



MINISTÉRIO PÚBLICO ELEITORAL
PROCURADORIA-GERAL ELEITORAL

Manifestação nº 2.056/20–GABVPGE

Processo: **Consulta nº 0601143–68.2020.6.00.0000 – BRASÍLIA/DF**

Consulente: CÉLIO STUDART BARBOSA

Relator: MINISTRO LUIZ EDSON FACHIN

CONSULTA. EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 107/2020. PRAZOS DE INELEGIBILIDADE. ART. 1º, INCISO I, DA LC Nº 64/90. ENUNCIADOS Nº 19 E 69 DA SÚMULA/TSE. NECESSIDADE DE REVISÃO. PRINCÍPIO DA ANUALIDADE ELEITORAL. AFASTAMENTO PELA EC Nº 107/2020. EXPRESSA ALUSÃO QUANTOS AOS PRAZOS DA LEI Nº 9.504/97, DO CÓDIGO ELEITORAL E DESINCOMPATIBILIZAÇÃO. AUSÊNCIA DE REFERÊNCIA AOS PRAZOS DE INELEGIBILIDADE. PRINCÍPIOS DA SEGURANÇA JURÍDICA, ISONOMIA E DO ART. 14, § 9º, DA CONSTITUIÇÃO. OBSERVÂNCIA EM MOMENTO DE CRISE E EXCEPCIONALIDADE. NECESSIDADE. RESPOSTA POSITIVA.

1. Os enunciados nº 19 e 69 da Súmula dessa Corte Superior admitem restrições distintas ao direito de elegibilidade, de acordo com a data em que ocorreu a eleição, em comprometimento aos direitos fundamentais à igualdade e elegibilidade.

2. A extensão do prazo de inelegibilidade decorrente de ilícitos eleitorais até o final do oitavo ano civil subsequente ao da eleição em que ocorreu o abuso

não configura interpretação extensiva de norma restritiva de direito, mas – a partir de uma perspectiva de processos eleitorais sucessivos – interpretação que confere harmonia ao postulado geral das inelegibilidades, evitando violação ao princípio da igualdade de chances dos candidatos em pleitos futuros e determinando tratamento isonômico para situações fáticas similares.

3. A Emenda Constitucional nº 107/2020, ao tratar de prazos infraconstitucionais aplicáveis ao processo eleitoral, valeu-se da expressão “*serão computados considerando-se a nova data das eleições de 2020*”, inclusive ao se referir aos prazos de desincompatibilização previstos na LC nº 64/90.

4. Fosse a intenção do legislador constituinte derivado igualmente excepcionar os prazos de inelegibilidade da LC nº 64/90, ele teria igualmente consignado que seriam “*computados considerando-se a nova data das eleições de 2020*”, como fez com os demais prazos legais. Esse acréscimo, aliado ao entendimento cristalizado nos enunciados nº 19 e 69 da Súmula dessa Corte, colocaria a salvo candidatos inelegíveis em 4 de outubro de 2020, dia em que seriam realizadas as eleições, não fosse a excepcionalidade que levou à edição da alteração constitucional.

5. Embora a EC nº 107/2020 tenha sido editada em um contexto de absoluta anormalidade, decorrente da grave pandemia desencadeada pelo surgimento do Coronavírus, em momentos de crise e de vulnerabilidade, como o que 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.

– Parecer pela superação ou revisão dos enunciados das Súmulas nº 19 e 69 do TSE e resposta positiva ao questionamento formulado na consulta.

Exmo. Sr. Ministro Relator,

Egrégio Tribunal Superior Eleitoral,

Trata-se de consulta proposta por Célio Studart Barbosa, Deputado Federal, na qual indaga a esse Tribunal Superior Eleitoral se:

Os candidatos que, em 07 de outubro de 2020, estavam inelegíveis em razão de qualquer das hipóteses das alíneas do Art. 1º, I, da Lei Complementar 64/1990, continuarão inelegíveis no pleito remarcado para o dia 15 de novembro de 2020 em virtude da aplicação do disposto do art. 16 da Constituição Federal?¹

O consulente, após ressaltar sua legitimidade para a propositura do feito, destacou que, em razão da pandemia desencadeada pelo Coronavírus, o Congresso Nacional editou a Emenda Constitucional nº 107/2020, a qual previu que as eleições municipais do corrente ano realizar-se-ão no dia 15 de novembro, em primeiro turno, reservando o dia 29 de novembro, para eventual segundo turno.

Remorando o entendimento dessa Corte acerca da contagem dos prazos de inelegibilidade previstos no art. 1º, inciso I, da Lei Complementar nº 64/90, em especial aquelas previstas nas alíneas “d” e “h”, no sentido de que seu marco inicial situa-se no dia da eleição na qual ocorreu o ilícito, encerrando-se em igual dia, transcorridos oito anos daquele pleito, o consulente asseverou que *“os candidatos que porventura tenham sido condenados por abuso de poder econômico e político nas eleições de 2012, realizadas no dia 07 de outubro daquele ano, ainda estariam impedidos de con-*

¹ ID 35645438, p. 6

correr em 2020, haja vista que a data primeiro turno estava marcada para 04 de outubro, ou seja, ainda dentro do período de oito anos”².

Em virtude de tal entendimento e tomando em conta o adiamento do pleito municipal a ser realizado neste ano, implementado pela aludida alteração constitucional, o consulente ponderou que *“o adiamento das eleições poderia beneficiar candidatos que estariam inelegíveis na data original, ou seja, poderia dar ensejo ao afastamento da Lei da Ficha Limpa para condenados por ilícitos, antecipando sua volta ao domínio eleitoral”³.*

Em acréscimo, o consulente citou o art. 2º da Emenda Constitucional nº 107/2020, que ressalvou a aplicação do art. 16 da Constituição Federal apenas para o disposto no texto da própria Emenda, nada dispondo sobre matérias ali não versadas tratadas, as quais seriam alcançadas pela vedação imposta pelo princípio da anualidade eleitoral.

