



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

SUSPENSÃO DE LIMINAR E DE SENTENÇA Nº 3104 - AL (2022/0123676-1)

RELATOR : **MINISTRO PRESIDENTE DO STJ**
REQUERENTE : PARTIDO SOCIALISTA BRASILEIRO ALAGOAS - AL - ESTADUAL
ADVOGADOS : EDUARDO LUIZ DE PAIVA LIMA MARINHO - AL007963
HENRIQUE CORREIA VASCONCELLOS - AL008004
YURI DE PONTES CEZARIO - AL008609
DANILO PEREIRA ALVES - AL010578
JOÃO MARCEL BRAGA MACIEL VILELA JUNIOR - AL014164B
REQUERIDO : TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE ALAGOAS
INTERES. : ESTADO DE ALAGOAS - ASSEMBLEIA LEGISLATIVA
INTERES. : ESTADO DE ALAGOAS
PROCURADORES : PEDRO JOSÉ COSTA MELO - AL009797
LÍVIA DE OLIVEIRA LAGE - AL011239B
EVANDRO PIRES DE LEMOS JÚNIOR - AL011483

DECISÃO

Trata-se de pedido de suspensão de liminar e de sentença formulado por PARTIDO SOCIALISTA BRASILEIRO ALAGOAS - AL - ESTADUAL em face de *decisum* proferido pelo Desembargador Vice-Presidente do Tribunal de Justiça do Estado de Alagoas no exercício da Presidência.

Na origem, o Partido Socialista Brasileiro ajuizou ação ordinária, com pedido de tutela provisória de urgente, perante a Justiça do Estado de Alagoas. Em referido feito, conforme consta da aludida decisão ora impugnada, a agremiação partidária suscitou a inconstitucionalidade da Lei estadual n. 8.576, de 19 de janeiro de 2022, que disciplina as eleições indiretas para os cargos de Governador e de Vice-Governador daquela unidade da Federação, na hipótese de vacância ocorrida nos dois últimos anos do mandato.

O autor da ação ordinária apontou os seguintes vícios, que sob sua óptica levariam ao conflito do diploma local com a Constituição Federal (e-STJ fl. 68):

a) previsão de registro de candidatura e de votação em separado para governador e vice, o que representaria afronta ao princípio da unidivisibilidade de chapa; b) previsão no edital de possibilidade de eleição por maioria simples, em afronta à Constituição, que prevê a necessidade de obtenção de maioria absoluta; c) previsão de voto aberto, em violação ao livre exercício do sufrágio; d) violação ao devido processo legal, à ampla defesa e ao contraditório, ante a ausência de previsão de produção de prova em caso de apresentação de

impugnação ou recurso.

Nesse contexto, o partido requereu a concessão de tutela de urgência, para "*suspender todos os efeitos do edital de convocação das eleições indiretas para o preenchimento dos cargos de governador e vice-governador do Estado de Alagoas expedido pelo Presidente da Assembleia Legislativa de Alagoas, e, por consequência lógica, as eleições indiretas marcadas para o dia 02/05/2022, às 10 horas*" (e-STJ fl. 143). No mérito, postulou a nulidade do edital de convocação e a declaração incidental de "*inconstitucionalidade do art. 4º da Lei Estadual nº 8.576/2022*" (e-STJ fl. 143).

O Juízo da 18ª Vara Cível da Capital concedeu a tutela urgente e determinou a suspensão de todos os efeitos do edital, resultando na suspensão do pleito marcado para o dia 2/5/2022, às 10h00.

