

07/12/2022

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 6.688 PARANÁ

RELATOR	: MIN. GILMAR MENDES
REQTE.(S)	: DIRETÓRIO NACIONAL DO PARTIDO REPUBLICANO DA ORDEM SOCIAL - PROS
ADV.(A/S)	: LAURO RODRIGUES DE MORAES REGO JUNIOR
ADV.(A/S)	: BRUNO AURELIO RODRIGUES DA SILVA PENA
INTDO.(A/S)	: ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO PARANÁ
ADV.(A/S)	: CEZAR EDUARDO ZILIOOTTO
ADV.(A/S)	: LUIZ FERNANDO FELTRAN

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. REVOGAÇÃO DE DISPOSITIVO IMPUGNADO ANTES DO AJUIZAMENTO DA AÇÃO. AUSÊNCIA DE INTERESSE PROCESSUAL. CONHECIMENTO PARCIAL. MESA DIRETORA DE ASSEMBLEIA LEGISLATIVA ESTADUAL. REELEIÇÃO ILIMITADA AO MESMO CARGO. IMPOSSIBILIDADE. PRINCÍPIOS REPUBLICANO, DEMOCRÁTICO E DO PLURALISMO POLÍTICO. PROCEDÊNCIA DO PEDIDO. INTERPRETAÇÃO CONFORME A CONSTITUIÇÃO.

1. A norma regimental impugnada nestes autos foi revogada pela Resolução nº 11/2016 da Assembleia Legislativa, antes do ajuizamento desta demanda. Portanto, ausente em parte o objeto combatido, carece o autor de interesse processual em relação ao referido preceito.

2. 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. Precedentes: ADI 6684, 6707, 6709 e 6710, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, Redator do acórdão Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, DJe de 06/12/2021; ADI 6721, Rel. Min. Roberto Barroso, Tribunal Pleno, DJe de 17/12/2021.

3. 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

ADI 6688 / PR

implemento de mecanismos que impeçam resultados inconstitucionais às deliberações regionais. 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.

4. O redimensionamento que a EC 16/1997 causou no princípio republicano serve ao equacionamento da questão constitucional ao fornecer o critério objetivo de 1 (uma) única reeleição/recondução sucessiva para o mesmo cargo da Mesa, independentemente da legislatura dos mandatos consecutivos. Precedentes: ADI 6685, Rel. Min. Alexandre de Moraes; ADI 6719, Rel. Min. Edson Fachin, Tribunal Pleno, julgado na Sessão Virtual de 10/12/2021 a 17/12/2021.

5. 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 a evolução jurisprudencial. Precedentes: ADI 6704, Rel. Min. Rosa Weber, Tribunal Pleno, DJe de 17/11/2021; ADI 6685 e 6699, Rel. Min. Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, DJe de 05/11/2021; ADI 6684, 6707, 6709 e 6710, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, Redator do acórdão Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, DJe de 06/12/2021.

6. Não conhecimento da ação direta em relação aos artigos 5º e 6º do Regimento Interno da Assembleia Legislativa do Estado do Paraná e, quanto aos dispositivos remanescentes, procedência em parte do pedido para conferir interpretação conforme a Constituição Federal aos artigos 54, inciso I, e 61, § 3º, da Constituição do Estado do Paraná, 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 da ata de julgamento da ADI 6524 (7.1.2021).

7. 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

ADI 6688 / PR

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 da Mesa da Assembleia Legislativa no período posterior à data de publicação da ata de julgamento da ADI 6.524, de modo que não serão consideradas, para fins de inelegibilidade, as composições eleitas antes de 7.1.2021, salvo se configurada a antecipação fraudulenta das eleições como burla ao entendimento do Supremo Tribunal Federal.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Plenária, sob a presidência da Senhora Ministra Rosa Weber, na conformidade da ata de julgamento e das notas taquigráficas, por maioria de votos, não conhecer da ação direta em relação aos artigos 5º e 6º do Regimento Interno da Assembleia Legislativa do Estado do Paraná e, quanto aos dispositivos remanescentes, julgar procedente em parte o pedido para conferir interpretação conforme a Constituição Federal aos artigos 54, inciso I, e 61, § 3º, da Constituição do Estado do Paraná, 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 da ata de julgamento da ADI 6.524 (7.1.2021); e fixou 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 mandatos 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 da Mesa da Assembleia

ADI 6688 / PR

Legislativa no período posterior à data de publicação da ata de julgamento da ADI 6.524, de modo que não serão consideradas, para fins de inelegibilidade, as composições eleitas antes de 7.1.2021, salvo se configurada a antecipação fraudulenta das eleições como burla ao entendimento do Supremo Tribunal Federal”. Tudo nos termos do voto reajustado do Relator, vencidos, parcialmente, quanto ao mérito, os Ministros Ricardo Lewandowski e Cármen Lúcia.

Brasília, 7 de dezembro de 2022.

Ministro **GILMAR MENDES**

Relator

Documento assinado digitalmente

02/03/2022

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 6.688 PARANÁ

RELATOR	: MIN. GILMAR MENDES
REQTE.(S)	: DIRETÓRIO NACIONAL DO PARTIDO REPUBLICANO DA ORDEM SOCIAL - PROS
ADV.(A/S)	: LAURO RODRIGUES DE MORAES REGO JUNIOR
ADV.(A/S)	: BRUNO AURELIO RODRIGUES DA SILVA PENA
INTDO.(A/S)	: ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO PARANÁ
ADV.(A/S)	: CEZAR EDUARDO ZILIOOTTO
ADV.(A/S)	: LUIZ FERNANDO FELTRAN

RELATÓRIO

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES (RELATOR): Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade ajuizada pelo Partido Republicano da Ordem Social – PROS contra os artigos 54, inciso I, e 61, § 3º, da Constituição do Estado do Paraná, e 6º do Regimento Interno da Assembleia Legislativa daquele ente federativo. Eis o teor dos dispositivos impugnados:

Constituição estadual

Art. 54. Compete, privativamente, à Assembleia Legislativa:

I – eleger a Mesa e constituir as Comissões;

Art. 61. A Assembleia Legislativa reunir-se-á, anualmente, na Capital do Estado, independente de convocação, de 2 de fevereiro a 17 de julho e de 1º de agosto a 22 de dezembro.

(...)

§ 3º. A Assembleia Legislativa do Paraná reunir-se-á em sessão preparatória, a partir de 1º de fevereiro, no primeiro ano de legislatura, para a posse de seus membros e eleição da mesa

ADI 6688 / PR

para mandato de dois anos.

Regimento Interno

Art. 5º A Mesa da Assembleia é o órgão colegiado, diretor dos trabalhos legislativos e administrativos.

§ 1º Na segunda sessão preparatória da primeira Sessão Legislativa, às quinze horas do dia dois de fevereiro, sempre que possível sob a direção da Mesa da Sessão anterior e nos termos do artigo 4º, § 1º deste Regimento, realizar-se-á a eleição simultânea do Presidente, dos três Vice-Presidentes e dos cinco Secretários.

§ 2º A eleição do Presidente importará a dos Vice-Presidentes e dos Secretários, com ele inscritos para composição da Mesa.

§ 3º Depois de proclamar os eleitos, o Presidente das primeiras sessões dará por finalizada sua incumbência.

Art. 6º Os membros da Mesa terão um mandato de dois anos e na composição desta será assegurada, tanto quanto possível, a representação proporcional dos Partidos ou Blocos Parlamentares, os quais escolherão os respectivos candidatos aos cargos que, de acordo com o mesmo princípio, caiba-lhes prover, sem prejuízo de candidaturas avulsas oriundas das mesmas bancadas, observadas as seguintes regras:

I - a escolha será feita na forma prevista no Estatuto de cada Partido ou conforme o estabelecer a própria bancada e, ainda, segundo dispuser o ato de constituição do Bloco Parlamentar;

II - em caso de omissão, ou se a representação não fizer a indicação, caberá ao respectivo Líder fazê-la.

O requerente sustenta, em síntese, que os dispositivos impugnados, ao assegurarem a recondução ilimitada de membros da Mesa Diretora da Assembleia Legislativa do Estado do Paraná, contrariam o disposto no art. 57, § 4º, da Constituição Federal, conforme interpretação firmada no no julgamento da ADI 6524.

ADI 6688 / PR

Aduz ainda que “a ideia de reeleições sucessivas e ilimitadas ofende o princípio republicano, permitindo a perpetuação no poder de uma das acepções políticas dentre as demais do espectro ideológico, alterando, assim, a própria essência do Estado democrático de direito já que, evidentemente, gera desequilíbrio na disputa entre os candidatos”.

Requer, ao fim, “que seja julgada integralmente procedente a presente Ação Direta de Inconstitucionalidade, para conferir em definitivo interpretação conforme à Constituição Federal aos artigos 54, I, e 61, § 3º, da Constituição do Estado do Paraná e 5º e 6º, do Regimento Interno da Assembleia Legislativa do Estado do Paraná, declarando-se a inconstitucionalidade de qualquer interpretação contrária ao que dispõe o texto do artigo 57, §4º, da Constituição Federal”.

O Partido Democrático Trabalhista – PDT (eDOC 15) requereu o ingresso no feito na condição de *amicus curiae* e apontou a prevenção do eminente Ministro Nunes Marques, considerada a prévia distribuição da ADI 6629.

Por meio das Petições 24904/2021 e 50531/2021, a União Nacional dos Legisladores e Legislativos Estaduais- UNALE e a Secretaria Executiva do Comitê Nacional do Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral – MCCE também pleitearam o ingresso no feito como *amicus curiae*.

No eDOC 32, adotei o rito previsto no art. 12 da Lei n. 9.868/1999.

A Assembleia Legislativa do Estado do Paraná prestou informações nos eDOC 36, 37 e 38.

