF, Rel. Min. SEPÚLVEDA PERTENCE – ADI 1.561-MC/SC, Rel. Min. SYDNEY SANCHES – ADI 1.923-MC/DF, Red. p/ o acórdão Min. EROS GRAU – ADI 1.935-MC/RO, Rel. Min. MARCO AURÉLIO, v.g.):

“O tardio ajuizamento da ação direta de inconstitucionalidade, quando já decorrido lapso temporal considerável desde a edição do ato normativo impugnado, desautoriza – não obstante o relevo jurídico da tese deduzida – o reconhecimento da situação configuradora do ‘periculum in mora’, o que inviabiliza a concessão da medida cautelar postulada. (...)”

(RTJ 152/692-693, Rel. Min. CELSO DE MELLO)

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI PAULISTA 7.844/92. ESTUDANTES MATRICULADOS EM ESTABELECIMENTO DE

www.pge.al.gov.br

Avenida Assis Chateaubriand,, Prado, - CEP 57010-070, MACEIO-AL



ESTADO DE ALAGOAS
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
PROCURADORIA JUDICIAL

ENSINO DO PRIMEIRO, SEGUNDO E TERCEIRO GRAUS. DIREITO AO PAGAMENTO DE MEIA-ENTRADA EM EVENTOS ESPORTIVOS, CULTURAIS E DE LAZER.

O LAPSO TEMPORAL DECORRIDO ENTRE O COMEÇO DA VIGÊNCIA DA LEI QUESTIONADA E O AJUIZAMENTO DA AÇÃO É DE MAIS DE SEIS ANOS. INOCORRE O REQUISITO DO 'PERICULUM IN MORA', ESSENCIAL AO ACOLHIMENTO DA MEDIDA CAUTELAR. LIMINAR INDEFERIDA.”

(ADI 1.950-MC/SP, Rel. Min. NELSON JOBIM – grifei)

Esse mesmo entendimento veio a ser reafirmado pelo Plenário desta Suprema Corte em julgamento que restou consubstanciado em acórdão assim ementado:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI ESTADUAL Nº 5.206/2001, DO ESTADO DO PIAUÍ – EXAME DO PEDIDO DE MEDIDA LIMINAR – PRETENDIDA APLICAÇÃO IMEDIATA DO ART. 10, § 3º, DA LEI Nº 9.868/99 – INDEFERIMENTO – INEXISTÊNCIA DA ALEGADA SITUAÇÃO DE URGÊNCIA – AJUIZAMENTO TARDIO DA AÇÃO DIRETA – AUSÊNCIA DOS PRESSUPOSTOS NECESSÁRIOS À CONCESSÃO DO PROVIMENTO LIMINAR – PARECER DA PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA PELO NÃO PROVIMENTO DO RECURSO DE AGRAVO – RECURSO DE AGRAVO IMPROVIDO.”

(ADI 2.674-MC-AgR/PI, Rel. Min. CELSO DE MELLO)

A circunstância de ordem temporal que venho de referir torna inviável a apreciação, desde logo, do pleito de natureza cautelar formulado pelo eminente Senhor Procurador-Geral da República, em razão de o longo intervalo de tempo já decorrido haver descaracterizado, por completo, eventual situação configuradora de “periculum in mora”.

2. Observo, no entanto, que se acham presentes, na espécie, os requisitos autorizadores da instauração do procedimento abreviado, a que se refere o art. 12 da Lei nº 9.868/99, motivo pelo qual determino que se ouçam, no prazo de 10 (dez) dias, os órgãos de que emanou o diploma legislativo ora impugnado nesta sede de controle normativo abstrato: o Governador do Estado de Rondônia e a Assembleia Legislativa dessa mesma unidade da Federação.

Publique-se.

Brasília, 27 de outubro de 2017.

