

13/12/2022

PLENÁRIO

**ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 1.002
SÃO PAULO**

RELATORA	: MIN. CÁRMEN LÚCIA
REQTE.(S)	:PARTIDO DEMOCRÁTICO TRABALHISTA - PDT
ADV.(A/S)	: ANTONIO CARLOS DE ALMEIDA CASTRO
ADV.(A/S)	: ADEMAR BORGES DE SOUSA FILHO
ADV.(A/S)	: ROBERTA CRISTINA RIBEIRO DE CASTRO QUEIROZ
ADV.(A/S)	: MARCELO TURBAY FREIRIA
ADV.(A/S)	: LILIANE DE CARVALHO GABRIEL
ADV.(A/S)	: ALVARO GUILHERME DE OLIVEIRA CHAVES
ADV.(A/S)	: ANANDA FRANCA DE ALMEIDA
INTDO.(A/S)	: CÂMARA MUNICIPAL DE GUARULHOS

EMENTA: ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. CONVERSÃO DE APRECIAÇÃO DA CAUTELAR EM JULGAMENTO DE MÉRITO. ART. 23 DA LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO DE GUARULHOS/SP. ART. 44 DO REGIMENTO INTERNO DA CÂMARA MUNICIPAL DE GUARULHOS/SP. VEDAÇÃO À REELEIÇÃO DE MEMBRO DA MESA DIRETORA DA CÂMARA MUNICIPAL. PEDIDO DE INTERPRETAÇÃO CONFORME À CONSTITUIÇÃO PARA PERMITIR APENAS UMA REELEIÇÃO CONSECUTIVA PARA O MESMO CARGO. AUSÊNCIA DE POLISSEMIA DOS DISPOSITIVOS IMPUGNADOS. NORMAS CONSENTÂNEOS COM OS PRINCÍPIOS REPUBLICANO E DEMOCRÁTICO.

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL JULGADA IMPROCEDENTE.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão do Plenário, na conformidade da ata de julgamento, **por maioria, conhecer da arguição de descumprimento de preceito fundamental**, vencidos os Ministros Dias

ADPF 1002 / SP

Toffoli, Rosa Weber (Presidente), André Mendonça e Ricardo Lewandowski. **Por unanimidade, converter o julgamento da medida cautelar em definitivo de mérito e julgou improcedente a arguição**, nos termos do voto da Relator. Sessão Virtual de 2.12.2022 a 12.12.2022.

Brasília, 13 de dezembro de 2022.

Ministra **CÁRMEN LÚCIA**
Relatora

28/11/2022

PLENÁRIO

**ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 1.002
SÃO PAULO**

RELATORA	: MIN. CÁRMEN LÚCIA
REQTE.(S)	: PARTIDO DEMOCRÁTICO TRABALHISTA - PDT
ADV.(A/S)	: ANTONIO CARLOS DE ALMEIDA CASTRO
ADV.(A/S)	: ADEMAR BORGES DE SOUSA FILHO
ADV.(A/S)	: ROBERTA CRISTINA RIBEIRO DE CASTRO QUEIROZ
ADV.(A/S)	: MARCELO TURBAY FREIRIA
ADV.(A/S)	: LILIANE DE CARVALHO GABRIEL
ADV.(A/S)	: ALVARO GUILHERME DE OLIVEIRA CHAVES
ADV.(A/S)	: ANANDA FRANCA DE ALMEIDA
INTDO.(A/S)	: CÂMARA MUNICIPAL DE GUARULHOS

RELATÓRIO

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (Relatora):

1. Arguição de descumprimento de preceito fundamental, com requerimento de medida cautelar, ajuizada pelo Partido Democrático Trabalhista – PDT, com o objetivo de “*conferir interpretação conforme à Constituição ao art. 23 da Lei Orgânica do Município de Guarulhos/SP e ao art. 44 do Regimento Interno da Câmara Municipal de Guarulhos, que impõem vedação à reeleição de membros da Mesa, para o fim de se reconhecer a autorização constitucional para uma única reeleição*”.

2. O arguente alega que, “*em relação ao tema específico da reeleição para a Mesa das Casas Legislativas, a conformação do sentido e do alcance do tratamento constitucional do tema foi construída paulatinamente pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal com o objetivo de conciliar, de um lado, a maximização do princípio democrático, e, de outro, a preservação do princípio republicano. Como se verá, há duas premissas inescapáveis dessa evolução jurisprudencial. Primeiro: a de que a possibilidade de reeleição – tanto*

ADPF 1002 / SP

no Poder Legislativo quanto no Poder Executivo – é decorrência do princípio democrático, a qual somente pode ser limitada na exata medida em que necessária para tutelar o princípio republicano. Segundo: a de que a incidência dos princípios democrático e republicano em matéria de reeleição é balizada pela Emenda Constitucional nº 16/1997, que promoveu uma alteração estrutural do texto constitucional (inclusive, na balança da separação de poderes) ao permitir uma única reeleição para a chefia do Poder Executivo”.