A Advocacia-Geral da União manifestou-se no eDOC 53, em parecer assim ementado:

Artigos 54, inciso I e 61, § 3º, da Constituição do Estado do Paraná, e 5º e 6º do Regimento Interno da Assembleia Legislativa do referido ente estadual. Fixação do prazo do mandato da Mesa Diretora da Assembleia Legislativa, sem limitação à reeleição. Preliminar. Ausência de interesse de agir em relação aos dispositivos revogados antes do ajuizamento da ação. Mérito. Embora a jurisprudência desta Suprema Corte tenha firmado que a regra do artigo 57, § 4º, da CF não constitui

ADI 6688 / PR

cláusula de reprodução obrigatória, o precedente estabelecido na ADI nº 6524 sinalizou uma evolução na compreensão do tema. Os princípios republicano e democrático são suficientes para impor, no mínimo, um limite à quantidade de reeleições, limite aplicável a todos os entes federativos. A temporalidade dos mandatos eletivos é um dos elementos caracterizadores da República, funcionando como instrumento para viabilizar a alternância nos poderes públicos, norma que também vale para o comando das Casas Legislativas. Manifestação pelo conhecimento parcial da ação e, no mérito, pela procedência parcial do pedido, com a adoção da técnica de interpretação conforme à Constituição do dispositivo questionado, de modo a permitir a recondução dos Membros da Mesa Diretora, desde que seja respeitado o limite de uma recondução.

A Procuradoria-Geral da República opinou pela procedência do pedido, em parecer ementado nos seguintes termos (eDOC 57):

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTIGOS 54, I, E 61, §3º, DA CONSTITUIÇÃO DO PARANÁ. ARTS. 5º E 6º DA RESOLUÇÃO 1/2006 DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DAQUELA UNIDADE FEDERATIVA. REVOGAÇÃO DA RESOLUÇÃO 1/2006. PERDA PARCIAL DE OBJETO. ART. 57, § 4º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. RECONDUÇÃO AOS CARGOS DA MESA DIRETORA DOS MEMBROS DA CASA LEGISLATIVA, NA MESMA LEGISLATURA. IMPOSSIBILIDADE. VIOLAÇÃO DOS PRINCÍPIOS DEMOCRÁTICO E REPUBLICANO. PARECER PELA PROCEDÊNCIA DO PEDIDO.

1. A revogação de norma impugnada em ação direta conduz ao não conhecimento da ação em face da perda superveniente de objeto. Precedentes.

2. A regra proibitiva inscrita no art. 57, § 4º, da CF há de incidir perante os poderes legislativos estaduais, distrital e municipais, uma vez que, por concretizar os princípios republicano e do pluralismo político, preceitos centrais da

ADI 6688 / PR

Constituição Federal, constitui norma de reprodução obrigatória pelas constituições dos estados e pela Lei Orgânica do Distrito Federal.

2. Reeleições reiteradas e indeterminadas de ocupantes de cargos da cúpula do Poder Legislativo afrontam o pluralismo político e o princípio republicano, os quais rechaçam todo e qualquer benefício voltado à perpetuação no poder de determinados grupos, classes ou pessoas, em detrimento dos demais.

— Parecer pela procedência do pedido para conferir interpretação conforme a Constituição ao art. 54, I, e ao art. 61, §3º, da Constituição do Estado do Paraná, a fim de se vedar a recondução dos membros da mesa Diretora da Assembleia Legislativa do Estado do Paraná aos mesmos cargos quando do escrutínio para o segundo biênio da legislatura.

Em 31 de janeiro de 2022, indeferi pedido de desistência formulado pelo autor e admiti o ingresso no feito, na condição de amicus curiae, do Partido Democrático Trabalhista, da União Nacional dos Legisladores e Legislativos Estaduais- UNALE e da Secretaria Executiva do Comitê Nacional do Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral – MCCE. Afastei ainda alegação de prevenção formulada pelo PDT, relativamente à ADI 6629, da relatoria do eminente Ministro Nunes Marques.

É o relatório.

02/03/2022

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 6.688 PARANÁ**VOTO**

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES (RELATOR): Antes de adentrar o mérito desta demanda, cumpre enfrentar alegação de prejuízo parcial deste processo, formulada pela Advocacia-Geral da União e pela Procuradoria-Geral da República.

E ao fazê-lo, verifico que efetivamente a norma regimental impugnada nestes autos foi revogada pela Resolução nº 11/2016, antes do ajuizamento desta demanda.

Portanto, é forçoso reconhecer que, ausente em parte o objeto impugnado, carece o autor de interesse processual. Esse é o entendimento consolidado deste Tribunal:

Ação direta de inconstitucionalidade. 2. Artigos 20, 21 e 30 da Lei 7.088/1997 do Estado do Rio Grande do Norte. Destinação de percentual da arrecadação da taxa judiciária para Escola da Magistratura estadual. 3. Ausência de interesse processual para iniciar processo de índole objetiva contra ato normativo já revogado. Não conhecimento da ação quanto à norma do art. 20, II. 4. O funcionamento de Escola da Magistratura como órgão integrante do Poder Judiciário visa a aprimorar a prestação jurisdicional, o que lhe permite ser financiada também por recursos decorrentes da utilização de tal serviço público. Precedentes. 5. Ação direta de inconstitucionalidade parcialmente conhecida e, nessa parte, julgada improcedente.

(ADI 3419, Relator(a): GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 06/12/2019, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-280 DIVULG 16-12-2019 PUBLIC 17-12-2019)

Assim, assento a ausência de interesse de agir do autor

ADI 6688 / PR

relativamente aos artigos 5º e 6º do Regimento Interno da Assembleia Legislativa do Estado do Paraná, devendo o processo prosseguir apenas no que concerne aos artigos 54, inciso I, e 61, § 3º, da Constituição do Estado do Paraná.

Ausentes outras questões preliminares pendentes, passo ao exame do mérito.

(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

ADI 6688 / PR

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 mesquinhasias 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.

ADI 6688 / PR

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 agrupamentos conceituais – princípios constitucionais sensíveis e princípios estabelecidos (Gilmar Ferreira MENDES. Paulo Gustavo Gonet BRANCO. **Curso de Direito Constitucional**. 14^a 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

ADI 6688 / PR

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

ADI 6688 / PR

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

ADI 6688 / PR

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 arguição 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

ADI 6688 / PR

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

ADI 6688 / PR

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 FERAZ. **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*

ADI 6688 / PR

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.

Esse entendimento, aliás, já consolidou-se no âmbito deste Colegiado, conforme precedentes formalizados recentemente, após o julgamento da ADI 6524. Confira-se:

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MESA DIRETORA DE ASSEMBLEIA LEGISLATIVA ESTADUAL. REELEIÇÃO ILIMITADA AO MESMO CARGO. IMPOSSIBILIDADE. PRINCÍPIOS REPUBLICANO, DEMOCRÁTICO E DO PLURALISMO POLÍTICO. PROCEDÊNCIA DO PEDIDO. INTERPRETAÇÃO CONFORME A CONSTITUIÇÃO. 1. 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. 2. 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. A afirmação do princípio republicano, no que assentada a alternância de poder e a temporariedade dos mandatos, reconhecida à unanimidade

ADI 6688 / PR

pelo colegiado, impõe o estabelecimento de limite objetivo à reeleição de membros da Mesa. 3. O redimensionamento que a EC 16/1997 causou no princípio republicano serve ao equacionamento da questão constitucional ao fornecer o critério objetivo de 1 (uma) única reeleição/recondução sucessiva para o mesmo cargo da Mesa, independentemente da legislatura dos mandatos consecutivos. 4. 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. 5. Procedência do pedido para conferir interpretação conforme a Constituição Federal ao art. 58, § 5º, incisos I e II, e § 9º, da Constituição do Estado do Espírito Santo, e ao art. 8º do Regimento Interno da respectiva Assembleia Legislativa, 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). 6. 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 mandatos 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.

(ADI 6707, Relator(a): RICARDO LEWANDOWSKI, Relator(a) p/ Acórdão: GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 20/09/2021, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-240 DIVULG 03-12-2021 PUBLIC 06-12-2021)

ADI 6688 / PR

Ementa: Direito constitucional. Ação Direta de Inconstitucionalidade. Referendo da Medida Cautelar. Conversão em julgamento de mérito. Reeleição para a Mesa Diretora da Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro. Possibilidade de uma única recondução para o mesmo cargo. 1. Ação direta de inconstitucionalidade que impugna normas estaduais que permitem a reeleição dos membros da Mesa Diretora da Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro (art. 99, II, da Constituição do Estado do Rio de Janeiro e do art. 5º, caput, do Regimento Interno da Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro). 2. **A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal afirma que a regra do art. 57, § 4º, da Constituição Federal não representa concretização do princípio republicano, razão pela qual não constitui norma de repetição obrigatória pelos Estados (Representação 1.245, Rel. Min. Oscar Corrêa; ADI 793, Rel. Min. Carlos Velloso; ADI 2.371, Rel. Min. Moreira Alves).** 3. **Por conseguinte, os Estados-membros não estão obrigados a vedar a reeleição dos membros da mesa diretora da respectiva casa legislativa, tal como a Constituição Federal faz em relação ao Congresso Nacional.** 4. Por outro lado, a possibilidade de reeleição ad aeternum dos dirigentes do Poder Legislativo estadual é incompatível com os princípios democrático e republicano. 5. Diante da informação de que é a primeira vez em que os atuais dirigentes da Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro são reconduzidos, a presente decisão não invalida a eleição, restando mantidos os seus efeitos. 6. Referendo da medida cautelar convertido em julgamento de mérito. Pedido julgado parcialmente procedente para fixar interpretação conforme a Constituição dos dispositivos impugnados, de forma a permitir apenas uma reeleição dos membros da Mesa Diretora da Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro para os mesmos cargos que ocupam. Fixação das seguintes teses de julgamento: 1. O art. 57, § 4º, da CF, não é norma de reprodução obrigatória por parte dos Estados-membros. 2. É inconstitucional a reeleição em número ilimitado, para

ADI 6688 / PR

mandatos consecutivos, dos membros das Mesas Diretoras das Assembleias Legislativas Estaduais para os mesmos cargos que ocupam, sendo-lhes permitida uma única recondução.