Ministro CELSO DE MELLO

Relator

Assim, ainda mais patente a inviabilidade de concessão de decisão liminar, vez que inexistente, no caso entelado, *periculum in mora*. **A urgência alegada somente foi causada pela inércia do Partido Requerente em adotar qualquer medida contra o**



ESTADO DE ALAGOAS
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
PROCURADORIA JUDICIAL

certame, optando por tentar interromper seu andamento à véspera da Sessão designada pela Assembleia Legislativa de Alagoas.

Ademais, importa registrar que a concessão da medida cautelar pleiteada poderá causar grave lesão à ordem pública, considerada em termos de ordem jurídico-constitucional. Uma improvável decisão cautelar que impeça a realização da eleição indireta viola de forma contínua e irreversível a autonomia federativa do Estado de Alagoas na distribuição constitucional de competência para legislar e os valores democráticos insertos na Constituição Federal.

Afinal, qualquer decisão que suspenda a eleição indireta para os cargos de Governador e Vice-Governador do Estado de Alagoas terminará por inviabilizar o regular funcionamento dos Poderes Executivo e Legislativo estadual.

Isto porque o Estado de Alagoas, no exercício legítimo da competência legislativa inserta nos arts. 25 da Constituição Federal e §3º do art. 104 da Constituição Estadual, promulgou a Lei Estadual nº 8.576, de 19 de janeiro de 2022 exercendo assim de forma concreta a sua autonomia federativa (auto-organização).

A gravidade de improvável medida cautelar decorre também da possibilidade de o exercício do cargo de Governador ser confiado a pessoa estranha aos democraticamente eleitos para a Chefia do Poder Executivo é excepcionalíssima, sendo, em todos os casos, dotada de notória temporariedade.

Nesses termos, o art. 104 da Constituição do Estado de Alagoas, prevê, nos casos de dupla vacância, a realização de eleição indireta no exato prazo de 30 (trinta) caso a vacância ocorra nos últimos 2 (dois) anos do mandato.

Perceba, Excelência, que a Constituição Estadual é peremptória, não dando qualquer liberdade para a ampliação do prazo já excepcional de permanência daqueles que são chamados para o exercício do cargo de Governador do Estado de Alagoas. A medida cautelar pretendida constitui verdadeira nomeação do Governador do Estado de Alagoas por prazo indeterminado, na medida em que impede a realização da eleição indireta na forma legalmente definida pelo Parlamento Estadual.



ESTADO DE ALAGOAS
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
PROCURADORIA JUDICIAL

Nesse sentido, é importantíssimo recordar as palavras do Ministro Celso de Melo ao denegar a liminar na ADI-MC nº 1057-BA, que já antevia a gravidade da potencial ampliação do prazo para a realização das eleições indiretas:

Impõe-se registrar, finalmente, que, além de o Tribunal Superior Eleitoral não dispor de competência normativa para disciplinar, em anômala substituição ao Congresso Nacional – como pretendem os Autores – o processo de escolha indireta, por voto parlamentar, dos novos mandatários do Poder Executivo, na situação referida no art. 102, §2º, da Constituição da Bahia, **eventual deferimento da medida cautelar geraria, naquela unidade da Federação, e no que concerne à disciplina do tema em análise, um verdadeiro estado de anomia.**

Com efeito, suspensa eventualmente a aplicabilidade da lei ora questionada, e considerando a inexistência de qualquer ato legislativo emanado do Congresso Nacional, **paralisar-se-ia, por completo, o processo de escolha dos sucessores do Governador e do Vice-Governador do Estado, prorrogando, por período superior ao estabelecido pela própria Constituição (trinta dias a contar da última vaga), o prazo de permanência dos substituídos eventuais do Chefe do Poder Executivo estadual, com sérias consequências na vida político-institucional dessa unidade federada.**

Dessa situação, extraio mais uma razão – além daquelas de ordem jurídica já previamente expostas – para indeferir a pretendida suspensão cautelar de eficácia da lei ora impugnada, observando que, no caso, **a hipótese configuradora do *periculum in mora* registrar-se-ia em sentido inverso, provocando, talvez, até danos jurídicos mais graves.**