Assinala que “o STF conferiu interpretação absolutamente restritiva à vedação aplicável ao Legislativo Federal, ao ampliar as hipóteses de possibilidade de reeleição para a chefia das suas casas, admitindo, por exemplo, a reeleição após mandato-tampão (MS 34.602) e a reeleição em legislaturas diversas (ADI 6.524)”.

Assevera que, “por se tratar de norma constitucional originária, preservou um sentido mínimo da literalidade do art. 57, § 4, da Constituição, de forma limitada ao plano federal, ao afirmar a ‘impossibilidade de recondução para membro da Mesa [da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal] para o mesmo cargo, na eleição imediatamente subsequente, que corre no início do terceiro ano da legislatura’ (ADI 6.524)”.

Argumenta que, “em relação à vinculação e aplicação dessa norma às Assembleias Legislativas e Câmaras Municipais, assentou não se tratar de norma de reprodução obrigatória pelas constituições estaduais e leis orgânicas municipais (ADI 793) (...) firmou que, apesar de não se tratar de norma de reprodução obrigatória, a autonomia dos Estados e Municípios nesse tema é limitada pela incidência do princípio republicano – tal como conformado pela EC 16/1997 –, de modo a autorizar uma única reeleição sucessiva para o mesmo cargo da Mesa, independentemente da legislatura dos mandatos consecutivos (ADI 6707)”.

Sustenta que, “no exercício da sua competência de auto-organização, os Estados e Municípios não podem criar limitação mais gravosa ao princípio

ADPF 1002 / SP

democrático do que aquela admitida pela Constituição Federal, inclusive em relação a tais entes federativos. Portanto, como (i) a Constituição autoriza uma reeleição para mandato subsequente para as chefias dos Poderes Executivos federal, estaduais e municipais e (ii) não há norma expressa restringindo tal possibilidade no caso das chefias dos Poderes Legislativos estaduais e municipais (diversamente do que ocorre no plano federal), os Estados e Municípios não estão autorizados a vedar a possibilidade de 1 (uma) única reeleição sucessiva para a Mesa das Assembleias Legislativas e Câmaras Municipais, sob pena de vulnerar os princípios democrático e da separação de poderes”.

Ressalta que “os atos do poder público atacados – extraídos da Lei Orgânica do Município de Guarulhos, bem como do Regimento Interno da Câmara Municipal de Guarulhos – lesionam, de maneira direta, (i) o princípio democrático, extraído expressamente da cláusula do Estado Democrático de Direito (preâmbulo e art. 1º, caput e parágrafo único, CF) e protegido como cláusula pétrea (art. 60, §4º, II, CF), bem como (ii) o princípio da separação de poderes (art. 2º, CF), que também está incluído no rol de cláusulas pétreas (art. 60, §4º, III, CF). Portanto, não há dúvida de que as normas constitucionais violadas caracterizam-se, de maneira inequívoca, como preceitos fundamentais”.

Defende o cabimento da ação, alegando que, “em primeiro lugar, não há qualquer remédio processual no âmbito da jurisdição constitucional concentrada que permita o questionamento dos atos normativos municipais impugnados perante o Supremo Tribunal Federal ‘de forma ampla, geral e imediata’. Isso porque apenas os atos normativos federais e estaduais podem ser objeto de ação direta de inconstitucionalidade, o que inviabiliza o questionamento de ato normativo municipal mediante ADI. Sob essa perspectiva, atende o requisito da subsidiariedade a impugnação de normas municipais em face da Constituição Federal por meio de ADPF (art. 1º, caput, Lei nº 9.882/1999), eis que impassíveis de tutela mediante outras ações de natureza objetiva perante o STF com parâmetro na Lei Maior. Em segundo lugar, não afasta o cabimento desta ADPF o potencial questionamento dos atos normativos do Município de Guarulhos/SP ora impugnados à luz da constituição estadual perante o Tribunal

ADPF 1002 / SP

de Justiça. Isso porque, em situação idêntica à presente neste ano, o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo já firmou o entendimento de que inexiste inconstitucionalidade em dispositivos municipais que vedam a recondução às Mesas de Câmaras Municipais na eleição subsequente, com esteio na autonomia municipal. (...) Em terceiro lugar, há um interesse público relevante na solução da presente controvérsia pelo Supremo Tribunal Federal com eficácia erga omnes e vinculante, a justificar a admissão desta ADPF. As questões relativas à possibilidade de reeleição para a Mesa das casas legislativas, por seu reflexo direto sobre os princípios democrático, republicano e da separação de poderes, transcendem os interesses do Município de Guarulhos, repercutindo em todas as unidades da federação”.

