



PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 1.282.553/RR

RELATOR: MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES

RECORRENTE: FUNDAÇÃO NACIONAL DO ÍNDIO - FUNAI

RECORRIDO: _____

PARECER ARESV/PGR Nº 787036/2022

RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. REPERCUSSÃO GERAL. TEMA 1190. VIOLAÇÃO À CLÁUSULA DA RESERVA DE PLENÁRIO. NULIDADE DO JULGAMENTO. SUSPENSÃO DOS DIREITOS POLÍTICOS. RESTRIÇÃO TEMPORÁRIA E LEGÍTIMA. APROVAÇÃO EM CONCURSO PÚBLICO DURANTE O LIVRAMENTO CONDICIONAL. CURSO DE FORMAÇÃO E POSSE. REQUISITOS CONSTITUCIONAIS E LEGAIS. NÃO PREENCHIMENTO. CONSONÂNCIA COM OS SISTEMAS INTERNACIONAIS DE PROTEÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS. PROVIMENTO DO RECURSO.

1. Recurso extraordinário *leading case* do Tema 1190 da sistemática da Repercussão Geral: “Possibilidade de investidura em cargo público, após aprovação em concurso, de pessoa com os direitos políticos suspensos e em débito com a Justiça Eleitoral, em razão de condenação criminal transitada em julgado”.
2. Viola a cláusula da reserva de plenário o afastamento de norma legal que esvazia a eficácia do preceito, mesmo sem a expressa declaração de inconstitucionalidade.



(Enunciado 10 da Súmula Vinculante).

PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

3. Nos termos do art. 15, III, da Constituição Federal, pormedida de política criminal, aquele que é condenado criminalmente de forma definitiva tem os seus direitos políticos temporariamente restringidos enquanto perdurarem os efeitos da condenação, descabendo atrelar a restrição dos direitos políticos ao *status libertatis* do acusado ou às medidas ressocializadoras aplicadas durante a execução penal, inclusive o livramento condicional. Precedentes do STF.

4. O gozo dos direitos políticos e a quitação das obrigações eleitorais são requisitos para a investidura em cargos públicos (Lei nº 8.112/90, II e III) que decorrem da Constituição Federal, a qual também previu que, para o acesso aos cargos públicos, haveriam de ser preenchidos os requisitos estabelecidos em lei em sentido formal e material.

5. A suspensão dos direitos políticos decorrente de condenação criminal definitiva é compatível com os objetos e os fins da Convenção Americana de Direitos Humanos e do Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos.

6. Proposta de tese de Repercussão Geral: *“É vedada a investidura em cargo público, após aprovação em concurso, de pessoa com os direitos políticos suspensos e em débito com a Justiça Eleitoral, em razão de condenação criminal transitada em julgado, especialmente em razão de crime hediondo, ainda que o apenado esteja em liberdade condicional e a aprovação no certame tenha ocorrido durante o cumprimento da pena, uma vez que o art. 15, III, da CF prevê a suspensão dos direitos políticos enquanto durarem os efeitos da condenação criminal transitada em julgado”*.



– Parecer pelo provimento do recurso para, desde logo, julgar improcedente o pedido veiculado na ação, com a fixação da tese sugerida.

PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Excelentíssimo Senhor Ministro Alexandre de Moraes,

Trata-se de recurso extraordinário, representativo do Tema 1190 da sistemática da Repercussão Geral, referente à possibilidade de investidura em cargo público, após aprovação em concurso, de pessoa com os direitos políticos suspensos e em débito com a Justiça Eleitoral, em razão de condenação criminal transitada em julgado.

Na origem, _____, então beneficiário de livramento condicional, ajuizou ação ordinária com o objetivo de obter tutela provisória para viabilizar sua participação em curso de formação e, uma vez sendo aprovado, tomar posse no cargo de auxiliar de indigenismo, após lograr êxito em concurso público da Fundação Nacional do Índio (FUNAI), regido pelo Edital nº 01/2010.

A participação no curso de formação, e posterior posse, foram obstadas administrativamente em razão da ausência de quitação eleitoral e da suspensão dos direitos políticos decorrentes de condenações criminais



definitivas (art. 12, *caput*, da Lei nº 6.368/76¹, em três oportunidades).

Após regular tramitação, o Juízo federal julgou improcedente a demanda com fundamento no art. 15, III, da Constituição Federal.

PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Interposta apelação, a Sexta Turma do Tribunal Regional Federal da 1ª Região – ao analisar o referido dispositivo constitucional em conjunto com a Lei de Execução Penal (arts. 1º, 10 e 11), a responsabilidade que há de ser imposta à Administração para ressocializar os presos e os princípios da dignidade da pessoa humana e da razoabilidade – afastou “o requisito constante no inciso III, artigo 5º da lei 8112/90 apenas quanto à obrigação eleitoral”, determinando “a nomeação e posse do autor para o cargo de Auxiliar de Indigenismo na FUNAI, caso tal óbice tenha sido o único a impedir sua nomeação e posse”.

Os embargos declaratórios foram rejeitados por não terem sido constatadas as omissões indicadas pela FUNAI.

Seguiu-se a interposição de recursos especial e extraordinário pela FUNAI, os quais foram admitidos pelo tribunal de origem.

No Superior Tribunal de Justiça, o recurso especial não foi

¹ Atualmente, o delito de tráfico de drogas encontra-se tipificado no art. 33 da Lei nº 11.343/06, diploma legal que revogou a Lei nº 6.386/76.



conhecido, sob o fundamento de que *“o aresto combatido tem fundamentação exclusivamente constitucional”*, sendo *“inviável o exame da insurgência neste âmbito, sob pena de usurpação da competência do Supremo Tribunal Federal”*.

No recurso extraordinário, interposto com base na alínea *a* do art. 102, III, da Constituição Federal, a FUNAI sustentou a violação aos arts. 5º,

PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

caput; 15, III e 37, I, da CF, tendo em conta que hão de ser cumpridas as disposições que regem o concurso público, inclusive a ausência de condenação por *“crime contra o Patrimônio, contra a Administração, contra a Fé Pública, contra os costumes e os previstos na Lei n 11.343/2006”*, prevista no edital do certame (item 2.1.6), e os requisitos para a investidura em cargo público, notadamente o gozo dos direitos políticos e a quitação com as obrigações eleitorais (art. 5º, II e III, da Lei nº 8.112/90).

Em contrarrazões, o recorrido alegou, preliminarmente, a ausência de Repercussão Geral e, no mérito, apontou a inexistência de violação aos artigos 5º e 37 da Constituição Federal, especialmente porque o cerne da demanda judicial seria afastar a prática de ato dito ilícito da Administração, a partir da ponderação dos valores em conflito à luz dos princípios da razoabilidade, da proporcionalidade e da dignidade da pessoa humana.

O recurso extraordinário teve reconhecida a Repercussão Geral, em acórdão assim ementado:



EMENTA: RECURSO EXTRAORDINÁRIO. SUSPENSÃO DOS DIREITOS POLÍTICOS POR CONDENAÇÃO TRANSITADA EM JULGADO. APROVAÇÃO DO APENADO EM CONCURSO PÚBLICO. POSSIBILIDADE DE INVESTIDURA NO CARGO. REPERCUSSÃO GERAL RECONHECIDA.

1. Revela especial relevância, na forma do art. 102, § 3º, da Constituição, a questão acerca da possibilidade de investidura em cargo público, após aprovação em concurso, de pessoa com os **PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

direitos políticos suspensos e em débito com a Justiça Eleitoral, em razão de condenação criminal transitada em julgado.

2. Repercussão geral da matéria reconhecida, nos termos do art. 1.035 do CPC.

A União e o Estado do Rio Grande do Sul requereram o ingresso na qualidade de *amici curiae*. Nas respectivas manifestações, defenderam a violação à cláusula da reserva de plenário pelo TRF da 1ª Região, bem como a autoaplicabilidade do art. 15, III, da CF, citando, para respaldar as suas alegações, o RE 601.182/MG (Tema 370).

Inclusão em pauta de julgamento providenciada em 24/1/2022, com publicação da pauta em 26/1/2022.

Os autos vieram à Procuradoria-Geral da República para parecer, após manifestação deste *Parquet* solicitando a regularização do trâmite processual, tendo em vista “a publicação da pauta de julgamento do presente processo antes da abertura da vista para colheita do parecer do Ministério Público”.

Eis, em síntese, o relatório.



PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

1. EXAME DO TEMA 1190 DA REPERCUSSÃO GERAL**1.1 Delimitação da controvérsia**

A pretensão deduzida no presente recurso extraordinário refere-se à possibilidade ou não de investidura em cargo público, após aprovação em concurso, de pessoa com os direitos políticos suspensos e em débito com a Justiça Eleitoral, em razão de condenação criminal transitada em julgado e cuja pena se encontra em execução por meio de livramento condicional.