(ADI 6721 MC-Ref, Relator(a): ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgado em 27/09/2021, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-248 DIVULG 16-12-2021 PUBLIC 17-12-2021)

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) Dos limites constitucionais à reeleição ilimitada de membros de Mesa Diretora de Assembleia Legislativa

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

ADI 6688 / PR

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

ADI 6688 / PR

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

ADI 6688 / PR

sugerido no julgamento da ADI 6.524.

Naquela oportunidade, apontei 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.

Esse tem sido, a propósito, o critério adotado por este Tribunal em casos análogos. Senão vejamos:

CONSTITUCIONAL. PRINCÍPIOS REPUBLICANO E DEMOCRÁTICO. NECESSÁRIA ALTERNÂNCIA NO PODER. POSSIBILIDADE DE UMA ÚNICA REELEIÇÃO SUCESSIVA PARA O MESMO CARGO NA MESA DIRETORA DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA. AÇÃO DIRETA JULGADA PROCEDENTE. 1. 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. 2. O SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, no julgamento da ADI 6524, sinalizou a modificação do entendimento que admitia a previsão, pelas Constituições estaduais, de reeleições ilimitadas para os cargos diretivos das Assembleias Legislativas. 3. **Os princípios Republicano e Democrático exigem alternância no Poder, não se admitindo a possibilidade de reeleições sucessivas para os mesmos cargos nas mesas diretoras dos órgãos legislativos, mas apenas uma única reeleição para o mandato subsequente.** 4. Ação Direta julgada procedente. Interpretação conforme à Constituição Federal.

(ADI 6685, Relator(a): ALEXANDRE DE MORAES,

ADI 6688 / PR

Tribunal Pleno, julgado em 27/09/2021, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-217 DIVULG 04-11-2021 PUBLIC 05-11-2021)

Ação direta de inconstitucionalidade. Constituição do Estado de Goiás (art. 16, § 3º) e Regimento Interno da Assembleia Legislativa do Estado de Goiás (Art. 9º, § 2º). Normas sobre a eleição dos membros da Mesa Diretora da Assembleia Legislativa estadual. Reeleição. Possibilidade. Inaplicabilidade da regra inscrita no art. 57, § 4º, da Constituição Federal aos Estados-membros. Precedentes. Recondução dos integrantes da Mesa parlamentar limitada a um único mandato subsequente, independentemente de se tratar da mesma legislatura ou não. Observância dos postulados republicanos da alternância e da temporalidade. Precedentes. 1. A cláusula inscrita no art. 57, § 4º, da CF não caracteriza norma de reprodução obrigatória, cabendo aos Estados-membros, no exercício de sua autonomia político-administrativa, a definição quanto à possibilidade ou não da reeleição dos membros da Mesa da Assembleia Legislativa estadual. Precedentes. 2. A autonomia dos Estados-membros quanto à elaboração das regras pertinentes às eleições das Mesas das Assembleias Legislativas estaduais não se reveste de caráter absoluto, devendo conformar-se aos postulados da alternância e da temporalidade, motivo pelo qual viola o princípio republicano a possibilidade de reeleição ilimitada dos integrantes dos órgãos diretivos das Casas parlamentares estaduais sem qualquer restrição do número máximo de eleições sucessivas. 3. Aplicação, no caso, da nova diretriz jurisprudencial desta Suprema Corte (ADI 6.684/DF), no sentido da possibilidade da reeleição dos membros das Mesas das Assembleias Legislativas estaduais, limitada a uma única recondução, na mesma legislatura ou na subsequente. Precedentes. 4. Ação direta de inconstitucionalidade conhecida. Pedido julgado parcialmente procedente, para dar interpretação conforme aos preceitos normativos impugnados, de modo a

ADI 6688 / PR

permitir uma única reeleição dos membros da Mesa da Assembleia Legislativa do Estado de Goiás, na mesma legislatura ou na subsequente, em conformidade com os critérios fixados por esta Corte no julgamento da ADI 6.684/DF. 5. Modulação dos efeitos da decisão, para conferir efeitos retroativos limitados ao julgamento, mantida a composição da Mesa Diretora eleita antes de 06.4.2021 (data da publicação do acórdão da ADI 6.524/DF), tal como estabelecido no âmbito da ADI 6.684/DF.

(ADI 6704, Relator(a): ROSA WEBER, Tribunal Pleno, julgado em 04/11/2021, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-226 DIVULG 16-11-2021 PUBLIC 17-11-2021)

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

ADI 6688 / PR

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

ADI 6688 / PR

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),

Em precedentes já mencionados ao longo deste voto, o Plenário

ADI 6688 / PR

estabeleceu implementação gradual da nova compreensão da Corte, que delineou limite objetivo à reeleição ao mesmo cargo das Mesas Diretoras das Assembleias Legislativas, conferindo segurança jurídica e previsibilidade à atuação dos agentes políticos.

Reporto-me às ADI 6684, 6707, 6709 e 6710, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, julgadas na Sessão Virtual de 10/09/2021 a 17/09/2021; ADI 6720, 6721 e 6722, Rel. Min. Roberto Barroso, julgadas na Sessão Virtual de 17/09/2021 a 24/09/2021; ADI 6685 e 6699, Rel. Min. Alexandre de Moraes, julgadas na Sessão Virtual de 17/09/2021 a 24/09/2021; e ADI 6704, Rel. Min. Rosa Weber, DJe de 17/11/2021.

Nessa linha, a fórmula da retroatividade limitada preserva na exata medida as posições jurídicas anteriores ao pronunciamento do Supremo Tribunal Federal e elucida a incidência da gradualidade nas situações jurídicas concretas: **a composição atual da Mesa Diretora da Assembleia Legislativa deve ser mantida, assegurada aos seus membros uma única reeleição aos mesmos cargos, independentemente da legislatura e das composições que antecederam ao julgamento do Supremo Tribunal Federal (ADI 6524).**

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 mandatos 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;

ADI 6688 / PR

(iii) o limite de uma única reeleição ou recondução, acima veiculado, deve orientar a formação da Mesa da Assembleia Legislativa no período posterior à data de publicação do acórdão da ADI 6.524, de modo que não serão consideradas, para fins de inelegibilidade, as composições eleitas antes de 06.04.2021.

Ante o exposto, não conheço da ação direta em relação aos artigos 5º e 6º do Regimento Interno da Assembleia Legislativa do Estado do Paraná e, quanto aos dispositivos remanescentes, julgo procedente em parte o pedido para conferir interpretação conforme a Constituição Federal aos artigos 54, inciso I, e 61, § 3º, da Constituição do Estado do Paraná, 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 da Mesa da Assembleia Legislativa no período posterior à data de publicação do acórdão da ADI 6.524, de modo que não serão consideradas, para fins de inelegibilidade, as composições eleitas antes de 06.04.2021.

02/03/2022

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 6.688 PARANÁ

RELATOR : **MIN. GILMAR MENDES**
REQTE.(S) : DIRETÓRIO NACIONAL DO PARTIDO
REPUBLICANO DA ORDEM SOCIAL - PROS
ADV.(A/S) : LAURO RODRIGUES DE MORAES REGO JUNIOR
(68637/DF)
ADV.(A/S) : BRUNO AURELIO RODRIGUES DA SILVA PENNA
(55744/DF, 33670/GO)
INTDO.(A/S) : ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO
DO PARANÁ
ADV.(A/S) : CEZAR EDUARDO ZILLOTTO (64074/DF, 22832/PR)
ADV.(A/S) : LUIZ FERNANDO FELTRAN (24705/PR)

Ementa: CONSTITUCIONAL. PRINCÍPIOS REPUBLICANO E DEMOCRÁTICO. NECESSÁRIA ALTERNÂNCIA NO PODER. POSSIBILIDADE DE UMA ÚNICA REELEIÇÃO SUCESSIVA PARA O MESMO CARGO NA MESA DIRETORA DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA. MODULAÇÃO DE EFEITOS. AUSÊNCIA DE RAZÕES DE SEGURANÇA JURÍDICA E INTERESS SOCIAL. AÇÕES DIRETAS JULGADAS PROCEDENTES.

1. 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.

2. O SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, no julgamento da ADI 6524, sinalizou a modificação do entendimento que admitia a previsão, pelas Constituições estaduais, de reeleições ilimitadas para os cargos diretivos das Assembleias Legislativas.

3. Os princípios Republicano e Democrático exigem alternância no Poder, não se admitindo a possibilidade de reeleições sucessivas para os mesmos cargos nas mesas diretoras dos órgãos legislativos, mas apenas uma única

ADI 6688 / PR

reeleição para o mandato subsequente.

4. Ausência de razões de segurança jurídica e interesse social a permitir a posse e investidura em mandato consecutivo em Mesa Diretora da Assembleia Legislativa após a publicação da ata de julgamento da ADI 6524, independentemente do momento da realização da eleição.

5. Ações Diretas julgadas procedentes. Interpretação conforme à Constituição Federal.

V O T O

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES: Em complemento ao relatório lançado pelo Ministro GILMAR MENDES, anoto que o caso trata de Ações Diretas proposta contra dispositivos das Constituições dos Estados do Paraná e de Mato Grosso do Sul, os quais tratam da possibilidade de recondução aos cargos das Mesas Diretoras das Assembleias Legislativas, bem como da regulamentação conferida pelos Regimentos Internos das referidas Casas Legislativas.

Questiona-se, à luz do precedente editado por essa CORTE no julgamento da ADI 6524, a possibilidade de reeleições sucessivas e ilimitadas para os cargos diretivos dos Poderes Legislativos estaduais, sob a alegação de que essa previsão importaria em violação ao princípio republicano e ao Estado democrático de direito.

Iniciado o julgamento virtual, o Ministro Relator vota pelo conhecimento parcial da ADI 6688, e, na extensão conhecida, pela procedência das ações, conferida interpretação conforme a Constituição aos dispositivos impugnados para admitir uma única recondução aos mesmos cargos das Mesas Diretoras. Sua Excelência propõe 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*

ADI 6688 / PR

(iii) o limite de uma única reeleição ou recondução, acima veiculado, deve orientar a formação da Mesa da Assembleia Legislativa no período posterior à data de publicação do acórdão da ADI 6.524, de modo que não serão consideradas, para fins de inelegibilidade, as composições eleitas antes de 06.04.2021”.