Realça que “a possibilidade de reeleição decorre do princípio democrático, de modo que sua limitação somente pode ocorrer na exata medida em que necessária para proteger o princípio republicano”.

Enfatiza que, “no tema debatido nesta ação constitucional, uma parte da Constituição Federal – que consagra o princípio democrático e o harmoniza com o princípio republicano no sentido da admissão de uma reeleição – deve ser incorporada pelos demais entes federados; e uma outra parte da mesma Constituição Federal – relativamente à proibição absoluta de reeleição para as Mesas Diretoras no Congresso Nacional (art. 57, § 4º, da Constituição) – não se estende aos entes federados subnacionais”.

Menciona que, “na ADI 6.707 – e em outras de igual teor –, a Corte, ao passo em que reafirmou a não obrigatoriedade de reprodução do art. 57, § 4º, da Constituição pelos entes federativos, defendeu que a autonomia conferida aos Legislativos Estaduais se encontra limitada pelos princípios constitucionais que demandam a garantia da alternância de poder e a temporariedade dos mandatos. Assim, a partir dos limites decorrentes da aplicação direta dos princípios republicano e democrático, a Corte reconheceu a necessária fixação do critério objetivo de, no máximo, uma única reeleição sucessiva para o mesmo cargo da Mesa, independentemente da legislatura dos mandatos consecutivos. (...) Esse

ADPF 1002 / SP

mesmo posicionamento foi aplicado para as Câmaras Municipais. No julgamento da ADPF 871, que discutia norma do Município de Campo Grande/MS que possibilitava recondução aos cargos da mesa diretora na mesma legislatura, o Tribunal conferiu interpretação conforme à Constituição da República ao dispositivo da Lei Orgânica municipal para permitir apenas uma reeleição, de maneira consecutiva, dos membros da Mesa Diretora da Câmara Municipal. (...) Desse panorama jurisprudencial evolutivo e, em especial, das balizas fixadas nesses julgamentos, resulta a conclusão de que o próximo e necessário passo a ser dado para a garantia da integridade do sistema constitucional é fixar que também o princípio democrático – tal como conformado pela EC nº 16/1997 – justifica a restrição à autonomia dos entes federativos para impedir a vedação total à reeleição para a Mesa dos legislativos estaduais e municipais”.

Alega que “as razões para limitar a reeleição estão muito mais presentes nos cargos de chefia do Executivo, os quais detêm efetivo controle sobre a máquina pública, do que nas lideranças do Legislativo. Portanto, se não há risco ao princípio republicano na autorização de uma reeleição para a chefia do Executivo, com muito mais razão, esse risco deve ser afastado no caso da reeleição da Mesa do Legislativo”.

Enfatiza que, “como (i) a Constituição autoriza uma reeleição para mandato subsequente para as chefias dos Poderes Executivos estaduais e municipais e (ii) não há norma expressa restringindo tal possibilidade no caso das chefias dos Poderes Legislativos estaduais e municipais (diversamente do que ocorre no plano federal), os Estados e Municípios não estão autorizados a vedar a possibilidade de 1 (uma) única reeleição sucessiva para a Mesa das Assembleias Legislativas e Câmaras Municipais, sob pena de vulnerar os princípios democrático e da separação de poderes”.

Observa que, “além de lesionar o princípio democrático, a manutenção da vedação peremptória a uma única reeleição para a Mesa dos Legislativos estaduais e municipais tem o condão de vulnerar também o princípio da separação de poderes, ao trazer maior instabilidade para a chefia do Poder

ADPF 1002 / SP

Legislativo e limitar a autonomia da seleção dos seus dirigentes pelos seus membros”.

Anota que a “*vedação total a qualquer reeleição para a Mesa dos Legislativos estaduais e municípios desatenderia os princípios da proporcionalidade e razoabilidade*”.

3. O arguente requer, cautelarmente, a suspensão “*da vedação à recondução constante do art. 23 da Lei Orgânica do Município de Guarulhos/SP e do art. 44 do Regimento Interno da Câmara Municipal de Guarulhos, de modo a autorizar a possibilidade de uma única reeleição à Mesa da Câmara Municipal*”.