A questão é constitucional por referir-se a eventual contrariedade do acórdão do TRF da 1ª Região à norma prevista no inciso III do artigo 15 da Constituição Federal, uma vez que o entendimento daquele tribunal afastou a necessidade de quitação eleitoral para fins de participação em curso de formação, e posterior posse, em cargo público, tendo em conta a função ressocializadora da pena por meio do trabalho, entendida como responsabilidade da Administração Pública.

Como destacado pelo Ministro Relator, *“é superlativa a relevância do tema constitucional discutido”*, especialmente porque se encontra *“em jogo, a ponderação entre as legítimas condições legais e editalícias para o exercício de cargo público e a necessidade de se estimular e promover a reinserção social da pessoa condenada criminalmente”*.

**PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Para o enfrentamento do tema, há de ser rememorado que o Supremo Tribunal Federal tem aplicado a hipótese constitucional de suspensão dos direitos políticos em razão de condenação criminal transitada em julgado, enquanto durarem seus efeitos, pontuando a ausência de violação ao princípio da individualização da pena (art. 5º, XLVI), conforme entendimento firmado no julgamento do Tema 370 da sistemática da Repercussão Geral (item 1.2).

Inexiste também violação do princípio da ampla acessibilidade ao serviço público (art. 37, I), notadamente porque os requisitos para investidura em cargo estão previstos em lei em sentido material e formal (Lei nº 8.112/90) e cumprem os parâmetros estabelecidos no julgamento do Tema 22 da sistemática da Repercussão Geral (item 1.3).

Por fim, há compatibilidade do regramento constitucional e legal brasileiro com a disciplina dos sistemas internacionais de proteção dos direitos humanos, considerando as disposições da Convenção Americana de Direitos Humanos (CADH), notadamente o art. 23.1, “c”, e do Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos (PIDCP), em especial o art. 25, “c”, ambos tratados internacionais devidamente internalizados pelo Estado



brasileiro² (item 1.4).

PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

1.2 Da ausência de violação ao princípio da individualização da pena (art.5º, XLVI)

De acordo com a classificação de José Afonso da Silva³, os direitos políticos subdividem-se em positivos e negativos. Enquanto aqueles referem-se à capacidade eleitoral ativa e passiva, conformando o *“conjunto de normas que asseguram o direito subjetivo de participação no processo político e nos órgãos governamentais”*, estes exsurtem como *“determinações constitucionais que, de uma forma ou de outra, importem em privar o cidadão do direito de participação no processo político e nos órgãos governamentais”*⁴.

As hipóteses constitucionais de perda ou suspensão dos direitos políticos, inclusive aquela decorrente de condenação criminal definitiva (art. 15, III), estão incluídas na categoria de direitos políticos negativos, os quais *“consistem no conjunto de regras que negam, ao cidadão, o direito de eleger, ou de ser*

² A CADH foi internalizada conforme Decreto Legislativo nº 27/1992 e do Decreto Presidencial nº 678/1992. Já o PIDCP foi internalizado por meio do Decreto Legislativo nº 226/1991 e do Decreto Presidencial nº 592/1992.

³ SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 37ª ed., rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2013, p. 352-383 e 384-396.

⁴ *Ibidem*, p. 352 e 384. ⁵
Ibidem, p. 384.



*eleito, ou de exercer atividade política partidária ou de exercer função pública”*⁵.

Durante a história constitucional brasileira, a condenação criminal transitada em julgado sempre esteve presente como hipótese de suspensão de **PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

direitos políticos⁵⁶. Somente a Constituição Imperial de 1824 limitava a incidência da suspensão dos direitos políticos à modalidade específica de pena (condenados às penas privativas de liberdade de “prisão” ou “degredo”)⁷ e apenas a Emenda Constitucional nº 1/1969 exigiu a edição de lei complementar para fazer incidir a referida restrição (art. 149, §3º)⁸.

Os demais textos constitucionais, inclusive o da Constituição de 1988, têm a *ratio* da autoaplicabilidade da suspensão dos direitos políticos como decorrência imediata da condenação criminal transitada em julgado, ancorada na máxima eficácia das normas constitucionais e no juízo éticojurídico, calcado na reprovabilidade da conduta praticada⁹. Pouco releva o tipo de infração

⁵ A saber: art. 8, II Constituição de 1824; art. 71, §1º, “b”, da Constituição de 1891; art. 110, “b”, da Constituição de 1934; art. 118, “b” da Constituição de 1937; art. 135, §1º, II, da Constituição de 1946; art.