É o breve relatório.

De início, indico que ACOMPANHO o Ministro Relator em sua proposição de mérito, reiterando as razões que expus em outros julgamentos nesta CORTE em que apreciadas normas locais com o mesmo objeto (ADI 6685, Rel. Min. ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 27/9/2021, DJe de 5/11/2021) em favor da atribuição de interpretação conforme à Constituição Federal às normas estaduais sobre eleição dos órgãos diretivos, para admitir uma única recondução 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 ser 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.

ADI 6688 / PR

§ 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

ADI 6688 / PR

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

ADI 6688 / PR

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 16/1997, 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, o sistema político-constitucional brasileiro jamais admitiu a possibilidade do detentor de mandato executivo se candidatar à reeleição.

O art. 43 da Constituição de 1891 estabelecia que *“o Presidente exercerá o cargo por quatro annos, não podendo ser reeleito para o período presidencial immediato”*. 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 excepções 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 sobernado nas Monarchias”, para

ADI 6688 / PR

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-*

ADI 6688 / PR

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

ADI 6688 / PR

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 16/1997, 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.

ADI 6688 / PR

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 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 EC 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).

ADI 6688 / PR

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 EC 16/1997, 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

ADI 6688 / PR

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.

Assim, ACOMPANHO o Ministro Relator em relação a sua proposição quanto ao mérito das Ações Diretas em julgamento. Mas manifesto uma RESSALVA sobre a modulação de efeitos da decisão, o item (iii) das teses de julgamento.

O julgamento da ADI 6524 foi finalizado pela CORTE na Sessão Virtual de 4 a 14/12/2018, publicada a ata de julgamento em 8/1/2021, com ampla divulgação do teor dos votos proferidos.

O novo entendimento jurisprudencial já era de conhecimento público por ocasião do término do primeiro biênio das legislaturas dos Estados (2019-2020), vindo as eleições em cada Assembleia Legislativa a ocorrer em momento posterior, na retomada dos trabalhos legislativos do ano seguinte. Como visto, a CORTE emitiu uma sinalização firme no sentido da impossibilidade de mandatos sucessivos ilimitados na direção dos órgãos legislativos. Dai porque as Mesas Diretoras empossadas no início de 2021 já não deveriam se favorecer do critério jurisprudencial anterior, que admitia as reconduções ilimitadas.

Veja-se que o atual presidente da Assembleia Legislativa do Paraná exerce, neste biênio 2021-2022, o 4º mandato consecutivo nessa função, o que, sem qualquer juízo valor a respeito do parlamentar em questão, caracteriza o cenário apontado pela CORTE como contrário ao princípio republicano. E a investidura desse parlamentar como Presidente da Assembleia Legislativa é posterior à mudança de jurisprudência.

Ainda que, por razões políticas, o sufrágio tenha sido antecipado pela Casa Legislativa – o que de fato ocorreu no caso do Paraná, que realizou sua eleição para o biênio 2021-2022 na sessão de 10/8/2020 – a posse e investidura nos cargos da Mesa Diretora ocorreu em 1º/2/2021, mais de um mês após a conclusão do julgamento da ADI 6524.

Assim, o critério proposto pelo Ministro Relator, que situa a produção de efeitos daquele julgamento em 6/4/2021, data da publicação do acórdão de julgamento, permite a preservação de efeitos que se

ADI 6688 / PR

consumaram apenas após a mudança de jurisprudência.

A prática da CORTE, em discussões sobre definição do marco temporal para a atribuição de efeitos em sede de controle concentrado de constitucionalidade, é adotar como referência a data da publicação da ata de julgamento, considerando que o art. 28 da Lei 9.868/1999 determina que *“dentro do prazo de dez dias após o trânsito em julgado da decisão, o Supremo Tribunal Federal fará publicar em seção especial do Diário da Justiça e do Diário Oficial da União a parte dispositiva do acórdão”*, sendo esse o marco para a produção de eficácia *erga omnes* e efeito vinculante da declaração de constitucionalidade, inconstitucionalidade ou atribuição de interpretação conforme (parágrafo único do mesmo art. 28).

Não há como entender presentes razões de segurança jurídica e interesse social no prolongamento injustificado do cenário de inconstitucionalidade apontado pelo Plenário da CORTE, a ponto de se admitir a investidura em um novo mandato – no caso, de um quarto mandato consecutivo – após a declaração de que a recondução além do segundo mandato é inconstitucional.

Quando muito, seria admissível a continuidade e conclusão dos mandatos já iniciados (biênio 2019-2020). Atribuir efeitos prospectivos ao entendimento da CORTE, nesse contexto, equivale a esvaziar o alcance da interpretação conforme a Constituição atribuída às normas estaduais sobre a matéria.

Assim, ACOMPANHO o Ministro Relator e julgo PROCEDENTES as Ações Diretas, para FIXAR INTERPRETAÇÃO CONFORME À CONSTITUIÇÃO aos dispositivos impugnados das Constituições dos Estados do Paraná e do Mato Grosso do Sul, no sentido de POSSIBILITAR UMA ÚNICA REELEIÇÃO SUCESSIVA AOS MESMOS CARGOS DA MESA DIRETORA DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA, com RESSALVA em relação à modulação de efeitos, ponto em que DIVIRJO da proposta do Ministro Relator por entender que o precedente da CORTE proferido no julgamento da ADI 6524 deve ser aplicado aos parlamentares que tomaram posse em cargos diretivos das Assembleias Legislativas a partir da data da publicação da ata do referido julgamento.

ADI 6688 / PR

É o voto.

Publicado sem revisão. Art. 95, RISTF.

02/03/2022

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 6.688 PARANÁ

RELATOR	: MIN. GILMAR MENDES
REQTE.(S)	: DIRETÓRIO NACIONAL DO PARTIDO REPUBLICANO DA ORDEM SOCIAL - PROS
ADV.(A/S)	: LAURO RODRIGUES DE MORAES REGO JUNIOR
ADV.(A/S)	: BRUNO AURELIO RODRIGUES DA SILVA PENA
INTDO.(A/S)	: ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO PARANÁ
ADV.(A/S)	: CEZAR EDUARDO ZILIOOTTO
ADV.(A/S)	: LUIZ FERNANDO FELTRAN

VOTO

O Senhor Ministro **Ricardo Lewandowski** (Vogal): Em primeiro lugar, peço vênica para adotar o relatório distribuído pelo relator do feito, Ministro Gilmar Mendes, ressaltando apenas que o cerne da questão *sub judice* diz respeito à constitucionalidade de normas estaduais que admitem a possibilidade de recondução dos membros da Mesa Diretora da Assembleia Legislativa para o mesmo cargo no biênio imediatamente subsequente, em contraste com o que dispõe o art. 54, § 4º, da Constituição Federal, que foi objeto de recente controvérsia constitucional no julgamento da ADI 6.524/DF.

O nobre relator propôs a atribuição de interpretação conforme a Constituição Federal aos referidos dispositivos, delimitando a possibilidade de uma única recondução sucessiva aos mesmos cargos da Mesa Diretora da Assembleia Legislativa.

Compartilho da preocupação de Sua Excelência no tocante à deferência aos princípios republicano e democrático. Da incidência de tais princípios, extraio que, uma vez consolidado o entendimento sobre a vedação prevista no art. 57, § 4º, da CF na atual configuração do Supremo

ADI 6688 / PR

Tribunal Federal, a norma deve ser aplicada às eleições das mesas diretoras dos legislativos estaduais, distrital e municipais.

Com efeito, embora, até o julgamento da ADI 6.524/DF, como bem expôs a Ministra Rosa Weber em seu voto, prevalecesse o entendimento de que a norma constante do art. 57, § 4º, da Constituição “não compõe o núcleo material da Constituição Federal, encontrando-se excluída, portanto, do conjunto de temas sujeitos ao princípio da simetria”, extraído da maioria formada naquele julgado paradigmático, cujas razões de decidir transcendem o caso concreto, que o entendimento lá formado deverá aplicar-se também às Constituições e Assembleias Legislativas estaduais, incidindo plenamente o disposto no art. 25 da Carta Magna: “Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição” e no art. 11 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT, o qual delimita a autonomia estadual ao prever a obediência da Carta Estadual aos princípios da Federal.

Repito que, embora em um primeiro momento o Supremo Tribunal Federal tenha compreendido que a vedação constante do art. 57, § 4º, da CF não seria de observância obrigatória pelos entes federados (*v.g.*, ADI 793, Rel. Min. Carlos Velloso; ADI 792, Rel. Min. Moreira Alves), há indicativos claros de que o atual entendimento desta Corte atribui novo alcance à regra proibitiva, à luz dos princípios republicano e democrático.

Relembro, neste sentido, as manifestações dos Ministros Edson Fachin, Marco Aurélio e Gilmar Mendes, quando do julgamento da paradigmática ADI 6.524/DF, que transcrevo respectivamente a seguir:

“Também não devem prosperar os argumentos trazidos pela Advocacia do Senado Federal, no sentido de haver uma distinção odiosa entre os membros dos poderes legislativos de entidades subnacionais e os da União.

Como bem observou o e. Ministro Marco Aurélio, quando

ADI 6688 / PR

do julgamento da ADI 792, ‘por se tratar da composição de um Poder, da Mesa diretiva de um Poder, a simetria há de ser respeitada’. Simetria significa, obviamente, que não podem dispor Estados e Municípios de forma distinta ao que prevê a Constituição Federal para as Casas do Congresso Nacional.

Seja como for, não é esse o ponto controvertido nesta ação, trata-se apenas de explicitar a orientação que deve pautar a prática dos legislativos subnacionais”.