No mérito, pede “*seja julgado procedente o pedido da presente ADPF, para promover interpretação conforme à Constituição ao art. 23 da Lei Orgânica do Município de Guarulhos/SP e ao art. 44 do Regimento Interno da Câmara Municipal de Guarulhos, a fim de assentar a possibilidade de uma única reeleição à Mesa da Câmara Municipal, com a declaração de inconstitucionalidade da vedação absoluta a qualquer reeleição para os cargos da Mesa nos Legislativos estaduais e municipais, em observância aos princípios democrático e republicano*”.

4. Em decisão de 19.8.2022, apliquei o rito previsto no art. 10 da Lei n. 9.868/1999 (e-doc. 13).

5. Em informações de 26.8.2022, o Prefeito de Guarulhos/SP suscitou, preliminarmente, inobservância ao princípio da subsidiariedade, argumentando ser cabível o ajuizamento de ação direta de inconstitucionalidade no Tribunal de Justiça de São Paulo.

No mérito, invocou a autonomia municipal assegurada nos arts. 1º, 18 e 29 a 31 da Constituição da República, afirmando que “*se consubstancia no poder de gerir seus próprios negócios dentro do âmbito fixado pela própria Constituição Federal, compreendendo as capacidades de: a) auto-*

ADPF 1002 / SP

organização, mediante a elaboração de lei orgânica própria; b) auto-governo, pela eletividade do Prefeito e Vereadores; c) normatividade própria ou capacidade de auto-legislação, mediante a competência de legislar sobre áreas que lhe são reservadas; d) auto-administração, administração própria, para organizar, manter e prestar os serviços de interesse local. Dessa forma, é permitido aos legisladores municipais, como expressão do exercício da autonomia municipal conferida pelo texto constitucional, a opção por vedarem expressamente a recondução dos eleitos aos cargos da Mesa da Câmara Municipal, como estabelecido no artigo 23 da Lei Orgânica Municipal do Município de Guarulhos, não acarretando tal escolha afronta à Constituição Estadual” (fl. 6, e-doc. 16).

7. A Advocacia-Geral da União manifestou-se pelo não conhecimento da ação e pelo indeferimento da medida cautelar:

“Reeleição de membros das Mesas das Casas Legislativas. Artigo 23 da Lei Orgânica do Município de Guarulhos/SP e artigo 44 do Regimento Interno da respectiva Câmara Municipal, os quais vedam a reeleição de membros da atual Mesa Diretora para os mesmos cargos. Suposta ofensa aos princípios democrático e da separação de Poderes. Preliminar. Inobservância ao requisito da subsidiariedade. Mérito. Inexistência de fumus boni iuris. Embora a jurisprudência dessa Suprema Corte tenha firmado que a regra do artigo 57, § 4º, da CF não constitui cláusula de reprodução obrigatória, o precedente estabelecido na ADI nº 6524 sinalizou um redimensionamento na compreensão do tema, no sentido de que os princípios republicano e democrático são suficientes para impor limitações à quantidade de reeleições 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. A vedação à reeleição de membros da Mesa Diretora da Câmara Municipal para os mesmos cargos, contida nas normas impugnadas, harmoniza-se com o princípio republicano e constitui opção legítima do legislador de reproduzir o comando contido no

ADPF 1002 / SP

artigo 57, § 4º, da CF e na Constituição do Estado de São Paulo, que possui semelhante regramento. A aplicação da técnica da interpretação conforme pretendida pelo arguente acarretaria a modificação do sentido original do texto normativo, forçando a atuação dessa Suprema Corte como legislador positivo. Ausência de periculum in mora. Manifestação pelo não conhecimento da arguição e pelo indeferimento da medida cautelar pleiteada na inicial” (e-doc. 21).

8. A Procuradoria-Geral da República pronunciou-se pelo não conhecimento da arguição e, se superado o óbice processual, pela procedência do pedido, em parecer com seguinte ementa:

“ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. CÂMARA MUNICIPAL DE GUARULHOS/SP. VEDAÇÃO DE RECONDUÇÃO DOS MEMBROS DA MESA DIRETORA. PRELIMINAR. NORMAS DE REPRODUÇÃO OBRIGATÓRIA. CABIMENTO DE AÇÃO DIRETA NO TRIBUNAL DE JUSTIÇA. PRINCÍPIO DA SUBSIDIARIEDADE. MÉRITO. ARTIGO 57, § 4º, DA CONSTITUIÇÃO. POSTULADOS REPUBLICANO E DEMOCRÁTICO. PLURALISMO POLÍTICO. NORMAS CENTRAIS DE REPRODUÇÃO OBRIGATÓRIA. INTERPRETAÇÃO CONFORME PARA PERMITIR UMA RECONDUÇÃO CONSECUTIVA PARA O MESMO CARGO.

