

VOTO

O Senhor Ministro Gilmar Mendes: Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade ajuizada pelo Procurador-Geral da República contra o art. 51, § 5º, da Constituição do Estado de Sergipe.

O autor sustenta que a norma de Constituição estadual que permite a reeleição ilimitada para cargos na Mesa da Assembleia Legislativa viola o art. 57, § 4º, da Constituição Federal, que seria de observância obrigatória, assim como os princípios republicano e do pluralismo político.

O Ministro Ricardo Lewandowski, relator, julgou procedente o pedido “ para que seja declarado inconstitucional o art. 51, § 5º, da Constituição do Estado de Sergipe, com a redação dada pela EC 39/2007, que admite que integrantes da mesa diretora da Assembleia Legislativa sejam reconduzidos para o mesmo cargo na mesma legislatura, por inobservância da regra inscrita no art. 57, § 4º, da CF, devendo aplicar-se in totum, também no âmbito estadual, o entendimento firmado por esta Corte na ADI 6.524/DF, com efeitos ex nunc a partir do julgamento deste feito ”.

O Ministro Alexandre de Moraes pediu vista e, ao devolver o processo para julgamento, divergiu parcialmente do relator “para julgar PROCEDENTE a Ação Direta e FIXAR INTERPRETAÇÃO CONFORME À CONSTITUIÇÃO ao art. 51, § 5º, da Constituição do Estado de Sergipe, no sentido de POSSIBILITAR UMA ÚNICA REELEIÇÃO SUCESSIVA AOS MESMOS CARGOS DA MESA DIRETORA DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DE SERGIPE”.

Pedi vista dos autos para melhor debruçar-me sobre a questão controvertida, considerada sobretudo a necessidade de estabelecer com profundidade e coerência as repercussões sistêmicas do que assentado por este Tribunal no exame da ADI 6524.

(i) Do parâmetro de controle

Este processo objetivo insere-se no contexto de ações diretas de inconstitucionalidade deflagradas contra atos normativos estaduais na esteira do julgamento da ADI 6524, em que apreciada a questão concernente à possibilidade de reeleição de Membro da Mesa da Câmara dos Deputados

e do Senado Federal, à luz do disposto no art. 57, § 4º, da Constituição Federal.

Na oportunidade, salientei que por várias vezes dispositivos de Constituições Estaduais que permitem a reeleição (ou recondução) de integrante de Mesa de Assembleia Legislativa foram objeto de controle de constitucionalidade em via principal, seja no domínio da presente Constituição de 1988, seja no marco da Carta de 1967-1969.

No regime constitucional pretérito, a Representação 1.245/RN consistiu, sem dúvida alguma, no caso mais emblemático. Nela foi apontada ofensa à já mencionada cláusula de vedação à reeleição para cargo da Mesa extraída do art. 30, parágrafo único, da EC 1/69 (que após a EC 22/1982 fora realocada da alínea “h” para alínea “f”). Questionava-se, ali, a nova redação do Regimento Interno da Assembleia Legislativa do Rio Grande do Norte (1984), que embora aparentemente replicasse os termos da EC 1/69, ao estabelecer em seu artigo 9º que “ *será de dois anos o mandato para membro da Mesa, proibida a reeleição* ”, ressaltava, em parágrafo único, que “ *a vedação deste artigo não se estende à eleição para cargo diverso* ”.

A inconstitucionalidade era imputada em razão de alegado desacordo entre o texto regimental e os termos do “modelo federal”, cujo art. 200 da EC 1/69 determinava, no que coubesse, sua “incorporação” ao ordenamento jurídico parcial de cada Estado-membro. E para os que postulavam a inconstitucionalidade, tal era bem o caso, porquanto a “forma republicana representativa” era princípio constitucional sensível segundo o art. 10, VII, “a”, EC 1/69; nessa condição, era também princípio de observância compulsória que se impunha aos Estados-membros (art. 13, I, da EC 1/69).

