

Ação direta de inconstitucionalidade. Regra da irreelegibilidade dos membros das Mesas das Casas congressuais (CF, art. 57, parágrafo 4º). Norma constitucional que veda a reeleição dos integrantes dos órgãos diretivos do Congresso Nacional na eleição imediatamente subsequente, seja na mesma legislatura ou não. Incompatibilidade com o texto constitucional da prática parlamentar que, fundada em normas regimentais (RICD, art. 5º, *caput* e § 1º, e RISF, art. 59), viabiliza a recondução imediata dos integrantes das Mesas parlamentares, em evidente transgressão do texto constitucional.

Interpretação conforme a Constituição conferida aos dispositivos regimentais impugnados em ordem a afastar qualquer exegese que permita a recondução dos integrantes das Mesas congressuais aos mesmos cargos em eleição imediatamente subsequente, independentemente da reeleição ocorrer na mesma legislatura ou não.

VOTO

A Senhora Ministra Rosa Weber (Vogal) : 1. Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade ajuizada pelo Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) contra o art. 5º, *caput* e § 1º, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados e a interpretação dada ao **art. 59** do Regimento Interno do Senado Federal a autorizar a **recondução imediata** dos membros da Mesa daquela Casa parlamentar na eleição subsequente ocorrida em outra legislatura, em alegada afronta ao art. 57, § 4º, da Constituição da República.

Eis o teor das normas regimentais impugnadas:

Regimento Interno da Câmara dos Deputados

“Art. 5º Na segunda sessão preparatória da primeira sessão legislativa de cada legislatura, no dia 1º de fevereiro, sempre que possível sob a direção da Mesa da sessão anterior, realizar-se-á a eleição do Presidente, dos demais membros da Mesa e dos Suplentes

dos Secretários, para mandato de dois anos, vedada a recondução para o mesmo cargo na eleição imediatamente subsequente. (*Caput* do artigo com redação dada pela Resolução nº 19, de 2012)

§ 1º Não se considera recondução a eleição para o mesmo cargo em legislaturas diferentes, ainda que sucessivas.”

Regimento Interno do Senado Federal

“Art. 59. Os membros da Mesa serão eleitos para mandato de dois anos, vedada a reeleição para o período imediatamente subsequente (Const., art. 57, § 4º). ”

Afirma, a agremiação partidária autora, que tais dispositivos estariam sendo aplicados em desacordo com a cláusula constitucional que institui a regra da irreelegibilidade dos membros das Mesas das Casas do Congresso Nacional (CF, art. 57, § 4º), vedando a recondução imediata dos integrantes dos órgãos de direção parlamentares. Assim deduz o pedido:

“(a) em caráter antecipatório e liminar, a concessão de medida cautelar, ad referendum do Plenário, a fim de conferir interpretação conforme à Constituição ao artigo 5º e § 1º do Regimento Interno da Câmara dos Deputados e do artigo 59 do Regimento Interno do Senado Federal, estabelecendo que a vedação constitucional à reeleição ou recondução à Mesa na eleição imediatamente subsequente se aplica nas eleições que ocorram na mesma legislatura ou em legislaturas diferentes e que seja afastada qualquer interpretação inconstitucional que busque ampliar o alcance do dispositivo constitucional em análise; (b) no mérito, que seja julgado procedente o pedido desta ADI, para conferir, em definitivo, interpretação conforme à Constituição ao artigo 5º e § 1º do Regimento Interno da Câmara dos Deputados e do artigo 59 do Regimento Interno do Senado Federal, bem como declarar a inconstitucionalidade de qualquer interpretação contrária ao que dispõe o texto constitucional, nos termos do pedido cautelar.” (eDoc. 1, fl. 11).

Em suas informações oficiais, os Presidentes da Câmara dos Deputados e do Senado Federal sustentam a consonância das normas regimentais com o conteúdo normativo da Constituição, ao argumento central de que a vedação à recondução dos membros das Mesas congressuais tem o sentido de proibir a reeleição dos integrantes dos órgãos diretivos das Casas Legislativas apenas em relação à mesma legislatura, sem prejuízo da possibilidade dos candidatos serem reconduzidos na legislatura imediatamente posterior.

O Advogado-Geral da União e o Procurador-Geral da República opinam pela improcedência do pedido, à compreensão de que a

controvérsia traduz questão a ser resolvida “*interna corporis*” , sem a intervenção, portanto, do Poder Judiciário.

Ao conhecer da presente ação direta e apreciar o pleito nela deduzido, o eminente Relator **acolhe , em parte** , o pedido, e propõe a **modulação** dos efeitos da decisão, de modo a que o critério veiculado no julgamento venha a produzir efeitos somente a partir da **próxima** legislatura, ou seja, a 57^a legislatura (2023 – 2027), *in verbis* :

“(…) **julgo parcialmente procedente** o pedido formulado na ação direta para declarar, sem redução de texto, a inconstitucionalidade de interpretação dos dispositivos do art. 59 do RISF e do art. 5º, caput e §1º, do RICD que acarrete imediata e genérica proibição de reeleição ou recondução sucessiva de Membro da Mesa para o mesmo cargo, permitindo-se, como direta decorrência do princípio da separação dos poderes e da cláusula constitucional da autonomia do Poder Legislativo (art. 2º, art. 51, III, IV e art. 52, XII e XIII, CF), que os Membros das respectivas Casas do Congresso Nacional tenham a prerrogativa de, em sede regimental, por questão de ordem ou mediante qualquer outro meio de fixação de entendimento próprio à atividade parlamentar, deliberar especificamente sobre a matéria, desde que observado, em qualquer caso, o limite de uma única reeleição ou recondução sucessiva ao mesmo cargo da Mesa, e **assentando-se** , outrossim, **que o limite de uma única reeleição ou recondução** , acima veiculado, **deve orientar a formação das Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal a partir da próxima legislatura** , resguardando-se, para aquela que se encontra em curso, a **possibilidade de reeleição ou recondução** , inclusive para o mesmo cargo .” (destaquei)

Sugere, ainda, o eminente Relator, a fixação da seguinte tese:

“A interpretação sistemática do trecho final do § 4º do art. 57 com o art. 2º, o art. 51, III, IV e o art. 52, XII e XIII, todos da Constituição Federal, firma a constitucionalidade de **uma única reeleição ou recondução sucessiva** de Membro da Mesa para o mesmo cargo, revelando-se **desinfluyente, para o estabelecimento desse limite, que a reeleição ou recondução ocorra dentro da mesma legislatura ou por ocasião da passagem de uma para outra** .” (destaquei)