“O Supremo, em diversas oportunidades, apreciou o tema, a partir de normas das Constituições dos Estados-membros. É inaceitável que as Casas Legislativas disponham conforme as conveniências reinantes, cada qual adotando um critério, ao bel-prazer, à luz de interesses momentâneos. As balizas do § 4º do artigo 57 devem ser observadas de modo uniforme considerada a Federação”.

“A propósito, registro que não desconheço que certas situações, transcorridas em Assembleias Legislativas, indicam um uso desvirtuado dessa autonomia organizacional reconhecida pela jurisprudência deste 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. Bem se vê que o entendimento que ora se fixa tem potencial de atingir expectativas legítimas e não apenas no âmbito das Casas Legislativas do Congresso Nacional, cujas normas regimentais figuram no objeto da presente ADI. Mais que isso, nem seria preciso invocar a transcendência dos fundamentos determinantes, tampouco se valer de grande imaginação, para antever que as razões aqui

ADI 6688 / PR

expendidas podem figurar em ações judiciais propostas com a finalidade de impugnar a formação das Mesas das Assembleias Legislativas e Câmara de Vereadores, dos demais entes federais, para o biênio legislativo que se inicia em fevereiro de 2021. Consequência normal e esperada de um entendimento que é veiculado em fiscalização abstrata e dotado de eficácia *erga omnes*, naturalmente apto, assim, para reger situações futuras”.

Com efeito, em um sistema federativo equilibrado, não podem coexistir, a princípio, normas editadas em distintos níveis político-administrativos que contrariem as normas centrais da Constituição Federal, por força do já citado princípio da simetria. Se tal fosse admissível, ao invés de harmonia federativa, veríamos grassar a assimetria e o desequilíbrio, enfim, o caos normativo. É exatamente isso que a nossa sofisticada engenharia constitucional pretendeu evitar, e fê-lo por meio, dentre outros expedientes do princípio da simetria, o qual consagra, assim, a subordinação das Cartas estaduais aos princípios e comandos consagrados na Constituição Federal, limitando a autonomia dos Estados-membros.

Embora o respeito ao princípio da simetria não implique esvaziamento da autonomia dos entes federados, sob pena de desvirtuamento da estrutura de federalismo adotada, é certo que a Constituição de 1988, ao conferir aos Estados-membros a capacidade de auto-organização e de autogoverno, impõe obrigatória observância aos seus princípios, limitando a atuação do poder constituinte estadual, que é secundária, condicionada, subordinada e contínua.

O tema relativo ao chamado princípio da simetria é de longa data objeto de reflexão desta Corte, e tem comportado flexibilidade e modulação. Há certo consenso no sentido de que deve-se resguardar a liberdade dos Estados-membros, no regime federativo, desde que esta não venha a ferir ideais fundamentais para a organização do Estado.

ADI 6688 / PR

Particularmente, tenho sempre enfatizado, ao lado de pensadores que contribuíram para a estruturação do nosso sistema jurídico-político, a relevância do federalismo como esteio de nossa democracia constitucional. Dentre tais pensadores, relembro a lição de Ruy Barbosa:

“Ora, num Estado como o Brasil, com uma superfície cuja vastidão compreende mais de oito milhões e trezentos mil quilômetros quadrados, um mundo completo no âmbito das suas fronteiras, com todas as zonas, todos os climas, todas as constituições geológicas, todos os relevos de solo, uma natureza adaptável a todos os costumes, a todas as fases da civilização, a todos os ramos da atividade humana, um meio físico e um meio moral variáveis na mais indefinida escala, - o regime da administração local necessita variar também ilimitadamente, segundo esses acidentes incalculavelmente múltiplos, heterogêneos, opostos, como uma espécie de liga plástica, amoldável a todas essas divergências naturais e sociais num povo esparso em território apenas inferior ao Império britânico, ao Império russo, ao Império chinês e à República americana” (*Comentários à Constituição Federal Brasileira*, coligidos por Homero Pires, Vol. I, São Paulo: Saraiva, 1932, págs. 52/53).

Entretanto, com bem ressaltou Carlos Maximiliano, é da “essência da federação que as partes componentes sejam regidas por instituições semelhantes” (*Constituição Brasileira*, Rio de Janeiro: Livraria Globo, 1929, pág. 166). Assim, nas palavras de João Barbalho,

“Há os Estados, com sua existência autônoma, com seus governos à parte, separados quanto ao regime de sua vida local; mas eles são do Brasil, da mesma una e grande pátria, de cuja integridade tanto se mostrou sempre cioso e zelador o povo que os destinos humanos colocaram nesta parte da América (*Constituição Federal Brasileira. Comentários*, Rio de Janeiro: F. Briguiet e Cia. Editores, 1924, págs. 14/15 e 17)”.

ADI 6688 / PR

Invoco, ainda, a lição de Raul Machado Horta, para quem

“As normas centrais da Constituição Federal, participando das características da norma jurídica, designam um conjunto de normas constitucionais vinculadas à organização da forma federal de Estado, com missão de manter e preservar a homogeneidade dentro da pluralidade das pessoas jurídicas, dos entes dotados de soberania na União e de autonomia nos Estados-membros e nos Municípios, que compõem a figura complexa do Estado Federal. As normas centrais não são normas de centralização, como as do Estado Unitário. São normas constitucionais federais que servem aos fins da participação, da coordenação e da autonomia das partes constitutivas do Estado Federal. Distribuem-se em círculos normativos, configurados na Constituição Federal, para ulterior projeção nas Constituições dos Estados. Nem sempre dispõem de aplicação imediata e automática. Identificam o figurino, o modelo federal, para nele introduzir-se, posteriormente, o constituinte estadual, em sua tarefa de organização do Estado Federado. Não são normas inócuas. A infringência de normas dessa natureza, na Constituição do Estado ou na legislação estadual, gera a sanção da inconstitucionalidade” (Normas Centrais da Constituição Federal. *Revista de Informação Legislativa*. Brasília a. 34 n. 135 jul./set. 1997. p. 176).

Mesmo nos casos em que o Supremo Tribunal Federal firmou a inaplicabilidade do princípio da simetria ao disposto no art. 57, § 4º, da Constituição, votos vencidos ponderaram a inconveniência de tal entendimento. Assim, por exemplo, no julgamento da ADI 792, acompanhou a divergência do Ministro Marco Aurélio o Ministro Néri da Silveira, que assim ponderou:

“Nosso constitucionalismo mudou desde 1934. Adotou-se um sistema de simetria na organização dos Poderes dos Estados quanto aos Poderes correspondentes no âmbito federal. Não vejo nenhuma justificativa, nessa linha de simetria que se

ADI 6688 / PR

mantém em relação à organização dos Poderes, para se abrir essa exceção e admitir que, nas Assembleias Legislativas, os Presidentes possam se reeleger quantas vezes quiserem e, assim, comandarem o corpo legislativo por tempo indeterminado.

Sobre ser saudável o princípio da renovação do comando das Casas Legislativas, assim como entendo saudável a renovação do comando da Administração Federal e do comando dos Tribunais, penso que, no caso concreto, nada está a justificar permaneça a regra local que admite reeleição de Presidente da Assembleia Legislativa”.

Enfim, à luz de todas essas reflexões, bem como do entendimento da douta maioria no julgamento da ADI 6.524/DF, penso ser de rigor a procedência da presente ação direta de inconstitucionalidade.

Passo, finalmente, a abordar o tema da aplicação da técnica conhecida como “superação prospectiva” (*prospective overruling*).

Ressalto, primeiramente, que, na generalidade das situações, prevalece o princípio da nulidade da lei inconstitucional, ressalvando-se apenas as situações em que tal princípio revelar-se absolutamente inidôneo para a finalidade perseguida, como nas hipóteses em que a sua aplicação trazer graves danos ao sistema jurídico constitucional. No caso, vislumbro conflito entre os princípios constitucionais da nulidade e da segurança jurídica, pela mudança de entendimento jurídico que ora se opera, ao se compatibilizar o regramento nos níveis federais e estaduais, justificando-se a complexa ponderação pela qual pugna o partido político PDT. Nesse sentido, em seu substancial voto proferido na ADI 6.524/DF, o Ministro Gilmar Mendes assim refletiu sobre as futuras implicações do debate que ali se travava:

“Mais que isso, nem seria preciso invocar a transcendência dos fundamentos determinantes, tampouco se valer de grande imaginação, para antever que as razões aqui expendidas podem

ADI 6688 / PR

figurar em ações judiciais propostas com a finalidade de impugnar a formação das Mesas das Assembleias Legislativas e Câmara de Vereadores, dos demais entes federais, para o biênio legislativo que se inicia em fevereiro de 2021. Consequência normal e esperada de um entendimento que é veiculado em fiscalização abstrata e dotado de eficácia *erga omnes*, naturalmente apto, assim, para reger situações futuras.

Esse estado de coisas reclama que o Supremo implemente seu novo entendimento observando a exigência de gradualidade que é esperada da jurisdição constitucional, mormente em se tratando de acórdão que veicula interpretação nova. Considerando a inserção do critério de 1 (uma) única reeleição delinea condição de elegibilidade, credencia-se como adequada ao caso, ainda que por inspiração analógica, a jurisprudência construída ao redor do 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 proscreeu 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

ADI 6688 / PR

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: (1) reconhece-se a possibilidade de as Casas do Congresso Nacional deliberarem sobre a matéria em apreço (seja por via regimental, por questão de ordem ou mediante qualquer outro meio de fixação de entendimento próprio à atividade parlamentar, como usualmente ocorre), (2) desde que observado, em qualquer caso, o limite de uma única reeleição ou recondução sucessiva ao mesmo cargo; (3) assenta-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, uma vez que próxima eleição para a Mesa das Casas do Congresso Nacional, que ocorrerá em fevereiro de 2021, situa-se em lapso inferior a 1 (um) ano da prolação do presente acórdão – inteligência do art. 16, CF/88”.

ADI 6688 / PR

Assim, voto pela incidência de efeitos *ex nunc* à decisão desta Corte.

Isso posto, voto pela procedência integral da presente ação direta de inconstitucionalidade, 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.

É como voto.