⁶, I, “b”, da Constituição de 1967; art. 149, §2º, “c”, da Emenda Constitucional de 1969 e art. 15, III da Constituição de 1988

⁷ Constituição de 1824. Art. 8. *Suspende-so o exercicio dos Direitos Politicos (...) II. Por Sentença condemnatoria a prisão, ou degredo, emquanto durarem os seus effeitos.*

⁸ Emenda Constitucional nº 1/1969. Art. 149. *Omissis. (...) §3º Lei complementar disporá sôbre a especificação dos direitos políticos, o gôzo, o exercicio a perda ou suspensão de todos ou de qualquer dêles e os casos e as condições de sua reaquisição.*

⁹ Cfr. PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcanti. *Comentários à Constituição de 1967*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1967, tomo 4, p. 569.



penal cometida, o tipo de pena aplicada, o regime de cumprimento de pena ou mesmo estar o apenado sob os auspícios de suspensão condicional da pena ou de livramento condicional.

Nesses termos, o art. 15, III, da CF constitui excepcional e temporária restrição dos direitos políticos, que independe **(1)** de

PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

regulamentação para aplicação, **(2)** de fundamento expresso no corpo da sentença condenatória ou **(3)** da configuração de impossibilidade material ou física de exercício desses direitos (restrição da liberdade).

Diante da determinação constitucional, para a incidência da hipótese de suspensão dos direitos políticos em análise, é suficiente a presença de dois requisitos cumulativos: a condenação criminal definitiva (transitada em julgado) e os efeitos desta condenação criminal estarem vigentes (execução da pena em andamento)¹⁰. Nesses termos, a suspensão dos direitos políticos do indivíduo permanecerá vigente durante todas as etapas da execução da pena, conforme esclarece a locução “*enquanto durarem seus efeitos*”.

A incidência plena e imediata da suspensão dos direitos políticos,

¹⁰ NUCCI, Guilherme de Souza. *Curso de Execução Penal*. 3ª ed., rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2020, p. 44.



em razão de condenação criminal transitada em julgado, também não caracteriza violação do princípio da individualização da pena (art. 5º, XLVI, Constituição).

O princípio de individualização da pena tem sua aplicação assegurada em três fases: a da cominação legislativa (proporcionalidade entre a gravidade da conduta e a pena prevista abstratamente), a da aplicação da

PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

pena (obediência ao critério trifásico e aos limites do preceito secundário) e a da execução da pena (finalidade preponderante de reinserção social)¹¹.

A terceira fase de incidência do princípio, portanto, tem como objetivo fundamental garantir que a execução da pena (efeito primário da condenação) priorize a ressocialização do apenado. Daí porque a legislação penal e processual penal, especialmente a Lei de Execução Penal, possibilita a utilização de mecanismos ressocializadores – *v.g.* suspensão condicional da pena, progressão de regime e livramento condicional –, que visam a reinserir aqueles que cumprem penas na dinâmica social estabelecida fora dos estabelecimentos prisionais.

Ocorre que a suspensão dos direitos políticos é algo diverso de uma

¹¹ NUCCI, Guilherme de Souza. *Curso de Execução Penal*. 3ª ed., rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2020, p. 25 e 65-66 e JUNQUEIRA, Gustavo; VANZOLINI, Patrícia. *Manual de Direito Penal*. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 471.



pena acessória: é efeito secundário extrapenal da condenação de índole constitucional. Como tal, há de atingir a esfera de direitos do apenado para além dos objetivos repressivos e preventivos do Direito Penal, afastando-se, assim, a alegação de violação do princípio da individualização da pena.

Assim, por medida de política criminal, a suspensão dos direitos políticos decorre da condenação criminal definitiva, e não da pena aplicada.

PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Essa é também a compreensão assentada na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal sobre o tema.

O primeiro *leading case* sobre o assunto foi o Recurso Extraordinário 179.502-6/SP, da relatoria do Min. Moreira Alves, julgado pelo Plenário em 31/5/1995. Na ocasião, foi debatida a incidência da suspensão dos direitos políticos em razão de condenação criminal definitiva, mesmo nas hipóteses em que o apenado seja beneficiário da suspensão condicional da pena (art. 77 do Código Penal).

Naquela oportunidade, o STF, por maioria de votos, reformou a decisão do Tribunal Superior Eleitoral, para determinar a cassação do diploma de vereador, uma vez que *“a suspensão dos direitos políticos se dá ainda quando, com referência ao condenado por sentença criminal transitada em julgado, esteja em curso o período de suspensão condicional da pena”*.



