

VOTO

O Senhor Ministro Alexandre de Moraes (Relator): Cumpre, de início, apreciar a alegação de possível perda de objeto da presente Ação Direta em razão da alteração superveniente do objeto impugnado.

De fato, a Assembleia Legislativa do Estado de Roraima alterou o texto da Constituição Estadual, por meio da Emenda Constitucional 75/2021, que suprimiu a possibilidade de recondução sucessiva e ilimitada dos membros da Mesa Diretora, ao torná-los inelegíveis para os cargos ocupados na mesma legislatura. Transcrevo:

Art. 30. [...]

§4º No 1º (primeiro) ano da Legislatura, a Assembleia Legislativa reunir-se-á em sessões preparatórias, no dia 1º (primeiro) de janeiro, para a posse do Governador, do Vice-Governador e de seus membros e eleição da Mesa Diretora com mandato de 02 (dois) anos, vedada recondução para o mesmo cargo na mesma legislatura, observadas as disposições do Regimento Interno.

Como se sabe, a Jurisdição Constitucional abstrata brasileira não admite a continuidade de Ação Direta de ato normativo cuja eficácia já tenha se exaurido, ou que tenha sido substancialmente alterado, independentemente do fato de terem produzido efeitos concretos residuais. Nas hipóteses de modificação ou perda da eficácia do ato impugnado, antes do julgamento final da ação, ocorrerá a prejudicialidade desta, por perda do objeto.

O quadro resultante da aprovação da EC 75/2021, a princípio, mitigaria a necessidade de discussão das teses originalmente propostas pelos Requerentes nas três Ações Diretas que questionaram a possibilidade de reconduções sucessivas e ilimitadas para os cargos diretivos da Assembleia Legislativa de Roraima.

No entanto, o caso tem particularidades que afastam o prejuízo das Ações Diretas, em vista da persistência de questão constitucional a ser dirimida pelo SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, mesmo se considerando o novo texto da Constituição do Estado de Roraima.

É que está em debate, entre outros aspectos, saber se o art. 57, § 4º, da Constituição Federal seria norma de reprodução obrigatória pelos Estados-Membros, a produzir o mesmo efeito proibitório nos demais âmbitos federativos, ou, conforme a Jurisprudência firme da CORTE até o julgamento da ADI 6524, se as Constituições Estaduais poderiam fixar disciplina diversa para a eleição dos órgãos diretivos das Assembleias Legislativas. E, nessa segunda hipótese, se e quais os limites materiais para a fixação dessas regras.

A resposta a esse questionamento, como se verá, repercute sobre a validade do art. 30, § 4º, da Constituição de Roraima, tanto na redação originalmente impugnada pelos Requerentes, quanto no texto atualmente em vigor (EC 75/2021).

Em vista dessa circunstância, rejeito a alegação de perda do objeto das ADIs 6654, 6658 e 6703.

Também merece ser rejeitada a questão suscitada pelo PDT, no sentido da redistribuição ao Ministro NUNES MARQUES por prevenção, em razão da relatoria da ADI 6629, na qual se discute a validade de norma da Lei Orgânica do Distrito Federal. Tratando-se de ações com distintos objetos, não há fundamento regimental para a alegação de prevenção do Ministro Relator da primeira ação distribuída em relação às demais ações com tema semelhante.

No mérito, reitero as razões expostas nas decisões monocráticas pelas quais atribuída interpretação conforme à Constituição Federal às normas estaduais sobre eleição dos órgãos diretivos, delimitando a possibilidade de uma única recondução sucessiva aos mesmos cargos da Mesa Diretora da Assembleia Legislativa.

A consagração da independência dos Poderes pela Constituição Federal estabeleceu como regra básica, em relação ao Poder Legislativo, a livre e autônoma escolha de seus órgãos dirigentes, que deverão ser eleitos pelo sufrágio de todos os seus membros, sem qualquer ingerência dos demais poderes.

O texto constitucional determinou as regras básicas para a escolha das mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, prevendo que

deverão serão eleitas, respectivamente, pelos deputados federais e senadores da República, para mandato de dois anos, vedando-se a recondução para o mesmo cargo na eleição imediatamente subsequente.

Em relação aos Legislativos estaduais e distrital, a Constituição Federal, nos termos do art. 27, estabelece os preceitos e regras básicas de sua organização e funcionamento, determinando que:

Art. 27. O número de Deputados à Assembléia Legislativa corresponderá ao triplo da representação do Estado na Câmara dos Deputados e, atingido o número de trinta e seis, será acrescido de tantos quantos forem os Deputados Federais acima de doze.