02/03/2022

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 6.688 PARANÁ

RELATOR	: MIN. GILMAR MENDES
REQTE.(S)	: DIRETÓRIO NACIONAL DO PARTIDO REPUBLICANO DA ORDEM SOCIAL - PROS
ADV.(A/S)	: LAURO RODRIGUES DE MORAES REGO JUNIOR
ADV.(A/S)	: BRUNO AURELIO RODRIGUES DA SILVA PENA
INTDO.(A/S)	: ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO PARANÁ
ADV.(A/S)	: CEZAR EDUARDO ZILLOTTO
ADV.(A/S)	: LUIZ FERNANDO FELTRAN

VOTO

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN: Acolho o bem lançado relatório proferido pelo e. Ministro Gilmar Mendes.

Adianto que a posição que trago à apreciação do Colegiado acolhe, com ressalvas, a posição do e. Min. Relator.

A questão ora posta consiste na avaliação de constitucionalidade de recondução de membros da Mesa Diretora de Assembleia Legislativa. Tal debate, por sua vez, alude a anteriores julgados deste Tribunal, no que toca à observância do comando do art. 57, § 4º, da CRFB, pelos demais entes federativos.

Sabe-se que, de acordo com o supracitado dispositivo, é vedada a recondução dos membros das Mesas Diretores da Câmara dos Deputados e do Senado Federal na eleição imediatamente subsequente:

“Art. 57. O Congresso Nacional reunir-se-á, anualmente, na Capital Federal, de 2 de fevereiro a 17 de julho e de 1º de agosto a 22 de dezembro. (...) § 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 2 (dois) anos, **vedada a recondução para o mesmo cargo na eleição imediatamente subsequente.**” (grifou-se).

ADI 6688 / PR

Restou-se controvertido, porém, se tal comando aplicar-se-ia apenas às reeleições ocorridas na mesma legislatura ou se se estenderia ao novo exercício legislativo, findado o prazo de quatro anos previsto pelo art. 44, parágrafo único, da CRFB. A solução prevalecente foi estipulada pelo Regimento Interno da Câmara e pelo parecer n. 555 da Comissão de Constituição e Justiça – CCJ do Senado, os quais, no devido exercício de autonomia e conformação normativa, consideraram que a vedação do artigo refere-se tão somente às eleições que ocorrerem no terceiro ano da legislatura.

Tal regra, por seu turno, segundo jurisprudência consolidada por esta Corte, não se consubstancia em norma de observância obrigatória pelos Estados-membros, senão vejamos:

“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 Assembleia 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, Relator(a): MOREIRA ALVES, Tribunal Pleno, julgado em 26/05/1997, DJ 20-04-2001 PP-00104 EMENT VOL-02027-02 PP-00248) (grifou-se).

“CONSTITUCIONAL. MESA DIRETORA DA

ADI 6688 / PR

ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA: POSSIBILIDADE DE RECONDUÇÃO. Constituição do Estado de Rondônia, com a EC n. 3/92, artigo 29, I, "b". I. - Pedido de suspensão cautelar da expressão "**permitida a recondução para o mesmo cargo na mesma legislatura**", contida na alínea "b", do inc. I, do art. 29 da Constituição de Rondônia, com a EC n. 3/92. Indeferimento, na forma do precedente contido na ADIn n. 792-RJ. II. - **Medida Cautelar indeferida.**" (ADI 793 MC, Relator(a): CARLOS VELLOSO, Tribunal Pleno, julgado em 01/04/1993, DJ 28-05-1993 PP-10382 EMENT VOL-01705-01 PP-00128)(grifou-se).

"Assembleia Legislativa. Permissão de reeleição dos Membros da Mesa Diretora (art. 95, I e § 3º do art. 100, ambos da Constituição do Amapá, com a redação dada pela Emenda nº 7, de 31-10-1996). Relevância jurídica do pedido comprometida em face do decidido, em situação análoga, na ADI 793-RO (DJ 28-5-93) e indesejável inversão do risco decorrente da eventual concessão da liminar como ressaltado na Ação Direta nº 792 (DJ 23-11-92), **onde também se contestava a possibilidade de recondução, para o mesmo cargo, perante o art. 57, § 4º, da Carta Federal. Medida cautelar, por maioria indeferida.**" (ADI 1528 MC, Relator(a): OCTAVIO GALLOTTI, Tribunal Pleno, julgado em 27/11/1996, DJ 05-10-2001 PP-00039 EMENT VOL-02046-02 PP-00319) (grifou-se).

"CONSTITUCIONAL. EMENDA CONSTITUCIONAL ESTADUAL Nº 20/96. ALTERA DISPOSITIVO PARA ASSEGURAR A REELEIÇÃO DOS MEMBROS DA MESA DA ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA. AUSÊNCIA DO 'PERICULUM IN MORA'. HIPÓTESE EM QUE NÃO SE ENQUADRA NO ART. 27, § 1º DA CF. ESSA NÃO VEDA A HIPÓTESE DA EC 20/96. INCIDÊNCIA DO ART. 57, § 4º DA CF. HÁ PRECEDENTES. LIMINAR INDEFERIDA."(ADI 2262 MC, Relator(a): NELSON JOBIM, Tribunal Pleno, julgado em 06/09/2000, DJ 01-08-2003 PP-00108 EMENT VOL-02117-33 PP-07032).

ADI 6688 / PR

“Ação direta de inconstitucionalidade. Medida liminar. § 5º do 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 arguição 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 2371 MC, Relator(a): MOREIRA ALVES, Tribunal Pleno, julgado em 07/03/2001, DJ 07-02-2003 PP-00022 EMENT VOL-02097-03 PP-00471) (grifou-se).**

Questiona-se, todavia, se, após o julgamento da ADI n. 6524/DF, a posição nesta ação adotada seria passível de extensão às Assembleias Legislativas estaduais, em observância ao princípio da simetria.

Na oportunidade, – em que se julgou tão somente os efeitos do art. 57, 4º, da CRFB sob as Casas do Congresso Nacional – a Corte assentou “a impossibilidade de recondução dos presidentes das casas legislativas

ADI 6688 / PR

para o mesmo cargo na eleição imediatamente subsequente, dentro da mesma legislatura”, bem como admitiu “a possibilidade de reeleição dos presidentes das casas legislativas em caso de nova legislatura”.

Concluir por tal extensão, no entanto, não se demonstra adequado.

Esta Corte já teve a oportunidade de examinar o alcance da interpretação fixada ao art. 57, § 4º, da CRFB para o legislativo federal às assembleias dos Estados. Embora tenha pessoalmente defendido a plena aplicabilidade, nos termos do que consignado no voto da ADI 6.524, o Plenário doutamente acolheu a tese defendida pelo e. Ministro Gilmar Mendes quando do julgamento conjunto das ADIs 6.684, 6.707, 6.709 e 6.710.

Assentaram-se, nesse julgamento, as seguinte teses:

“(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.”

Nesses casos, o Tribunal confirmou o entendimento, conforme as teses a seguir aprovadas, a partir da relatoria do e. Min. Roberto Barroso:

“1. O art. 57, § 4º, da CF, não é norma de reprodução obrigatória por parte dos Estados-membros.

2. É inconstitucional a reeleição em número ilimitado, para mandatos consecutivos, dos membros das Mesas Diretoras das Assembleias Legislativas Estaduais para os mesmos cargos que ocupam, sendo-lhes permitida uma única recondução”.

ADI 6688 / PR

Neste último julgamento, acompanhei a posição colegiada, ressaltando a minha compreensão, tal como houvera feito no julgamento anterior.

Como se depreende desse singelo apanhado do tema na jurisprudência desta Corte, a posição colegiada consolidou-se no sentido de que os Estados não estão obrigados a adotar os parâmetros fixados na Constituição Federal para a eleição das mesas diretoras de suas assembleias legislativas. No entanto, a reeleição em número ilimitado para os mesmos cargos em mandatos consecutivos é inconstitucional porque contrária aos princípios republicano e democrático, os quais, segundo a maioria, “exigem a alternância de poder e a temporariedade desse tipo de mandato”.

Assim, diferente do que sustenta o requerente, a reprodução de tal dispositivo nas esferas estaduais não é a única maneira de garantir a transitoriedade de poder e efetivação dos princípios democráticos. Tanto assim é que a própria Constituição Federal assegura, em seu art. 14, § 5º, a possibilidade de reeleição dos Chefes do Poder Executivo.

Permitir reeleições indeterminadas e ilimitadas, no entanto, não é prática que coaduna com os supracitados princípios, razão pela qual, no que tange a este ponto, é possível extrair, dos autos da ADI n. 6524/DF, o entendimento de que, ainda que não se aplique o princípio da simetria no que toca o art. 57, § 4º, da CRFB, a reeleição dos dirigentes do Poder Legislativo estadual deve observar o denominador comum hoje disposto no art. 14, § 5º da Constituição Federal – isto é, a permissão de reeleição por uma única vez.

Isso porque reconduções sucessivas *ad aeternum* “monopoliza[m] o acesso aos mandatos eletivos e patrimonializa[m] o poder governamental, comprometendo, desse modo, a legitimidade do processo eleitoral” (RE 158.314/PR, Rel. Min. Celso de Mello). Nesse sentido, por mais que os Estados-membros detenham a prerrogativa de autogoverno para dispor quanto ao processo eleitoral de suas Mesas Legislativas, tal autonomia não deve – e não pode – ser ilimitada.

ADI 6688 / PR

Corroborando tal raciocínio segue a manifestação do e. Ministro Luís Roberto Barroso nos autos da ADI 6524: “(...) considero legítimo – sobretudo enquanto perdurar a possibilidade de reeleição para a chefia do Poder Executivo – **que os presidentes das casas legislativas possam ser reeleitos por uma vez para legislatura subsequente**”. De igual modo, nas ADI’s 6654, 6674 e 6685, as quais também versam acerca da possibilidade de reeleição das Mesas das Assembleias Legislativas estaduais, o relator, e. Ministro Alexandre de Moraes, deferiu medida cautelar para fixar interpretação “no sentido de **possibilitar uma única recondução sucessiva aos mesmos cargos da Mesa Diretora da Assembleia Legislativa**”.