Como razão de decidir, o entendimento firmado por esta Suprema Corte foi no sentido de que o art. 15, III, da CF é autoaplicável e decorre de fundamento ético-jurídico, tendo sido destacado, ainda, que a atual Constituição dispensa lei complementar para a regulamentação dessa suspensão¹².

PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Em 8/5/2019, o STF voltou a julgar caso paradigmático relativo à incidência do art. 15, III, da CF, desta vez o Recurso Extraordinário 601.182/MG, submetido à sistemática da Repercussão Geral e que tratava de apenado que teve a pena privativa de liberdade substituída por restritivas de direito (art. 44 do Código Penal). Por maioria de votos, o STF deu provimento ao recurso extraordinário, tendo fixado a seguinte tese: “*A suspensão de direitos políticos prevista no art. 15, inc. III, da Constituição Federal aplica-se no caso de substituição da pena privativa de liberdade pela restritiva de direitos*” (Tema 370).

Em suma, desde o *leading case* de 1995, esta Suprema Corte tem entendido que a suspensão dos direitos políticos decorrente de condenação criminal definitiva é norma constitucional de eficácia plena e imediata, com densidade normativa suficiente e que deve ser aplicada independentemente do tipo de infração penal cometida, do tipo de pena aplicada, do regime de

¹² Cfr., no mesmo sentido, RMS 22.470-AgR/SP, Primeira Turma, Rel. Min. Celso de Mello, julgado em 11/6/96, RE 418.876/MT, Primeira Turma, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, julgado em 30/3/04 e RE 577.012/MG, Primeira Turma, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, julgado em 9/11/10.



cumprimento de pena ou de estar o apenado sob os auspícios de suspensão condicional da pena. Portanto, a mesma *ratio* há de incidir em relação ao livramento condicional.

1.3 Da ausência de violação ao do princípio da ampla acessibilidade aos cargos, empregos e funções públicas (art. 37, I)

PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

O art. 37, I, da Constituição Federal prevê o princípio da ampla acessibilidade aos cargos, empregos e funções públicas. Também dispõe que, em regra, a investidura em cargo público *“depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei”* (art. 37, II).

Para o serviço público federal, e considerando o debate travado nestes autos, a Lei nº 8.112/1990, em seu art. 5º, prevê os requisitos iniciais para a investidura em cargo público, dentre os quais estão o gozo dos direitos políticos e a quitação das obrigações eleitorais, diretamente impactados pela suspensão de direitos políticos decorrente de condenação criminal definitiva.

Tendo em vista esta hipótese de suspensão, que abarca tanto os direitos políticos positivos (capacidade eleitoral ativa e passiva) quanto os negativos (participação no processo político e nos órgãos governamentais),



estão automaticamente obstados o gozo desses direitos e a quitação eleitoral.

A exigência de gozo de direitos políticos e de quitação das obrigações eleitorais deflui diretamente do texto constitucional, inexistindo violação do princípio da ampla acessibilidade, mormente porque este princípio exige, expressamente, o preenchimento dos requisitos estabelecidos em lei.

PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

A jurisprudência da Suprema Corte corrobora essa conclusão. Em 6/2/2020, foi finalizado o julgamento do Recurso Extraordinário 560.900/DF, Tema 22 da sistemática da Repercussão Geral. Na ocasião, o Tribunal, ancorado nos princípios da presunção de inocência (art. 5º, LVII), da liberdade profissional (art. 5º, XIII) e da ampla acessibilidade aos cargos públicos (art. 37, I), por maioria de votos, negou provimento ao recurso, e fixou a seguinte tese: *“Sem previsão constitucionalmente adequada e instituída por lei, não é legítima a cláusula de edital de concurso público que restrinja a participação de candidato pelo simples fato de responder a inquérito ou ação penal”*.

Também constou nos debates do referido julgamento que, *a contrario sensu*, a Administração, por meio de lei constitucionalmente adequada, ou considerados os ditames do princípio da moralidade administrativa (art. 37, *caput*), a serem analisados à luz da adequação, da necessidade e da proporcionalidade em sentido estrito, pode impor restrições



adicionais ao ingresso no serviço público, para aferir não apenas a capacidade técnica, mas também a idoneidade moral do postulante, que, ao assumir o cargo, também passará à função de agente delegado da coletividade.

1.4 A compatibilidade do regramento constitucional e legal brasileiro coma disciplina dos sistemas interamericano e global de direitos humanos

PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

1.4.1. O parâmetro convencional estabelecido na jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos quanto a restrições a direitos políticos.