Essa observação do Ministro Celso de Mello é exatamente o que se tem hoje no Estado de Alagoas, onde a decisão na Medida Cautelar na Suspensão de Liminar 1.540/AL suspendeu a eleição indireta dos substitutos do Governador e Vice-Governador do Estado, deixando o Poder Executivo Estadual sem Chefia, uma vez que **o Presidente do Tribunal de Justiça não é Governador do Estado de Alagoas, mas Presidente do Tribunal de Justiça no exercício do Governo do Estado de Alagoas.**

A pretensão do Partido Requerente em tornar permanente uma situação jurídica que foi DETERMINADA pela própria Constituição Estadual como excepcional e temporária merece pronta resposta do Poder Judiciário, rechaçando a inconstitucional e



ESTADO DE ALAGOAS
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
PROCURADORIA JUDICIAL

antidemocrática pretensão deduzida na ADPF, sob pena de se admitir a subversão das regras constitucionais atinentes à investidura do Chefe do Poder Executivo.

O improvável deferimento do pedido cautelar, caso os argumentos ali expedidos fossem corretos, exigiria a revisão do próprio processo legislativo que culminou na edição da Lei Estadual nº 8.576/2022. **Isto significaria que seria prorrogado mandato excepcional e com prazo certo, fixado na Constituição, por tempo indeterminado, até a conclusão do novo processo legislativo e da própria eleição indireta.**

Como consequência, poder-se-ia atingir a esdrúxula situação de eleição indireta e direta ocorrendo de maneira concomitante, nos idos de outubro do corrente ano, inviabilizando a realização de ambos os pleitos e o cumprimento do mandamento constitucional.

Excelência, a violação à ordem administrativa também existiria com a concessão da tutela cautelar por criar no efetivo impedimento, por parte do Poder Judiciário, do exercício do Poder Legislativo.

Com efeito, foi a Constituição Estadual que atribuiu ao Poder Legislativo o múnus institucional de escolher, por meio de eleição indireta e no prazo de trinta dias, na forma disposta em Lei:

Art. 104. O Vice-Governador substituirá o Governador no caso de impedimento e o sucederá na hipótese de vacância do cargo.

(...)

§ 3º Ocorrendo a dupla vacância nos últimos dois anos do mandato, dar-se-á a eleição pela Assembleia Legislativa Estadual, trinta dias após a ocorrência da última vaga, na forma do que dispuser a lei.

Neste ponto, já se demonstrou que a Lei Estadual nº 8.576/2022 observou a jurisprudência do **Supremo Tribunal Federal, que entende que o modelo federal previsto pelo art. 77 da CF/1988 refere-se específica e exclusivamente às eleições diretas, não sendo de reprodução obrigatória pelos Estados Membros para as eleições indiretas.** Afinal, é o art. 81 da Constituição Federal que versa sobre o procedimento de eleição indireta para a Chefia do Executivo em caso de dupla vacância.

Perceba-se que o art. 81 da CF/1988 não é de aplicação automática aos Estados Membros, uma vez que não há referência neste sentido no art. 28 da Carta Magna.



ESTADO DE ALAGOAS
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
PROCURADORIA JUDICIAL

Assim, o diploma estadual foi editado no exercício da competência do Estado-Membro para legislar sobre Organização dos Poderes, sendo regrado pelo art. 104 da Constituição Estadual.

Outrossim, o modo como será realizada a referida eleição, por se tratar de matéria atinente à forma de discussão e funcionamento de Assembleia Legislativa Estadual, notadamente quando observados os parâmetros constitucionais e jurisprudenciais dantes mencionados, enquadra-se na espécie dos atos *interna corporis*, que se encontram, em regra, alheios ao controle jurisdicional.

