



MINISTÉRIO PÚBLICO ELEITORAL
PROCURADORIA-GERAL ELEITORAL

Manifestação nº 801/20 – GABVPGE

Processo: ADI nº 6359 – BRASÍLIA/DF

Requerente: DIRETÓRIO NACIONAL DO PROGRESSISTAS (PP)

Relatora: MINISTRA ROSA WEBER

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ALTERAÇÃO DOS PRAZOS PARA A DESINCOMPATIBILIZAÇÃO DE FUNÇÃO PÚBLICA, PARA DEFERIMENTO DA FILIAÇÃO PARTIDÁRIA E DOMICÍLIO ELEITORAL DE EVENTUAIS CANDIDATOS AO PLEITO DE 2020 EM FACE DA PANDEMIIA DA COVID-19. SITUAÇÃO EXCEPCIONAL, MAS QUE NÃO CONFIGURA OFENSA AOS PRINCÍPIOS DEMOCRÁTICO E DA SOBERANIA POPULAR. INOCORRÊNCIA DE ESTADO DE INCONSTITUCIONALIDADE CIRCUNSTANCIAL. HIPÓTESE ESTA ABSOLUTAMENTE EXCEPCIONAL. EVENTUAL ACOLHIMENTO DO PEDIDO OCASIONARIA VULNERAÇÃO DOS PRINCÍPIOS DA ISONOMIA E DA SEGURANÇA JURÍDICA. ÓBICE DA REGRA CONSTITUCIONAL DA ANUALIDADE ELEITORAL, NÃO SE OLVIDANDO QUE A REGRA DE DESINCOMPATIBILIZAÇÃO EMANA DO TEXTO REPUBLICANO (ART. 14, §6). EXISTÊNCIA DE MECANISMOS SINGELOS A FIM DE SE ALCANÇAR O ESCOPO FINALÍSTICO DO PEDIDO NO SEIO PARTIDÁRIO E SOCIAL. NECESSIDADE DE SE PRESERVAR O ESTADO DE DIREITO PRESTIGIANDO-SE A SEGURANÇA JURÍDICA.

– Parecer pelo indeferimento da medida liminar e improcedência dos pedidos formulados na presente

ação direta de inconstitucionalidade.

Excelentíssima Senhora Ministra–relatora,

Colendo Supremo Tribunal Federal,

Trata–se de ação direta de inconstitucionalidade ajuizada pelo **Partido Progressistas (PP)**, com pedido liminar, a fim de:

“suspender, por 30 (trinta) dias o prazo para filiação partidária previsto no art. 9º, caput, da Lei nº 9.504/97, e do art. 1º, incisos, IV, V e VII, da Lei Complementar nº 64/90, e por arrastamento, a suspensão do art. 10, caput, e seu § 4º, da Resolução nº 23.609/2019, a contar do dia 04 de abril de 2020”.

Depreende–se da petição inicial que:

- a) inicialmente, o requerente ressalva que não pretende obter o adiamento do pleito eleitoral previsto para outubro de 2020;
- b) *“em determinadas situações, embora a norma questionada ainda seja constitucional, uma situação factual ou circunstância social pode consolidar um estado de flagrante inconstitucionalidade”*, circunstância que se faria presente na hipótese em razão das medidas restritivas adotadas em Estados e Municípios brasileiros para enfrentamento da pandemia da Covid–19;
- c) exige o ordenamento jurídico que *“o pretenso candidato deve ter sua filiação deferida no mínimo seis meses antes da data fixada para as eleições majoritárias ou proporcionais. Com efeito, para as próximas eleições, o prazo para filiação partidária se encerrará no próximo dia 04 de abril, mesmo diante do estado de calamidade pública e de excepcionalidade social pelos quais o país passa”*;

d) *“os partidos possuem regras próprias para a filiação, como calendários para inscrição e processos seletivos com prova e até mesmo entrevistas. Além disso, são exigidos documentos e comprovações que muitas vezes ficam ao sabor da burocracia estatal. São exigências, portanto, que, mesmo em situações de normalidade, na qual repartições, órgãos, bancos e transportes públicos funcionam ordinariamente, são, por vezes, difíceis de se atender”;*