2. Divirjo do eminente Relator e dos ilustres Ministros que o acompanham pelas razões que passo a expor.

Aprecio, de início, questão preliminar, suscitada pelo Senado Federal, em sua manifestação, concernente à inadmissibilidade da presente ação direta por envolver discussão de tema regimental, pertinente às práticas legislativas de natureza *interna corporis*, referentes à organização peculiar do exercício das funções típicas que a Constituição confere ao Poder Legislativo. competência constitucional atribuída ao Supremo Tribunal Federal para o exame de atos do Poder Legislativo traz naturalmente à reflexão a questão dos limites da ingerência do Poder Judiciário sobre aspectos intrínsecos do exercício dos demais Poderes, por seus titulares. A separação dos poderes é condicionante necessária em qualquer discussão que envolva a judicialização de atos típicos de outro Poder, não se limitando o tema a uma visão estanque, ainda tributária da clássica rigidez de Montesquieu (que sequer admitiria, em visão ortodoxa, prerrogativas hoje consideradas inerentes ao Poder Judiciário, como o 'judicial review' desenvolvido a partir de 'Marbury vs. Madison'). Ao contrário, as relações entre os Poderes têm sofrido alterações que, embora bem descritas pela doutrina (v.g. , COMPARATO, Fábio Konder. 'Ensaio sobre o juízo de constitucionalidade de políticas públicas'. *In* : Revista Brasileira de Informação Legislativa, ano 35, nº 138, abr/jun. 1998, pp. 39-48; CAPANO, Fernando. 'A leitura contemporânea da separação de poderes: desafio para a melhor efetivação das políticas públicas concretizadoras da Constituição'. *In* : Smanio, Gianpaolo Poggio e Bertolin, Patrícia Tuma Martins (orgs.). 'O direito e as políticas públicas no Brasil'. São Paulo: Atlas, 2013, pp. 63-82; SADEK, Maria T. 'Judiciário e arena pública: um olhar a partir da ciência política'. *In*: Watanabe, Kazuo e Grinover, Ada Pellegrini (orgs.). 'O controle jurisdicional das políticas públicas'. Rio de Janeiro, Forense, 2ª edição, 2013, pp. 1-32), requerem juízo crítico acerca de seus limites e condições.

Pautada por essa ponderação, tenho atuado nesta Casa com cautela. Avançar a análise judicial sobre a organização do exercício do Poder Legislativo pode representar usurpação. Tenho aplicado a orientação tradicional desta Suprema Corte acerca da inviabilidade de reexame judicial das questões inerentes à atividade de cada um dos Poderes, quando evidenciada sua natureza *interna corporis* . Rememoro, v.g. , o posicionamento que adotei no MS 31.475/DF:

“Na dicção do artigo 2º da Constituição da República, “são Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário” . Assim, em respeito à independência e observadas as respectivas competências estabelecidas no próprio texto constitucional, a jurisprudência desta Corte tem se orientado no sentido de que somente em casos excepcionais – em que descumprida determinação expressa da Constituição da República – é lícito ao Poder Judiciário exercer o controle da juridicidade da atividade parlamentar. (...) Não me parece seja o caso dos autos, em que a verificação de eventual afronta aos preceitos constitucionais invocados está ligada à prévia aferição da inobservância de normas regimentais do Congresso Nacional, a caracterizar, portanto, assunto *interna corporis* do Poder Legislativo.

Sob tal prisma, não procede, ao menos nesse exame perfunctório que é típico dos pedidos cautelares, a assertiva de violação de direito líquido e certo titularizado por membro de Comissão Parlamentar, na medida em que pretendem os autores, aparentemente, a revisão do mérito da decisão tomada por seus pares, sem apontar, de forma evidente, que tal decisão de mérito se encontra viciada por motivo outro que não a adoção de juízo de valor contrário ao que defendem os impetrantes. A pretensão, portanto – ao menos da forma como veiculada – representa uma tentativa de revisão do mérito de decisão soberanamente tomada em votação majoritária do colegiado.

Tampouco vislumbro afronta a direito constitucional da minoria em deliberação do colegiado cujos efeitos concretos estão a traduzir, quando muito, alteração do procedimento consoante deliberações anteriores da maioria.

Não identifico declinada, pois, no presente *mandamus* , questão estritamente constitucional e, nessa medida, apta a ensejar o seu exame em ação mandamental, consoante inúmeros precedentes desta Casa. Nessa linha, dentre outros, o MS 28.705, rel. Min. Ayres Britto, DJe 26.3.2010; MS 26.441, Pleno, rel. Min. Celso de Mello, DJe 18.12.2009; MS 30956, rel. Min. Ricardo Lewandowski, DJe 22.02.2012”.

Em respeito à independência e observadas as respectivas competências estabelecidas no próprio texto constitucional, a jurisprudência desta Corte tem se orientado no sentido de que somente em casos excepcionais – em que descumprida determinação expressa da Constituição da República – é lícito ao Poder Judiciário exercer o controle da juridicidade da atividade parlamentar. Nessa linha, assentou, com singular maestria, o eminente Ministro Celso de Mello, no julgamento plenário do MS 24.849/DF (DJ 22.6.2005), sob sua relatoria:

“ O CONTROLE JURISDICIONAL DOS ATOS PARLAMENTARES: POSSIBILIDADE , DESDE QUE HAJA ALEGAÇÃO DE DESRESPEITO A DIREITOS E/OU GARANTIAS DE ÍNDOLE CONSTITUCIONAL .

- O Poder Judiciário , quando intervém **para assegurar** as franquias constitucionais e **para garantir** a integridade e a supremacia da Constituição, **desempenha** , de maneira plenamente legítima, **as atribuições** que lhe conferiu a **própria** Carta da República, **ainda** que essa atuação institucional se projete na esfera orgânica **do Poder Legislativo** .

- **Não obstante o caráter político** dos atos parlamentares, **revela-se legítima** a intervenção jurisdicional, **sempre** que os corpos legislativos **ultrapassem os limites** delineados pela Constituição **ou exerçam** as suas atribuições institucionais **com ofensa** a direitos públicos subjetivos **impregnados** de qualificação constitucional e **titularizados** , ou não, por membros do Congresso Nacional. **Questões políticas. Doutrina. Precedentes** .

- **A ocorrência de desvios jurídico-constitucionais** nos quais incida uma Comissão Parlamentar de Inquérito **justifica** , plenamente, o **exercício** , pelo Judiciário, **da atividade de controle jurisdicional** sobre eventuais abusos legislativos (RTJ 173/805-810, 806), **sem que isso caracterize** situação de ilegítima interferência na esfera orgânica **de outro** Poder da República.”

Na presente ação direta de controle abstrato de constitucionalidade, a pretensão deduzida, como emerge claro dos fundamentos em que se apoia, **envolve tema expressamente disciplinado pela Constituição Federal (art. 57, § 4º)**. Cuida-se de matéria inequivocamente revestida das características definidoras de uma controvérsia de índole constitucional, afastada, por isso mesmo, do âmbito dos assuntos reservados às deliberações de caráter “*interna corporis*” dos órgãos do Poder Legislativo da União.