1. Em observância ao caráter subsidiário, não há de se conhecer de ADPF quando presente a possibilidade de ajuizamento de ação direta de inconstitucionalidade no Tribunal de Justiça estadual. 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 democrático, preceitos centrais da Constituição Federal, constitui norma de reprodução obrigatória pelas constituições dos estados-membros e pelas leis orgânicas municipais.

3. Os princípios republicano e democrático vedam a possibilidade de mais de uma reeleição para os mesmos cargos da mesa

ADPF 1002 / SP

diretora, independentemente da se tratar ou não da mesma legislatura. Marco temporal fixado pelo Supremo Tribunal Federal para aplicação do novo entendimento pelas Assembleias Legislativas e pelas Câmaras Municipais: 06.04.2021.

— Parecer pelo não conhecimento da ação ou pela conversão da medida cautelar em julgamento definitivo de mérito, para julgar procedente o pedido, atribuindo-se interpretação conforme à Constituição Federal ao art. 23 da Lei Orgânica do Município de Guarulhos/SP e ao art. 44 do Regimento Interno da Câmara Municipal daquele ente, no sentido de permitir uma única reeleição dos membros da Mesa Diretora para os mesmos cargos” (e-doc. 24).

É o relatório, cuja cópia deverá ser encaminhada aos Ministros do Supremo Tribunal Federal (art. 9º da Lei n. 9.868/1999 c/c inc. I do art. 87 do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal).

28/11/2022

PLENÁRIO

**ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 1.002
SÃO PAULO**

VOTO

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (Relatora):

1. Põe-se em questão na presente arguição de descumprimento de preceito fundamental a constitucionalidade do art. 23 da Lei Orgânica do Município de Guarulhos/SP e do art. 44 do Regimento Interno da Câmara Municipal de Guarulhos/SP. Tem-se nas normas impugnadas:

“Art. 23. O mandato da Mesa será de dois anos, vedada a reeleição de qualquer de seus membros para o mesmo cargo”.

“Art. 44. O mandato dos membros da Mesa e dos Vice-Presidentes será de 2 (dois) anos, proibida a reeleição para o mesmo cargo”.

O arguente pede a *“interpretação conforme à Constituição ao art. 23 da Lei Orgânica do Município de Guarulhos/SP e ao art. 44 do Regimento Interno da Câmara Municipal de Guarulhos, que impõem vedação à reeleição de membros da Mesa, para o fim de se reconhecer a autorização constitucional para uma única reeleição”*.

Proposta de conversão do exame de cautelar em julgamento de mérito

2. A ação está instruída com as informações dos órgãos dos quais provenientes as normas impugnadas e com manifestações da Advocacia-Geral da União e da Procuradoria-Geral da República, pelo que proponho a conversão do exame do requerimento de medida cautelar em julgamento de mérito, como vem sendo adotado por este Plenário, em respeito ao princípio constitucional da razoável duração do processo. Assim, por exemplo:

ADPF 1002 / SP

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI ESTADUAL 8.939/2009 DO ESTADO DA PARAÍBA. FERIADO ESTADUAL AOS BANCÁRIOS E ECONOMIÁRIOS. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA ISONOMIA. DESVIO DE FINALIDADE. INSTITUIÇÃO DE DESCANSO REMUNERADO A CATEGORIA ESPECÍFICA, SOB O PRETEXTO DE INSTITUIÇÃO DE FERIADO. OFENSA AO ART. 22, I, DA CF. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO PARA LEGISLAR SOBRE DIREITO DO TRABALHO. INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL E FORMAL RECONHECIDA. 1. Proposta de conversão de referendo de medida cautelar em julgamento definitivo de mérito, considerando a não complexidade da questão de direito em discussão e a instrução dos autos, nos termos do art. 12 da Lei 9.868/1999. 2. Instituição de ‘feriado’ somente a bancários e economiários, sem discrimen razoável, configura ofensa ao princípio constitucional da isonomia. Inconstitucionalidade material reconhecida. 3. Lei estadual que, a pretexto de instituir feriado, concede benefício de descanso remunerado à categoria dos bancários e economiários incorre em desvio de finalidade e viola a competência privativa da União para legislar sobre direito do trabalho. Inconstitucionalidade formal reconhecida. 4. Ação direta conhecida e julgada procedente” (ADI n. 5.566/PB, Relator o Ministro Alexandre de Moraes, DJe 9.11.2018).

Legitimidade ativa do autor

3. Este Supremo Tribunal firmou jurisprudência no sentido de que partido político com representação no Congresso Nacional é legitimado universal para a propositura de ações de controle abstrato de constitucionalidade, dispensando-se análise e conclusão sobre o nexo de pertinência temática entre as finalidades estatutárias e o pedido (ADI n. 1.096/MC, Relator o Ministro Celso de Mello, DJ 22.9.1995; e ADI n. 1.963, Relator o Ministro Maurício Corrêa, DJ 7.5.1999).