e) além da dificuldade de discussão de propostas e estratégias de eleição, mostra-se complicada a *“mobilização para o engajamento de mais mulheres na política e o consequente preenchimento das cotas de gênero nas chapas. Além disso, no atual estado de calamidade pública, há o problema decorrente do dilema que vivem servidores e ocupantes de cargos públicos no processo de decisões de desincompatibilização”*, visto que *“alguns desses agentes estão diretamente envolvidos na formulação ou implementação de políticas públicas de contenção do avanço da COVID-19, na qualidade de Senadores, Deputados Federais, Prefeitos, Secretários de Saúde, Planejamento etc.”*

f) *“se a dificuldade em angariar novos filiados decorre de uma externalidade negativa (i.e ., a pandemia da COVID-19), é desproporcional impor a manutenção do prazo de filiação e da exigência normativa da Portaria de alimentar o Sistema de Filiação Partidária (FILIA)”;*

g) o Supremo Tribunal Federal já decidira que a pandemia Covid-19 legitima a adoção de medidas que alteram o alcance de normas jurídicas, como na hipótese de suspensão de dívidas de Estado com a União, e suspensão de cortes no bolsa família.

Na ótica do partido autor, busca-se *“evitar violação sem*

precedentes do princípio democrático (art. 1º e art. 17, da Constituição Federal) e da soberania popular (art. 14 da Constituição Federal), que podem ser violados em razão do verdadeiro bloqueio que o fim do prazo para filiação partidária acarretará para a expressão da vontade popular e para a autodeterminação pública”;

Com base nesses argumentos, entende ser necessário “*declarar o risco de inconstitucionalidade progressiva dos atos normativos impugnados, confirmando-se a medida cautelar*”, para que seja reduzido em 30 dias o prazo para que se implemente a desincompatibilização de função pública e o deferimento da filiação partidária (que pressupõe também a observância do prazo de domicílio eleitoral na respectiva circunscrição) de eventuais candidatos ao pleito de 2020 – o que deve ocorrer, conforme as normas impugnadas, até 6 (seis) meses antes da data do pleito.

É o breve relatório.

Por ato do Exmo. Procurador-Geral da República (Portaria PGR-MPF nº 1.146, de 04/11/19), nos feitos de matéria eleitoral há designação do Vice-Procurador-Geral Eleitoral para atuar apresentando a Procuradoria-Geral da República.

I. OBJETO DA AÇÃO

São impugnados os seguintes dispositivos:

Da Lei Complementar nº 64/90:

Art. 1º São inelegíveis:

V – para Prefeito e Vice-Prefeito:

a) no que lhes for aplicável, por identidade de situações, os inelegíveis para os cargos de Presidente e Vice-Presidente da República, Governador e Vice-Governador de Estado e do Distrito Federal, observado o prazo de 4 (quatro) meses para a desincompatibilização;

b) os membros do Ministério Público e Defensoria Pública em exercício na Comarca, nos 4 (quatro) meses anteriores ao pleito, sem prejuízo dos vencimentos integrais;

c) as autoridades policiais, civis ou militares, com exercício no Município, nos 4 (quatro) meses anteriores ao pleito;

V – para o Senado Federal:

a) os inelegíveis para os cargos de Presidente e Vice-Presidente da República especificados na alínea a do inciso II deste artigo e, no tocante às demais alíneas, quando se tratar de repartição pública, associação ou empresa que opere no território do Estado, observados os mesmos prazos;

b) em cada Estado e no Distrito Federal, os inelegíveis para os cargos de Governador e Vice-Governador, nas mesmas condições estabelecidas, observados os mesmos prazos;

VII – para a Câmara Municipal:

a) no que lhes for aplicável, por identidade de situações, os inelegíveis para o Senado Federal e para a Câmara dos Deputados, observado o prazo de 6 (seis) meses para a desincompatibilização;

b) em cada Município, os inelegíveis para os cargos de Prefeito e Vice-Prefeito, observado o prazo de 6 (seis) meses para a desincompatibilização;

Da Resolução–TSE nº 23.609/2019:

Art. 10. Para concorrer às eleições, o candidato deverá possuir domicílio eleitoral na respectiva circunscrição pelo prazo de 6 (seis) meses antes do pleito e estar com a filiação deferida pelo partido político no mesmo prazo.