Dito de outra forma, **o debate diz com tema de extração constitucional, a ensejar o exercício legítimo do *judicial review* por este Supremo Tribunal Federal** .

Passo, desse modo, à análise do pedido.

3. Como se sabe, nenhuma técnica de interpretação constitucional ostenta posição de ascendência sobre as demais. Inexiste uma relação de superioridade e subordinação entre métodos exegéticos distintos. A abordagem correta do fenômeno da hermenêutica pressupõe a disposição

do intérprete em buscar **soluções adequadas**, que prestigiem a efetividade **máxima** das disposições constitucionais.

Consabido, ainda, que o universo normativo do texto de uma Constituição **não contempla uma única modalidade** de norma. Pelo contrário, o sistema constitucional é formado por um conjunto **de regras e de princípios**, aquelas constituídas por arquitetura normativa mais simples e objetiva, estes compostos por estruturas complexas, dotadas do atributo da plasticidade em ordem a adaptarem-se às dinâmicas que exigem uma atualização do texto em relação a novos contextos. No tocante aos princípios, o texto da norma constitui um **ponto de partida** para a compreensão de seus significados, enquanto que as regras caracterizam o **desfecho** de uma escolha já positivada pelo legislador constituinte, tornando-se **limitada**, quanto a elas, a viabilidade de construção dos sentidos normativos possíveis.

Assentadas tais premissas, pontuo que **o texto do § 4º do art. 57 da Constituição Federal de 1988 possui conteúdo normativo de clareza manifesta**

Art. 57 . (...)

§ 4º - Cada uma das Casas reunir-se-á em sessões preparatórias, a partir de 1º de fevereiro, no primeiro ano da legislatura, para a posse de seus membros e eleição das respectivas Mesas, para mandato de 02 (dois) anos, vedada a recondução para o mesmo cargo na eleição imediatamente subsequente ."

A mera leitura do dispositivo constitucional evidencia inequívoco seu teor normativo, e o processo hermenêutico, é de usual sabença, estabelece limitações semânticas. De todo inviável, diante da literalidade do texto transcrito, compreender "permitido" onde a Constituição consigna "vedado". Não há alternativa: "*vedada a recondução*" significa que os congressistas integrantes da Mesa na condição de membros eleitos **não podem ser conduzidos novamente, na eleição imediata, ao mesmo cargo**. A limitação diz com o período imediatamente subsequente, seja na mesma legislatura ou na seguinte, no mínimo, quanto ao ponto, à falta de qualquer distinção pelo constituinte originário. A recondução dos integrantes da Mesa, na eleição consecutiva, aos mesmos cargos por eles já ocupados inequivocamente configura reeleição (ocorra na mesma legislatura ou não, repito). E **reeleição vedada**, de maneira clara e objetiva pelo texto constitucional.

Daí a posição sustentada pelo eminente constitucionalista brasileiro José Afonso da Silva, em sede doutrinária e inclusive em artigo publicado na imprensa, em 05.12.1998, sob o título “ **Os atuais Presidentes da Câmara e do Senado podem postular a reeleição ? Não – Fraude à Constituição** ” (Folha de São Paulo), de que colho o seguinte excerto:

“ (...)

Se isso ocorrer, **estará sendo cometida uma grave violação à Constituição , que veda a recondução ao mesmo cargo da Mesa nas Casas do Congresso no período subsequente .** É o que declara, **lisamente** , o parágrafo 4º do artigo 57: “*Cada uma das Casas reunir-se-á em sessões preparatórias, a partir de 1º de fevereiro, no primeiro ano da legislatura, para a posse de seus membros e eleição das respectivas Mesas, para mandato de dois anos, vedada a recondução para o mesmo cargo na eleição imediatamente subsequente*” . **Não há nenhuma ressalva de que a vedação só valha na mesma legislatura e se admitiria, portanto, a recondução de uma legislatura para outra .** Se a Carta quisesse restringir a recondução, nesse sentido, **teria dito “vedada a recondução para o mesmo cargo na eleição imediatamente subsequente na mesma legislatura” . Não o tendo feito , não é lícito ao intérprete introduzir regra não prevista , como seria o caso .**Essa questão surgiu na vigência da Constituição revogada”. (destaquei)

4. Vale rememorar que a regra da irreelegibilidade dos membros da Mesa das Casas congressuais surgiu em ambiente político de opressão às liberdades e de domínio das instituições estatais pelo regime de intervenção militar. Foi a Carta Política de 1969 (Emenda Constitucional nº 01/69) que introduziu, pela primeira vez, no ordenamento constitucional brasileiro a cláusula que, à época, vedava, de maneira pura e simples, a reeleição dos membros das Casas congressuais:

Constituição de 1969 (EC nº 01/69)

“**Art. 30 .** A cada uma das Câmaras compete elaborar seu regimento interno, dispor sobre sua organização, polícia e provimento de cargos de seus serviços.

Parágrafo único . Observar-se-ão as seguintes normas regimentais:

(...)

h) será de dois anos o mandato para membro da Mesa de qualquer das Câmaras, **proibida reeleição .”**

Se é certo, de um lado, tal como ressaltado nas informações produzidas pelo Senado Federal nos autos, que essa restrição à autonomia do Poder

Legislativo refletia os propósitos autoritários de grupo militar então no Poder, não é menos exato que elaborada, a Constituição democrática de 1988, em conformidade com o espírito de mudança vitorioso, extraindo os valores que a informam dos princípios democráticos e republicanos que lhe dão fundamento.

É importante ter presente, ao analisar o sentido histórico de uma norma, a lição de John Hart Ely, que, ao expor as dificuldades inerentes ao método da interpretação histórica, conclui: “ **O dado mais importante relacionado às intenções dos constituintes é a própria linguagem constitucional .**” (“Democracia e Desconfiança – Uma teoria do controle judicial de constitucionalidade, p. 23, WMF/Martins Fontes, 2016).

Vale rememorar que, à época da Carta de 1969, a redação do art. 30, parágrafo único, alínea “h”, vedando qualquer reeleição nos órgãos diretivos do Congresso, deu ensejo a controvérsia sobre a extensão da proibição nele contida, especialmente no que concerne ao seu aspecto **temporal** (a vedação restringir-se-ia apenas à mesma legislatura ou abrangeria a legislatura subsequente?) e quanto ao seu aspecto **funcional** (a proibição limitar-se-ia somente a cargos **idênticos** ou também a cargos **diversos** na mesma Mesa?).

É possível conferir nos registros pertinentes à Assembleia Nacional Constituinte de 1987/1988 que tal controvérsia foi objeto de intensos debates por parte dos legisladores constituintes. Sagrou-se vencedora a posição que vedou a reeleição dos membros das Mesas das Casas congressuais apenas para “*o mesmo cargo*” (permitida a candidatura **para cargo diverso** ao que **anteriormente** ocupado na Mesa), e exclusivamente quanto à “*eleição imediatamente subsequente*” (**independentemente** do pleito estar ocorrendo na mesma ou em outra legislatura).