A assessoria desse Tribunal Superior, em parecer⁴ apresentado nos autos, após manifestar-se pela admissibilidade do procedimento, pontuou que:

a) o enunciado nº 19 da Súmula dessa Corte dispõe que *“O prazo de inelegibilidade decorrente da condenação por abuso do poder econômico ou político tem início no dia da eleição em que este se verificou e finda no dia de igual número no oitavo ano seguinte (art. 22, XIV, da LC nº 64/1990)”*;

b) já o enunciado nº 69 da mesma Súmula prevê que *“Os prazos de inelegibilidade previstos nas alíneas j e h do inciso I do art. 1º da LC nº 64/1990 têm termo inicial no dia do primeiro turno da eleição e termo final no dia de igual número no oitavo ano seguinte”*;

c) embora tais verbetes tenham sido editados em um momento de normalidade, não é possível seu afastamento para

2 ID 35645438, p. 5

3 ID 35645438, p. 5

4 ID 38051688

as eleições vindouras, uma vez que “*eventual previsão que impusesse a adoção de postura diversa em relação à contagem dos prazos de inelegibilidade da LC nº 64/1990, afastando-se momentaneamente as previsões da lei e as orientações sumulares desta Corte, deveria ter se dado expressamente no texto da EC nº 107/2020, o que, como se sabe, não ocorreu*”⁵;

d) ao nada dispor sobre a contagem dos prazos de inelegibilidade previstos na LC nº 64/90, o legislador constituinte derivado optou pela manutenção das disposições legais e jurisprudenciais aplicáveis ao caso;

e) as inelegibilidades fixadas na LC nº 64/90 constituem normas restritivas de direito e por tal razão demandam uma interpretação restritiva, consoante a jurisprudência dessa Corte.

Diante de tais argumentos, a assessoria desse Tribunal manifestou pelo conhecimento da consulta e pela resposta negativa ao questionamento.

É o relatório.

A consulta deve ser conhecida, já que preenchidos os requisitos que defluem do art. 23, XII, do Código Eleitoral: legitimidade, pertinência temática, abstração e objetividade.

O cerne da questão exposta nos autos cinge-se à análise da aplicabilidade dos prazos de inelegibilidade previstos no art. 1º, inciso I, da Lei Complementar nº 64/90 ao pleito eleitoral de 2020.

Como já destacado no parecer apresentado pela assessoria desse Tribunal Superior, os enunciados nº 19 e 69 da Súmula dessa Corte dispõem que o prazo de inelegibilidade de oito anos, decorrente da condenação pela prática de abuso de poder, previsto na Lei Complementar nº

⁵ ID 38051688, p. 5

64/90 – seja em seu art. 1º, inciso I, alíneas “d” e “h”, seja em seu art. 22, inciso XIV – tem como marco inicial o dia em que realizado o primeiro turno das eleições em que verificada a conduta abusiva e como termo final dia de igual número no oitavo ano seguinte.

A aplicação desse entendimento sumular, sem maiores reflexões, aponta para o exaurimento do prazo de inelegibilidade ao qual estariam sujeitas as pessoas condenadas pela prática de abuso de poder nas eleições de 2012, que apresentem registro de candidatura nas eleições de 2020, na medida em que o primeiro turno deste último pleito, por força da Emenda Constitucional nº 107/2020, foi remarcado para 15 de novembro de 2020.

Pela relevância que envolve a matéria em debate, a resposta ao questionamento formulado indica a necessidade de análise do tema em dois tópicos autônomos, a serem analisados em sequência, de modo a possibilitar uma compreensão mais completa do fenômeno (in)elegibilidade quando em pauta o primado das eleições periódicas e frequentes.

Assim, para que o questionamento do consulente seja racionalmente equacionado, torna-se necessária a abordagem sequencial da: i) necessidade de superação (e revisão) das súmulas nº 19 e 69 desse e. Tribunal Superior; ii) incidência do princípio da anualidade (art. 16 da Constituição Federal) na hipótese de possível alteração do estado de elegibilidade por força da mudança da data da eleição em decorrência da Emenda Constitucional nº 107/2020.

DA NECESSIDADE DE REVISÃO DAS SÚMULAS Nº 19 E 69 DO TSE

Criada em agosto do ano 2000⁶, a Súmula nº 19 do TSE recebeu nova redação no Procedimento Administrativo nº 323-45 que: i) atualizou – de 03 para 08 anos – o prazo legal da inelegibilidade (seguindo a determinação da LC nº 135/2010); ii) manteve inalterado a data de início do

6 Eis a redação originária da Súmula nº 19 do TSE: “O prazo de inelegibilidade de três anos, por abuso de poder econômico ou político, é contado a partir da data da eleição em que se verificou (art. 22, XIV, da LC nº 64, de 18.5.90)”.

prazo da inelegibilidade (dia da eleição); iii) incluiu um termo final para o prazo da inelegibilidade (dia de igual número no oitavo ano seguinte).

Inicialmente, assinala-se que, na discussão sobre as novas súmulas do TSE, a proposta da Relatora Ministra Laurita Vaz era o cancelamento da Súmula nº 19. Essa sugestão não foi acolhida pelo Ministro Dias Toffoli, que sugeriu uma simples atualização do enunciado (para o prazo de 08 anos previsto na LC nº 64/1990), mas prevaleceu o voto do Ministro Henrique Neves – que deu origem a redação atual do enunciado. Esse contexto será novamente analisado na sequência, após a exposição do mérito da consulta.

Passando, agora, para a análise das razões motivadoras da superação desses enunciados, uma premissa necessária é que a legislação eleitoral não possui uma nomenclatura uniforme para definir os prazos de inelegibilidade, ou seja, há uma técnica legislativa imperfeita na regulação dessa matéria. Daí que o prazo de inelegibilidade é estabelecido por “*anos subsequentes*” (v.g., alínea *b*) ou “*anos seguintes*” (v.g., alínea *d*), além de lapsos temporais indeterminados quando refere ao “*prazo de oito anos*” sem especificação a qualquer termo concreto (v.g., alínea *f*).

Na hipótese da inelegibilidade decorrente de abuso de poder político ou econômico, verifica-se que a alínea *d* refere às eleições que se realizarem nos “*oito anos seguintes*” e o inciso XIV do art. 22 fala em “*inelegibilidade para as eleições a se realizarem nos 8 anos subsequentes à eleição em que se verificou*”. Assim, o prazo da inelegibilidade decorrente do abuso de poder econômico e político estende-se até os oito anos “*seguintes*” (alínea *d*) ou “*subsequentes*” (inciso XIV do art. 22) à eleição em que reconhecido o ilícito.