Contra tal *decisum*, o Estado de Alagoas formulou junto ao Tribunal de Justiça local pedido de suspensão de liminar e de sentença. O ente estatal apresentou as seguintes alegações, conforme se vê da decisão proferida pelo Vice-Presidente da Corte (e-STJ fls. 69-71):

Em seus argumentos, sustenta que a Lei Estadual nº 8.576/2022, que fundamentou o edital de convocação para as eleições, ao menos nos pontos objeto de questionamento na ação originária, observou estritamente a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. Informa que o STF, recentemente, na ADI 1057/BA, decidiu que, quando o Estado-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, já que o constituinte originário não tratou sobre o tema, abrindo margem para que os entes façam sua regulamentação. Aduz que o Supremo esclareceu, inclusive, que sequer precisaria reproduzir o modelo federal previsto no art. 81, §1º da CF/1988, não sendo, portanto, de reprodução obrigatória. Assim, defende que cai por terra a maior parte dos argumentos utilizados na decisão de primeiro grau.

Acrescenta que, no julgamento da ADI 4298 do Tocantins, o STF decidiu que a regra inserida no art. 28 da Constituição Federal é aplicável somente às eleições diretas, inclusive em relação à observância ao artigo 77 da Constituição. Sustenta que não é aplicável ao caso o princípio da "univisibilidade" de chapa, tendo em vista que este se fundamenta no art. 77, §1º, da CF/1988 e no art. 102 da Constituição Estadual, dispositivos que só são aplicáveis no caso de eleições diretas, afinal, é o art.81 da Constituição Federal que especificamente versa sobre o procedimento de eleição indireta para a Chefia do Executivo em caso de dupla vacância. Com base no mesmo fundamento, argumenta que é possível a realização de votação por maioria simples, pois a

previsão da maioria absoluta está inserida no art. 77, §2º, da CF/1988, bem como no art. 102, §1º, da Constituição Estadual. Ademais, elucida que a decisão de primeiro grau partiu de uma interpretação equivocada do art. 4º da Lei Estadual nº 8.576/2022, tendo em vista que, “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 a decisão judicial se equivoca ao entender que cada cargo está sujeito a um quorum de votação diferenciado, quando em verdade previu dois turnos de votação.”

Argumenta, ainda, que é possível a realização de eleição por meio de voto aberto e que a decisão de primeiro grau, mais uma vez, se baseou em dispositivo não aplicável às eleições indiretas (art. 14 da CF/1988). Nesse sentido, relata que “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”. Alega que não é aplicável a legislação eleitoral, pois a questão trazida aos autos versa sobre ato interna corporis da Assembleia Legislativa, e afirma que a decisão de primeiro grau, apesar de inicialmente consignar que o caso não diz respeito a matéria eleitoral, utiliza fundamentos previstos na legislação eleitoral.

Expõe que a decisão causa grave lesão à ordem jurídico-constitucional e administrativa, haja vista que impede o regular funcionamento dos poderes executivo e legislativo estadual, paralisando a escolha dos sucessores do governador e do vice-governador do Estado de Alagoas, existindo, em verdade, periculum in mora inverso. Além disso, defende que a decisão acarreta lesão à ordem pública na vertente jurídico-processual, “assim entendida como aquela decisão jurisdicional que viola regras processuais comezinhas e, conseqüentemente, o devido processo legal”. Assim, defende que “no caso em apreço, a aventura processual promovida pelo Partido Socialista Brasileiro, a pretexto de perseguir a nulidade do edital de convocação das eleições indiretas para o cargo de Governador e Vice-Governador do Estado de Alagoas, flagrantemente utiliza-se de artifício processual ação ordinária no primeiro grau de

jurisdição desta Justiça Estadual como sucedâneo de Ação Direta de Inconstitucionalidade, burlando a regra de competência para julgamento da questão pelo Supremo Tribunal Federal, na forma do art. 102, I, "a", da CF1, e, conseqüentemente, vulnerando a cláusula geral do devido processo legal, pilar central do ordenamento jurídico-processual."

No exercício da Presidência, o Desembargador Vice-Presidente deferiu em parte o pedido, suspendendo a tutela urgente concedida pelo Juízo de primeiro grau, mas indeferindo o pleito de que cautelarmente fossem suspensos quaisquer futuros atos oriundos daquele Juízo.