§ 4º Os prazos de filiação partidária fixados no estatuto do partido visando à candidatura a cargos eletivos não podem ser alterados no ano da eleição.

Presentes, em tese, os requisitos para o controle abstrato de constitucionalidade, e considerando a legitimidade do partido político para a propositura (art. 103, VIII, da Constituição Federal), a ação direta de inconstitucionalidade merece ser processada, conquanto os pedidos nela formulados não prosperem.

II. FUNDAMENTAÇÃO

Em que pese tenha o autor pleiteado a adoção do rito do art. 12 da Lei nº 9.868/99, no qual a manifestação ministerial ocorre apenas após a dos demais atores constitucionais (Câmara dos Deputados, Senado Federal e Advogado-Geral da União), afigura-se salutar contribuir com a prestação jurisdicional dessa Suprema Corte antes mesmo da apreciação da medida liminar, tendo em vista a relevância da matéria, sem prejuízo de eventual nova manifestação conclusiva da Procuradoria-Geral Eleitoral em momento oportuno.

Verifica-se que pretende o partido autor suspender, por 30 (trinta) dias, os prazos para a desincompatibilização de função pública e para deferimento da filiação partidária (inclusive o domicílio eleitoral na respectiva circunscrição) de eventuais candidatos ao pleito de 2020, a contar do dia 04 de abril de 2020.

Assim, o lapso temporal de ao menos seis meses antes da data das eleições, exigido pelas normas impugnadas para afastar eventual inelegibilidade, acabaria sendo reduzido, tendo em vista, conforme sustentado na inicial, a dificuldade de cumprir os trâmites necessários à filiação partidária, em razão da pandemia da Covid-19.

Além disso, quanto ao prazo para desincompatibilização, aduz que *“Basta se imaginar os inúmeros secretários municipais e estaduais de saúde que tinham o propósito de concorrerem a cargos eletivos nas eleições desse ano, mas que se encontram em crescente pressão para permanecerem em seus cargos”, pois “alguns desses agentes estão diretamente envolvidos na formulação ou implementação de políticas públicas de contenção do avanço da COVID-19, na qualidade de Senadores,*

Deputados Federais, Prefeitos, Secretários de Saúde, Planejamento etc. Nessas situações, a manter-se o prazo de desincompatibilização, não seria incorreto afirmar que estar-se-ia impondo a estas autoridades uma escolha de Sophia: optarem pelo estrito cumprimento de suas responsabilidades constitucionais, institucionais e funcionais e manter-se nos respectivos cargos e funções, sacrificando os projetos de candidatura; ou, em vez disso, renunciar a seu cargo ou pedir exoneração para atender as regras de desincompatibilização e concorrer no pleito de 2020, sofrendo os custos políticos dessa decisão”.

Dessa forma, tem-se o propósito, conforme sustentado na inicial, de evitar a ocorrência de um estado de inconstitucionalidade circunstancial, que decorrerá da manutenção dos prazos de filiação partidária e de desincompatibilização, cujo termo final é o dia 4 de abril.

Delineado tal contexto, mostra-se imperioso lembrar que não pretende o requerente alterar a data do pleito eleitoral deste ano. Com efeito, embora não seja possível descartar em definitivo tal hipótese (via processo legislativo de Emenda Constitucional de duvidosa constitucionalidade), vale ressaltar que a periodicidade dos cargos eletivos é decorrência direta do princípio republicano, expressamente adotado pela Constituição Federal ao estabelecer que o Brasil constitui uma República Federativa.

Consoante leciona José Jairo Gomes (*in* Direito Eleitoral. 14^a ed. São Paulo: Atlas, 2018. p. 71), “*a nota diferencial da república em relação à monarquia não se assenta tão só no fato de o governante ser eleito (há exemplo de monarquia eletiva), mas, sim, na periodicidade das eleições, na temporalidade do exercício do mandato; na república, eleição é sempre um evento futuro e certo”.*

Uadi Lammêgo Bulos, ao ressaltar a importância do princípio republicano na ordem constitucional brasileira, destaca que:

“A força do vetor republicano ressoa sobre toda a ordem jurídica. Ele não pode sofrer emendas constitucionais, haja vista o limite implícito no art. 60, § 4º, I, da Carta de 1988. Sua observância é

obrigatória por parte dos entes federativos, a começar pela União (CF, art. 34, VII, a). Do simples cidadão ao Presidente da República, todos devem respeitá-lo. Sua importância é tamanha que quaisquer atos governamentais, legislativos ou judiciais só serão legítimos se forem praticados sob sua égide. [...] Ora, república contrapõe-se a monarquia, em que tudo pertencia ao Rei, o qual governava de modo absoluto e irresponsável. A res (coisa) publicae (povo) foi um brado contra a realeza, em homenagem ao governo responsável e de muitos. A alternância no poder lhe é inata". (Curso de Direito Constitucional. 10ª ed. São Paulo: Saraiva, 2017. p. 509).

Assentadas tais premissas, sobreleva destacar a **ausência de plausibilidade jurídica do pedido liminar**, visto que não é possível vislumbrar – mesmo em se considerando a excepcionalidade da pandemia que ora se enfrenta – as supostas ofensas que os dispositivos normativos impugnados ocasionam aos princípios democrático e da soberania popular, previstos no texto constitucional, mormente porque deduzidas de forma deveras vaga.

De início, insta destacar que o requerente teceu argumentação genérica acerca dos “*inúmeros desafios e dificuldades concretas e circunstanciais*” que inviabilizam o deferimento da filiação partidária e a implementação da desincompatibilização, diante da atual situação de calamidade decorrente do enfrentamento da pandemia da Covid-19.

É inegável, como assevera o requerente, que as medidas de isolamento social decretadas pelas autoridades nos diversos níveis da federação ocasionam significativas mudanças na rotina dos cidadãos brasileiros. Entretanto, não se verifica prejuízo à atividade de filiação partidária ou mesmo à desincompatibilização de autoridades, conforme a seguir delineado.

Aduz-se que há “*dificuldade de angariar novos filiados*”, especialmente mulheres, porque o “*convencimento é dialógico e maximizado presencialmente*”. Todavia, não foi apresentada minimamente justificativa para tal conclusão.

É incontroverso que a pandemia é transitória. E, em momentos de crise e de vulnerabilidade, como o que ora se apresenta, é necessário zelar mais do que nunca pela segurança jurídica, princípio fundamental da ordem jurídica estatal, responsável pela estabilidade das relações jurídicas, econômicas e sociais, e pela não deterioração dos Poderes ou instituições.

Entende-se inaceitável que demandas e processos legislativos antigos e que não prosperaram sejam agora utilizados pelos interessados visando suas implementações casuísticas, sob o sofisma de adequações necessárias ao cenário da pandemia, especialmente porque sequer foi demonstrada como a Constituição Federal poderia, ao menos em tese, ser ofendida em tal cenário.

Nesse diapasão, não pode haver ofensa ao princípio da soberania popular, previsto no artigo 14 da Constituição, quando este se caracteriza justamente pelo sufrágio universal, pelo voto direto e secreto (com valor igual para todos os votantes), pelo plebiscito, referendo e iniciativa popular. Afinal, nenhum desses institutos será afetado pela manutenção do calendário eleitoral.

Ao contrário, é a flexibilização dos prazos de desincompatibilização e deferimento da filiação (inclusive fixação do domicílio eleitoral) que possui o condão de ocasionar diversos prejuízos ao pleito eleitoral, violando os princípios da isonomia e segurança jurídica, principalmente considerando a regra da anualidade eleitoral.

Assim, acolher a pretensão do requerente implica verdadeira inconstitucionalidade, mormente diante do que consagrado no art. 16 da Constituição Federal, que, em última análise, visa conferir segurança jurídica ao processo eleitoral, *in verbis*: “*A lei que alterar o processo eleitoral entrará em vigor na data de sua publicação, não se aplicando à eleição que ocorra até um ano da data de sua vigência*”.

Nesse sentido, a expressão processo eleitoral permite duas interpretações. A restritiva é no sentido de que somente devem respeitar o

princípio da anualidade eleitoral as regras que implicam alteração do procedimento da eleição (no modo de desenvolvimento do pleito), não alcançando normas eleitorais de conteúdo material.

Já interpretação mais ampla da expressão processo eleitoral permite defender que qualquer norma que interfira em alguma etapa do processo eleitoral deve observar o princípio da anualidade.