§ 1º Será de quatro anos o mandato dos Deputados Estaduais, aplicando- se-lhes as regras desta Constituição sobre sistema eleitoral, inviolabilidade, imunidades, remuneração, perda de mandato, licença, impedimentos e incorporação às Forças Armadas.

A interpretação conjunta dos arts. 57, § 4º e 27 da Constituição Federal, que vinha sendo dada pelo SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, salientava que a vedação à recondução dos membros das Mesas das Casas Legislativas federais para os mesmos cargos na eleição imediatamente subsequente (CF, art. 57, § 4º) não seria de reprodução obrigatória nas Constituições estaduais. Nesse sentido: ADI 792, Rel. Min. MOREIRA ALVES, Tribunal Pleno, julgado em 26/5/1997, DJ de 20/4/2001; ADI 1528 MC, Rel. Min. OCTAVIO GALLOTTI, Tribunal Pleno, julgado em 27/11/1996, DJ de 5/10/2001; ADI 2262-MC, Rel. Min. NELSON JOBIM, Tribunal Pleno, julgado em 6/9/2000, DJ de 1/8/2003; e ADI 1528-QO, Rel. Min. ELLEN GRACIE, Tribunal Pleno, julgado em 1º/8/2002, DJ de 23/8/2002.

Ocorre, entretanto, que, no julgamento da ADI 6524, de relatoria do eminente Ministro GILMAR MENDES, em que pese não ter sido esse o objeto principal da ação – *que discutia a possibilidade de uma única reeleição para o mesmo cargo na mesa Diretora, independentemente de legislatura* – , a necessidade de vedarem-se as reeleições sucessivas, inclusive em âmbito estadual e distrital, foi rediscutida com base nos princípios Republicano e Democrático, tendo sido salientado pelo relator que não se desconhece:

“certas situações, transcorridas em Assembleias Legislativas”, que “indicam um uso desvirtuado dessa autonomia organizacional reconhecida pela jurisprudência deste Supremo Tribunal Federal”,

sendo necessário que *“esta Corte procure demarcar parâmetro que de algum modo dificulte que a concessão dessa dupla liberdade de conformação (para o ente federativo e para o Poder Legislativo) descambe em continuísmo personalista na titularidade das funções públicas eletivas”*.

O posicionamento do Ministro relator de impedir-se mais do que uma única recondução sucessiva para o mesmo cargo na Mesa Diretora foi por mim apoiado, bem como pelos Ministros RICARDO LEWANDOWSKI e DIAS TOFFOLI. De forma convergente, embora com parcial divergência quanto ao mérito daquela ação, o Ministro NUNES MARQUES anotou que *“se o Presidente da República pode ser reeleito uma única vez – corolário do princípio democrático e republicano – por simetria e dever de integridade, este mesmo limite deve ser aplicado aos Presidentes da Câmara dos Deputados e do Senado Federal”*.

Na maioria formada na ADI 6524, igualmente, se verificou a necessidade de vedarem-se reeleições sucessivas com base nos princípios republicano e democrático, seja proibindo-se qualquer hipótese de reeleição – na mesma ou em outra legislatura (Ministros MARCO AURÉLIO, CÁRMEN LÚCIA e ROSA WEBER), seja proibindo-se a reeleição somente na mesma legislatura (Ministros LUIZ FUX, ROBERTO BARROSO e EDSON FACHIN).

Deve-se frisar que esse julgamento apreciou a questão atinente à reeleição dos órgãos diretivos do Congresso Nacional. Mas, mesmo em relação aos Estados-Membros, ficou bem demonstrada a evolução jurisprudencial da CORTE em relação ao entendimento anteriormente dominante, pela ampla possibilidade de reeleições sucessivas e ilimitadas.

Os princípios federais extensíveis são normas centrais comuns à União, Estados, Distrito Federal e municípios, de observância obrigatória no exercício do poder de organização do Estado. E, até recentemente, entedia-se que a regra que veda a recondução dos membros das Mesas das Casas Legislativas federais para os mesmos cargos na eleição imediatamente subsequente não impediria que as Constituições estaduais, sem qualquer afronta ao texto constitucional, estabelecessem regras diversas, inclusive com a possibilidade de reeleição.