Da decisão ora impugnada, acostada às e-STJ fls. 68-81, identifica-se que foram dois, em síntese, os fundamentos para acolher o pedido do Estado de Alagoas: I) presença de grave lesão à ordem pública, pois a paralisação da escolha dos sucessores do Governador e do Vice-Governador impediria o regular funcionamento dos Poderes Executivo e Legislativo estaduais, provocando desorganização administrativa do ente público; II) utilização pelo partido político, em vez de ação de controle concentrado de constitucionalidade, de indevida ação ordinária, onde é permitido apenas controle difuso, pois, *"no caso dos autos, a declaração de inconstitucionalidade se confunde, efetivamente, com o pedido principal"* (e-STJ fl. 79).

Contra a supramencionada decisão proferida no âmbito do TJ/AL insurgiu-se o Diretório Estadual do Partido Socialista Brasileiro (PSB) em Alagoas. De início, defendeu a possibilidade de apreciação do feito no período de plantão judiciário, pois o ato impugnado fora proferido no dia 29/4/2022 e a eleição em comento está agendada para as 10 horas do dia 2/5/2022, segunda-feira.

Aduziu ser parte legítima para propositura do presente feito, citando julgados desta Corte e do Supremo Tribunal Federal, que assentariam a tese de que, em caráter excepcional, pessoas jurídicas de direito privado podem formular pedidos de contracautela, quando na defesa de interesses públicos. Mencionou a STA-AgR 778/ES (STF, Plenário, Rel. Min. Dias Toffoli, j. 24/5/2019), SLS-AgR 1.956/ES (STJ, Corte Especial, Rel. Min. Francisco Falcão, j. 4/3/2015) e a decisão monocrática proferida pelo Ministro Humberto Martins, em 2/12/2021, na SLS 3.033/RJ.

Ainda quanto à alegada legitimidade das agremiações partidárias, defendeu que a ação proposta na origem versaria sobre interesse coletivo e que, como os partidos *"exercem múnus público de resguardar a ordem democrática"* e *"são abastecidos de verbas públicas, através de orçamento definido pela União, por intermédio do fundo partidário e do fundo especial de financiamento de campanha"* (e-STJ fl. 10), figurariam como legitimados para provocar o incidente de suspensão.

Reiterou as alegações de grave lesão aos bens jurídicos protegidos pelas Leis n. 8.437/92 e n. 12.016/09 - no particular, à ordem pública e ao interesse social - por parte do Presidente da Assembleia Legislativa do Estado de Alagoas, ao disciplinar as eleições indiretas convocadas com fundamento na referida Lei estadual n. 8.576/2022 e no edital de convocação.

O requerente impugnou, ainda, o fundamento adotado no TJ/AJ, no sentido do uso indevido de ação ordinária para obter pronunciamento de controle concentrado

de constitucionalidade. Para tanto, asseverou que *"no caso ora analisado, a declaração de inconstitucionalidade requerida não pretendeu exclusivamente a declaração de inconstitucionalidade da lei. Ao revés, a análise da constitucionalidade do diploma foi provocada como fundamento da causa de pedir, sendo certo que a controvérsia constitucional, longe de identificar-se como objeto único da demanda, representa simples questão prejudicial, necessária à resolução do litígio principal, o que é plenamente possível pela via da Ação Ordinária"* (e-STJ fl. 18).

Sustentou haver ofensa à legislação infraconstitucional. Diz que o Código Eleitoral exige a formação de chapa única e indivisível para a disputa dos cargos de Governador e Vice-Governador, em alinhamento com o disposto nos arts. 28 e 77, § 1º, da Constituição Federal e 102, § 1º, da Constituição local. O instrumento convocatório da eleição indireta a ser realizada em Alagoas, no entanto, contaria com a previsão de que *"tanto o registro de candidatura quanto a votação serão realizados separadamente/individualmente para cada cargo"* (e-STJ fl. 22).