Mas a tese de que a reeleição de membro de Mesa expressa quebra do princípio constitucional sensível da forma republicana não sobreviveu à fase processual da manifestação do Procurador-Geral da República – à época o preclaro José Paulo Sepúlveda Pertence, que sobre o assunto asseverou: “ *Não nos conseguimos convencer que a dita norma, de cunho declaradamente regimental, se deva emprestar tamanha grandeza* ” (fl. 173). Pontificou ainda:

“26. É significativo, aliás, que ao impor a irreelegibilidade dos membros das mesas do Congresso, a própria Carta de 1969 a tenha confessadamente incluído – juntamente com outras mesquinhas

semelhantes – **dentre as ‘ normas regimentais’** , a serem compulsoriamente observadas por um Parlamento, que se quis delinear amesquinhado e tutelado.

27. Não nos animamos, pois, a incluir a proibição – seja qual for a compreensão, que se lhe atribua – no rol dos *essentialia* da República, de modo, inclusive, a alçá-la à categoria ímpar de princípio constitucional intangível, imune à reforma constitucional (art. 47, §1º, CF [*de 1967-69*]).” (fls. 175-176, **Representação 1.245/RN** , Rel. Min. Oscar Corrêa, j. 15.10.1986, DJ 14.11.1986)

O Supremo Tribunal Federal julgou improcedente a Representação de Inconstitucionalidade 1.245/RN, assentando o entendimento que descabe reputar atentatória à forma republicana a simples possibilidade de reeleição de membro da Mesa de Assembleia Legislativa. Um julgado que estava destinado a moldar a jurisprudência deste Tribunal na ordem constitucional implementada com a redemocratização do país.

É bem sabido que a experiência federal brasileira nunca coadunou como a autonomia absoluta e plena dos entes subnacionais. Mesmo naquela que talvez seja a versão mais formal do federalismo, a da Constituição de 1891, não se pode ver, ali, um *federalismo dual* : a autonomia dos Estados conheceu limites, a propósito traçados por este Tribunal, que buscou garantir à nova ordem republicana a unidade necessária (Leda Boechat RODRIGUES. **História do Supremo Tribunal Federal II – defesa do federalismo (1899-1910)** . Rio de Janeiro, Ed. Civilização Brasileira, 1991, p. 225). Mais um exemplo da importância que a jurisdição constitucional desempenha na implementação e manutenção de uma estrutura federal, a se somar a tantos outros fornecidos pelo direito comparado. (Stanley L. PAULSON. “Constitutional Review in the United States and Austria: notes on the beginnings”. In: **Ratio Juris** . Vol. 16, n. 2. Oxford: Blackwell, 2003, p. 237).

Nessa trilha, não assusta que do texto do art. 25, CF/88, que concede autonomia político-organizacional aos Estados-membros sob a condicionante “observados os princípios desta Constituição” (no que reforçado pelo art. 11 do ADCT), fossem construídas **normas** que exigissem alguma correspondência estrutural entre União, Estados e Municípios – a despeito da garantia de autonomia prometida aos entes subnacionais (art. 18, CF). Normas que, pela necessidade de sistematização e racionalização, foram reunidas pela doutrina em grupamentos conceituais – princípios

constitucionais sensíveis e princípios estabelecidos (Gilmar Ferreira MENDES. Paulo Gustavo Gonet BRANCO. **Curso de Direito Constitucional**. 14ª ed. São Paulo: Saraiva, 2019, p. 922).

Foi assim, com esteio no **princípio da simetria**, elaborado a partir da combinação dos textos do art. 25, CF/88 com o do art. 11, ADCT, que **várias ações diretas de inconstitucionalidade** foram propostas, **na vigência da Constituição Federal de 1988**, com temática análoga àquela da **Representação 1.245/RN**.

De todas, a **ADI 793/RO** foi a primeira com julgamento de mérito concluído. Seu objeto era dispositivo da Constituição Estadual de Rondônia, que rezava: “ *será de dois anos o mandato para membros da Mesa Diretora, sendo permitida a recondução para o mesmo cargo na mesma legislatura* ”. Na perspectiva do então requerente, um diretório nacional de partido político, o dispositivo impugnado era literalmente contrário ao art. 57, § 4º, da CF/88, a repercutir em descumprimento de princípio de reprodução obrigatória, ao qual o Estado-membro era vinculado por força do art. 25, da CF/88 e do art. 11 do ADCT (fls. 5-6 da petição inicial).