No entanto, a manifestação majoritária da CORTE no julgamento da ADI 6524 apontou a necessidade de vedarem-se reeleições sucessivas para os mesmos cargos nas Mesas Diretoras dos órgãos legislativos, inclusive estaduais e distritais, afastando-se dos precedentes anteriores, em certa medida, ao associar as regras sobre elegibilidade dos membros dos órgãos diretivos aos princípios republicano, democrático e isonômico, que se impõem como condicionantes para o exercício do poder de auto-organização dos Estados-Membros.

O próprio texto constitucional, tratando das regras de elegibilidade dos chefes dos Poderes Executivos dos três níveis federativos (art. 14, § 5º, da CF, com a redação da EC 16/1997), veio a admitir a reeleição para um único período subsequente, em respeito ao Princípio Republicano.

Tem-se, assim, um exemplo de norma constitucional que admite a permanência de um mesmo agente público em um cargo eletivo por mais de um mandato, e que deve ser utilizada como modelo e limite para as Constituições Estaduais.

A Emenda Constitucional nº 16, de 4-6-1997, alterou tradição histórica do direito constitucional brasileiro instituindo a possibilidade de reeleição para o chefe do Poder Executivo Federal, Estadual, Distrital e Municipal; porém demonstrou preocupação em garantir efetivo respeito ao Princípio Republicano e a necessária alternância de poder, pilar essencial na Democracia.

Desde a primeira Constituição republicana, de 24 de fevereiro de 1891, até a atual Constituição Federal, de 1988, o sistema político-constitucional brasileiro jamais admitiu a possibilidade do detentor de mandato executivo se candidatar a reeleição.

O art. 43 da Constituição de 1891 estabelecia que “o Presidente exercerá o cargo por quatro anos, não podendo ser reeleito para o período presidencial imediato”.

Comentando esse dispositivo, e defendendo o posicionamento do constituinte da época, RUI BARBOSA colocava-se contra o instituto da *reeleição* e ensinava que:

“desde os tempos mais longínquos da evolução política da humanidade, uma das características da forma republicana começou a ser, com poucas exceções explicadas pela contingência accidental de certos factos ou meios sociaes, a limitação, rigorosamente temporária, do poder do Chefe da Nação, contraposta a duração, ordinariamente por toda a vida humana, da supremacia do soberano nas Monarchias”, para concluir que “desta noção tem resultado, não somente ser restricto a um curto prazo o termo de exercício da primeira magistratura, senão também vedar-se a reeleição do que ocupa, receiando-se que a faculdade contrária importe em deixar ao Chefe do Estado aberta a porta à perpetuidade no gozo da soberania” (Commentários à constituição federal brasileira. São Paulo: Saraiva, 1933. p. 162. v. 3.).

Esse posicionamento foi seguindo por todas as demais previsões constitucionais.

A previsão da Constituição de 16 de julho de 1934, em seu art. 52, estabelecia que “o período presidencial durará um quadriennio, não podendo o Presidente da República ser reeleito senão quatro annos depois de cessada a sua função, qualquer que tenha sido a duração desta”.

A Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 10 de novembro de 1937, apesar de não se referir expressamente à possibilidade ou não de reeleição do Presidente da República, regulamentava, nos arts. 82 e seguintes, a sucessão presidencial, estabelecendo que a única prerrogativa do Presidente em exercício seria indicar um candidato à eleição.

A vedação à reeleição do Presidente da República foi prevista, ainda, no art. 139, I, a, da Constituição de 18 de setembro de 1946 (“São também inelegíveis para Presidente da República o Presidente que tenha exercido o cargo por qualquer tempo, no período imediatamente anterior, e bem assim o Vice-presidente que lhe tenha sucedido ou quem dentro dos seis meses anteriores ao pleito, o haja substituído”), no art. 146, I, a, da Constituição de 24 de janeiro de 1967 (“São também inelegíveis para Presidente e Vice-presidente da República o Presidente que tenha exercido o cargo por qualquer tempo, no período imediatamente anterior, ou quem, dentro dos seis meses anteriores ao pleito, lhe haja sucedido ou o tenha substituído”) e no art. 151, parágrafo único, da Emenda Constitucional nº 01, de 17 de

outubro de 1969, posteriormente transformado em § 1º, a, pela Emenda Constitucional nº 19, de 6 de agosto de 1981 (“... inelegibilidade de quem haja exercido cargo de Presidente e de Vice-presidente da República, de Governador e de Vice-governador, de Prefeito e de Vice-prefeito, por qualquer tempo, no período imediatamente anterior”).