É certo que, em regra, o prazo das inelegibilidades deve ser contado na forma do artigo 132 do Código Civil⁷, porquanto costumeiramente essas causas de restrição ao *ius honorum* são constituídas por eventos das mais diversas fontes, como, v.g., decisão judicial (condenação criminal), decisão administrativa (rejeição de contas), decisão política (cassação de man-

7 Art. 132. Salvo disposição legal ou convencional em contrário, computam-se os prazos, excluído o dia do começo, e incluído o do vencimento.
[...]

dato), relação de parentesco e ausência de desincompatibilização.

Contudo, existe uma séria incompatibilidade sistêmica na aplicação dessa mesma métrica para causas de inelegibilidade que se constituem por fatos ocorridos exclusivamente no âmbito eleitoral!

É que as causas de inelegibilidades constituídas de condenações cíveis eleitorais (sobretudo as alíneas “d” e “j”) têm o seu termo inicial a contar da eleição em que reconhecido o ilícito, estendendo-se pelo prazo de oito anos. Como a data das eleições é necessariamente vinculada ao calendário comum, a rotatividade do calendário impõe a realização de eleições em dias aleatórios – embora previstas para o primeiro e último domingos de outubro (art. 1º da Lei nº 9.504/1997) – e a contagem do prazo de inelegibilidade na forma do Código Civil significa admitir restrições distintas ao direito de elegibilidade, de acordo com a data em que ocorreu a eleição.

Num singelo exemplo, duas pessoas que tenham cometido exatamente o mesmo ilícito eleitoral e tenham sido condenadas por abuso de poder econômico em uma AIJE podem ter restrição diversa ao direito de elegibilidade. Para tanto, basta que o primeiro agente tenha cometido o ilícito em 2014 (eleição em 05 de outubro, estendendo-se a inelegibilidade até 05 de outubro de 2022, cuja eleição ocorrerá em 02 de outubro), e o segundo agente em 2016 (eleição em 02 de outubro, estendendo-se até 02 de outubro de 2024, cuja eleição será em 06 de outubro). Veja-se: o primeiro agente ficará inelegível por uma eleição a mais que o segundo, embora ambos tenham praticado exatamente o mesmo fato.

A ideia básica de igualdade de tratamento, aqui, resta absolutamente menosprezada. Assinala-se, por necessário, que “*a igualdade constitui um direito fundamental*” e, nesse contexto, “*a igualdade veda a hierarquização dos indivíduos e as desequiparações infundadas*”⁸ – que é justamente o que ocorre com a atual redação do enunciado nº 19 desse Tribunal⁹, o qual confere uma hierarquia diferenciada aos indivíduos, quanto ao gozo

8 BARROSO, Luís Roberto; Osório, Aline. “SABE COM QUEM ESTÁ FALANDO?": ALGUMAS NOTAS SOBRE O PRINCÍPIO DA IGUALDADE NO BRASIL CONTEMPORÂNEO. In: http://www.luísrobertobarroso.com.br/wpcontent/uploads/2017/09/SELA_Yale_palestra_igualdade_versao_fina.pdf (acesso em 23 de junho de 2020)

9 As mesmas razões igualmente valem para o enunciado da Súmula nº 69 do TSE.

do *ius honorum*, tão somente por força da eleição em que o ato de abuso for cometido.

Esse exemplo é bastante expressivo a apontar a absoluta dissonância em relação ao direito fundamental de elegibilidade apenas por força do calendário eleitoral. Cria-se, aqui, uma inelegibilidade aleatória ou lotérica, cujo prazo de duração depende da data do calendário eleitoral. Pior: a contagem do prazo de restrição ao direito de elegibilidade nasce de um fato desconexo da complexidade do regime eleitoral brasileiro, o qual exige a realização de processos eleitorais sucessivos, ou seja, eleições frequentes que são uma consequência direta do voto periódico – cláusula pétrea prevista no art. 60, §4º, II, da CFEB. No ponto, reafirma-se que “*é absolutamente indesejável que – a partir de um mesmo fato ilícito – o direito de elegibilidade seja restringido por prazos e pleitos diversos unicamente por força do dia em que ocorreu a eleição*”¹⁰.

Essa ausência de sincronia já era objeto de preocupação do próprio TSE¹¹, apontando-se, inclusive, a possibilidade de uma inelegibilidade por abuso de poder – mesmo após a edição da LC nº 135/2010 – sequer se estender por um mandato senatorial. Nesse ponto, aliás, assinala-se que o reconhecimento de uma inelegibilidade por abuso de poder por um período, *a priori*, inferior a oito anos não se coaduna com o objetivo da LC nº 135/2010, até mesmo porque não impede sequer que um senador – condenado em órgão colegiado por abuso de poder econômico – esteja inelegível

10 ZILIO, Rodrigo López; GONÇALVES, Luiz Carlos dos Santos. *Comentários às Súmulas do TSE*. Editora Juspodivm, 2017, p. 111.

11 Conforme excerto do voto do Ministro Arnaldo Versiani, por ocasião do julgamento do REspe nº 165–12 (j. 25.09.2012): “[...] as causas de inelegibilidade das alíneas d e h (condenação por abuso de poder) e da alínea j (condenação por ilícitos eleitorais) devem incidir a partir da eleição da qual resultou a respectiva condenação até o final do período dos 8 (oito) anos civis seguintes por inteiro, independentemente da data em se realizar a eleição no oitavo ano subsequente. Do contrário, a incidência de prazos diversos para essas mesmas hipóteses levaria a situações verdadeiramente incompreensíveis, tais como, por exemplo, a de candidatos condenados pelo mesmo ilícito de compra de votos estarem sujeitos a prazos de inelegibilidade diferentes, de 6 (seis) ou de 8 (oito) anos, dependendo da época de realização das respectivas eleições, ou, ainda, de um candidato condenado por abuso do poder econômico estar sujeito ao prazo de 8 (oito) anos, enquanto outro candidato, na mesma eleição, condenado por compra de votos, ficar inelegível por 6 (seis) anos. Outra hipótese ainda existe, e mais grave, de candidato, eleito senador, com mandato de 8 (oito) anos, não estar inelegível sequer para a própria sucessão”.

para sua própria sucessão.