Após, o autor atravessou petição requerendo “medida cautelar incidental” e, na ocasião, “ *reiterou as razões anteriormente aduzidas, ressaltando que a possibilidade de reeleição dos membros da Mesa fere o princípio da alternância do poder, elementar à democracia* ” (fl. 65, ADI 793 /RO, grifo nosso).

A irresignação não prosperou neste Tribunal. Quando do julgamento do mérito da **ADI 793/RO**, o Relator, Ministro Carlos Velloso, pontificou que “ *a norma do § 4º do art. 57 não constitui um princípio constitucional. Ela é, na verdade, simples regra aplicável a composição das Mesas do Congresso Nacional, norma própria aliás, ao regimento interno das Câmaras .* ” (fls. 74). E não irradiando do referido dispositivo nenhuma norma de reprodução obrigatória, não há falar em inconstitucionalidade. Colho, do voto, o seguinte excerto:

“Dir-se-á que a regra inscrita no § 4º do art. 57 da Constituição Federal é **conveniente e oportuna** . Penso que sim. As Assembléias Legislativas dos Estados-membros e as Câmaras Municipais deveriam inscrevê-las em seus regimentos, ou Constituições estaduais deviam copiá-la. **A conveniência, no caso, entretanto, não gera**

inconstitucionalidade, mesmo porque não se pode afirmar que a não proibição da recondução fosse desarrazoada. É dizer, o princípio da razoabilidade, não seria invocável, no caso.” (fl. 75, grifo nosso)

Registro que o nosso passado autoritário não deixou de ser lembrado pelo eminente relator, que acrescentou outro fundamento determinante à improcedência da ação: se na ordem constitucional pretérita, o STF, pela Representação 1.245/RN, não reputava premente que o Poder Legislativo de Estado-membro imitasse a vedação à reeleição prevista no art. 30, parágrafo único, da EC 1/1969, menor sentido ainda faria, atualmente, no marco da Constituição de 1988, o exigir. Vejamos:

“Ademais, é bastante significativo o fato de o Supremo Tribunal Federal, **sob o pálio de uma Constituição que consagrava um federalismo centripetista**, tal é o caso da Constituição pretérita, ter decidido no sentido de que norma igual, que se inscrevia na alínea f do parág. único do art. 30 [alínea h, antes da EC 22/1982] da Constituição de 1967 [*com redação pela EC 1/1969*], não se incluía entre os princípios a que os Estados-membros deviam obedecer compulsoriamente: Rep. 1.245-RN, Relator o Ministro Oscar Corrêa.” (fl. 75)

Com esses fundamentos, um Plenário unânime reputou improcedente a ADI 793/RO. O acórdão respectivo conheceu a seguinte ementa, cuja menção à Representação 1.245/RN faz jus à importância que ao aresto devotou o Ministro Carlos Velloso:

“CONSTITUCIONAL. ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA ESTADUAL: MESA DIRETORA: RECONDUÇÃO PARA O MESMO CARGO. Constituição do Estado de Rondônia, art. 29, inc. I, alínea b, com a redação da Emenda Const. Estadual nº 3/92. C.F., art. 57, § 4º. (...) I. - A norma do § 4º do art. 57 da C.F. que, cuidando da eleição das Mesas das Casas Legislativas federais, veda a recondução para o mesmo cargo na eleição imediatamente subsequente, **não é de reprodução obrigatória nas Constituições dos Estados-membros, porque não se constitui num princípio constitucional estabelecido**. II. - **Precedente do STF: Rep 1.245-RN**, Oscar Corrêa, RTJ 119/964. (...)”. (**ADI 793/RO**, Rel.: Min. Carlos Velloso, Tribunal Pleno, julgado em 3.4.1997, DJ 16.5.1997).

Desde então, todas as ações diretas de inconstitucionalidade sobre a matéria foram decididas por este Tribunal nos exatos termos contidos na ADI 793/RO. Ilustrativamente:

“Ação direta de inconstitucionalidade. Ataque à expressão ‘permitida a reeleição’ contida no inciso II do artigo 99 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, no tocante aos membros da Mesa Diretora da Assembléia Legislativa. - A questão constitucional que se coloca na presente ação direta foi reexaminada recentemente, em face da atual Constituição, pelo Plenário desta Corte, ao julgar a ADIN 793, da qual foi relator o Sr. Ministro CARLOS VELLOSO. Nesse julgamento, decidiu-se, unanimemente, citando-se como precedente a Representação n 1.245, que "a norma do § 4º do art. 57 da C.F. que, cuidando da eleição das Mesas das Casas Legislativas federais, veda a recondução para o mesmo cargo na eleição imediatamente subsequente, não é de reprodução obrigatória nas Constituições dos Estados-membros, porque não se constitui num princípio constitucional estabelecido. Ação direta de inconstitucionalidade julgada improcedente”. (**ADI 792** , Rel. Min. Moreira Alves, Tribunal Pleno, j. em 26.5.1997, DJ 20.4.2001)

“Ação direta de inconstitucionalidade. Medida liminar. § 5º do artigo 58 da Constituição do Estado do Espírito Santo na redação dada pela Emenda Constitucional 27/2000. Falta de relevância jurídica da fundamentação da argüição de inconstitucionalidade para a concessão de liminar. - Esta Corte, já na vigência da atual Constituição - assim, nas ADIN's 792 e 793 e nas ADIMEC's 1.528, 2.262 e 2.292, as duas últimas julgadas recentemente -, tem entendido, na esteira da orientação adotada na Representação nº 1 .245 com referência ao artigo 30, parágrafo único, letra ‘f’, da Emenda Constitucional nº 1/69, que o § 4º do artigo 57, que veda a recondução dos membros das Mesas das Casas legislativas federais para os mesmos cargos na eleição imediatamente subsequente, não é princípio constitucional de observância obrigatória pelos Estados-membros. - Com maior razão, também não é princípio constitucional de observância obrigatória pelos Estados-membros o preceito, contido na primeira parte desse mesmo § 4º do artigo 57 da atual Carta Magna, que só estabelece que cada uma das Casas do Congresso Nacional se reunirá, em sessões preparatórias, a partir de 1º de fevereiro, no primeiro ano da legislatura, para a posse de seus membros e a eleição das respectivas Mesas, sem nada aludir – e, portanto, sem estabelecer qualquer

proibição a respeito – à data dessa eleição para o segundo biênio da legislatura. Pedido de liminar indeferido”. (**ADI 2.371 MC** , Rel. Min. Moreira Alves, Tribunal Pleno, j. em 7.3.2001, DJ 7.2.2003)

No mesmo sentido: ADI 2.262-MC, Rel. Min. Nelson Jobim, julgamento em 6.9.2000, Plenário, DJ 1º.8.2003; ADI 2.292-MC, Rel. Min. Nelson Jobim, julgamento em 6.9.2000, Plenário, DJe 14.11.2008; ADI 2.371-MC, Rel. Min. Moreira Alves, julgamento em 7.3.2001, Plenário, DJ 7.2.2003; ADI 793, Rel. Min. Carlos Velloso, julgamento em 3.4.1997, Plenário, DJ 16.5.1997; ADI 1.528-MC, Rel. Min. Octavio Gallotti, julgamento em 27.11.1996, Plenário, DJ 5.10.2001; ADI 792, Rel. Min. Moreira Alves, julgamento em 26.5.1997, Plenário, DJ 20.4.2001; ADI 1.528 MC, Rel. Min. Ellen Gracie, julgamento em 27.11.1996, Plenário, DJ 5.10.2001.

Percebo que a jurisprudência vigente sobre o assunto orienta-se, precipuamente, por 2 (duas) diretrizes. A primeira diretriz: o elevado grau de centralização que historicamente caracteriza nosso federalismo impele a adoção de postura interpretativa que prestigie a autonomia dos entes federais. De fato, o julgamento da Representação 1.245/RN, realizado em 1986, no interregno compreendido entre o crepúsculo do Regime Militar e a aurora da Nova República, testemunha o cansaço com o excesso de intervenção no Poder Legislativo e nos entes federais.

A drástica redução experimentada pelos Estados-membros, naquela quadra, para conformar seu direito às necessidades regionais foi assentada com superioridade pela Ministra Rosa Weber , em seu judicioso voto na ADI 5.296/DF – MC, que bem percebeu que, no marco da Carta de 1967, o poder constituinte decorrente dos Estados-membros era condicionado não apenas pela Constituição Federal, mas até mesmo por ato normativo exarado pelo Poder Executivo Federal.