Mesmo com a reabertura democrática, a ideia de reeleição dos mandatos executivos continuou sendo repelida pela doutrina constitucional brasileira, como percebe-se pelo texto do Anteprojeto Constitucional elaborado pela Comissão Provisória de Estudos Constitucionais – Comissão Afonso Arinos (“Comissão dos Notáveis”), entregue ao Presidente da República em 18-9-1986, que previa, em seu art. 221, a seguinte redação:

“O mandato do Presidente e do Vice-presidente da República é de seis anos, vedada a reeleição.” (Constituição federal e anteprojeto da comissão Afonso Arinos: índice analítico comparativo. Rio de Janeiro: Forense, 1987).

Dessa forma, a vedação à *reeleição* foi novamente consagrada pela Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988, que proibia expressamente a reeleição em seus arts. 14, § 5º (“São inelegíveis para os mesmos cargos, no período subsequente, o Presidente da República, os Governadores de Estado e do Distrito Federal, os Prefeitos e quem os houver sucedido, ou substituído nos seis meses anteriores ao pleito”), e 82 (“O mandato do Presidente da República é de quatro anos, vedada a reeleição para o período subsequente, e terá início em 1º de janeiro do ano seguinte ao de sua eleição” – redação dada pela Emenda Constitucional de Revisão nº 5, de 7-6-1994).

Tal tradição em nosso ordenamento constitucional visava não só afastar o perigo da perpetuidade da mesma pessoa na chefia da Nação, por meio de sucessivos mandatos, mas também evitar o uso da máquina administrativa por parte do Chefe do Executivo, na busca de novos mandatos.

Academicamente, sempre salientei que, realmente, não havia o que justificasse a vedação à reeleição, por um único período, para os cargos de Chefe do Poder Executivo Federal, Estadual, Distrital e Municipal, em respeito ao Princípio Republicano e afirmava que:

“não seduzindo o argumento da utilização da *máquina administrativa* a seu próprio favor, quando o mesmo pode ocorrer e, costumeira e lamentavelmente ocorre, a favor do candidato de seu partido político”, para concluirmos que “a reeleição é democrática, e deve ser implementada, juntamente com a concessão de maiores mecanismos e instrumentos para a Justiça eleitoral e o Ministério Público coibirem o uso da *máquina administrativa*” (1ª edição da obra *Direito constitucional*. São Paulo: Atlas, 1997).

A Emenda Constitucional nº 16, de 4-6-1997, portanto, veio modificar a disciplina histórica de inelegibilidades relativas, alterando o art. 14, § 5º, que passou a ter a seguinte redação:

“O presidente da República, os Governadores de Estado e do Distrito Federal, os Prefeitos e quem os houver sucedido ou substituído no curso dos mandatos poderão ser reeleitos para um único período subsequente.”

Importante ressaltar a espécie de reeleição adotada pela EC nº 16/97, entre as demais existentes em ordenamentos jurídicos comparados, pois se coaduna, exatamente, com a preocupação de alternância de poder também a ser fixada para as Assembleias Legislativas estaduais.

O legislador reformador brasileiro, ao permitir a reeleição para um único período subsequente, manteve na Constituição Federal uma *inelegibilidade relativa*, pois os chefes do Poder Executivo, Federal, Estadual, Distrital e Municipal, não poderão ser candidatos a um terceiro mandato *sucessivo*.

Note-se que não se proíbe constitucionalmente que uma mesma pessoa possa exercer três ou mais mandatos presidenciais, mas se proíbe a sucessividade indeterminada de mandatos. Assim, após o exercício de dois mandatos sucessivos, o Chefe do Poder Executivo não poderá ser candidato ao mesmo cargo, na eleição imediatamente posterior.

O ordenamento constitucional brasileiro não adotou a fórmula norte-americana sobre reeleição. O art. II, Seção 1, item 1 da Constituição dos Estados Unidos da América, de 1787, não fazia qualquer restrição à

reeleição do Presidente e Vice-presidente da República, consagrando-se a plena e ilimitada possibilidade de mandatos sucessivos. Posteriormente, a Emenda Constitucional nº 22, de 1951, introduziu a limitação à reeleição em uma única vez, prevendo que ninguém poderá ser eleito *mais de duas vezes para o cargo de Presidente*.

Perceba-se que a vedação aplica-se a *mandatos sucessivos ou não*, proibindo-se que uma mesma pessoa possa ser Presidente da República por mais de dois mandatos. Essa previsão visa possibilitar uma maior e necessária alternância no poder. É o mesmo entendimento da Constituição austríaca, promulgada em 1º-10-1920 e atualizada até a Lei Constitucional Federal nº 491, de 27-11-1984, que estabelece em seu art. 60, item 5, a duração do mandato presidencial em seis anos, admitindo-se *somente uma reeleição* para o período presidencial seguinte.