O Partido Democrático Trabalhista - PDT é constitucionalmente

ADPF 1002 / SP

legitimado para o ajuizamento da presente arguição de descumprimento de preceito fundamental (inc. VIII do art. 103 da Constituição da República e inc. I do art. 2º da Lei n. 9.882/1999).

Cabimento da arguição de descumprimento de preceito fundamental

4. Quanto ao cabimento da presente arguição de descumprimento de preceito fundamental, é de se atentar ao disposto no § 1º do art. 102 da Constituição da República:

“Art. 102. Compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição, cabendo-lhe: (...)

§ 1º A arguição de descumprimento de preceito fundamental, decorrente desta Constituição, será apreciada pelo Supremo Tribunal Federal, na forma da lei”.

Nos termos do *caput* do art. 1º da Lei n. 9.882/1999, o objetivo da arguição de descumprimento de preceito fundamental é *“evitar ou reparar lesão a preceito fundamental, resultante de ato do Poder Público”*.

No inc. I do parágrafo único daquele mesmo dispositivo da Lei n. 9.882/1999 se estabelece ser também cabível a arguição de descumprimento de preceito fundamental *“quando for relevante o fundamento da controvérsia constitucional sobre lei ou ato normativo federal, estadual ou municipal, incluídos os anteriores à Constituição”*.

Em situação análoga a dos autos, o Plenário deste Supremo Tribunal Federal conheceu da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 871, afastando-se o alegado óbice processual da inobservância ao princípio da subsidiariedade:

“MEDIDA CAUTELAR EM ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. CONVERSÃO EM JULGAMENTO DEFINITIVO. § 7º DO ART. 20 DA LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO DE CAMPO GRANDE/MS. PERMISSÃO DE RECONDUÇÃO DE MEMBRO

ADPF 1002 / SP

DA MESA DIRETORA DA CÂMARA MUNICIPAL. PRINCÍPIOS REPUBLICANO E DEMOCRÁTICO. INTERPRETAÇÃO CONFORME À CONSTITUIÇÃO PARA PERMITIR APENAS UMA REELEIÇÃO CONSECUTIVA PARA O MESMO CARGO. PRECEDENTES. ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE” (ADPF n. 871, de minha relatoria, Plenário, DJe 3.12.2021).

Cabível, pois, a arguição de descumprimento de preceito fundamental contra lei ou ato normativo municipal, como se tem na espécie, por se demonstrar a necessidade de solução de controvérsia constitucional sobre a possibilidade de reeleição, nos mesmos cargos, de integrantes de mesa diretora de Câmara Municipal.

Mérito

5. Ao julgar a Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 6.524, este Supremo Tribunal concluiu pela impossibilidade de recondução de membro da Mesa para o mesmo cargo, na eleição imediatamente subsequente, que ocorre no início do terceiro ano da legislatura, salvo em caso de nova legislatura. Tem-se na ementa do julgado:

“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

ADPF 1002 / SP

institucional, sendo de nossa tradição a prática de reeleição (recondução) sucessiva para cargo da Mesa Diretora. Descontinuidade dessa prática parlamentar com o Ato Institucional n. 16, de 14 de outubro de 1969 e, em seguida, pela Emenda Constitucional n. 1, de 17 de outubro de 1969 – ambas medidas situadas no bojo do ciclo de repressão inaugurado pelo Ato Institucional n. 5, de 1968, cuja tônica foi a institucionalização do controle repressivo sobre a sociedade civil e sobre todos os órgãos públicos, nisso incluídos os Poderes Legislativo e Judiciário. 3. Ação Direta em que se pede para que a Câmara dos Deputados e o Senado Federal sejam proibidos de empreender qualquer interpretação de texto regimental (art. 5º, caput e § 1º, RICD; art. 59, RISF) diversa daquela que proíbe a recondução de Membro da Mesa (e para qualquer outro cargo da Mesa) na eleição imediatamente subsequente (seja na mesma ou em outra legislatura); ao fundamento de assim o exigir o art. 57, § 4º, da Constituição de 1988. Pedido de interpretação conforme à Constituição cujo provimento total dar-se-ia ao custo de se introduzir, na ordem constitucional vigente, a normatividade do art. 30, parágrafo único, 'h', da Emenda Constitucional 1/1969. 4. Ação Direta conhecida, com julgamento parcialmente procedente do pedido. Compreensão da maioria no sentido de que o art. 57, § 4º, da Constituição Federal de 1988 requer interpretação do art. 5º, caput e § 1º, do RICD, e o art. 59, RISE, 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” (Relator o Ministro Gilmar Mendes, DJe 6.4.2021).