A partir da análise do texto da Carta de 1969 em confronto com a redação da Constituição Federal de 1988, de todo possível inferir, a despeito das complexidades históricas e políticas que envolvem o momento de elaboração de uma Constituição, o objetivo do legislador constituinte de pôr fim às controvérsias jurídicas suscitadas pelo texto constitucional, de caráter ambíguo , *então* vigente (CF/69, art. 30, parágrafo único, alínea “h”), de modo a assentar **a regra da irreelegibilidade** dos integrantes das Mesas das Casas do Congresso Nacional – **na mesma legislatura ou não** – ressalvadas apenas (**a**) a candidatura para cargo **diverso** na Mesa e (**b**) a possibilidade do membro do órgão diretivo concorrer após o transcurso de intervalo correspondente a uma eleição para a mesa (02 anos).

Ao assim proceder, o legislador constituinte originário positivou a regra da irreelegibilidade (CF, art. 57, § 4º), exercendo *in totum* a discricionariedade que lhe foi outorgada pela vontade popular soberana.

5. Mostra-se juridicamente relevante, no caso, como já anotei, o fato de o sistema normativo constitucional vigente compor-se de princípios e de regras. Os princípios, ninguém ignora, possuem a característica da plasticidade, apresentam tecitura permeável a novos significados e valores e abertura adequada ao diálogo entre fontes congêneres. As normas de princípio enunciam uma finalidade ou razão que dirige a tomada de decisões em um ou outro sentido, mas o seu conteúdo material revela uma dimensão inicialmente indeterminada. Somente no momento de sua implementação será possível compreender toda a extensão do seu conteúdo substancial, cumprindo aos Poderes públicos observar, na sua concretização, o âmbito de liberdade de conformação que lhes foi outorgado pela Constituição.

Em se tratando de princípios, a interpretação histórica adquire inegável relevância, apontando a direção mais coerente com os valores e finalidades que animaram a produção normativa, auxiliando o processo de construção e reconstrução dos sentidos normativos do texto.

A considerar, no entanto, que a Constituição não utiliza sempre a mesma técnica de estruturação de suas normas jurídicas.

O texto constitucional contempla também, é consabido, as normas estruturadas como regras, padrões normativos de natureza lógica, que se dizem “*aplicáveis à maneira tudo-ou-nada*”, conforme Ronald Dworkin (“Levando os Direitos a Sério”, p. 39, 2011, WMF/Martins Fontes). Em face dessa estrutura normativa peculiar, ou a regra é aplicada, confirmando-se sua plena validade, ou deixa de ser aplicada, ensejando, esta última hipótese, duas situações: a declaração de **nulidade** da regra ou a ocorrência de sua **transgressão**, ressalvadas **exceções** que justifiquem a superação eventual de sua aplicação (derrotabilidade da regra).

Sobre esse aspecto, recordo a precisa lição de Humberto Ávila (“Constituição, Liberdade e Interpretação”, p. 22/23, 2019, Malheiros):

“Por vezes a Constituição atribui poder e regula seu exercício por meio de regras, isto é, de normas que referem diretamente aquilo que é permitido, proibido ou obrigatório. Nessas casos, é como se a Constituição, no lugar de determinar para onde o destinatário deve ir,

isto é, seu destino, determinasse desde já por onde ele deve ir, isto é, o caminho que deve percorrer. (...)

Vale dizer: A Constituição, em vez de deixar em aberto o meio a ser escolhido para promover determinado fim, preestabece aquele que deverá ser obrigatoriamente seguido pelo legislador. **Ao assim proceder, o próprio constituinte efetua uma ponderação entre as razões potencialmente conflitantes e cristaliza sua solução por meio de uma regra que predetermina um procedimento ou um conteúdo, impedindo que o julgador possa posteriormente efetuar uma ponderação e, por meio dela, escolher um procedimento diverso ou definir um conteúdo diferente**. Vale dizer: a ponderação anterior do legislador constituinte, quando transformada em regra, afasta a ponderação posterior do julgador para criá-la. (...)

O crucial, nesse passo, **é demonstrar que o intérprete** – seja ele o legislador, o administrador ou o julgador – **não é livre nem para definir os fins, nem para escolher os meios**” (destaquei)

A escolha do legislador constituinte pela adoção de **fórmulas normativas abertas** e flexíveis à adaptação do seus significados (normas de princípio) ou **estruturas normativas cerradas** (normas de regra) resulta de um juízo político concernente aos riscos e complicações decorrentes da entrega de tais decisões às forças políticas atuantes no momento de sua concretização:

“A maior abertura da norma tende a ser uma **opção do constituinte** para atender a um juízo sobre a conveniência de se **confiar a concretização da norma à composição posterior de forças políticas relevantes** (...).

Há, contudo, escolhas fundamentais que devem sobrepair ao debate dos poderes constituídos e se impor a interesses circunstanciais. **A necessidade de uma clara e imediata definição de aspectos institucionais do Estado leva a que algumas normas sejam concebidas com maior minúcia e menor abertura**; vale dizer, com maior densidade. Normas como a do art. 5º, XLVII, que proscree a pena de morte em tempos de paz, denotam o propósito do constituinte de, inequivocamente e de pronto, vedar esse tipo de sanção. Da mesma sorte, preceitos como o do art. 73, caput, dispondo que o Tribunal de Contas da União é integrado por nove Ministros e tem sede no Distrito Federal, pouco espaço outorgam para interpretações criativas, contextualizações políticas e acomodações de compromissos entre interesses conflitantes. A norma é densa.” (destaquei). (Gilmar Ferreira Mendes e Paulo Gustavo Gonet Branco, “Curso de Direito Constitucional, p. 87, 12ª ed., 2017, IDP Saraivajur).

No caso em tela, o legislador constituinte já exerceu o juízo de ponderação necessário à harmonização entre os valores envolvidos, mensurou o peso dos princípios constitucionais pertinentes e elegeu a norma que deveria compor o ordenamento positivo. Exauriu essa tarefa ao definir o padrão normativo da cláusula de irreelegibilidade como uma **regra de proibição**. Ao contrário dos princípios, que veiculam “*mandados de otimização*” (na definição de Robert Alexy), as regras contêm comandos normativos que devem ser cumpridos à maneira “*tudo-ou-nada*” (como no exemplo oferecido por Ronald Dworkin), especialmente quando revestidas da autoridade da **supremacia constitucional**.

E assim o fez, justamente porque “*A maior abertura da norma tende a ser uma opção do constituinte para atender a um juízo sobre a conveniência de se confiar a concretização da norma à composição posterior de forças políticas relevantes*” (Gilmar Ferreira Mendes e Paulo Gustavo Gonet Branco, “Curso de Direito Constitucional, p. 87, 12ª ed., 2017, IDP Saraivajur).