De fato, este é o limite do texto constitucional, a afastar de um lado o veto absoluto às reeleições – violando, assim, o espaço de autonomia do legislativo –, e, de outro a admissão de reconduções desenfreadas.

Sobre estas últimas, pontuou o e. Relator Gilmar Mendes, no julgamento da ADI n. 6524/DF, 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”.

Destarte, a conclusão firmada pela Corte nos autos da ADI n. 6524/DF contemplou não somente o postulado da continuidade administrativa, como também o princípio republicano.

In casu, as normas questionadas permitem a recondução de membros da Mesa Diretora da Assembleia Legislativa.

As normas não se demonstram adequadas no que condiz à limitação, visto que não explicitam que as reconduções seriam permitidas e limitadas a uma única vez subsequente, de modo tal que seria possível que membros fossem reeleitos de maneira indeterminada – o que vai de encontro aos princípios republicano (1º, *caput*) e do pluralismo político

ADI 6688 / PR

(artigo 1º, V, todos da Constituição Federal).

Ante o exposto, acompanho o e. Relator para para fixar interpretação conforme à Constituição, a fim de permitir uma única reeleição dos membros de sua Mesa Diretora, para os mesmos cargos em mandatos consecutivos.

Divirjo, porém, de Sua Excelência, no que tange ao marco para a fixação dos efeitos da ação direta. Acompanho, no ponto, a ressalva feita pelo e. Min. Alexandre de Moraes.

É como voto.

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 6.688 PARANÁ

RELATOR	: MIN. GILMAR MENDES
REQTE.(S)	: DIRETÓRIO NACIONAL DO PARTIDO REPUBLICANO DA ORDEM SOCIAL - PROS
ADV.(A/S)	: BRUNO AURELIO RODRIGUES DA SILVA PENA E OUTRO(A/S)
INTDO.(A/S)	: ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO PARANÁ
ADV.(A/S)	: CEZAR EDUARDO ZILIOOTTO
ADV.(A/S)	: LUIZ FERNANDO FELTRAN

VOTO

O Senhor Ministro Luiz Fux (Vogal): Acompanho o voto do Ministro relator, com as ressalvas apresentadas pelo Ministro Roberto Barroso quanto ao marco temporal da modulação dos efeitos da decisão.
É como voto.

02/03/2022

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 6.688 PARANÁ

RELATOR	: MIN. GILMAR MENDES
REQTE.(S)	: DIRETÓRIO NACIONAL DO PARTIDO REPUBLICANO DA ORDEM SOCIAL - PROS
ADV.(A/S)	: LAURO RODRIGUES DE MORAES REGO JUNIOR
ADV.(A/S)	: BRUNO AURELIO RODRIGUES DA SILVA PENA
INTDO.(A/S)	: ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO PARANÁ
ADV.(A/S)	: CEZAR EDUARDO ZILLOTTO
ADV.(A/S)	: LUIZ FERNANDO FELTRAN

VOTO

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO:

1. Acompanho o relator, para julgar parcialmente procedente o pedido formulado e atribuir interpretação conforme à Constituição aos atos normativos impugnados, de modo a explicitar que se permite uma única recondução para o mesmo cargo em Mesa Diretora de Assembleia Legislativa estadual.

2. Quanto à modulação temporal dos efeitos da decisão, penso que, em regra, o entendimento desta Corte deve ser aplicado às eleições realizadas após a data de publicação da ata de julgamento da ADI 6524 (*i.e.*, 07.01.2021), preservando-se a validade dos atos praticados antes de ser oficialmente comunicado ao público o resultado do primeiro julgamento em que se fixou a tese ora acolhida. Entendo, ainda, que tal marco temporal deve ser desconsiderado nos casos em que a antecipação de eleições constituir expediente fraudulento voltado a impedir a prevalência do entendimento desta Corte para mandatos futuros.

3. É como voto.

PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 6.688

PROCED. : PARANÁ

RELATOR : MIN. GILMAR MENDES

REQTE.(S) : DIRETÓRIO NACIONAL DO PARTIDO REPUBLICANO DA ORDEM SOCIAL - PROS

ADV.(A/S) : BRUNO AURELIO RODRIGUES DA SILVA PENA (55744/DF, 33670/GO) E OUTRO(A/S)

INTDO.(A/S) : ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO PARANÁ

ADV.(A/S) : CEZAR EDUARDO ZILIOOTTO (64074/DF, 22832/PR)

ADV.(A/S) : LUIZ FERNANDO FELTRAN (24705/PR)

Decisão: Após os votos dos Ministros Gilmar Mendes (Relator), Dias Toffoli, André Mendonça, Rosa Weber e Nunes Marques, que não conheciam da ação direta em relação aos artigos 5º e 6º do Regimento Interno da Assembleia Legislativa do Estado do Paraná e, quanto aos dispositivos remanescentes, julgavam procedente em parte o pedido para conferir interpretação conforme a Constituição Federal aos artigos 54, inciso I, e 61, § 3º, da Constituição do Estado do Paraná, 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), fixando 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 da Mesa da Assembleia Legislativa no período posterior à data de publicação do acórdão da ADI 6.524, de modo que não serão consideradas, para fins de inelegibilidade, as composições eleitas antes de 06.04.2021; dos votos dos Ministros Alexandre de Moraes e Edson Fachin, que acompanhavam o Ministro Relator quanto ao mérito da ação direta, com ressalva em relação à modulação de efeitos, ponto em que divergiam da proposta do Relator por entender que o precedente da Corte proferido no julgamento da ADI 6524 deve ser aplicado aos parlamentares que tomaram posse em cargos diretivos das Assembleias Legislativas a partir da data da publicação da ata do referido julgamento; dos votos dos Ministros Roberto Barroso e Luiz Fux (Presidente), que acompanhavam o Ministro Relator quanto ao mérito da ação direta, com ressalvas quanto à modulação temporal dos efeitos da decisão, devendo, em regra, o entendimento desta Corte ser aplicado às eleições realizadas após a data de

publicação da ata de julgamento da ADI 6524 (i.e., 07.01.2021), preservando-se a validade dos atos praticados antes de ser oficialmente comunicado ao público o resultado do primeiro julgamento em que se fixou a tese ora acolhida, devendo, ainda, ser desconsiderado tal marco temporal nos casos em que a antecipação de eleições constituir expediente fraudulento voltado a impedir a prevalência do entendimento desta Corte para mandatos futuros; e dos votos dos Ministros Ricardo Lewandowski e Carmen Lúcia, que julgavam integralmente procedente a ação direta, 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 julgamento foi suspenso para proclamação do resultado em sessão presencial. Plenário, Sessão Virtual de 18.2.2022 a 25.2.2022.

Composição: Ministros Luiz Fux (Presidente), Gilmar Mendes, Ricardo Lewandowski, Carmen Lúcia, Dias Toffoli, Rosa Weber, Roberto Barroso, Edson Fachin, Alexandre de Moraes, Nunes Marques e André Mendonça.

Carmen Lilian Oliveira de Souza
Assessora-Chefe do Plenário

07/12/2022

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 6.688 PARANÁ**RETIFICAÇÃO DE VOTO**

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES (RELATOR): Senhora Presidente, o julgamento em Sessão Virtual das ações diretas de inconstitucionalidade 6688, 6698, 6714 e 7016 foi interrompido para proclamação do resultado em Sessão Presencial, sobretudo em virtude de impasse quanto à solução mais adequada para o aspecto intertemporal dos processos em tela.

Na condição de Relator das ações diretas, tomo a liberdade de retomar as posições defendidas pelos colegas no julgamento sobrestado, com o objetivo de identificar e sistematizar os argumentos que conformaram o processo deliberativo do Colegiado.

E não posso deixar de salientar que foi oportuna a suspensão do julgamento para proclamação do resultado em sessão presencial, uma vez que abre campo para possibilidade de alcançarmos terreno comum nas posições sustentadas pelos Ministros.

No que concerne à questão de fundo – a existência de limite para reeleição de membro de mesa diretora de Assembleia Legislativa -, há consenso, ainda que majoritário, quanto aos seguintes pontos: (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; e (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.

No julgamento destas ações diretas, acompanharam meu voto encaminhado nesse sentido os ministros Alexandre de Moraes, Dias Toffoli, André Mendonça, Rosa Weber, Nunes Marques, Edson Fachin,

ADI 6688 / PR

Roberto Barroso e Luiz Fux.

O Min. Ricardo Lewandowski e a Min. Cármen Lúcia formaram respeitável corrente divergente, entendendo que as Assembleias Legislativas devem observar a regra do art. 57, § 4º, da Constituição Federal, por eles considerado de reprodução obrigatória pelos entes subnacionais.

Como se vê, há maioria formada quanto ao limite de uma reeleição para o mesmo cargo em mesa diretora de Assembleia Legislativa, independentemente da legislatura a que se refira o pleito.

Todavia, houve dissenso mais profundo em relação à modulação dos efeitos da decisão, com o estabelecimento de três correntes principais.

A primeira foi proposta em meu voto e acompanhada pelos ministros Dias Toffoli, André Mendonça, Rosa Weber e Nunes Marques. Sustentei que o limite de uma única reeleição ou recondução, acima veiculado, deve orientar a formação da Mesa da Assembleia Legislativa no período posterior à data de publicação do acórdão da ADI 6.524, de modo que não serão consideradas, para fins de inelegibilidade, as composições eleitas antes de 06.04.2021.

Naquela oportunidade, rememorei precedentes em que o Plenário estabeleceu essa implementação gradual da nova compreensão da Corte: ADI 6684, 6707, 6709 e 6710, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, julgadas na Sessão Virtual de 10/09/2021 a 17/09/2021; ADI 6720, 6721 e 6722, Rel. Min. Roberto Barroso, julgadas na Sessão Virtual de 17/09/2021 a 24/09/2021; ADI 6685 e 6699, Rel. Min. Alexandre de Moraes, julgadas na Sessão Virtual de 17/09/2021 a 24/09/2021; e ADI 6704, Rel. Min. Rosa Weber, DJe de 17/11/2021.