Independentemente da aceção sustentada, não há dúvida de que a legislação sobre desincompatibilização e filiação partidária – incluída a antecedência para fixação de domicílio eleitoral – situa-se no âmago do processo eleitoral. Sobre o princípio da anualidade, explica a doutrina:

Aí está a força e o sentido do princípio da anualidade eleitoral, que não se compatibiliza com o oportunismo, muito menos com o imediatismo. Sua palavra de ordem é a lisura dos pleitos eleitorais e a igualdade de todos os protagonistas do processo de escolha dos representantes populares.

Quanto à locução processo eleitoral, o seu significado também é amplo, compreendendo a apresentação de candidaturas, a organização e realização de escrutínio e o contencioso eleitoral. Abarca, portanto, uma sucessão de atos e operações encadeadas, e não, apenas, o voto propriamente dito.

(Uadi Lammêgo Bulos. *Curso de direito constitucional*. 10^a. ed. São Paulo : Saraiva, 2017, p. 919).

Ao interpretar essa matéria, os tribunais eleitorais têm se sensibilizado pelas circunstâncias reinantes, afastando a mera ideia temporal de “anualidade” em prol de um suposto sentido substancial, mais afinado com os valores em voga. Este consistiria em repelir, às vésperas do pleito, a incidência no processo eleitoral de normas casuísticas, que surpreendam os participantes do certame, engendradas com o fito de beneficiar ou prejudicar determinadas candidaturas. Revelam-se a igualdade, a imparcialidade (= a aplicação indistinta da norma a todos os candidatos) e não surpresa. De sorte que o significado literal do princípio em tela tem cedido lugar a seu sentido essencial e à afirmação de valores considerados mais elevados ou de maior densidade.

(...)

Tem-se entendido que o princípio da anualidade eleitoral não só restringe a plena eficácia de norma legal, mas também – em situações específicas – a da jurisprudência, limitando, portanto, o Legislador e o Judiciário Eleitoral.

(José Jairo Gomes. *Direito eleitoral*. 12^a. ed. São Paulo : Atlas, 2016, p. 302 e 303)

A anualidade eleitoral tem sido interpretada pelo Tribunal Superior Eleitoral também no sentido da vinculação das eleições, incluídas suas controvérsias e eventuais sanções por atos ilícitos, à normativa a elas aplicável, definida com anterioridade, sem possibilidade de aplicação retroativa de normas, embora mais favoráveis (AgR-REspe nº 6548, julgado em 3.5.2016). (Gonçalves, Luiz Carlos dos Santos. *Direito Eleitoral*. 3^a ed. São Paulo: Atlas, 2018, capítulo 4.3)

De fato, até mesmo as oscilações jurisprudenciais estão sujeitas à observância do princípio da anualidade da lei eleitoral, justamente para evitar que as regras do “jogo do poder” sejam alteradas com o “jogo” em andamento, ferindo a isonomia e a segurança jurídica.

Evidentemente que tal princípio da não-surpresa e isonomia entre os concorrentes ao pleito eleitoral, aplica-se com maior razão no caso de alteração reflexa, via decisão judicial.

É justamente a hipótese dos autos, em que a concessão de cautelar ou a procedência do pedido causaria mais inseguranças que certas no próximo pleito eleitoral, violando sobremaneira o princípio da anualidade em referência.

Além disso, a legislação impugnada possui razão de existir. Não se cuida de mero arbítrio do legislador. Consoante lição doutrinária:

É incompatível que alguém exerça uma função pública e, sem se afastar dela, venha a se candidatar a algum cargo eletivo. A possibilidade de uso da “máquina pública”, das vantagens e informa-

ções inerentes ao exercício da administração pública, levou a Constituição, e também o legislador complementar da Lei 64/90, a exigir o afastamento daqueles que vão disputar eleições, por um período variável de tempo, antes do pleito. (Gonçalves, Luiz Carlos dos Santos. Direito Eleitoral. 3ª ed. São Paulo: Atlas, 2018, capítulo 13.10)

O prazo de seis meses de desincompatibilização que o requerente pretende alterar – ainda que relevada sua importância para impedir o uso indevido da “máquina pública” em prol de determinadas candidaturas – é previsto constitucionalmente (art. 14, § 6º), ou seja, não somente na legislação impugnada na inicial, o que já configura forte argumento contrário à pretensão ajuizada.