Acrescentou novo vício do edital e da lei local, que consistiria no fato de que *"a votação para a escolha do governador do Estado far-se-á por maioria absoluta dos votos, enquanto que a exigência para o cargo de vice-governador é de maioria simples"* (e-STJ fl. 26). Tal previsão ofenderia a *"regra contida no art. 77, §2º, da Constituição Federal e no § 1º do art. 102 da Constituição Estadual, que preveem a necessidade de obtenção da maioria absoluta dos votos na eleição para os cargos de governador e vice"* (e-STJ fl. 27).

O autor apontou que a previsão de voto aberto, conforme a disciplina local para o pleito, desrespeitaria o livre exercício do sufrágio. Registrou que, *"em que pese o Supremo Tribunal Federal já ter se posicionado a respeito do tema em alguns precedentes, em especial na ADI nº 1.057-3, adotando como regra a votação aberta"* (e-STJ fl. 29), no caso haveria ofensa a dispositivos do Código Eleitoral e da Constituição Federal, uma vez que *"15 (quinze) dos 27 (vinte e sete) deputados estaduais aptos a votarem na eleição indireta são de um único partido, formando a maioria absoluta do eleitorado"* (e-STJ fl. 30).

Ainda quanto a supostas ofensas à legislação infraconstitucional, o autor arguiu que a disciplina dos prazos para registro de candidatura, impugnações e apresentação de defesa seria omissa acerca do devido processo legal quanto ao processamento das impugnações aos registros de candidatura, nesses termos: *"Qual o prazo para apresentação de defesa? Quais os prazos e meios para produção das provas a serem requeridas pelos impugnados? Há direito à contraprova ou alegações finais a respeito das provas produzidas"* (e-STJ fl. 36).

Por fim, alegou que também não se sustentaria a fundamentação adotada pelo ato impugnado, concernente à identificada lesão à ordem pública. É que restaria claro da decisão do Juízo de primeira instância que, *"durante a suspensão da eleição, em virtude das evidente irregularidades do Edital de Convocação da Eleição Indireta, o Poder Executivo Estadual continuaria a ser comandado pelo já Governador em exercício, o Presidente do Tribunal de Justiça do Estado de Alagoas"* (e-STJ fl. 20), o que sob a óptica do peticionante demonstraria a ausência de descontinuidade administrativa.

Nesse contexto, requereu a suspensão da decisão proferida no âmbito do

Tribunal a quo, "restaurando-se, por conseguinte, o decisum de primeiro grau prolatado no processo nº 0713378-79.2022.8.02.0001, em trâmite na 18ª Vara Cível de Maceió/AL, que suspendeu todos os efeitos do edital de convocação das eleições indiretas para o preenchimento dos cargos de governador e vice-governador do Estado de Alagoas" (e-STJ fl. 41).

Vieram-me conclusos os autos em 30/4/2022, em razão de declarada suspeição do eminente Ministro Presidente deste Superior Tribunal de Justiça (e-STJ fl. 192).

É o relatório. Decido.

De acordo como regime geral de contracautela (Leis n. 8.038/90, n. 8.347/92 e n. 12.016/09), o incidente de suspensão tem seu cabimento restrito às ações movidas contra o Poder Público ou seus agentes, a requerimento do Ministério Público ou da pessoa jurídica interessada, em caso de manifesto interesse público ou de flagrante ilegitimidade, e para evitar lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia públicas.

É também requisito para a viabilidade da medida a identificação da natureza da questão jurídica deduzida no processo no qual proferida a decisão a ser suspensa. Na hipótese em comento, vê-se claramente do quanto relatado, com transcrições das razões deduzidas pelo autor, que a solução da controvérsia exige, em relação a várias alegações, a análise de matéria de estatura constitucional.