Deixar de aplicar a regra da irreelegibilidade (CF, art. 57, § 4º), autorizando a recondução imediata dos integrantes das Mesas parlamentares no mesmo cargo anteriormente por eles ocupados, ausente legítima causa de exceção fundada em situação anômala justificadora da superação eventual do preceito, **implica velada declaração de inconstitucionalidade** de uma **norma constitucional originária**, em contrariedade não só à jurisprudência desta Casa, mas também à ideia de rigidez constitucional (ADI 466/DF, Relator Ministro Celso de Mello, j. 03/04/1991, DJ 10/05/1991), ou, ainda, **configura direta transgressão ao conteúdo do texto constitucional**.

6. É certo que a vedação constitucional à reeleição dos membros das Mesas das Casas Legislativas da União não constitui norma inerente e indispensável ao modelo republicano ou ao princípio da separação dos poderes. Na verdade, a República brasileira conviveu, harmoniosamente, com muitos textos constitucionais que jamais positivaram essa cláusula, que só veio a surgir, repito, na Carta de 1969.

Nessa linha, pode-se afirmar que a regra do art. 57, § 4º, da Constituição possui natureza **formalmente** constitucional, **positivada** que se encontra no texto constitucional. O seu conteúdo, entretanto, como já enfatizei, não traduz matéria inerente ao modelo republicano e democrático adotado pelo legislador constituinte. Trata-se de norma desprovida de perfil **materialmente** constitucional, o que não significa em absoluto se ache

desprovida de estatura constitucional ou ostente menor positividade no plano jurídico.

Formalmente constitucional, **somente por meio de emenda à Constituição pode ser alterada** sem que a sua eventual supressão do ordenamento positivo represente afronta ao conteúdo material na Constituição, e desde que tal modificação se opere via processos constitucionais legítimos de revisão ou reforma.

7. Há muito tempo consolidou-se a jurisprudência desta Suprema Corte no sentido de que a regra inscrita no art. 57, § 4º, da Constituição **não caracteriza norma de reprodução obrigatória** no âmbito das Constituições estaduais ou na Lei Orgânica do Distrito Federal (ADI 793/RO, Relator Ministro Carlos Velloso, j. 03/04/1997, DJ 16/05/1997).

É preciso sublinhar, contudo, que os julgamentos desta Casa indicativos dessa orientação jurisprudencial têm por fundamento **apenas** a circunstância, já referida, de a norma inscrita no art. 57, § 4º, da Constituição Federal **não ostentar natureza materialmente constitucional**. Por isso mesmo, pode ser adotada **ou não** pelos Estados-membros, considerado o fato de que **não compõe o núcleo material** da Constituição Federal, encontrando-se excluída, portanto, do conjunto de temas sujeitos **ao princípio da simetria**.

O dispositivo constitucional em exame (CF, art. 57, § 4º), por seu expresso conteúdo redacional, veicula uma norma de regra **cujos únicos destinatários** são as Casas Legislativas do Congresso Nacional. Apenas a Câmara dos Deputados e o Senado Federal estão expostos àquela restrição, porque é exatamente isso o que regra estipula, e nada mais. A imposição obrigatória desse modelo aos demais entes federados somente seria possível se veiculasse, seu conteúdo, comando de natureza materialmente constitucional, **o que não é o caso**.

Como dito, o Congresso Nacional poderia, no exercício legítimo da competência reformadora por ele titularizada, ter revogado tal regra por emenda à Constituição. Mas não o fez. Já os Estados-membros, opondo-se a tal restrição à autonomia parlamentar, utilizaram-se do instrumento correto para dispor em sentido contrário, no exercício legítimo do seu poder constituinte derivado decorrente (ADCT, art. 11).

8. Há a considerar, de outro lado, que a reforma promovida pela EC nº 16/1997 – que tornou possível a reeleição, para um único turno subsequente, dos titulares de mandatos de Chefe do Poder Executivo no âmbito de

qualquer das unidades da Federação – não pode ser considerada como parâmetro apto a justificar a reeleição no âmbito dos órgãos de direção das Casas Legislativas da União.

É que o reconhecimento do caráter sistemático do texto constitucional nem sempre importará, no contexto da promulgação de emendas à Constituição, em conclusão compatível com um juízo derogatório dos sentidos normativos anteriormente extraídos do ordenamento positivo até então vigente. Assim, se determinada norma constitucional **limita** prerrogativas institucionais, a superveniente edição de emenda **ampliando** tais prerrogativas não resultará, por si só, na **revogação** das regras constitucionais anteriores. Para tanto necessária a existência de **incompatibilidade** entre as regras anteriores e posteriores, o que não é a hipótese dos autos.

Isso porque não há identidade entre a eleição do Presidente da República (CF, art. 14, § 5º), que se dá por meio de **sufrágio universal** no contexto da afirmação da **soberania popular** por meio do exercício pelos cidadãos dos seus **direitos políticos** e o procedimento de **seleção interna** dos membros das Mesas do Congresso, que ocorre sem a participação direta do povo, realizado no exercício da autonomia organizacional dos órgãos parlamentares. O sistema constitucional não estabelece comunicação entre os princípios e diretrizes que orientam **as eleições gerais** referentes à disputa à Presidência da República e as normas administrativas que regulam **a escolha interna** da composição dos órgãos de perfil meramente administrativo das Casas congressuais. Uma norma não condiciona nem é afetada pela outra.

9. Entendo, ainda, inviável, no caso, com a devida vênia, a adoção da teoria da derrotabilidade. A ideia da *defeasibility*, atribuída ao jusfilósofo Herbert L. A. Hart (“The Ascription of Responsibility and Rights”, em “Proceedings of the Aristotelian Society”, Vol. 49, pág. 175, 1948 – 1949, Wiley), significa apenas que, mesmo as regras, **comportam exceções**.

O fundamento da derrotabilidade resulta da constatação de que o legislador não dispõe da capacidade de antecipar, desde logo, quando da elaboração da lei, todas as possíveis hipóteses de sua incidência e todas as situações que mereceriam ser excepcionadas.

Por meio da teoria da derrotabilidade das regras é reconhecida a existência **de exceções** não previstas na lei, mas que decorrem **implicitamente** do próprio sistema normativo em que a regra está inserida.

Vê-se, daí, que a derrotabilidade (*defeasibility*) **excepciona** a regra geral em relação a **uma situação concreta e específica** , dentro da perspectiva de que não teria, o legislador, sido capaz de prever a ocorrência de eventos anormais e incomuns, justificando-se, por isso mesmo, concluir que tais fatos estariam fora do âmbito de abrangência da norma, seja por não corresponderem ao suporte fático previsto em lei, seja por configurarem exceções à sua incidência.

Trata-se de circunstância peculiar ao fenômeno da incidência do preceito em relação ao suporte fático nele previsto, não havendo nenhuma correlação com vício de inconstitucionalidade da lei ou com o plano da eficácia das normas.

