

Rothenburg: A recondução às mesas do Senado e da Câmara

Não é a primeira vez que se discute se os presidentes do Senado Federal e da Câmara dos Deputados podem ser reeleitos. Em 1999, o Ministério Público Federal em São Paulo propôs uma ação civil pública para a destituição dos então reeleitos presidentes do Senado Federal, Antonio Carlos Magalhães, e da Câmara dos Deputados, Roberto Campos Neto, à época.



Ocorre que a Constituição brasileira quer evitar essa

discussão, com base no princípio democrático da alternância do poder político. Está escrito com suficiente clareza que a eleição dos integrantes das mesas — os órgãos de direção das casas do Congresso Nacional — será *"para mandato de dois anos, vedada a recondução para o mesmo cargo na eleição imediatamente subsequente"* (parte final do §4º do artigo 57).

Infelizmente, nossa cultura política resiste a essa benéfica limitação de concentração de poder. São 81 senadores e 513 deputados federais, cada um representando os milhões de brasileiros. Por que eles não se revezam republicanamente no poder interno das casas?

O texto da Constituição passa uma mensagem objetiva. A duração dos mandatos das mesas é fixada em dois anos, apontando para o limite temporal. É proibida a recondução, apontando para a alternância dos mandatos. A vedação à recondução é relacionada ao mesmo cargo, apontando para a especificidade da proibição. Tal vedação é restrita à eleição subsequente, apontando para a impossibilidade de reeleição imediata apenas. O professor José Afonso da Silva, um dos mais festejados comentaristas da Constituição de 1988 e influente jurista na época do processo constituinte, ratificou desde a primeira hora a interpretação de que a proibição inclui *"a reeleição de membros da última mesa de uma legislatura para a primeira da seguinte"*.

Embora as discussões jurídicas não devam intimidar-se diante da eventual estreiteza dos textos normativos, os sentidos possíveis da norma deverão partir do texto. Essa é uma exigência de racionalidade, de impessoalidade, de transparência e de segurança. Para afastar as palavras da Constituição, os argumentos deverão ser muito persuasivos; mas quais são tais argumentos, se está dito claramente que a recondução é proibida para o mesmo cargo na eleição imediatamente subsequente?

O argumento aparentemente mais consistente é de ordem sistemática e recorre à duração da legislatura, que é de quatro anos. Como o mandato dos cargos das mesas do Senado e da Câmara é de dois anos, ele



ocupa sempre a primeira ou segunda metade da legislatura. Os defensores da possibilidade de recondução sustentam que a vedação de recondução para os mesmos cargos na eleição subsequente valeria apenas para a mesma legislatura, e não de uma legislatura para outra. Ocorre que a legislatura não tem qualquer relevância para a compreensão da norma.

O fato de ser outra legislatura indica exatamente isso: uma outra legislatura, nada mais. O que não retira do senador ou deputado reeleito o fato de ser a mesma pessoa. E não retira do cargo na mesa o fato de ser o mesmo cargo. Portanto, a situação é perfeitamente regulada pelo artigo 57, §4º, da Constituição: se é o mesmo titular do mandato para o mesmo cargo na mesa, incide a proibição de recondução. Para o texto constitucional, não importa que seja um mandato de outra legislatura.

A legislatura é uma ideia estranha para essa interpretação e sua importação forçada provoca um desconforto interpretativo muito grande. Se um deputado federal é eleito internamente para a mesa da Câmara no início de seu mandato, não poderá pleitear o mesmo cargo na eleição subsequente; se esse deputado for eleito internamente para a mesa na segunda parte de seu mandato, poderia — conforme a tese da possibilidade de recondução — ser reconduzido ao mesmo cargo se fosse reeleito deputado nas novas eleições e, assim, iniciasse uma nova legislatura. Difícil resistir a essa incoerência: se é a mesma pessoa, na mesma representação como deputado, para o mesmo cargo na mesa, por que não poderia ser reconduzido em qualquer situação, pouco importa se na mesma legislatura ou em legislaturas subsequentes? Resposta: porque a Constituição proíbe objetivamente.

Para os senadores, a situação é ainda mais forçada, visto que seus mandatos são de oito anos. Aqui a relevância da legislatura soa ainda mais sem sentido. Imagine-se um senador no terceiro ano de seu mandato e que se elege internamente para um cargo da mesa: poderia ele ser reconduzido imediatamente na sequência, para o mesmo cargo, pois, embora ele estivesse no meio do mesmo mandato de senador, seria agora o período de uma nova legislatura? Óbvio que não, senão até uma esdrúxula diferença de tratamento seria criada entre deputados, que não poderiam ser reconduzidos no mesmo mandato parlamentar, e senadores, que poderiam reassumir o cargo na mesa durante o mesmo mandato. Se apenas senadores reeleitos para novo mandato parlamentar pudessem pleitear a recondução para o mesmo cargo da mesa, a discriminação seria feita entre os próprios senadores, cujos mandatos não são renovados todos ao mesmo tempo.

A argumentação ganha densidade quando remete aos princípios que sustentam o dispositivo constitucional. Aqueles que defendem a recondução invocam o princípio democrático e a soberania do povo, manifestada nas eleições: um novo mandato parlamentar renovaria a legitimidade do titular a tal ponto que não se lhe aplicaria a vedação de recondução. Mas não se trata da mesma pessoa, da mesma representação eleitoral como senador ou deputado e do mesmo cargo na mesa? Ora, é justamente no âmbito dos princípios que se reforça a inconsistência dessa leitura. Senadores e deputados precisam ser eleitos e têm mandatos temporários porque a democracia depende da representação e da alternância.



O objetivo da vedação constitucional de recondução é diversificar as oportunidades e evitar a perpetuação no poder. Por isso, a proibição protege o Congresso Nacional e valoriza todos os senadores e deputados. O senador Álvaro Dias afirmou, a propósito, que *"(a) reeleição indefinida apequena as casas do Congresso, como instituições, e desvaloriza os seus membros, como se não fossem todos pares e não houvesse capazes e preparados para a direção das casas"*.

Não caberia ao próprio Congresso Nacional definir a interpretação de um dispositivo constitucional que lhe diz respeito? Todos os sujeitos — poderes institucionais à cabeça — são intérpretes legítimos de uma comunidade aberta de leitores responsivos. O Poder Legislativo é, portanto, um dos mais importantes atores e mais autorizados aplicadores da Constituição. A interpretação que o Legislativo propõe deve, no entanto, persuadir a partir de uma racionalidade discursiva que não seja primordialmente autointeressada. Senão, caberá ao Supremo Tribunal Federal afirmar a integridade da Constituição em face de desvios que teimam em desafiar seu texto, sentido e valores.

Aquela antiga ação civil pública não prosperou, mas a questão é suscitada agora na Ação Direta de Inconstitucionalidade 6.524/DF (cuja relatoria está com o ministro Gilmar Mendes), que se volta a dispositivos dos regimentos internos do Senado e da Câmara. Uma oportunidade para, passadas as três primeiras décadas, manter íntegra a normatividade constitucional.

Date Created

02/11/2020