No atinente ao prazo mínimo de fixação de domicílio eleitoral e deferimento da filiação partidária, verdadeiras condições de elegibilidade, semelhante raciocínio se aplica, pois a reforma eleitoral veiculada pela Lei nº 13.488/2017 já havia reduzido pela metade tal lapso temporal (era de um ano) justamente para facilitar a participação de mais candidatos no pleito. Estabeleceu-se, porém, prazo mínimo (de seis meses), que não comporta alteração neste momento em que pese se reconheça a pandemia da Covid-19.

Nesse ponto, mostra-se de bom alvitre rememorar o seguinte aspecto de ordem fática: esta ação foi ajuizada somente em 30.03.2020, ou seja, menos de uma semana antes do termo final do prazo impugnado (4 de abril).

Ademais, a primeira medida restritiva de circulação (estímulo ao isolamento social) de que se tem notícia foi adotada no país¹ no dia 11 de março de 2020 (pelo Governo do Distrito Federal, sendo posteriores as medidas dos Estados), ou seja, menos de 30 dias do termo final em questão (04 de abril).

Destarte, diferentemente do que aduz o requerente, não é

¹ <https://agenciabrasil.ebc.com.br/saude/noticia/2020-03/veja-medidas-que-cada-estado-esta-adoptando-para-combater-covid-19>

possível concluir que as medidas decorrentes do enfrentamento da pandemia da Covid-19 inviabilizaram a participação da população nas eleições de 2020, especialmente candidatas mulheres e ocupantes de cargos e funções públicas.

Em verdade, a mera alegação de burocracia ou de medidas restritivas, sem o apontamento de fatos concretos, não tem o condão de caracterizar a inconstitucionalidade progressiva.

Tratando-se de período tão próximo ao termo final do prazo para deferimento de filiação e para desincompatibilização, alterá-lo implicaria ofensa à isonomia com os possíveis candidatos que já haviam tomado as providências necessárias para a disputa eleitoral, ou seja, já preenchem os requisitos de domicílio eleitoral, filiação deferida e mesmo desincompatibilização de eventual função pública.

Por outro lado, é plenamente possível que os partidos políticos, recebedores de vultosos recursos públicos, disponibilizem aos interessados e filiados diversos mecanismos virtuais que possam garantir o cumprimento dos prazos questionados.

É forçoso reconhecer que há outros meios à disposição dos partidos e dos interessados em se candidatar para galgar cumprir os requisitos da legislação eleitoral sem quebrar as medidas de isolamento social determinadas pelo governo. Além dos dispositivos informáticos que existem para tanto, o próprio engajamento dos cidadãos pode ser feito pela via digital, especialmente por meio de redes sociais.

Finalmente, é digno de registro que, em 19.03.20, o plenário do egrégio Tribunal Superior Eleitoral, de forma unânime nos termos das razões apresentadas pela eminente Min. Rosa Weber, respondeu negativamente a Consulta Eleitoral formulada por ofício encaminhado por Deputado Federal pelo Estado de Goiás, Glaustin Fokus, com o mesmo objeto desta ADI (consulta acerca da prorrogação do prazo de deferimento de filiação partidária em razão das medidas restritivas para enfrentamento da pandemia de Covid-

19).

Assentou-se que o prazo é insuscetível de ser afastado pelo colegiado da Corte Superior, pois, em que pese o cenário de excepcionalidade, os partidos podem adotar meios outros para viabilizar a filiação, como o recebimento online de documentos. Registrou-se a patente existência de formas e alternativas não presenciais.

Não se pode, na linha da Corte Superior Eleitoral, adotar decisão casuística que tenha o condão de enfraquecer o Estado Democrático de Direito, o qual pressupõe a observância da Constituição Federal e da legislação em vigor, ainda que o momento seja excepcional.

III. CONCLUSÃO

Ante todo o exposto, manifesta-se este órgão do Ministério Público Federal pela **não concessão da medida liminar** requerida e improcedência dos pedidos formulados na presente ação direta de inconstitucionalidade.

Brasília, 1º de abril de 2020.



RENATO BRILL DE GÓES

Vice-Procurador-Geral Eleitoral

Portaria PGR n.º 1.146, de 04/11/2019