O art. 188 da Carta de 1967 assinava prazo de 60 (sessenta) dias para os Estados reformarem suas Constituições, adaptando-as ao novo regime, sob pena de, não o fazendo, ocorrer uma “incorporação automática” das normas federais nas Cartas estaduais. Esse procedimento de reforma era regulado não pelos próprios Estados, mas pelo Decreto-Lei 216/1967, que dentre outras excentricidades previa, em seu art. 2º, parágrafo único, “ *a observância das normas procedimentais específicas fixadas no Ato Institucional n. 04/1966, notadamente no tocante a prazos e quórum de votação.* ” (fl. 30, **ADI 5.296/DF – MC** , Rel. Min. Rosa Weber, Tribunal Pleno, 18.5.2016).

Com a EC 1/69, o desrespeito à autonomia dos entes federais foi aprofundado. A “incorporação” das regras da Emenda “ao direito constitucional legislado” deu-se de pronto (art. 200, EC 1/69). E o quantitativo de regras explícitas e implícitas que se credenciavam a limitar o exercício da autonomia política dos Estados era tamanha que:

“Não é de espantar, pois (observe-se *a latere*) que o Constituinte Estadual praticamente ‘copie’ a Constituição Federal, induzido, talvez, pelo temor de ‘esquecer preceitos’ ou quem sabe, pela dificuldade de distinguir quais os *preceitos que devem ser copiados, dos que devem ser assimilados ou adaptados* e quais os preceitos da Constituição Federal que não *precisam ser necessariamente adotados pelos Estados*”. (Anna Cândida da Cunha FERRAZ. **Poder Constituinte do Estado-membro**. São Paulo: RT, 1979, p. 158)

Arranjo normativo que levou **Manoel Gonçalves Ferreira Filho** a duvidar que houvesse outra federação com maiores restrições em desfavor dos entes subnacionais que a nossa: “ *certamente não existe, em direito comparado, exemplo mais acabado de disciplinamento do Poder Constituinte Derivado do que o apresentado pela Constituição brasileira em vigor* ”. (**Direito constitucional comparado I: o poder constituinte**. São Paulo: Bushatsky Editor, 1974, p. 183-184).

Há também uma segunda diretriz que emerge do marco jurisprudencial construído a partir da ADI 793/RO. Cuida-se da natureza regimental do art. 57, §4º, da Constituição Federal: é indiferente para a separação dos poderes que uma Constituição Estadual observe estritamente, na regência do tema, a dinâmica positivada no âmbito federal, cuja regra atende apenas à organização interna do Parlamento.

Portanto, é forçoso reconhecer que o art. 57, § 4º, da Constituição Federal não consiste em preceito de observância obrigatória pelos Estados, de modo que tampouco pode funcionar como parâmetro de controle da constitucionalidade de regra inserida em Constituição estadual.

Dessa forma, a controvérsia posta nestes autos deve ser solucionada a partir de outras normas constitucionais, sobretudo os princípios republicano, democrático e do pluralismo político, assim como à luz do que descortinado pelo precedente formado na ADI 6524.

(ii) Do mérito

Uma vez esclarecido o parâmetro de controle das normas estaduais que regem a composição da Mesa Diretora das Assembleias Legislativas, retomo o julgamento da ADI 6.524, quando registrei que “ *certas situações, transcorridas em Assembleias Legislativas, indicam um uso desvirtuado dessa autonomia organizacional reconhecida pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. Tais situações inspiram que, em eventual reanálise do tema, 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 referido processo consistiu em campo adequado para reflexões profundas deste Tribunal a respeito de temas estruturantes do sistema constitucional brasileiro, como os princípios republicano e democrático, a separação entre os poderes, o federalismo e autonomia organizacional do Poder Legislativo.