Assim, convém citar a previsão do *caput* do art. 25 da Lei n. 8.038/90, que "institui normas procedimentais para os processos que especifica, perante o Superior Tribunal de Justiça e o Supremo Tribunal Federal":

Art. 25 - Salvo quando a causa tiver por fundamento matéria constitucional, compete ao Presidente do Superior Tribunal de Justiça, a requerimento do Procurador-Geral da República ou da pessoa jurídica de direito público interessada, e para evitar grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia pública, suspender, em despacho fundamentado, a execução de liminar ou de decisão concessiva de mandado de segurança, proferida, em única ou última instância, pelos Tribunais Regionais Federais ou pelos Tribunais dos Estados e do Distrito Federal. (grifo acrescido)

A propósito, consta da petição inicial protocolizada neste Superior Tribunal de Justiça que "a análise da constitucionalidade do diploma foi provocada como fundamento da causa de pedir, sendo certo que a controvérsia constitucional, longe de identificar-se como objeto único da demanda, representa simples questão prejudicial, necessária à resolução do litígio principal, o que é plenamente possível pela via da Ação Ordinária" (e-STJ fl. 18).

Não recusa o autor, portanto, o fato de que há fundamento constitucional deduzido na ação proposta na origem, ainda que em caráter de "simples questão prejudicial". Quanto ao ponto, de relevo a transcrição de um dos pedidos de mérito na ação em curso na origem: "declarar incidentalmente a inconstitucionalidade do art. 4º

da Lei Estadual nº 8.576/2022" (e-STJ fl. 143).

Assim, eventual declaração positiva ou negativa de inconstitucionalidade deveria, no trâmite processual regular, ser impugnada, em tese, mediante recurso extraordinário para o Supremo Tribunal Federal. Logo, também por tal motivo sobressai a incompetência da Presidência do STJ para análise do incidente de suspensão, conforme se extrai da norma do *caput* do art. 4º da Lei n. 8.437/92:

Art. 4º Compete ao presidente do tribunal, ao qual couber o conhecimento do respectivo recurso, suspender, em despacho fundamentado, a execução da liminar nas ações movidas contra o Poder Público ou seus agentes, a requerimento do Ministério Público ou da pessoa jurídica de direito público interessada, em caso de manifesto interesse público ou de flagrante ilegitimidade, e para evitar grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia públicas. (grifo acrescido)

Nesse contexto, afigura-se incabível a propositura do presente incidente de suspensão perante esta Corte Superior, nos termos da jurisprudência consolidada no âmbito do STJ. Confira-se:

AGRAVO INTERNO NA SUSPENSÃO DE SEGURANÇA. SERVIDOR PÚBLICO. RECEBIMENTO EM PECÚNIA DE FÉRIAS NÃO GOZADAS. QUESTÃO JURÍDICA DA AÇÃO DE ORIGEM. NATUREZA CONSTITUCIONAL. DECISÃO AGRAVADA. FUNDAMENTOS NÃO INFIRMADOS.

1. Havendo concorrência de matéria constitucional e infraconstitucional, prevalece a competência da Presidência do Supremo Tribunal Federal para a apreciação do pedido de suspensão.

2. Mantém-se a decisão agravada cujos fundamentos não foram infirmados.

3. Agravo interno desprovido.

(AgInt na SS 3.085/PI, Rel. Ministro JOÃO OTÁVIO DE NORONHA, CORTE ESPECIAL, julgado em 24/09/2019, DJe 27/09/2019)

Ainda que alegue o peticionante haver ocasional questionamento da lei estadual perante a Constituição, igualmente não se revela cabível a formulação do pedido de suspensão junto ao Superior Tribunal de Justiça:

AGRAVO INTERNO. SUSPENSÃO DE LIMINAR E DE SENTENÇA. ALEGAÇÃO DE OFENSA À ORDEM PÚBLICA. PROGRAMA DE DESESTATIZAÇÃO. ESTADO DE SÃO PAULO. LEI ESTADUAL N. 17.056/2019. MATÉRIA INFRACONSTITUCIONAL LOCAL E CONSTITUCIONAL. DECISÃO MONOCRÁTICA. INDEFERIMENTO DA TUTELA RECURSAL. INCOMPETÊNCIA DO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. NÃO CONHECIMENTO. INEXISTÊNCIA DE ELEMENTOS HÁBEIS PARA

INFIRMAÇÃO DOS FUNDAMENTOS DA DECISÃO IMPUGNADA.