Em voto naquele julgamento acentuei que, “na elaboração de seus regimentos internos, a Câmara dos Deputados e o Senado Federal submetem-se às normas constitucionais. Assim, as normas regimentais, de natureza infraconstitucional, se contrariarem a Constituição da República, podem ter sua inconstitucionalidade declarada pelo Poder Judiciário”. Ressaltei, ainda, que a Constituição da República proíbe claramente a reeleição de membro de

ADPF 1002 / SP

Mesa das Casas do Congresso Nacional e que *“a alternância no poder e a renovação política prestigiam o princípio republicano”*.

6. A controvérsia constitucional apresentada nesta arguição está em esclarecer se o entendimento afirmado no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 6.524 seria extensível, pela adoção do critério interpretativo baseado na simetria, às Câmaras municipais.

Na espécie, pela Lei Orgânica de Guarulhos/MS, veda-se reeleição de integrante da Mesa da Câmara Municipal para o mesmo cargo, em consonância com o disposto no § 4º do art. 57 da Constituição da República.

7. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal consolidou-se no sentido de que a determinação do § 4º do art. 57 da Constituição da República não é de reprodução obrigatória nos Estados, podendo as respectivas Constituições prever a reeleição dos membros das mesas das assembleias estaduais: ADI n. 793/RO, Relator o Ministro Carlos Velloso, Plenário, DJ 16.5.1997; ADI n. 792/RJ, Relator o Ministro Moreira Alves, Plenário, DJ 20.4.2001; e ADI n. 2.262-MC/MA, Relator o Ministro Nelson Jobim, DJ 1º.8.2003.

Conquanto não se tenha examinado, naquela Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 6.524, a legitimidade jurídica da recondução de deputados estaduais e vereadores nos cargos que compõem as mesas das casas legislativas, aquele julgado conduziu à conclusão da matéria à luz dos princípios republicano e democrático, estruturantes do Estado brasileiro.

Assim, ao apreciar as Ações Diretas de Inconstitucionalidade ns. 6.707, 6.684, 6.709 e 6.710 (Redator para acórdão o Ministro Gilmar Mendes, julgamentos de 21.9.2021), este Supremo Tribunal estabeleceu interpretação conforme à Constituição a normas dos Estados do Espírito

ADPF 1002 / SP

Santo, Tocantins e Sergipe, pelas quais se autorizava a reeleição de membros das mesas diretoras das Assembleias Legislativas, fixando-se as seguintes 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”.

Como acentuado pelo Ministro Gilmar Mendes em seu voto, *“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”*. Realçou então:

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

Naquela oportunidade, 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

ADPF 1002 / SP

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

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

Em 27.9.2021, este Supremo Tribunal Federal julgou parcialmente procedentes as Ações Diretas de Inconstitucionalidade ns. 6.720, 6.721 e 6.722, Relator o Ministro Roberto Barroso, e deu interpretação conforme à Constituição da República normas da Constituição de Alagoas, do Rio de Janeiro e de Rondônia, para admitir apenas uma reeleição dos membros das Mesas Diretoras das Assembleias Legislativas para os mesmos cargos em mandatos consecutivos.

Acentuou o Relator que “admitir que os Estados possam permitir a reeleição dos dirigentes do Poder Legislativo estadual não significa – e nem pode significar – uma autorização para reconduções sucessivas ad eternum. A perpetuação dos presidentes das Assembleias Legislativas estaduais na direção da administração dessas casas é incompatível com os princípios republicano e democrático, que exigem a alternância de poder e a temporariedade desse tipo de mandato. Nas palavras do Ministro Celso de Mello, ‘o primado da ideia republicana (...) rejeita qualquer prática que possa monopolizar o acesso aos mandatos eletivos e patrimonializar o poder governamental, comprometendo, desse modo, a legitimidade do processo eleitoral’ (RE 158.314/PR, Rel. Min. Celso de Mello)”.

ADPF 1002 / SP

Também no julgamento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 871, o Plenário deste Supremo Tribunal Federal conferiu interpretação conforme à Constituição da República ao § 7º do art. 20 da Lei Orgânica de Campo Grande/MS, para permitir apenas uma reeleição, de maneira consecutiva, dos membros da Mesa Diretora da Câmara Municipal para os mesmos cargos. Confira-se a ementa do julgado:

“MEDIDA CAUTELAR EM ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. CONVERSÃO EM JULGAMENTO DEFINITIVO. § 7º DO ART. 20 DA LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO DE CAMPO GRANDE/MS. PERMISSÃO DE RECONDUÇÃO DE MEMBRO DA MESA DIRETORA DA CÂMARA MUNICIPAL. PRINCÍPIOS REPUBLICANO E DEMOCRÁTICO. INTERPRETAÇÃO CONFORME À CONSTITUIÇÃO PARA PERMITIR APENAS UMA REELEIÇÃO CONSECUTIVA PARA O MESMO CARGO. PRECEDENTES. ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE” (ADPF n. 871, de minha relatoria, DJe 3.12.2021).