É natural, e até mesmo imperativo, por razões de coerência institucional e argumentativa, que o entendimento firmado no exame da ADI 6.524 constitua baliza constitucional para o funcionamento das casas legislativas estaduais, considerado o princípio republicano. O acórdão do mencionado precedente restou assim ementado:

DIREITO CONSTITUCIONAL. SEPARAÇÃO DOS PODERES (ART. 2º, CF/88). PODER LEGISLATIVO. AUTONOMIA ORGANIZACIONAL. CÂMARA DOS DEPUTADOS. SENADO FEDERAL. REELEIÇÃO DE MEMBRO DA MESA (ART. 57, § 4º, CF /88). REGIMENTO INTERNO. INTERPRETAÇÃO CONFORME À CONSTITUIÇÃO. 1. O constitucionalismo moderno reconhece aos Parlamentos a prerrogativa de dispor sobre sua conformação organizacional, condição necessária para a garantia da autonomia da instituição legislativa e do pleno exercício de suas competências finalísticas. 2. Em consonância com o direito comparado – e com o princípio da separação dos poderes – o constitucionalismo brasileiro, excetuando-se os conhecidos interregnos autoritários, destinou ao Poder Legislativo larga autonomia institucional, sendo de nossa tradição a prática de reeleição (recondução) sucessiva para cargo da Mesa Diretora. Descontinuidade dessa prática parlamentar com o Ato Institucional n. 16, de 14 de outubro de 1969 e, em seguida, pela Emenda Constitucional n. 1, de 17 de outubro de 1969 – ambas medidas situadas no bojo do ciclo de repressão inaugurado pelo Ato

Institucional n. 5, de 1968, cuja tônica foi a institucionalização do controle repressivo sobre a sociedade civil e sobre todos os órgãos públicos, nisso incluídos os Poderes Legislativo e Judiciário. 3. Ação Direta em que se pede para que a Câmara dos Deputados e o Senado Federal sejam proibidos de empreender qualquer interpretação de texto regimental (art. 5º, caput e § 1º, RICD; art. 59, RISF) diversa daquela que proíbe a recondução de Membro da Mesa (e para qualquer outro cargo da Mesa) na eleição imediatamente subsequente (seja na mesma ou em outra legislatura); ao fundamento de assim o exigir o art. 57, § 4º, da Constituição de 1988. Pedido de interpretação conforme à Constituição cujo provimento total dar-se-ia ao custo de se introduzir, na ordem constitucional vigente, a normatividade do art. 30, parágrafo único, “h”, da Emenda Constitucional 1/1969. 4. Ação Direta conhecida, com julgamento parcialmente procedente do pedido. Compreensão da maioria no sentido de que o art. 57, § 4º, da Constituição Federal de 1988 requer interpretação do art. 5º, caput e § 1º, do RICD, e o art. 59, RISF, que assente a impossibilidade de recondução de Membro da Mesa para o mesmo cargo, na eleição imediatamente subsequente, que ocorre no início do terceiro ano da legislatura. Também por maioria, o Tribunal reafirmou jurisprudência que pontifica que a vedação em referência não tem lugar em caso de nova legislatura, situação em que se constitui Congresso novo. (ADI 6524, Relator(a): GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 15/12 /2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-062 DIVULG 05-04-2021 PUBLIC 06-04-2021)

É evidente, porém, a impropriedade da mera subsunção da situação em tela ao que decidido no julgamento da ADI 6.524.

Nessa ação objetiva, a conclusão majoritária do colegiado fez incidir o art. 57, § 4º, da Constituição Federal, que não se aplica às eleições dos entes subnacionais, pelos fundamentos já expostos.

Nada obstante, houve convergência dos integrantes desta Corte quanto à necessidade de, a partir de outras normas constitucionais, balizar o processo de estruturação das Mesas Diretoras por cada ente subnacional.

Em outros termos, ainda que observada a relativa autonomia das Casas legislativas estaduais para reger o processo eletivo para Mesa diretora, esse campo jurídico é estreitado por outros princípios constitucionais, que exigem o implemento de mecanismos que impeçam resultados inconstitucionais às deliberações regionais, especialmente a perpetuidade do exercício do poder.

Nesse sentido, a afirmação do princípio republicano, no que assentada a alternância de poder e a temporariedade dos mandatos, **reconhecida à unanimidade pelo colegiado**, impõe o estabelecimento de **limite objetivo à reeleição de membros da Mesa**, conforme por mim sugerido no julgamento da ADI 6.524.

Naquela oportunidade, aponte que, consideradas as especificidades dos órgãos de direção do Poder Legislativo, um caminho promissor a ser trilhado na busca por critério objetivo é aquele que valoriza o impacto sistêmico promovido pela inserção do instituto da reeleição em nosso ordenamento, pela Emenda Constitucional 16/1997.