Neste sentido, merecem registro os seguintes precedentes, que em incidentes de suspensão de decisões reconheceram a violação à ordem pública por liminares que se imiscuam em atos *interna corporis*:

AGRAVO INTERNO E EMBARGOS DE DECLARAÇÃO RECEBIDOS COMO AGRAVO NA SUSPENSÃO DE LIMINAR. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO CONVERTIDOS. SEPARAÇÃO DE PODERES. DECISÃO LIMINAR EM AÇÃO POPULAR QUE SUSPENDE LEI MUNICIPAL QUE EXTINGUE FUNDAÇÃO PÚBLICA. ALEGADO RISCO À ORDEM E À ECONOMIA PÚBLICAS. DECISÃO QUE SE FUNDAMENTA NA INTERPRETAÇÃO DE NORMAS REGIMENTAIS. ATOS INTERNA CORPORIS NÃO SUJEITOS, COMO REGRA, À REVISÃO PELO PODER JUDICIÁRIO. PRINCÍPIO PÉTREO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. PRECEDENTES. IMPOSSIBILIDADE DE DESCONSIDERAÇÃO DA DIMENSÃO DOS CUSTOS DOS DIREITOS. NECESSIDADE DE ATUAÇÃO DEFERENTE DO PODER JUDICIÁRIO EM RELAÇÃO ÀS ESCOLHAS ALOCATIVAS REALIZADAS PELOS PODERES EXECUTIVO E LEGISLATIVO, QUE DETÊM MAIOR CAPACIDADE INSTITUCIONAL PARA A MATÉRIA. DECISÃO AGRAVADA QUE APRECIOU A LIDE NOS LIMITES COGNITIVOS PRÓPRIOS DA NATUREZA DO INCIDENTE DE CONTRACAUTELA. PROCEDÊNCIA DO PEDIDO DE SUSPENSÃO. AGRAVOS INTERNOS DESPROVIDOS. 1. Embargos de declaração com manifesto propósito infringente podem ser recebidos como agravo interno, nos termos do art. 1.024, §3º, do CPC, sendo prescindível o aditamento das razões recursais se já houver impugnação especificada dos fundamentos da decisão agravada. Precedentes. 2. O incidente de contracautela é meio processual autônomo de impugnação de decisões judiciais, franqueado ao Ministério Público ou à pessoa jurídica de direito público interessada exclusivamente quando se verifique risco de grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia públicas no cumprimento da decisão impugnada (art. 4º, caput, da Lei 8.437/1992; art. 15 da Lei 12.016/2009 e art. 297 do RISTF). 3. In casu, **revelam-se presentes os requisitos para a concessão da suspensão no presente incidente, porquanto a decisão impugnada está em descompasso com a jurisprudência deste Supremo Tribunal Federal, firmada no sentido de ser restrito o controle judicial sobre**

www.pge.al.gov.br

Avenida Assis Chateaubriand,, Prado, - CEP 57010-070, MACEIO-AL



ESTADO DE ALAGOAS
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
PROCURADORIA JUDICIAL

os atos interna corporis do Poder Legislativo, relacionados à interpretação de regras regimentais que não tenham paralelo claro e expreso na própria Constituição Federal, sob pena de violação ao postulado pético da separação de poderes. 4. A tomada de decisões que promovam a melhor alocação possível de recursos, bem como a definição acerca do modo pela qual serão prestados os serviços públicos, estão na esfera de atribuições da Administração Pública, respeitados os parâmetros constitucionais e orçamentários, cabendo ao Poder Judiciário atuação, em regra, deferente às escolhas alocativas por ela realizadas. 5. A manutenção da decisão impugnada revela o potencial risco à ordem e à economia públicas, porquanto a suspensão dos efeitos da lei municipal que determinou a extinção da fundação pública tem como consectário a paralisação de procedimento de chamamento público para a celebração de parceria para a prestação de serviços de atendimento às crianças e aos adolescentes no Município, além de obstar economia de recursos públicos. 6. Agravos internos desprovidos.