1. A suspensão de liminar é medida excepcional de contracautela cuja finalidade é evitar grave lesão à ordem, à saúde, à segurança ou à economia públicas (Leis n. 8.038/1990, 8.437/1992, 9.494/1997 e 12.016/2009).

2. Afasta-se a competência do Superior Tribunal de Justiça para apreciar pedido de suspensão se a questão discutida no feito originário refere-se a direito local - inconstitucionalidade de lei estadual.

3. Agravo interno desprovido.

(AgInt na SLS 2.557/SP, Rel. Ministro JOÃO OTÁVIO DE NORONHA, CORTE ESPECIAL, julgado em 07/04/2020, DJe 16/04/2020)

Delineados os contornos fáticos e processuais, evidenciando-se a incompetência do Superior Tribunal de Justiça para processamento e julgamento do incidente de contracautela, cumpre ressaltar a duvidosa legitimidade do partido ora requerente para figurar como autor deste feito, conforme precedente do STJ (AgRg na SLS 1.379/DF, Rel. Ministro Ari Pargendler, Corte Especial, j. 15/06/2011, DJe 23/09/2011).

Por fim, o contexto processual dos autos revela que o autor não formulou, perante este Superior Tribunal de Justiça, pedido de suspensão de liminar concedida contra o Poder Público.

Com efeito, o *decisum* proferido em desfavor do ente estatal já restou suspenso pela decisão ora impugnada. Assim, o que pretende o peticionante, a rigor, é obter, por meio do regime de contracautela, a restauração de medida liminar contrária aos interesses da Administração Pública, medida análoga ao efeito suspensivo ativo.

A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça possui julgados em sentido contrário à pretensão do ora requerente, conforme se vê da seguinte ementa:

AGRAVO REGIMENTAL. SUSPENSÃO DE LIMINAR E DE SENTENÇA. PEDIDO DE SUSPENSÃO DE SUSPENSÃO. NEGATIVA DE SEGUIMENTO DO PEDIDO SUSPENSIVO. PEDIDO SUSPENSIVO UTILIZADO COMO SUCEDÂNEO RECURSAL: "SUSPENSÃO DE SUSPENSÃO". DESCABIMENTO. AGRAVANTE NÃO INFIRMA FUNDAMENTAÇÃO DA DECISÃO ATACADA. ÓBICE DA SÚMULA 182/STJ. AGRAVO NÃO CONHECIDO.

I - Suspensa a liminar pelo Presidente do Tribunal Regional Federal da 1.ª Região, descabe novo pedido de suspensão da suspensão ao Superior Tribunal de Justiça, visando verdadeiro "efeito ativo" em suspensão de liminar.

II - Precedentes da Corte Especial do Superior Tribunal de Justiça e do Supremo Tribunal Federal.

III - Agravante que não infirma os fundamentos da decisão atacada.

Agravo regimental não conhecido.

(AgRg na SLS 2.084/PA, Rel. Ministro FRANCISCO FALCÃO, CORTE ESPECIAL, julgado em 02/12/2015, DJe 18/12/2015)

Ante o exposto, não conheço do pedido (art. 21, XIII, *b*, do RISTJ).

Publique-se. Intimem-se, com urgência.

Brasília, 30 de abril de 2022.

MINISTRO JORGE MUSSI
Vice-Presidente