O redimensionamento que a EC 16/1997 causou no princípio republicano serve ao equacionamento da questão constitucional que ora enfrentamos ao fornecer o critério objetivo de 1 (uma) única reeleição/recondução sucessiva para o mesmo cargo da Mesa.

Neste ponto, é importante salientar que esse limite à reeleição refere-se ao mesmo cargo da Mesa. É dizer, essa restrição não incide nas hipóteses em que o parlamentar concorre a cargo distinto daquele que ocupou no biênio anterior.

Essa ressalva mostra-se importante porque a vedação da recondução a qualquer cargo da Mesa poderia implicar dificuldades relevantes ao regular funcionamento da Casa, inclusive sob o ângulo do princípio democrático. É que em Assembleias menores, a depender da quantidade de membros da Mesa, seria possível vislumbrar cenário no qual o impedimento de deputados do campo majoritário, considerada a proibição em tela, resultasse na formação da Mesa por parlamentares da minoria que em circunstâncias normais não a comporiam.

Essa circunstância, aliás, foi considerada por este Tribunal por ocasião do julgamento do RE 73.068, de relatoria do ministro Aldir Passarinho, quando abordada a questão relativa à eleição da Mesa em Câmaras de Vereadores. Confira-se:

CONSTITUCIONAL. CÂMARA DOS VEREADORES. COMPOSIÇÃO DA MESA. REELEIÇÃO. LEI ORGÂNICA DOS MUNICÍPIOS: ART-11. ARTIGOS 186 E 200 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. ART-7., VIII, DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE SÃO PAULO. AO DISPOR O ART-11 DA LEI ORGÂNICA DOS MUNICÍPIOS, REFERINDO-SE A ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA, QUE

"SERÁ DE DOIS ANOS O MANDATO DE MEMBRO DA MESA, VEDADA A REELEIÇÃO PARA O MESMO CARGO", COM O ACRÉSCIMO DA EXPRESSÃO "PARA O MESMO CARGO" AO TEXTO DO ART-7., VIII, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL, NÃO MALTRATOU, AO DAR TAL ELASTERIO, AQUELE PRECEITO DO ESTATUTO FUNDAMENTAL DO ESTADO, NEM AO ART-186 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. O ACRÉSCIMO SE DEU EM ATENÇÃO A REGRA DO ART-200 DA MESMA CONSTITUIÇÃO FEDERAL, PELO RESULTADO A QUE SE CHEGARIA, EM CERTOS MUNICÍPIOS, DE VIR A ASSEMBLÉIA A SER DIRIGIDA PELA MINORIA. ONDE APENAS SETE VEREADORES TIVESSEM ASSENTO (NUMERO MINIMO PREVISTO PELA LEGISLAÇÃO PAULISTA), VENCIDO O PRIMEIRO BIENIO, A MAIORIA QUE SE CONSTITUA DE APENAS QUATRO NÃO TERA VEZ DE RECOMPOR A MESA PARA O SEGUNDO BIENIO, JA QUE, TAMBÉM NA FORMA DA LEGISLAÇÃO ESTADUAL, DE TRES E O NUMERO MINIMO DE CARGOS DE DIRETORES. NO CASO DOS AUTOS HAVERIA IMPASSE. EMBORA A RIGOR, FACE AO TEMPO DECORRIDO DESDE AS ELEIÇÕES IMPUGNADAS, PUDESSE CONSIDERAR-SE PREJUDICADO O RECURSO, TORNOU-SE ACONSELHAVEL JULGA-LO PELA POSSIBILIDADE DE HAVER CONSEQUENCIA, CASO SE TIVESSE COMO IRREGULAR A POSSE DOS QUE VIERAM A SER REELEITOS.