Em resumo, porque a data das eleições é um marco móvel vinculado ao calendário comum e porque a rotatividade desse calendário impõe a realização de eleições em dias aleatórios, a contagem do prazo de inelegibilidades pela forma prevista no art. 132 do Código Civil importa em restrição distinta ao *ius honorum*, em conformidade com a data em que ocorreu a eleição.

A imposição de prazos de restrição ao direito de elegibilidade distintos para fatos idênticos, apenas por força do capricho do calendário eleitoral – conferindo restrições diversas para o mesmo fato –, ofende o princípio da isonomia e configura, como bem explicita Ingo Wolfgang Sarlet¹², uma “discriminação juridicamente intolerável”, na medida em que não resta suficientemente demonstrada – para justificar racionalmente aludido tratamento desigual – a “congruência lógica entre o fator de discrimen e a discriminação questionada em juízo como violadora da igualdade”. É dizer, não existe uma “justificação suficiente do fator desigualdade em face do objetivo almejado e a compatibilidade do objetivo com a ordem jurídico-constitucional”.

Nesse sentido, é irrecusável a conclusão de que a contagem do prazo de inelegibilidade na métrica do Código Civil é absolutamente insuficiente para equacionar a antinomia do sistema provocada pelo fenômeno cronológico das eleições sucessivas. Assim, a imposição de prazos de inelegibilidade díspares para situações absolutamente iguais, por força do calendário comum e considerando-se a indissociável premissa de que as eleições ocorrem em pleitos sucessivos ao longo do tempo, ofende o direito de igual consideração que todo cidadão possui perante o Estado. Desse modo, tudo indica que o prazo dessa inelegibilidade decorrente de ilícitos eleitorais deve se estender até o final do oitavo ano civil subsequente ao da eleição em que ocorreu o abuso.

Por outro lado, conquanto seja um argumento relevante, a tese de que não é possível interpretação ampliativa de causas restritivas de direito

¹² SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. *Curso de Direito Constitucional*. 2ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2013, p. 548 e 550.

não pode ser levada em consideração sem uma análise do sistema republicano que adota uma perspectiva de pleitos sucessivos ao longo do tempo.

Com efeito, não se trata, *in casu*, de interpretação extensiva de norma restritiva de direito, mas – a partir de uma perspectiva de processos eleitorais sucessivos – de interpretação que confere harmonia ao postulado geral das inelegibilidades, evitando violação ao princípio da igualdade de chances dos candidatos em pleitos futuros e determinando tratamento isonômico para situações fáticas similares.

Nada obstante sejam centrados numa ideia de liberdade e o seu exercício seja uma decorrência da autonomia política de cada cidadão, vinculando-se com a própria noção de dignidade da pessoa humana, os direitos políticos – *“porque potencializam um direito de representação política em um modelo concorrencial democrático amplo”* – *“são necessariamente exercidos em face de determinadas condições (adequação ao estatuto das elegibilidades)”*¹³. Vale dizer, *“a titularização dos direitos políticos, que se perfaz por sua liberdade individual, é concretizada a partir de uma adequação ao estatuto jurídico eleitoral”*. Contudo, ressalva-se, isso *“[n]ão significa dizer que os direitos políticos passivos servem à coletividade, mas que – mesmo oriundos de uma liberdade individual (através do direito de candidatura) – os direitos políticos passivos têm funcionalmente o objetivo de serem transformados em mandatos representativos, que compactuam com ideia de defesa dos interesses da coletividade”*. Essa percepção, aliás, também é destacada, em outras palavras, por Jorge Miranda¹⁴ quando assinala que a *“nota individualizadora do Direito Eleitoral”* é justamente *“a articulação de direitos fundamentais com organização e procedimento”*.

Outrossim, deve-se pontuar, ainda, que até mesmo uma exegese razoável do próprio texto legislativo contido na cláusula de inelegibilidade da alínea “d” (*“...inelegibilidade para as eleições a se realizarem nos 8 anos subsequentes à eleição”*) permite concluir que o prazo de restrição ao direito de elegibilidade finda com o efetivo término do oitavo ano, ou seja,

13 ZILIO, Rodrigo López, **Decisão de cassação de mandato: um método de estruturação (os critérios de conformação democrática)**. Salvador: Editora Juspodivm, 2020, p. 119.

14 MIRANDA, Jorge. **Direito Eleitoral**. Lisboa: Almedina, 2018, p. 13.

em 31 de dezembro. É dizer, a inelegibilidade, para o legislador, estende-se para as eleições que se realizarem nos 08 anos subsequentes à eleição, ou seja, o oitavo ano subsequente tem a sua duração na forma da extensão do ano civil. Caso efetivamente o legislador pretendesse restringir a inelegibilidade até o dia da eleição que ocorre no oitavo ano seguinte, a redação do dispositivo certamente faria referência à inelegibilidade “até o dia em que se realizar a eleição no oitavo ano subsequente ao que reconhecido o abuso”. Dito de outro modo, a referência legislativa a “8 anos subsequentes à eleição” indica que a inelegibilidade efetivamente cessa no término do oitavo ano que sucede a eleição que reconheceu o abuso, ou seja, no dia 31 de dezembro do oitavo ano após a eleição.

Uma última observação ainda é necessária. Nada obstante a alínea *d* faça referência a uma inelegibilidade pelo prazo de oito anos, deve-se destacar que essa hipótese (extensão efetiva do prazo de restrição ao direito de elegibilidade pelo período completo de oito anos) é de raríssima ocorrência. É que a exigibilidade jurídica dessa restrição ao direito de elegibilidade somente ocorrerá a partir da sua constituição (através da respectiva AIJE ou AIME). *In casu*, a constituição da inelegibilidade será realizada apenas a partir da decisão proferida por órgão judicial colegiado ou da decisão transitada em julgado – ainda que o seu prazo seja computado a partir da data da eleição.