Consignei ainda que a fórmula da retroatividade limitada preserva na exata medida as posições jurídicas anteriores ao pronunciamento do Supremo Tribunal Federal e elucida a incidência da gradualidade nas situações jurídicas concretas: **a composição atual da Mesa Diretora da Assembleia Legislativa deve ser mantida, assegurada aos seus membros uma única reeleição aos mesmos cargos, independentemente da legislatura e das composições que antecederam ao julgamento do**

ADI 6688 / PR

Supremo Tribunal Federal (ADI 6524).

Os ministros Ricardo Lewandowski e Cármen Lúcia, embora vencidos nas demais teses, aderiram à necessidade de modulação dos efeitos da decisão, conferindo eficácia prospectiva ao julgamento. Nesse sentido, leio trecho do voto Min. Ricardo Lewandowski:

Passo, finalmente, a abordar o tema da aplicação da técnica conhecida como “superação prospectiva” (prospective overruling).

Ressalto, primeiramente, que, na generalidade das situações, prevalece o princípio da nulidade da lei inconstitucional, ressaltando-se apenas as situações em que tal princípio revelar-se absolutamente inidôneo para a finalidade perseguida, como nas hipóteses em que a sua aplicação trouxer graves danos ao sistema jurídico constitucional. No caso, vislumbro conflito entre os princípios constitucionais da nulidade e da segurança jurídica, pela mudança de entendimento jurídico que ora se opera, ao se compatibilizar o regramento nos níveis federais e estaduais, justificando-se a complexa ponderação pela qual pugna o partido político PDT.

(...)

Assim, voto pela incidência de efeitos ex nunc à decisão desta Corte.

Os Ministros Roberto Barroso e Luiz Fux apresentaram divergência parcial em relação à modulação dos efeitos, especificamente quanto ao termo inicial da modulação e à necessidade de reprimir a antecipação fraudulenta de eleições. Colho o seguinte excerto do voto do Ministro Roberto Barroso:

Penso que, em regra, o entendimento desta Corte deve ser aplicado às eleições realizadas após a data de publicação da ata de julgamento da ADI 6524 (i.e., 07.01.2021), preservando-se a validade dos atos praticados antes de ser oficialmente comunicado ao público o resultado do primeiro julgamento em

ADI 6688 / PR

que se fixou a tese ora acolhida. Entendo, ainda, que tal marco temporal deve ser desconsiderado nos casos em que a antecipação de eleições constituir expediente fraudulento voltado a impedir a prevalência do entendimento desta Corte para mandatos futuros.

Por fim, os ministros Alexandre de Moraes e Edson Fachin divergiram integralmente da modulação dos efeitos, sob o fundamento de que não estão “presentes razões de segurança jurídica e interesse social no prolongamento injustificado do cenário de inconstitucionalidade apontado pelo Plenário da CORTE, a ponto de se admitir a investidura em um novo mandato no caso, de um quarto mandato consecutivo após a declaração de que a recondução além do segundo mandato é inconstitucional”.

Os Ministros entendem, em síntese, que apenas aqueles que iniciaram o mandato antes da publicação da ata de julgamento da ADI 6524 devem ter sua situação jurídica preservada. Os deputados estaduais eleitos antes do precedente, mas com posse prevista para momento posterior, e que não atendessem à nova condição de elegibilidade, consideradas as composições anteriores, seriam alcançados pela declaração de inconstitucionalidade.

Nesse contexto, noto que as ressalvas à tese da modulação dos efeitos apresentadas pelos Ministros Roberto Barroso e Luiz Fux complementam os fundamentos que congregaram a maioria, podendo ser por ela assimiladas sem maior dificuldades.

De fato, este Tribunal tem utilizado a data de publicação da ata de julgamento como termo inicial para modulação dos efeitos da decisão em sede de controle concentrado de constitucionalidade, socorrendo-se do art. 28 da Lei 9.868/1999, de modo que se afigura como marco temporal adequado para eficácia prospectiva do pronunciamento do Supremo.

Da mesma forma, não me oponho à proposta de desconsideração desse marco quando ocorrer a antecipação fraudulenta da eleições com a finalidade de evitar a aplicação do precedente do Supremo Tribunal Federal. É importante que esta Corte tenha mecanismos para coibir

ADI 6688 / PR

tentativas de burla às suas decisões.

Assim, proponho ao Plenário o seguinte dispositivo, acompanhado das teses de julgamento que no meu entendimento congregam os fundamentos acolhidos pela maioria dos Ministros do Colegiado, inclusive quanto ao quórum qualificado da modulação dos efeitos:

Ante o exposto, não conheço da ação direta em relação aos artigos 5º e 6º do Regimento Interno da Assembleia Legislativa do Estado do Paraná e, quanto aos dispositivos remanescentes, julgo procedente em parte o pedido para conferir interpretação conforme a Constituição Federal aos artigos 54, inciso I, e 61, § 3º, da Constituição do Estado do Paraná, 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 da ata de julgamento da ADI 6524 (7.1.2021).

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; **(iii)** o limite de uma única reeleição ou recondução, acima veiculado, deve orientar a formação da Mesa da Assembleia Legislativa no período posterior à data de publicação da ata de julgamento da ADI 6.524, de modo que não serão consideradas, para fins de inelegibilidade, as composições eleitas antes de 7.1.2021, salvo se configurada a antecipação fraudulenta das eleições como burla ao entendimento do Supremo Tribunal Federal.

PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 6.688

PROCED. : PARANÁ

RELATOR : MIN. GILMAR MENDES

REQTE.(S) : DIRETÓRIO NACIONAL DO PARTIDO REPUBLICANO DA ORDEM SOCIAL - PROS

ADV.(A/S) : LAURO RODRIGUES DE MORAES REGO JUNIOR (68637/DF)

ADV.(A/S) : BRUNO AURELIO RODRIGUES DA SILVA PENA (55744/DF, 33670/GO)

INTDO.(A/S) : ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO PARANÁ

ADV.(A/S) : CEZAR EDUARDO ZILIOOTTO (64074/DF, 22832/PR)

ADV.(A/S) : LUIZ FERNANDO FELTRAN (24705/PR)

Decisão: Após os votos dos Ministros Gilmar Mendes (Relator), Dias Toffoli, André Mendonça, Rosa Weber e Nunes Marques, que não conheciam da ação direta em relação aos artigos 5º e 6º do Regimento Interno da Assembleia Legislativa do Estado do Paraná e, quanto aos dispositivos remanescentes, julgavam procedente em parte o pedido para conferir interpretação conforme a Constituição Federal aos artigos 54, inciso I, e 61, § 3º, da Constituição do Estado do Paraná, 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), fixando 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 da Mesa da Assembleia Legislativa no período posterior à data de publicação do acórdão da ADI 6.524, de modo que não serão consideradas, para fins de inelegibilidade, as composições eleitas antes de 06.04.2021; dos votos dos Ministros Alexandre de Moraes e Edson Fachin, que acompanhavam o Ministro Relator quanto ao mérito da ação direta, com ressalva em relação à modulação de efeitos, ponto em que divergiam da proposta do Relator por entender que o precedente da Corte proferido no julgamento da ADI 6524 deve ser aplicado aos parlamentares que tomaram posse em cargos diretivos das Assembleias Legislativas a partir da data da publicação da ata do referido julgamento; dos votos dos Ministros Roberto Barroso e Luiz Fux (Presidente), que acompanhavam o Ministro Relator quanto ao mérito da ação direta, com ressalvas quanto à modulação temporal dos efeitos da decisão, devendo, em regra, o entendimento

desta Corte ser aplicado às eleições realizadas após a data de publicação da ata de julgamento da ADI 6524 (i.e., 07.01.2021), preservando-se a validade dos atos praticados antes de ser oficialmente comunicado ao público o resultado do primeiro julgamento em que se fixou a tese ora acolhida, devendo, ainda, ser desconsiderado tal marco temporal nos casos em que a antecipação de eleições constituir expediente fraudulento voltado a impedir a prevalência do entendimento desta Corte para mandatos futuros; e dos votos dos Ministros Ricardo Lewandowski e Cármen Lúcia, que julgavam integralmente procedente a ação direta, 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 julgamento foi suspenso para proclamação do resultado em sessão presencial. Plenário, Sessão Virtual de 18.2.2022 a 25.2.2022.

Decisão: O Tribunal, por maioria, não conheceu da ação direta em relação aos artigos 5º e 6º do Regimento Interno da Assembleia Legislativa do Estado do Paraná e, quanto aos dispositivos remanescentes, julgou procedente em parte o pedido para conferir interpretação conforme a Constituição Federal aos artigos 54, inciso I, e 61, § 3º, da Constituição do Estado do Paraná, 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 da ata de julgamento da ADI 6.524 (7.1.2021); e fixou 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 mandatos 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 da Mesa da Assembleia Legislativa no período posterior à data de publicação da ata de julgamento da ADI 6.524, de modo que não serão consideradas, para fins de inelegibilidade, as composições eleitas antes de 7.1.2021, salvo se configurada a antecipação fraudulenta das eleições como burla ao entendimento do Supremo Tribunal Federal". Tudo nos termos do voto reajustado do Relator, vencidos, parcialmente, quanto ao mérito, os Ministros Ricardo Lewandowski e Cármen Lúcia. Presidência da Ministra Rosa Weber. Plenário, 7.12.2022.

Presidência da Senhora Ministra Rosa Weber. Presentes à sessão os Senhores Ministros Gilmar Mendes, Ricardo Lewandowski, Cármen Lúcia, Dias Toffoli, Luiz Fux, Roberto Barroso, Edson Fachin,

Alexandre de Moraes, Nunes Marques e André Mendonça.

Procurador-Geral da República, Dr. Antônio Augusto Brandão de
Aras, e Vice-Procuradora-Geral da República, Dra. Lindôra Maria
Araújo.

Carmen Lilian Oliveira de Souza
Assessora-Chefe do Plenário