(RE 73068, Relator(a): ALDIR PASSARINHO, Segunda Turma, julgado em 22/03/1983, DJ 27-05-1983 PP-07533 EMENT VOL-01296-02 PP-00319 RTJ VOL-00106-02 PP-00574)

Por fim, tal como sugeri no julgamento da ADI 6.524, mostra-se adequada ao caso, considerando a inserção do critério de uma única reeleição delinea condição de elegibilidade, a jurisprudência construída com base no art. 16 da Constituição Federal (princípio da anterioridade ou anualidade em relação à mudança da legislação eleitoral, mais recentemente vide: **ADI 5.398-MC-Ref**, Rel. Min. Roberto Barroso, j. 9.5.2018)

No julgamento do **RE 637.485/RJ – RG** (de minha relatoria, j. 1º.8.2012, Plenário), que proscreveu a figura do “prefeito itinerante”, este Tribunal pontificou que, para além do art. 16 da CF/88, imediatamente voltado para vedar a mudança do direito positivo a menos de um ano de pleito eleitoral, a Constituição também alberga norma, ainda que implícita, que traduz o postulado da segurança jurídica como princípio da anterioridade ou anualidade em relação à alteração de jurisprudência eleitoral. Decidiu-se,

assim, que **modificação de jurisprudência na seara eleitoral não tem aplicabilidade imediata: somente surtirá efeitos sobre outros casos no pleito eleitoral posterior** .

Em situações de nova interpretação do texto constitucional, impõe-se ao Tribunal, tendo em vista razões de **segurança jurídica** , a tarefa de proceder a uma ponderação das consequências e ao devido ajuste do resultado, adotando a técnica de decisão que possa melhor traduzir evolução jurisprudencial adotada:

“Ressalte-se, neste ponto, que não se trata aqui de declaração de inconstitucionalidade em controle abstrato, a qual pode suscitar a modulação dos efeitos da decisão mediante a aplicação do art. 27 da Lei 9.868/99. O caso é de substancial mudança de jurisprudência, decorrente de nova interpretação do texto constitucional, o que impõe ao Tribunal, tendo em vista razões de segurança jurídica, a tarefa de proceder a uma ponderação das consequências e o devido ajuste do resultado, adotando a técnica de decisão que possa melhor traduzir a mutação constitucional operada. Esse entendimento ficou bem esclarecido no julgamento do RE 353.657/PR, Rel. Min. Marco Aurélio e do RE 370.682/SC, Rel. Min. Ilmar Galvão (caso IPI alíquota zero).” (**RE 637.485/RJ – RG** , Plenário, de minha relatoria, j. 1.8.2012),

Por tudo isso, em atenção aos princípios da segurança jurídica e da confiança legítima, no matiz conferido pela aplicação analógica do art. 16 da Constituição Federal, premente convir que o novo entendimento jurisprudencial aqui fixado somente pode ser exigido de modo temperado, nos termos das seguintes balizas:

(i) a eleição dos membros das Mesas das Assembleias Legislativas estaduais deve observar o limite de uma **única reeleição ou recondução** limite cuja observância independe de os mandados consecutivos referirem-se à mesma legislatura;

(ii) a vedação à reeleição ou recondução aplica-se somente para o **mesmo cargo** da mesa diretora, não impedindo que membro da mesa anterior se mantenha no órgão de direção, desde que em cargo distinto;

(iii) o limite de uma única reeleição ou recondução, acima veiculado, deve orientar a formação das Mesas das Assembleias Legislativas que foram eleitas após a publicação do acórdão da ADI 6.524, mantendo-se inalterados os atos anteriores.

Ante o exposto, acompanho a divergência inaugurada pelo ministro Alexandre de Moraes e julgo procedente o pedido para conferir interpretação conforme a Constituição Federal ao art. 51, § 5º, da Constituição do Estado de Sergipe, e estabelecer que é permitida apenas uma reeleição ou recondução sucessiva ao mesmo cargo da Mesa Diretora, mantida a composição da Mesa de Assembleia Legislativa eleita antes da publicação do acórdão da ADI 6524 (06/04/2021).

Fixo as seguintes teses de julgamento: **(i)** a eleição dos membros das Mesas das Assembleias Legislativas estaduais deve observar o limite de uma única reeleição ou recondução, limite cuja observância independe de os mandados consecutivos referirem-se à mesma legislatura; **(ii)** a vedação à reeleição ou recondução aplica-se somente para o mesmo cargo da mesa diretora, não impedindo que membro da mesa anterior se mantenha no órgão de direção, desde que em cargo distinto; e **(iii)** o limite de uma única reeleição ou recondução, acima veiculado, deve orientar a formação das Mesas das Assembleias Legislativas que foram eleitas após a publicação do acórdão da ADI 6.524, mantendo-se inalterados os atos anteriores.

Plenário Virtual - minuta de voto - 19/09/2021