A fórmula adotada pela Emenda Constitucional nº 16, promulgada em 4-6-1997, assemelha-se com as previsões constitucionais argentina e portuguesa, ao vedar-se mais de dois mandatos sucessivos. Note-se, somente, que enquanto a argentina autoriza, expressamente, a possibilidade de um *terceiro mandato não sucessivo*, a constituição portuguesa, assim como a brasileira, simplesmente não proíbe que isso ocorra.

Dessa forma, o art. 90 da Constituição da Nação Argentina, com a nova redação dada pelas reformas de 24-8-1994 e segundo a versão publicada em 10-1-1995, prevê a possibilidade de reeleição por um só período consecutivo. Expressamente, porém, admite a possibilidade de um terceiro mandato presidencial, após o intervalo de um período. QUIROGA LAVIÉ, ao comentar o citado art. 90 da Constituição da Nação Argentina, aponta a não adoção do sistema norte-americano, no qual depois de uma reeleição o presidente não pode jamais ser reeleito, para a seguir concluir que no sistema argentino, desde que haja intervalo de um período, poderá haver um terceiro mandato (*Estudio analítico de la reforma constitucional*. Buenos Aires: Depalma, 1994. p. 40).

A Constituição da República Portuguesa, aprovada em 2-4-1976, estabelece, em seu art. 126, item 1, a possibilidade de reeleição para um segundo mandato consecutivo, prevendo, expressamente, sua

inadmissibilidade para *um terceiro mandato consecutivo, ou ainda, durante o quinquênio imediatamente subsequente ao termo do segundo mandato consecutivo*. Como salientam CANOTILHO e MOREIRA,

“a proibição de reeleição para um terceiro mandato consecutivo visa evitar a permanência demasiado longa no cargo, com os riscos da pessoalização do poder, inerentes à eleição directa” (Constituição da República Portuguesa anotada. 3. ed. Coimbra: Coimbra Editora, 1993. p. 561).

Essa foi a regra adotada pela Constituição Federal brasileira a partir da Emenda Constitucional nº 16, de 4-6-1997, para o Poder Executivo, vedando a possibilidade de mandatos sucessivos, em respeito ao Princípio Republicano e que, parece-me, deva ser aplicada igualmente aos mandatos dos Chefes dos Poderes Legislativos estaduais.

Assim, a nova orientação exige que os Estados, ao regularem o tema, observem os princípios republicano e democrático, e estabeleçam, no máximo, a permissão para UMA ÚNICA REELEIÇÃO SUCESSIVA.

Esse parâmetro – uma única reeleição – não pode ser utilizado plenamente em relação às Casas do Congresso Nacional (objeto do julgamento da ADI 6524) em decorrência do conteúdo proibitório do art. 57, § 4º, da CF, o qual, referindo-se apenas ao Poder Legislativo da União, tem um âmbito de aplicação mais restrito e especial.

Daí a conclusão do referido julgamento, em que prevaleceu a proibição à recondução de cargos das Mesas Diretoras do Congresso, embora limitada a cada legislatura.

Em relação aos Estados, por outro lado, não há óbice a que se utilize a regra de uma única reeleição, independentemente da legislatura, como critério seguro para o equilíbrio entre a autonomia dos Poderes Legislativos dos Estados-Membros e a necessidade de garantia do caráter republicano e democrático dos processos decisórios desses Poderes. E sem o inconveniente de que as regras de elegibilidade dos membros da Mesa Diretora variem conforme se trate de eleição realizada na primeira sessão ou na terceira sessão legislativa de uma legislatura.

Diante de todo o exposto, julgo PROCEDENTES as Ações Diretas, para FIXAR INTERPRETAÇÃO CONFORME À CONSTITUIÇÃO ao art. 30, § 4º, da Constituição do Estado de Roraima, tanto na redação originalmente impugnada (EC 20/2007), como no texto atualmente em vigor (EC 75/2021), no sentido de POSSIBILITAR UMA ÚNICA REELEIÇÃO SUCESSIVA AOS MESMOS CARGOS DA MESA DIRETORA DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DE RORAIMA, mantendo-se todos os efeitos da medida cautelar concedida.

É o voto.

Plenário Virtual - minuta de voto - 11/06/2021