(SL 1456 AgR, Relator(a): LUIZ FUX (Presidente), Tribunal Pleno, julgado em 04/10/2021, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-210 DIVULG 21-10-2021 PUBLIC 22-10-2021)

SUSPENSÃO DE LIMINAR. CRITÉRIOS DE CONVOCAÇÃO DE SESSÃO EXTRAORDINÁRIA PARA ELEIÇÃO DA MESA DIRETORA. DECISÃO QUE ADENTROU NO JUÍZO DE PERTINÊNCIA DE QUESTÃO INTERNA CORPORIS. COMPROVADA LESÃO À ORDEM PÚBLICA. AGRAVO REGIMENTAL A QUE SE NEGA PROVIMENTO. I – **É defeso ao Poder Judiciário questionar os critérios utilizados na convocação de sessão extraordinária para eleger membros de cargos diretivos, que observou os critérios regimentais da Casa de Leis, não podendo adentrar no juízo de pertinência assegurado àqueles que ocupam cargo eletivo na Câmara de Vereadores.** II – A convocação de sessão extraordinária pela edilidade configura ato interna corporis, não passível, portanto, de revisão pelo Poder Judiciário, maculando-se o princípio da separação dos Poderes, assegurado no art. 2º da Constituição Federal. Exatamente por essa razão é que a manutenção da decisão causa lesão à ordem pública. III – Agravo regimental a que se nega provimento.

(SL 846 AgR, Relator(a): RICARDO LEWANDOWSKI (Presidente), Tribunal Pleno, julgado em 24/09/2015, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-200 DIVULG 05-10-2015 PUBLIC 06-10-2015)

Assim, é claro que a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal entende como configurada a lesão à ordem pública quando uma decisão judicial, ao interferir no modo de funcionamento do Poder Legislativo, o impede de desempenhar suas regulares funções.

Desse modo, ao impedir que a Assembleia Legislativa do Estado de Alagoas promova a eleição indireta para a escolha de novo Governador e Vice-Governador, eventual

www.pge.al.gov.br

Avenida Assis Chateaubriand,, Prado, - CEP 57010-070, MACEIO-AL



ESTADO DE ALAGOAS
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
PROCURADORIA JUDICIAL

decisão concessiva da tutela cautelar **não apenas inviabilizaria o regular funcionamento do Poder Executivo, bem como interferiria no regular funcionamento do Poder Legislativo.** Ter-se-ia de **uma decisão judicial que afeta o funcionamento de outros dois Poderes Constituídos**, o que revela a gravidade da lesão à ordem pública por ela causada.

Por mais que pareça desnecessário relembrar, **a própria Constituição Federal estabelece que os Poderes são independentes e harmônicos entre si, sendo inadmissível tamanha intervenção de um Poder em outro.**

Não se conhece, no atual regime democrático, instaurado pela Constituição Cidadã, atuação do Poder Judiciário que tenha, com tamanha repercussão, podendo implicar verdadeira fratura da estrutura organizacional do Estado de Direito.

Assim, seja porque demonstrado o perigo da demora inverso, a ausência de urgência a justificar a concessão da tutela cautelar às vésperas do pleito eleitoral, seja ainda pela aptidão da decisão cautelar causar grave lesão à ordem pública, pugna o Estado de Alagoas pelo indeferimento da tutela cautelar pleiteada.

6. DO PEDIDO.

Diante do exposto, **o Estado de Alagoas requer a imediata apreciação da medida cautelar formulada nesta ADPF, rejeitando-a de forma expressa antes das 10:00 horas de 02/05/2022**, permitindo assim a realização das eleições indiretas para os cargos de Governador e Vice-Governador do Estado de Alagoas pela sua Assembleia Legislativa.

Após o indeferimento da cautelar, e também com base em tal fundamento, requer que seja inadmitida a ADPF proposta.

Por fim, caso admitida a ADPF, requer que seja notificado para a apresentação de informações acerca do pedido principal, com arrimo no art. 6º da Lei 9.882/1999.



ESTADO DE ALAGOAS
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
PROCURADORIA JUDICIAL

Pede deferimento.

Maceió, 01 de maio de 2022.

EVANDRO PIRES DE LEMOS JÚNIOR
Subprocurador-Geral do Estado de Alagoas

LÍVIA DE OLIVEIRA LAGE
Procuradora de Estado

PEDRO JOSÉ COSTA MELO
Procurador de Estado