Ora, quando um preceito normativo estatui ser *“vedada a recondução para o mesmo cargo na eleição imediatamente subsequente”* é possível cogitar, em tese, de **exceções** à aplicação dessa regra. Hipóteses que correspondem a situações de **anormalidade** e que, por isso, **não se ajustam adequadamente ao suporte fático** de incidência da regra.

Foi o que ocorreu quando o Supremo Tribunal Federal reconheceu a possibilidade de candidatura à Presidência da Mesa da Câmara postulada por Deputado que havia exercido mandato residual (mandato-tampão) em decorrência da renúncia do titular do cargo. À falta de previsão específica na Constituição, entendeu-se razoável a interpretação acolhida pela Câmara dos Deputados no sentido de que a vedação constitucional, ao referir-se ao *“mesmo cargo”*, não teria contemplado a situação em que o candidato exercera o cargo de maneira supletiva, pois, nessa hipótese, além de não se tratar de mandato originário, a investidura objetiva apenas a complementação de outro mandato já iniciado (MS 34.574/DF, Relator Ministro Celso de Mello, j. 09/08/2018, DJ 13/08/2018).

Esta Suprema Corte também reconheceu a possibilidade de adotar a teoria da derrotabilidade quando admitiu como válida a inclusão de candidatos do Ministério Público do Trabalho com menos de 10 anos de carreira na lista de indicações para compor o quinto constitucional no âmbito dos TRTs. A circunstância excepcional autorizadora da superação da regra constitucional (CF, art. 94) foi a inexistência, à época, de membros do Ministério Público do Trabalho que preenchessem o requisito temporal exigido por aquela regra (ADI 1.289/DF, Relator Ministro Octavio Galloti, j. 18/12/1996, DJ 29/05/1998).

Como se vê, nos casos mencionados a superação da regra geral resultou da ocorrência de **eventos anômalos e circunstâncias não previstas** pelo regramento constitucional, resultando no afastamento pontual e episódico da regra, que, no entanto, manteve preservada integralmente sua eficácia em relação a todas as demais situações ocorridas dentro de um contexto de normalidade.

Na espécie, não se cogita de qualquer situação extraordinária, imprevista, anômala a justificar a superação excepcional da regra. Se a norma constitucional veda a recondução para o mesmo cargo na eleição imediatamente subsequente, a aplicação da teoria da derrotabilidade estaria a pressupor a existência de algum quadro de anormalidade não contemplado pela norma constitucional, a traduzir hipótese caracterizadora de excepcionalidade. O reconhecimento da possibilidade irrestrita da reeleição dos membros das Mesas do Congresso por mandatos sucessivos implicaria extinção do âmbito de incidência da regra da irreelegibilidade (CF, art. 57, § 4º) pelo completo esvaziamento de seu conteúdo normativo.

10. Entendo relevante ressaltar a plena coerência sistêmica da existência da regra da irreelegibilidade (CF, art. 57, § 4º) na ordem jurídica instaurada pela Constituição Republicana de 1988.

O constitucionalismo moderno tem reconhecido que o princípio republicano (CF, art. 1º, *caput*) – valor fundante da ordem constitucional brasileira desde a Proclamação da República em 15 de novembro de 1889 (Decreto nº 01/1889) – encerra múltiplas dimensões de expressão, traduzindo uma pluralidade de significados que vão além das ideias essenciais que consagram (**a**) a **eletividade** do Chefe do Poder Executivo e dos membros do Poder Legislativo (em todas as unidades da Federação); (**b**) a **periodicidade** dos mandatos eletivos; e (**c**) a **responsabilidade** dos governantes.

Com efeito, o dogma republicano não significa apenas a forma de governo oposta ao regime monárquico. Na verdade, o ideal republicano invoca um universo valorativo e um complexo de ideias que convergem em torno da construção de um verdadeiro estatuto das liberdades e da igualdade, estabelecendo uma clara relação de antagonismo em face de qualquer ensaio de instauração de regimes governamentais de caráter pessoal ou autoritário, especialmente quando o exercício abusivo do Poder revelar o objetivo de promover a apropriação das instituições públicas em favor de interesses privados.

Oportuno lembrar, sobre tal aspecto, o magistério doutrinário de J. J. Gomes Canotilho (“Direito Constitucional”, p. 488, 6ª ed., 1993, Almedina/Coimbra), para quem o princípio republicano alberga funções para além de mera submissão dos governantes ao império das leis e a legitimação popular por meio do voto, constituindo o denominado **ethos republicano** :

“para além da democracia e do Estado de direito, o ideal republicano afirma-se como cultura cívica e política, como *ethos* comunitário (*res publica*), como *amittitia* do povo (*res populi*), como reino de liberdade estética e cultural (da feliz «unidade do Estado e da cultura», no pensamento republicano, falava THOMAS MANN). Este ideal ultrapassa os horizontes estreitos e unidimensionalizantes de um jurídico Estado de direito e de uma democracia, sistematicamente reduzida a «método» e «forma» de domínio. A República é, assim, uma «possibilidade espiritual» e uma «distanciação»: possibilidade de uma «sociedade mais livre, justa e fraterna» (cfr. Preâmbulo); distanciação dos «*Machtstaat*», «*Kulturstaat*» e «*Rechtsstaat*» que, demasiado impolíticos e pouco republicanos, albergaram no seu seio os «holocaustos»”

Daí o sentido contemporâneo do dogma republicano, fundado na ideia de que a **coisa pública**, titularizada pelos integrantes do povo, deve ser administrada **em benefício de toda a coletividade e em favor do bem comum** – assegurada a tutela incondicional da dignidade da pessoa humana nos conflitos entre os direitos das minorias e os interesses defendidos por maiorias eventuais –, preservando-se a coexistência entre **os espaços privados**, em que predomina a autonomia individual, e **os espaços públicos**, onde prevalece a vontade coletiva, sem que nos domínios reservados à soberania dos interesses populares jamais venha a legitimar-se a preponderância de desígnios particulares em detrimento dos propósitos comuns.

Nessa linha também a lição de José Jairo Gomes (“Direito Eleitoral”, p. 71/72, 16ª ed., 2020, Gen/Atlas), a destacar o princípio republicano como forma **impessoal** de governar, voltada à consecução do interesse coletivo:

“(…) o princípio republicano também implica a tomada de decisões com base na racionalidade, na objetividade e na impessoalidade, sendo abolidos quaisquer privilégios ou distinções de pessoas, classes, grupos ou instituições sociais. Impõe, ainda, haja transparência e publicidade nos atos estatais. Veda, ademais, que o Estado seja gerido tal qual o patrimônio privado da autoridade

pública (= patrimonialismo) – que o usa de forma discricionária e em proveito próprio para atingir fins meramente pessoais e não coletivos.”