A Convenção Americana de Direitos Humanos (CADH) elenca, em seu art. 23, as diretrizes para o gozo e o exercício dos direitos políticos, dentre as quais se encontra o direito de ter acesso, em condições de igualdade, às funções públicas de seu país (art. 23.1, “c”):

Artigo 23 – Direitos Políticos

1. Todos os cidadãos devem gozar dos seguintes direitos e oportunidades: a) de participar da direção dos assuntos públicos, diretamente ou por meio de representantes livremente eleitos; b) de votar e ser eleitos em eleições periódicas autênticas, realizadas por sufrágio universal e igual e por voto secreto que garanta a livre expressão da vontade dos eleitores; e c) de ter acesso, em condições gerais de igualdade, às funções públicas de seu país.
2. A lei pode regular o exercício dos direitos e oportunidades e a que se refere o inciso anterior, exclusivamente por motivos de idade,



nacionalidade, residência, idioma, instrução, capacidade civil ou mental, ou condenação, por juiz competente, em processo penal.

Para a Corte Interamericana de Direitos Humanos, intérprete da CADH, o referido artigo há de ser *“interpretado como um todo e de forma harmônica, de modo que não é possível deixar de lado o parágrafo 1 desse artigo e interpretar o parágrafo 2 isoladamente, nem ignorar o restante dos preceitos da Convenção ou os princípios básicos que a inspiram a interpretar tal norma”*¹³.

PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Enquanto o parágrafo 1º da norma reconhece os direitos políticos de todos os cidadãos, dividindo-os em três esferas de incidência¹⁴, o parágrafo 2º *“estabelece que a lei pode regular o exercício e as oportunidades de tais direitos, exclusivamente em razão de ‘idade, nacionalidade, residência, idioma, educação, capacidade civil ou mental, ou condenação, por juiz competente, em processo penal”*¹⁵.

Assim, *“a previsão e aplicação de requisitos para exercício de direitos*

¹³ Corte IDH. Caso *Castañeda Gutman Vs. México*. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 6 de agosto de 2008. Serie C No. 184, p. 153.

¹⁴ Corte IDH. Caso *Yatama Vs. Nicaragua*. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 23 de junho de 2005. Serie C No. 127, p. 194-200 e Corte IDH. Caso *López Mendoza Vs. Venezuela*. Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 1 de setembro de 2011. Serie C No. 233, p. 106.

¹⁵ Corte IDH. Caso *Castañeda Gutman Vs. México*. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 6 de agosto de 2008. Serie C No. 184, p. 154.



*políticos não constitui, por si só, uma restrição indevida dos direitos políticos”, considerando que “esses direitos não são absolutos e podem estar sujeitos a limitações”*¹⁶. Assim, desde que proporcional ou fundada, a regulamentação (limitação) dos direitos políticos pode ser legitimamente realizada pelos Estados, inclusive para exigir que os titulares de direitos políticos cumpram os requisitos para exercê-los.

Para averiguar a convencionalidade da medida de restrição dos direitos políticos, a Corte Interamericana desenvolveu três parâmetros fundamentais em sua jurisprudência: **(1)** a legalidade da medida restritiva

PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

(presença de lei em sentido formal e material); **(2)** a finalidade da medida restritiva; e **(3)** a necessidade em uma sociedade democrática e a proporcionalidade da medida restritiva, consubstanciadas na satisfação de um interesse público imperativo, na menor restrição possível do direito e na presença de um objetivo legítimo¹⁷.

No caso *Argüelles e outros Vs. Argentina*, a análise dos referidos

¹⁶ Corte IDH. *Caso Yatama Vs. Nicaragua. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 23 de junho de 2005. Serie C No. 127, p. 206. No mesmo sentido, julgou a Corte Europeia de Direitos Humanos, no Caso Hirst Vs. Reino Unido (2004).*

¹⁷ Corte IDH. *Caso Yatama Vs. Nicaragua. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 23 de junho de 2005. Serie C No. 127, p. 206-219; Corte IDH. Caso Castañeda Gutman Vs. México. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 6 de agosto de 2008. Serie C No. 184, p. 175-204 e Corte IDH. Caso Argüelles e outros Vs. Argentina. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 20 de novembro de 2014. Serie C No. 288, p. 224-230.*



requisitos foi realizada em relação à sanção de inabilitação perpétua determinada em condenação criminal¹⁸, que em muito se assemelha à hipótese de suspensão dos direitos políticos previsto no art. 15, III, da Constituição Federal, tendo a Corte Interamericana constatado a ausência de violação do art. 23 da CADH¹⁹.