No caso em tela, a decisão colegiada, tratando-se de Ação de Impugnação ao Mandato Eletivo (AIME), é necessariamente posterior à data da eleição em que houve o abuso, até mesmo porque somente é possível ajuizar essa ação constitucional após a diplomação! No mesmo norte, a decisão colegiada no caso de Ação de Investigação Judicial Eleitoral (AIJE) muito dificilmente será precedente à data da eleição, porquanto essa ação somente pode ser ajuizada a partir do registro de candidatura¹⁵ (em regra 15 de agosto do ano da eleição ou, nos termos da EC nº 107/2020, 26 de setembro de 2020) e raramente haverá uma decisão colegiada, independentemente da circunscrição do pleito, até a data da eleição (15 de novembro de 2020 – EC

¹⁵ TSE – AgRg–RO nº 107–87/MG – j. 17.09.2015.

nº 107/2020), porquanto essa decisão teria que ser proferida num prazo de cerca de um mês e meio (quando o próprio procedimento do art. 22 da LC nº 64/1990 já praticamente supera esse prazo, observando-se apenas o cômputo regular dos seus atos processuais).

Daí que, como jamais haverá uma efetiva exigibilidade jurídica pelo período integral de oito anos, não impressiona a tese de que o computo dessa causa de restrição da inelegibilidade até o final do oitavo ano civil subsequente à eleição consiste em “indevida extensão” ao *ius honorum*. Num forçado resumo, o arranjo normativo da legislação eleitoral indica que o prazo de oito anos de inelegibilidade – previsto na alínea *d* (e mesmo na alínea *j*) – jamais poderá ser exigido judicialmente em sua integralidade.

Estas razões, aliás, foram apresentadas por esta Procuradoria-Geral Eleitoral a essa Corte Superior por meio do ofício nº 110/2020 – RBG/PGE, de 25 de junho de 2020, no qual se postulou a revisão ou cancelamento dos enunciados nº 19 e 69 da Súmula de jurisprudência desse Tribunal.

Feitas as considerações de mérito sobre a necessidade de superação ou revisão dos enunciados sumulares em questão, torna-se indispensável, ainda, contextualizar a forma em que concebida a nova redação da Súmula nº 19 do TSE (que, por arrastamento, levou à criação do texto da Súmula nº 69). Nesse cenário, rememora-se que o argumento decisivo do voto do Ministro Henrique Neves foi que a atualização do verbete significa um reflexo da “*pacificação da jurisprudência relativa ao termo final da referida contagem* que, após oscilação (dia da eleição vs extensão do ano civil)”, adotou o atual entendimento, “*sem nenhuma divergência, nas Eleições de 2014*”.

Considerando que o teor do enunciado tem lastro da mudança promovida pela LC nº 135/2010 – não aplicada nas eleições de 2010 por ofensa ao princípio da anualidade (STF – RE nº 633.703/MG – j. 23.03.2011) – é perceptível que, antes do ajuste redacional (ocorrido em 10 de maio de 2016), essa matéria somente foi enfrentada pelo TSE nas eleições municipais de 2012 (onde o atual entendimento “*foi adotado, em parte*”¹⁶) e nas eleições

¹⁶ Expressão textual do voto do Ministro Henrique Neves no PA nº 323-45.

gerais de 2014 (onde foi aplicado “*sem nenhuma divergência*”¹⁷).

Nesse contexto, a própria característica da composição dos tribunais eleitorais – cuja rotatividade por biênio reflete diretamente na formação do entendimento da Corte – interfere na necessidade de exigir um processo de filtragem mais rigoroso sobre os critérios de orientação definitiva do tribunal, a justificar a criação de um enunciado sumular. Com efeito, o fato de uma composição do TSE firmar posição sobre determinado tema controvertido não significa, em absoluto, a existência de uma jurisprudência dominante. Vale dizer, o entendimento adotado em uma única eleição geral pelo TSE é insuficiente para justificar a existência de uma “*jurisprudência dominante*” (art. 926, §1º, do CPC¹⁸), a amparar a mudança no verbete. Dizendo de outro modo, inexistente convergência necessária entre a uniformidade da decisão do Tribunal em uma única eleição e a indispensável solidificação (e amadurecimento) dessa orientação ao longo de sucessivos processos eleitorais. No ponto, consideradas as particularidades do Direito Eleitoral – sobretudo a realidade diferenciada de cada eleição (municipal, estadual, federal e presidencial) e a rotatividade da composição do Pleno do TSE para cada pleito subsequente – pode-se afirmar que a criação de uma súmula eleitoral é justificada a partir da “*manutenção consolidada de determinado entendimento sobre questão relevante por variadas composições do Pleno e diante de diversos pleitos eleitorais (municipais e gerais)*”¹⁹

No caso em tela, é perceptível que o próprio TSE reconhece que a atual redação da súmula foi edificada sobre o entendimento convergente em apenas uma única eleição. Logo, é lícito concluir que sequer houve uma efetiva jurisprudência consolidada dessa matéria por duas eleições sucessivas (municipal e geral). Desse modo, não se forma aqui um conceito suficiente de “*jurisprudência dominante*” sobre esse tema, cuja exigência pelo Código de Processo Civil é uma condição inafastável para a edição de um

¹⁷ Expressão textual do voto do Ministro Henrique Neves no PA nº 323–45.

¹⁸ Art. 926. [...] § 1º Na forma estabelecida e segundo os pressupostos fixados no regimento interno, os tribunais editarão enunciados de súmula correspondentes a sua jurisprudência dominante.

¹⁹ ZILIO, Rodrigo López; GONÇALVES, Luiz Carlos dos Santos. **Comentários às Súmulas do TSE**, Editora Juspodivm, 2017, p. 106.

enunciado sumular. Enfim, o primeiro argumento a indicar a necessidade de revisitação do teor da Súmula nº 19 é a inexistência de jurisprudência dominante sobre a matéria!

No mesmo sentido, pondera-se que o próprio precedente que representou a mudança de orientação do TSE sobre o tema e que embasa o texto da atual Súmula nº 19 – que é a Consulta nº 433-44/DF²⁰ – faz menção a dois precedentes (REspe nº 74-27/PR²¹; REspe nº 93-08/AM²²) que não foram decididos à unanimidade pelo Pleno e se referem à inelegibilidade da alínea *j* (não tratando, pois, de casos relativos à alínea *d*). Observa-se, no caso, que essas duas causas de inelegibilidade (alínea *d* e alínea *j*) não guardam redação idêntica, ainda que mereçam uma interpretação uniforme. Esses fatos demonstram que o TSE estava longe de ter uma “*jurisprudência dominante*” sobre o tema em apreço, além de indicar certa dúvida sobre a observância da regra contida no §2º²³ do art. 926 do Código de Processo Civil.