A partir dessa ideia fundamental de governo **impessoal** – que se opõe à personificação das instituições públicas na figura de grupos ou indivíduos – , o Supremo Tribunal Federal, reconhecendo a necessidade de evitar a perpetuação da mesma pessoa ou de um grupo **determinado** no exercício Poder, **veio a dar** interpretação compatível com o princípio republicano ao instituto da **reeleição** de prefeitos municipais (**CF** , art. 14, **§ 5º**), concluindo pela existência de causa de **inelegibilidade** em relação a candidatos a prefeito em busca de eleição para **um terceiro mandato** , ainda que em município diverso.

Ao assim decidir, esta Casa declarou incompatível com o ideal republicano a figura do *prefeito itinerante* , por traduzir situação caracterizadora de fraude à ordem jurídica, de burla à natureza temporária dos mandatos eletivos e de frustração ao postulado da alternância no Poder. Confirma-se a ementa do julgamento em referência, na fração de interesse:

“ RECURSO EXTRAORDINÁRIO. REPERCUSSÃO GERAL. REELEIÇÃO. PREFEITO. INTERPRETAÇÃO DO ART. 14, § 5º, DA CONSTITUIÇÃO. MUDANÇA DA JURISPRUDÊNCIA EM MATÉRIA ELEITORAL. SEGURANÇA JURÍDICA .

I. REELEIÇÃO. MUNICÍPIOS. INTERPRETAÇÃO DO ART. 14, § 5º, DA CONSTITUIÇÃO. PREFEITO. PROIBIÇÃO DE TERCEIRA ELEIÇÃO EM CARGO DA MESMA NATUREZA, AINDA QUE EM MUNICÍPIO DIVERSO . O instituto da reeleição tem fundamento não somente no postulado da continuidade administrativa, mas também no princípio republicano, que impede a perpetuação de uma mesma pessoa ou grupo no poder. O princípio republicano condiciona a interpretação e a aplicação do próprio comando da norma constitucional, de modo que a reeleição é permitida por apenas uma única vez. Esse princípio impede a terceira eleição não apenas no mesmo município, mas em relação a qualquer outro município da federação. Entendimento contrário tornaria possível a figura do denominado prefeito itinerante ou do prefeito profissional, o que claramente é incompatível com esse princípio, que também traduz um postulado de *temporiedade/alternância* do exercício do poder. Portanto, ambos os princípios continuidade administrativa e republicanismo condicionam a interpretação e a aplicação teleológicas do art. 14, § 5º, da Constituição. O cidadão que exerce dois mandatos

consecutivos como prefeito de determinado município fica inelegível para o cargo da mesma natureza em qualquer outro município da federação.

(...)

III. REPERCUSSÃO GERAL . Reconhecida a repercussão geral das questões constitucionais atinentes à (1) elegibilidade para o cargo de Prefeito de cidadão que já exerceu dois mandatos consecutivos em cargo da mesma natureza em Município diverso (interpretação do art. 14, § 5º, da Constituição) e (2) retroatividade ou aplicabilidade imediata no curso do período eleitoral da decisão do Tribunal Superior Eleitoral que implica mudança de sua jurisprudência, de modo a permitir aos Tribunais a adoção dos procedimentos relacionados ao exercício de retratação ou declaração de inadmissibilidade dos recursos repetitivos, sempre que as decisões recorridas contrariarem ou se pautarem pela orientação ora firmada.

IV. EFEITOS DO PROVIMENTO DO RECURSO EXTRAORDINÁRIO . Recurso extraordinário provido para: (1) resolver o caso concreto no sentido de que a decisão do TSE no RESPE 41.980-06, apesar de ter entendido corretamente que é inelegível para o cargo de Prefeito o cidadão que exerceu por dois mandatos consecutivos cargo de mesma natureza em Município diverso, não pode incidir sobre o diploma regularmente concedido ao recorrente, vencedor das eleições de 2008 para Prefeito do Município de Valença-RJ; (2) **deixar assentados, sob o regime da repercussão geral, os seguintes entendimentos** : (2.1) o art. 14, § 5º, da Constituição, deve ser interpretado no sentido de que a proibição da segunda reeleição é absoluta e torna inelegível para determinado cargo de Chefe do Poder Executivo o cidadão que já exerceu dois mandatos consecutivos (reeleito uma única vez) em cargo da mesma natureza, ainda que em ente da federação diverso ; (2.2) as decisões do Tribunal Superior Eleitoral que, no curso do pleito eleitoral ou logo após o seu encerramento, impliquem mudança de jurisprudência, não têm aplicabilidade imediata ao caso concreto e somente terão eficácia sobre outros casos no pleito eleitoral posterior.”

(RE 637.485/RJ , Relator Ministro Gilmar Mendes, Pleno, j. 01/08/2012)

Ressalto que inexistente, no caso dos prefeitos itinerantes, qualquer vedação constitucional **expressa** à candidatura de prefeito reeleito em determinado município para concorrer às eleições subsequentes em outro ente municipal. Essa causa de **inelegibilidade** reconhecida, em um primeiro momento, pela jurisprudência do TSE e, posteriormente, confirmada pelo Plenário desta Suprema Corte, resulta **direta e imediatamente** do conteúdo normativo inerente ao princípio republicano, sob a perspectiva da

temporariedade e da alternância, na linha do entendimento firmado, sob a sistemática da repercussão geral, pelo Supremo Tribunal Federal.

Assim como esta Casa reconheceu que a situação do **terceiro mandato de Prefeito** transgride os postulados informadores do princípio republicano, também o legislador constituinte entendeu relevante **positivar** no texto constitucional **cláusula destinada a preservar a temporariedade e a alternância** do exercício do Poder no âmbito dos órgãos diretivos das Casas Legislativas da União Federal, vedando a recondução dos integrantes das Mesas congressuais **na eleição imediatamente subsequente**, de modo a preservar o caráter democrático e a favorecer o pluralismo político que constituem valores fundantes do ordenamento positivo brasileiro (CF, art. 1º, *caput* e V).

Entendo, por isso mesmo, que também no caso ora em análise é preciso observar **a hermenêutica consagradora da unidade da Constituição**, como acentua o magistério doutrinário do Ministro Gilmar Mendes e de Paulo Gustavo Gonet Branco no tema concernente aos princípios da interpretação constitucional (“Curso de Direito Constitucional”, 12ª ed., 2017, IDP/Saraivajur):

“O primeiro desses princípios, o da unidade da Constituição, postula que não se considere uma norma da Constituição fora do sistema em que se integra; dessa forma, evitam-se contradições entre as normas constitucionais. As soluções dos problemas constitucionais devem estar em consonância com as deliberações elementares do constituinte. Vale, aqui, o magistério de Eros Grau, que insiste em que ‘não se interpreta o direito em tiras, aos pedaços’, acrescentando que ‘a interpretação do direito se realiza não como mero exercício de leitura de textos normativos, para o que bastaria ao intérprete ser alfabetizado’. Esse princípio concita o intérprete a encontrar soluções que harmonizem tensões existentes entre as várias normas constitucionais, considerando a Constituição como um todo unitário”.