Nesse sentido, a suspensão dos direitos políticos decorrente da condenação criminal definitiva prevista no ordenamento jurídico brasileiro é

PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

compatível com o objeto e o fim da Convenção Americana de Direitos Humanos, uma vez que é hipótese de restrição de direitos políticos:

- (1) prevista em lei em sentido formal e material (art. 15, III, da Constituição);
- (2) decorrente de condenação criminal definitiva, o que é permitido pela Convenção Americana de Direitos Humanos na locução

¹⁸ Segundo informações contidas na própria sentença da Corte Interamericana de Direitos Humanos, a sanção em questão foi identificada como “uma privação de direitos de natureza trabalhista (privação de empregos e cargos públicos), eleitoral (privação do direito de votar e ser votado) e pensão (suspensão do gozo da reforma ou retirada)” e, apesar do nome, não é infinita ou perpétua (no caso analisado durava por dez anos), além de estar condicionada à reparação dos danos causados, na medida do possível. Corte IDH. Caso Argüelles e outros Vs. Argentina. Exceções Preliminares, Mérito, Reparaciones e Custas. Sentença de 20 de novembro de 2014. Serie C No. 288, p. 217-218 e 229.

¹⁹ Corte IDH. Caso Argüelles e outros Vs. Argentina. Exceções Preliminares, Mérito, Reparaciones e Custas. Sentença de 20 de novembro de 2014. Serie C No. 288, p. p. 224-231.



“condenação, por juiz competente, em processo penal” (art. 23.2) e

(3) necessária, proporcional e se ajusta à consecução de um objetivolegítimo, aplicando-se a pessoas condenadas criminalmente de forma definitiva para proteger o interesse público e impedir, transitoriamente, o exercício de direitos políticos.

1.4.2. O sistema global e o entendimento do Comitê de Direitos Humanos sobre restrições de direitos políticos.

No âmbito do sistema global (sistema ONU), o Pacto Internacional de Direitos Civis e Político (PIDCP) regulamenta os direitos políticos no seu art. 25, dentre os quais também se encontra listado o direito de ter acesso, em condições de igualdade, às funções públicas de seu país (art. 25, “c”).

PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

O Comitê de Direito Humanos, órgão de tratado que funciona como intérprete oficial do PIDCP, já consignou que *“quaisquer condições aplicáveis ao exercício dos direitos protegidos pelo artigo 25 devem basear-se em critérios objetivos e razoáveis”*, sendo certo que *“o exercício desses direitos pelos cidadãos não pode ser suspenso ou excluído, salvo por motivos estabelecidos por lei e*



que sejam objetivos e razoáveis”²⁰. No mesmo Comentário Geral, destacou expressamente que, “se a condenação por um crime for a base para a suspensão do direito de voto, o período de tal suspensão deve ser proporcional ao crime e à pena”.

Assim, considerados os elementos já referidos na seção anterior, a hipótese de suspensão dos direitos políticos decorrente de condenação criminal definitiva também está em consonância com os parâmetros interpretativos advindos do Comitê de Direitos Humanos em relação ao Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos (art. 25).

2. DA APLICAÇÃO DO DIREITO AO CASO CONCRETO

O recurso extraordinário traz duplo fundamento: nulidade por violação à cláusula de reserva de Plenário; e a impossibilidade de investidura no cargo de quem está com os direitos políticos suspensos.

PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Sobre o primeiro, a Sexta Turma do TRF da 1ª Região, órgão fracionário do tribunal de origem, ao afastar a aplicação do art. 5º, III, da Lei

²⁰ Cfr. Comitê de Direitos Humanos. Comentário Geral nº 25, de 27 de agosto de 1996 (CCPR/C/21/Rev.1/Add.7).



nº 8.112/90, mesmo sem a expressa declaração de inconstitucionalidade, violou a cláusula da reserva de plenário, nos termos do Enunciado 10 da Súmula Vinculante²¹.

A regra do *full bench* ou *full court* fundamenta-se na segurança jurídica e exige que o afastamento de norma que esvazia – total ou parcialmente – a eficácia do preceito seja realizado pela maioria absoluta do Plenário ou do órgão especial do Tribunal, conforme procedimento estipulado nos arts. 948 a 950 do Código de Processo Civil.

Atuando como condição de eficácia jurídica da própria decisão judicial colegiada²², a cláusula de reserva de plenário privilegia a presunção de constitucionalidade das normas e assegura a estabilidade do ordenamento jurídico. Quando descumprida, tem como efeito a nulidade do provimento jurisdicional emanado do órgão fracionário.