Enfim, malgrado seja certo que a modificação da jurisprudência do TSE e as alterações de suas resoluções “*entrarão em vigor na data de sua publicação, não se aplicando à eleição que ocorra até um ano da data de sua vigência (CF, art. 16)*” (art. 5º, *caput*, Res.-TSE nº 23.472/2016) e seja

20CONSULTA. LEI COMPLEMENTAR Nº 135/2010. APLICAÇÃO RETROATIVA. ALÍNEA D. TSE. MANIFESTAÇÃO. EXISTÊNCIA. CONTAGEM DE PRAZO. TERMO INICIAL E FINAL. DATA DAS ELEIÇÕES. CONHECIMENTO PARCIAL. [...] 2. O prazo de inelegibilidade de 8 (oito) anos previsto na alínea d do inciso I do art. 1º da LC nº 64/90 deve ter início na data da eleição do ano da condenação por abuso de poder, expirando no dia de igual número de início do oitavo ano subsequente, como disciplina o art. 132, § 3º, do Código Civil, seguindo a mesma regra estabelecida para a alínea j do mesmo dispositivo legal, nos moldes do que decidido no julgamento do REspe nº 74-27 (Fênix/PR) e do REspe nº 93-08 (Manacapuru/AM). [...]

21 RECURSO ESPECIAL. ELEIÇÕES 2012. REGISTRO DE CANDIDATURA. CONTAGEM DO PRAZO. ART. 1º, I, J, DA LC Nº 64/90. TRANSCURSO DO PRAZO. ALTERAÇÃO JURÍDICA SUPERVENIENTE. CONFIGURAÇÃO. PROVIMENTO. 1. O prazo de inelegibilidade de 8 (oito) anos previsto na alínea j do inciso I do art. 1º da LC nº 64/90 deve ser contado da data da eleição, como disciplina o art. 132, § 3º, do Código Civil, expirando no dia de igual número de início. [...]. (REspe nº 74-27/PR – j. 09.10.2012)

22 INELEGIBILIDADE – PRAZO – ALÍNEA J DO INCISO I DO ARTIGO 1º DA LEI COMPLEMENTAR Nº 64/1990 – TERMO INICIAL. A teor do disposto na alínea j do inciso I do artigo 1º da Lei Complementar nº 64/1990, o termo inicial da inelegibilidade nela prevista coincide com a eleição na qual praticado o desvio de conduta. (REspe nº 93-08/AM – j. 20.06.2013)

23 Art. 926 [...] § 2º Ao editar enunciados de súmula, os tribunais devem ater-se às circunstâncias fáticas dos precedentes que motivaram sua criação.

possível ao Tribunal, *“a qualquer tempo, altere a sua jurisprudência para as eleições que se realizarem após um ano, contado da data da deliberação final do Plenário”* (art. 5º, §1º, Res.–TSE nº 23.472/2016), pondera-se que existem razões suficientes para concluir que a superação desses enunciados sumulares e sua aplicação imediata encontra espaço no atual arranjo normativo.

Com efeito, cabe consignar que não caracteriza modificação da jurisprudência, a teor do art. 5º, §3º, da Res.–TSE nº 23.472/2016, *“a análise das circunstâncias de casos concretos que demonstrem a inaplicabilidade do entendimento consolidado, as quais deverão ser objetivamente identificadas e justificadas”* (inciso I).

No caso em tela, busca-se, agora, identificar e justificar, de modo objetivo, as razões para demonstrar *“a inaplicabilidade do entendimento consolidado”* no teor dos referidos enunciados.

Em forçado resumo, pois: **i)** os enunciados foram, respectivamente, modificado (Súmula nº 19) e criado (Súmula nº 69) em maio de 2016; **ii)** a LC nº 64/90, que deu causa ao reajuste e criação das súmulas, foi aplicada, até então, a apenas duas eleições (2012 e 2014); **iii)** a edição do teor dos enunciados levou em conta uma convergência (eventual) em uma única eleição geral (2014), e nunca teve consenso sequer em um único pleito municipal; **iv)** a LC nº 64/90 não apresenta uma nomenclatura uniforme para definir os prazos de inelegibilidade; **v)** no caso de abuso de poder, a legislação adotou a expressão oito anos *“seguintes”* (alínea *d*) ou *“subsequentes”* (inciso XIV do art. 22) à eleição em que reconhecido o ilícito; **vi)** a contagem do prazo de inelegibilidade na forma do art. 132 do Código Civil guarda uma incompatibilidade sistêmica com as condenações eleitorais, cujo termo inicial é a data da eleição, pois esse evento é vinculado ao calendário comum e a rotatividade desse calendário cria indesejáveis inelegibilidades lotéricas; **vii)** a contagem do prazo de restrição ao direito de elegibilidade pela data da eleição e na forma dia a dia representa uma métrica desconexa da complexidade do regime eleitoral brasileiro, que exige a realização de eleições sucessivas – por decorrência da cláusula pétrea do voto periódico (art. 60, §4º, II, da

CFRB); **viii)** a imposição de prazos de restrição ao direito de elegibilidade distintos para fatos idênticos apenas por força do capricho do calendário eleitoral – conferindo restrições diversas para o mesmo fato – ofende o princípio da isonomia e se configura em uma “*discriminação juridicamente intolerável*”; **ix)** a referência legislativa a “*8 anos subsequentes à eleição*” indica que a inelegibilidade efetivamente cessa no término do ano civil que sucede a eleição que reconheceu o abuso, ou seja, no dia 31 de dezembro do oitavo ano após a eleição; **x)** porque a inelegibilidade decorrente de condenação eleitoral se afeiçoa com a decisão condenatória colegiada ou definitiva, o prazo de inelegibilidade de 08 anos previsto (nas alíneas “d” e “j”) dificilmente terá exigibilidade jurídica integral – sobretudo porque somente assim o seria quando a decisão geradora da inelegibilidade fosse proferida antes da data da eleição (e a AIME só é ajuizada após a diplomação, enquanto a AIJE e as demais representações cassatórias, em regra, após o registro das candidaturas); **xi)** a titularização dos direitos políticos passivos, porque potencializa um direito de representação política em um modelo de concorrência democrático, deve ser concretizada a partir da adequação ao estatuto jurídico eleitoral e, na mesma linha, do direito de igual consideração que todos os cidadãos possuem perante o Estado – que não pode, injustificadamente, conferir extensão de gozo de direitos fundamentais lastreado em critérios aleatórios e desvinculados da noção da democracia como um mecanismo de renovação política obtido através de processos eleitorais sucessivos.