Não vejo, de outro lado, com a devida vênia, razão na invocação, pelas Casas do Congresso, da norma que define a legislatura (CF, art. 44, parágrafo único) como forma de mitigar a regra da irreelegibilidade prevista expressamente no texto constitucional (CF, art. 57, § 4º).

Na verdade, no âmbito interno das Casas do Congresso, a legislatura limita-se a informar o tempo de duração dos trabalhos parlamentares, correspondente ao lapso temporal de 04 (quatro) anos.

A condição do parlamentar **como integrante da Mesa** de sua respectiva Casa Legislativa **não se confunde** com a posição por ele ocupada enquanto **titular de mandato eletivo**. Os congressistas obtêm seus mandatos eletivos por meio do sufrágio universal, com a finalidade de representar a vontade do povo (Câmara) e os interesses das demais unidades da Federação (Senado) perante o Poder Legislativo da União. Já a composição das Mesas objetiva a formação de um corpo diretivo com atribuições pertinentes à condução dos trabalhos legislativos e à administração dos serviços das Casas.

O instituto da legislatura, com todas as suas repercussões eleitorais, não afasta o fato de que a recondução do parlamentar ao cargo anteriormente ocupado nas Mesas legislativas, ausente solução de continuidade entre a primeira eleição e a segunda, caracteriza reeleição. Uma sucessão de mandatos nas Mesas, exercidos pelas mesmas pessoas, ocupando as mesmas funções, no ano legislativo imediatamente subsequente, não configura nem pode ser tida, em qualquer hipótese, como uma investidura originária. Trata-se de **mandato duplice**, vedado, enquanto tal, pela Constituição (CF, art. 57, § 4º). Nessa medida, a mudança de uma legislatura para outra não se mostra hábil a justificar a recusa de aplicação do comando emergente do texto constitucional.

11. Importante rememorar, em face da controvérsia constitucional posta diante desta Suprema Corte, a tese fundamental de Konrad Hesse, apoiada na ideia da força normativa da Constituição, na qual analisa o vínculo de condicionamento recíproco existente entre a “Constituição jurídica” de um Estado e a realidade político-social a ela subjacente, ou seja, a sua “Constituição real” (“A Força Normativa da Constituição”, traduzido por Gilmar Ferreira Mendes, 1991, Sergio Antonio Fabris Editor):

“(..). Embora a Constituição não possa, por si só, realizar nada, ela pode impor tarefas. A Constituição transforma-se em força ativa se essas tarefas forem efetivamente realizadas, se existir a disposição de orientar a própria conduta segundo a ordem nela estabelecida, **se, a despeito de todos os questionamentos e reservas provenientes dos juízos de conveniência, se puder identificar a vontade de concretizar essa ordem**. Concluindo, pode-se afirmar que a Constituição **converter-se-á em força ativa** se fizerem-se presentes, **na consciência geral** – particularmente, na consciência dos principais responsáveis pela ordem constitucional -, **não só a vontade de poder** (Wille zur Macht), **mas também a vontade de Constituição** (Wille zur Verfassung).” (destaquei)

Como se extrai da lição do celebrado constitucionalista alemão, a força normativa proveniente da Constituição, ou seja, o seu poder de conformar o comportamento das pessoas e transformar a realidade social, pressupõe a disposição da comunidade que a promulgou, especialmente dos responsáveis pelo exercício do Poder estatal, **em dar consequência** ao conteúdo normativo previsto no ordenamento constitucional.

É por isso que Konrad Hesse afirma que a Constituição também depende, para se transformar, **em força ativa**, de sua *praxis*, impondo-se a presença no espírito dos cidadãos e na índole dos agentes estatais de uma intenção qualificada, que denomina “*vontade de Constituição*”. Esse empenho coletivo voltado à preservação e ao cumprimento dos comandos constitucionais deve se mostrar muito superior à ambição de grupos políticos que busquem se apropriar das instituições públicas em benefício de interesses ocasionais, especialmente em situações em que a fidelidade à Constituição se mostrar inconveniente.

Se é certo que, **no passado**, a violação da Constituição encontrava pretexto na ideia de configurar, o texto constitucional, documento de natureza meramente política, desprovido de imperatividade, ou, ainda, carente de intermediação legislativa para adquirir eficácia – importando tal compreensão na recusa à sua força normativa –, não é menos exato que agora, **sob a égide da Constituição Federal de 1988**, após longa trajetória histórica de afirmação do constitucionalismo e busca por sua efetividade social, **nada mais serve de justificativa** a tal comportamento.

A deslealdade ao texto constitucional caracteriza preocupante ofensa ao pacto da sociedade brasileira em torno do propósito de conferir força ativa aos compromissos assumidos no plano constitucional.

Ainda ecoam na memória do povo brasileiro as palavras sempre repetidas do Presidente da Assembleia Nacional Constituinte, o saudoso Deputado Federal Ulisses Guimarães, que bem refletem o espírito do novo constitucionalismo nacional:

“A Constituição certamente não é perfeita. Ela própria o confessa ao admitir a reforma. Quanto a ela, discordar, sim. Divergir, sim. **Descumprir, jamais**. Afrontá-la, nunca.”

Este Supremo Tribunal Federal, no exercício de sua missão institucional de garantir a intangibilidade da Constituição, enquanto seu guardião por

força de expresso texto constitucional (CF, art.102), não pode legitimar comportamentos transgressores da própria integridade do ordenamento constitucional, rompendo indevidamente os limites semânticos que regem os procedimentos hermenêuticos para vislumbrar indevidamente, em cláusula de vedação, uma cláusula autorizadora. A hermenêutica constitucional não permite endosso a práticas heterodoxas que adulterem o real sentido da Constituição, ou de exegeses capciosas que estiquem o sentido semântico das palavras até que expressem qualquer coisa, e a Constituição já mais nada signifique.

Impõe-se, no caso, a reafirmação da supremacia da Constituição.

12. Pelas razões expostas, divergindo do eminente Relator e dos que o acompanham, com as vênias de estilo, entendo inadmissível, à luz do art. 57, § 4º, da CF, **a reeleição ou recondução dos membros integrantes das Mesas congressuais aos mesmos cargos na eleição imediatamente subsequente, seja na mesma legislatura ou na seguinte . Julgo, pois, procedente a presente ação direta para dar, aos dispositivos regimentais impugnados, interpretação conforme ao art. 57, § 4º, da Constituição Federal em ordem a afastar qualquer exegese que permita a recondução dos integrantes das Mesas congressuais aos mesmos cargos na eleição imediatamente subsequente, independentemente da reeleição ocorrer na mesma legislatura ou não.**

É o meu voto .