Convém registrar que a hipótese dos autos não se enquadra nas situações que mitigariam a incidência da regra do *full bench*, seja porque ausente pronunciamento do Plenário ou Órgão Especial do tribunal de

²¹ Diz o enunciado em questão: “Viola a cláusula de reserva de plenário (CF, artigo 97) a decisão de órgão fracionário de tribunal que, embora não declare expressamente a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo do poder público, afasta sua incidência, no todo ou em parte”.

²² Cfr., nesse sentido, ARE 791.932/DF-RG, relatoria do Min. Alexandre de Moraes, julgado em 11/10/2018.

**PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

origem ou, ainda, do Plenário do Supremo Tribunal Federal sobre o tema, seja porque não se refere a declaração de constitucionalidade da norma, a norma pré-constitucional ou a utilização da técnica de interpretação conforme a Constituição.

Todavia, apesar do primeiro fundamento ser suficiente ao provimento do recurso, o caso conduz à incidência do art. 1.034 do CPC/2015²³, ante os princípios da eficiência jurisdicional e da celeridade.

A nulidade apontada aproveitaria ao recorrente e, estando a causa madura para julgamento em termos de instrução, para evitar maiores danos às partes em razão da demora na prestação jurisdicional, cumpre à Corte Constitucional realizar a aplicação do direito ao processo, avançando no exame do segundo fundamento recursal para, desde logo, prover o recurso, para julgar improcedente o pedido veiculado na ação.

A Sexta Turma do TRF da 1ª Região afastou o requisito atinente às obrigações eleitorais, previsto no art. 5º, III, da Lei nº 8.112/90, e viabilizou a

²³ Art. 1.034. *Admitido o recurso extraordinário ou o recurso especial, o Supremo Tribunal Federal ou o Superior Tribunal de Justiça julgará o processo, aplicando o direito.*

Parágrafo único. Admitido o recurso extraordinário ou o recurso especial por um fundamento, devolve-se ao tribunal superior o conhecimento dos demais fundamentos para a solução do capítulo impugnado.



participação no curso de formação, e posterior posse, de apenado que se encontrava em livramento condicional.

PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Como defendeu a FUNAI, o acórdão proferido pelo Tribunal Regional Federal da 1ª Região violou o que determinam os arts. 15, III, e 37, I, da Constituição Federal, à luz do que já decidiu este Supremo Tribunal Federal nos julgamentos dos RE 179.502-6/SP e RE 601.182/MG-RG (Tema 370), além de estar em dissonância com o entendimento dos sistemas internacionais de proteção dos direitos humanos.

O gozo dos direitos políticos e a quitação das obrigações eleitorais são requisitos para a investidura em cargos públicos (Lei nº 8.112/90, II e III) que decorrem da Constituição Federal, a qual também previu que, para o acesso aos cargos públicos, haveriam de ser preenchidos os requisitos estabelecidos em lei em sentido formal e material.

A aplicação da *ratio* constitucional de suspensão dos direitos políticos é ratificada pelo tipo penal praticado. O tráfico de drogas é crime inafiançável e insuscetível de graça ou anistia por mandamento constitucional (art. 5º, XLIII), além de ser equiparado a hediondo.

Se há maior rigor nas etapas de execução da pena em relação aos crimes previstos na Lei nº 8.078/90 (maior restrição ao direito de liberdade), maior razão há para que a *ratio* constitucional contida no art. 15, III, seja



integralmente aplicada para suspender os direitos políticos do apenado enquanto estiverem em vigor os efeitos de sua condenação.

PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

3. CONCLUSÃO E PROPOSTA DE TESE

Em face do exposto, opina o PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA pelo provimento do recurso extraordinário para, desde logo, julgar improcedente o pedido veiculado na ação.

Considerados a sistemática da Repercussão Geral e os efeitos do julgamento deste recurso em relação aos demais casos que tratem ou venham a tratar do mesmo tema, sugere a fixação da seguinte tese:

É vedada a investidura em cargo público, após aprovação em concurso, de pessoa com os direitos políticos suspensos e em débito com a Justiça Eleitoral, em razão de condenação criminal transitada em julgado, especialmente em razão de crime hediondo, ainda que o apenado esteja em liberdade condicional e a aprovação no certame tenha ocorrido durante o cumprimento da pena, uma vez que o art. 15, III, da CF prevê a suspensão dos direitos políticos enquanto durarem os efeitos da condenação criminal transitada em julgado.

Brasília, data da assinatura digital.

Augusto Aras

Procurador-Geral da República



Assinado digitalmente

[JBS-RSRL-LF]