Em síntese, parece claro que “a análise das circunstâncias de casos concretos” foram, aqui, “*objetivamente identificadas e justificadas*” para demonstrar “*a inaplicabilidade do entendimento consolidado*”.

Numa última nota, registra-se que o pleito eleitoral de 2020 sequer teve início formal, tendo em vista que as convenções partidárias somente se iniciarão em 31 de agosto de 2020 e os registros de candidatura somente ocorrerão a partir de 26 de setembro. É dizer, esse Tribunal Superior Eleitoral não teve oportunidade de analisar nenhum processo alusivo às eleições municipais de 2020, a revelar uma oportunidade ímpar para a revisão do entendimento cristalizado nos referidos enunciados sumulares, com vistas às eleições que se avizinham, aplicando-se já ao questionamento sob

análise.

DA APLICAÇÃO DO PRINCÍPIO DA ANUALIDADE

De outra parte, torna-se importante, ainda, tecer algumas ponderações referentes à anualidade eleitoral, previsto no art. 16 da Constituição Federal, prevendo que “[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”.

Aludido dispositivo constitucional tem como *ratio essendi* “a garantia da segurança jurídica inerente e necessária à estabilidade do regime democrático, de ordem a evitar o ‘efeito surpresa’”²⁴.

O art. 2º da Emenda Constitucional nº 107/2020 expressamente dispôs que “[n]ão se aplica o art. 16 da Constituição Federal ao disposto nesta Emenda Constitucional” – até mesmo porque, no atual contexto de pandemia, a irrestrita aplicação do princípio da anualidade, para impedir alterações no calendário, significa a negativa da própria realização do pleito eleitoral.

É dizer, por outras palavras, o aludido artigo 2º afasta o art. 16 da Constituição Federal nos limites expressos pela própria emenda constitucional, o que significa reconhecer que matérias pertinentes ao conceito de “processo eleitoral” que são estranhas ao texto da alteração constitucional promovida em 03 de julho de 2020 estão resguardados pela proteção da anualidade eleitoral.

Assim, em relação aos prazos estabelecidos em legislação infraconstitucional, a Emenda Constitucional previu, em seu art. 1º, § 2º, que “[o]s demais prazos fixados na Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, e na Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965, que não tenham transcorrido na data da publicação desta Emenda Constitucional e tenham como referência a data do pleito serão computados considerando-se a nova data das eleições de 2020”. Ou seja, o legislador constituinte expressamente destacou os prazos da Lei das Eleições e do Código Eleitoral, aplicáveis ao processo eleitoral,

²⁴ GOMES, José Jairo. *Direito Eleitoral*, 16ª ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2020, p. 368.

assentado que serão computados considerando-se a nova data das eleições.

Houve referência expressa nesse sentido, ainda, aos prazos de desincompatibilização (1º, § 3º, IV), **mas nenhuma referência fez aos prazos constantes do art. 1º, inciso I, da Lei das Inelegibilidades**. No ponto, ainda que a desincompatibilização guarde pertinência direta com o tema inelegibilidade (especificamente as relativas), registra-se que as causas materiais do art. 1º, I, da LC nº 64/90 são inelegibilidades de caráter absoluto – o que justifica uma distinção normativa e, mesmo, jurisdicional.

José Jairo Gomes, ao discorrer sobre a norma do art. 16 da Constituição, assevera:

“A previsibilidade do arcabouço normativo incidente no processo eleitoral reforça a segurança jurídica e propicia a normalidade e legitimidade do pleito. **A alteração da norma aplicável durante ou já em momento próximo ao início do processo eleitoral pode prejudicar alguns candidatos e/ou partidos políticos ou beneficiar outros**”²⁵.

Ao dispor exclusivamente sobre a aplicação dos prazos da Lei nº 9.504/97 e do Código Eleitoral ao processo eleitoral, bem como dos prazos de incompatibilidade, pareceu claro que o legislador constituinte derivado – ao expressamente dizer que prazos com “**referência (n) a data do pleito serão computados considerando-se a nova data das eleições de 2020**” – teve o cuidado de ressalvá-los quanto à incidência do princípio da anualidade eleitoral.

Contudo, ao não fazer menção aos prazos ditados pelo art. 1º, inciso I, da Lei das Inelegibilidades, o constituinte derivado colocou essa “regra do jogo” fora do alcance da reforma constitucional. **É dizer, tais prazos não “serão computados considerando-se a nova data das eleições de 2020”**.

Ou seja, fosse a intenção do legislador constituinte derivado igualmente excepcionar os prazos de inelegibilidade absoluta da LC nº 64/90, ele teria consignado que igualmente seriam “**computados considerando-se a nova data das eleições de 2020**”, como fez com os demais prazos legais. Esse acréscimo, aliado ao entendimento cristalizado nos enunciados

²⁵ Op. cit., p. 368. grifo acrescido.

nº 19 e 69 de súmulas dessa Corte, colocaria a salvo candidatos inelegíveis em 4 de outubro de 2020, dia em que seriam realizadas as eleições, não fosse a grave excepcionalidade que levou à edição da alteração constitucional.

De outra parte, como dito, a leitura dos dispositivos contidos na EC nº 107/2020, mais de uma vez (*v.g.*, art. 1º, §2º; art. 1º, §3º, IV), indica que esse texto *“optou por não devolver prazos já preclusos, exatamente para não introduzir fator de perturbação do processo eleitoral de 2020”*²⁶. Nesse cenário, porque o prazo das inelegibilidades absolutas não foram expressamente vinculados pelo constituinte derivado à data da nova eleição e porque a alteração de marco temporal de (in)elegibilidade em julho do ano eleitoral é fator de instabilidade das regras do jogo (além de manobra promovida diante de um quadro eleitoral hipoteticamente desenhado, a indicar a viabilidade de que a lei produza efeitos previamente direcionados para determinados atores concretos do processo eleitoral vindouro), permite-se formar uma exegese preservadora do ambiente de segurança jurídica, anotando-se, assim, que as mudanças promovidas tardiamente no texto constitucional *“não podem atingir a substância da disputa, seja para beneficiar ou prejudicar candidatos, para afastar do pleito quem nele tinha participação garantida ou para incluir os que originariamente impedidos”*.

Outrossim, embora a Emenda Constitucional tenha sido editada em um contexto de absoluta anormalidade, decorrente da grave pandemia desencadeada pelo surgimento do Coronavírus, **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.**

Conforme destacou a Ministra Rosa Weber, ao indeferir a medida cautelar apresentada nos autos da ADI ²⁷, consignou que:

26 CASTRO, Édson de Resende. **A nova campanha eleitoral**. Pinheiro, Igor Pereira (Coord.); Coura, Alexandre Basílio; Castro, Edson de Resende; Silva, Henrique Neves da; Jorge, Higor Vinicius Nogueira; Oliveira, João Paulo; Zilio, Rodrigo López. São Paulo: Editora JH Mizzuno, 2020. No prelo.

27 ADI nº 6359, rel. Ministra Rosa Weber, decisão monocrática publicada no DJe em 7 de abril de 2020.

22. Em tempos de incerteza, a preservação dos procedimentos estabelecidos de expressão da vontade popular, das instituições conformadoras da democracia, não obstante sua falibilidade, pode ser uma das poucas salvaguardas da normalidade. A democracia, de fato, nunca se realiza sob condições perfeitas: é, sempre, a democracia possível, é sempre vir a ser. Na democracia, como na vida, o perfeito é inimigo do bom.

Diante das medidas excepcionais de enfrentamento à pandemia da COVID-19, a ideia de ampliar prazos eleitorais, com a antecedência buscada, pode ser tentadora. A história constitucional, porém, recomenda que, especialmente em situações de crise, se busque, ao máximo, a preservação dos procedimentos estabelecidos. Como pontificou Abraham Lincoln, a propósito das eleições de 1864, que ele preferiu disputar a suspender, ainda que em plena Guerra Civil: “a eleição é uma necessidade. Não podemos ter um governo livre sem eleições”.

Os prazos de inelegibilidade ditados pela LC nº 64/90 atendem a expresso comando constitucional plasmado no art. 14, § 9º, da Constituição Federal, *“a fim de proteger a probidade administrativa, a moralidade para exercício de mandato considerada vida pregressa do candidato, e a normalidade e legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico ou o abuso do exercício de função, cargo ou emprego na administração direta ou indireta”*.

E pessoas condenadas pela prática de abuso de poder econômico, político ou de autoridade cometida nas eleições de 2012 estariam inelegíveis para o pleito que se avizinha, sendo o questionamento que ora se formula decorrente exclusivamente de uma Emenda Constitucional editada em um momento de crise absoluta na saúde pública, uma ocasião em tudo e por tudo excepcional. Todavia, em momentos como tais não pode descuidar da segurança jurídica e da isonomia que deve pautar a disputa eleitoral, com o afastamento da aplicação de prazos de inelegibilidades decorrentes de comando constitucional (art. 14, § 9º), por força exclusivamente de uma norma editada em um momento de excepcionalidade.

Uma coisa é a louvável edição de uma norma que tenha por fi-

normalidade a preservação da saúde e integridade de eleitores, outra, totalmente dissociada deste nobre propósito, é interpretá-la de modo a distanciar-se de caros valores constitucionais – como o da segurança jurídica, isonomia, proibição administrativa, moralidade e proteção da normalidade e legitimidade das eleições contra a interferência do poder econômico e do abuso de cargo ou função pública.

Repise-se: o objetivo do legislador foi o de preservar a saúde pública e não o de permitir, com base em regras editadas em uma situação de crise, um divórcio com o regime democrático de direito, beneficiando indevidamente candidatos que por força de princípios constitucionais, em última análise, estariam afastados do pleito. Assim deve ser interpretada a Emenda Constitucional nº 107/2020.

De tal forma, seja pela superação do entendimento plasmado nos enunciados nº 19 e nº 69 da Súmula desse Tribunal, seja pela interpretação das alterações promovidas Emenda Constitucional nº 107/2020, à luz de preceitos constitucionais, a resposta positiva ao questionamento formulado é medida que se impõe!

Diante o exposto, o Ministério Público Eleitoral manifesta-se: i) pelo processamento em conjunto da presente consulta com o procedimento formalizado a partir do Ofício nº 110/2020, datado de 25 de junho de 2020, dessa Procuradoria-Geral Eleitoral encaminhada ao Exmo. Sr. Ministro Presidente desse egrégio TSE; ii) pelo acolhimento do pedido de revisão dos enunciados nº 19 e 69 da Súmula desse Tribunal, passando a constar que essas causas de inelegibilidade devem se protrair *“até o final do período dos oito anos civis seguintes por inteiro”*; iii) pela fixação de novo enunciado para a Súmula nº 19 do TSE, nos seguintes termos: *“O prazo de inelegibilidade decorrente da condenação por abuso do poder econômico ou político tem início no dia da eleição em que este se verificou e se estende até o final do período dos oito anos civis seguintes por inteiro”*; iv) pela fixação de novo enunciado para a Súmula nº 69 do TSE, nos seguintes termos: *“Os prazos de inelegibilidade previstos nas alíneas j e h do inciso I do art. 1º da LC nº 64/90 têm termo inicial no dia do primeiro turno da eleição e se estende até*

Ministério Público Eleitoral
Procuradoria-Geral Eleitoral

o final do período dos oito anos civis seguintes por inteiro”; v) subsidiariamente, pelo cancelamento dos enunciados nº 19 e 69 da Súmula de jurisprudência desse Tribunal; vi) enfim, pela **resposta positiva** ao questionamento formulado na consulta.

Brasília, 12 de agosto de 2020.



RENATO BRILL DE GÓES
Vice-Procurador-Geral Eleitoral