8. Pelo art. 18 da Constituição da República, *“a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição”.*

A autonomia política dos entes da Federação pressupõe a observância aos princípios estruturantes do Estado Democrático de Direito, de que são exemplos o republicano e o democrático, aos quais a lei orgânica municipal se submete:

“Art. 29. O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos: (...)”.

ADPF 1002 / SP

9. Na espécie, no art. 23 da Lei Orgânica de Guarulhos/SP não estende para mais de uma possibilidade de reeleição os cargos das mesas das Câmaras municipais. Diferente daqueles casos, em reverência aos princípios republicano e democrática, aquela lei proíbe a *“reeleição de qualquer de seus membros para o mesmo cargo”*.

Também no art. 44 do Regimento Interno da Câmara Municipal de Guarulhos/SP se estabelece que *“o mandato dos membros da Mesa e dos Vice-Presidentes será de 2 (dois) anos, proibida a reeleição para o mesmo cargo”*.

Com base no preceito normativo, os membros da Mesa da Câmara Municipal no biênio 2021-2022 não podem concorrer e serem reeleitos para os mesmos cargos no biênio 2023-2024 da legislatura, tendo-se destacado que as eleições ocorrerão em 15.12.2022 (e-doc. 19).

O que o caso dos autos difere dos precedentes firmados nas Ações Diretas de Inconstitucionalidade ns. 6.707, 6.684, 6.709 e 6.710 (Redator para acórdão o Ministro Gilmar Mendes, julgamentos de 21.9.2021), está em que, naqueles, este Supremo Tribunal estabeleceu interpretação conforme à Constituição para restringir a uma única reeleição, salvo nova legislatura, as normas do Espírito Santo, Tocantins e Sergipe, pelas quais se autorizava a reeleição de membros das mesas diretoras das Assembleias Legislativas.

E ainda se distingue o que posto em questão na espécie do decidido no julgamento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 871. Nesse caso, a norma impugnada permitia a recondução de membro da Mesa, para o mesmo cargo, na eleição subsequente, de forma ilimitada. A interpretação conforme à Constituição da República conferida por este Supremo Tribunal foi no sentido de restringir a permissão para apenas uma reeleição consecutiva para o mesmo cargo, em consonância aos precedentes deste Supremo Tribunal sobre o tema e mencionados neste voto.

ADPF 1002 / SP

No caso em exame, o legislador municipal vedou a reeleição de membros da atual Mesa Diretora da Câmara Municipal de Guarulhos/SP para os mesmos cargos.

No exercício de sua autonomia política, a opção do legislador municipal atende os preceitos fundamentais invocados como parâmetros de controle abstrato de constitucionalidade e harmoniza-se com os princípios democrático e republicano, permitindo a alternância de poder e evitando-se a perpetuação, na mesa diretiva e nos mesmos cargos, dos mesmos agentes políticos.

10. Alega, ainda, o arguente a necessidade de se estabelecer maior simetria entre os Poderes Executivo e Legislativo, em todas as esferas da Federação, pelo argumento de que *“há norma originária da Constituição de 1988 (o art. 57, § 4º) que, ao tratar da eleição das Mesas de cada uma das Casas do Congresso Nacional, veda a recondução para o mesmo cargo na eleição imediatamente subsequente. Como se verá, mesmo essa proibição textual foi objeto de interpretação restritiva pelo STF, de modo a criar hipóteses de permissão de reeleição. Ao tratar, porém, dos Poderes Legislativos Estaduais e Municipais, a Constituição Federal não reproduziu tal regra proibitiva para a reeleição de suas Mesas (cf. arts. 27, § 1º, e 29). Ausente norma constitucional expressa nessa hipótese, não é permitido aos Estados e Municípios estipularem vedação peremptória à reeleição para tais cargos no Legislativo, criando limitação desproporcional ao princípio democrático, que é inclusive mais gravosa que aquela aplicada à chefia do Poder Executivo (que, desde a EC nº 16/1997, admite uma única reeleição) – sob pena inclusive de vulnerar adicionalmente a independência dos Poderes e o sistema de freios e contrapesos”* (fl. 23, e-doc. 1).

Consolidou-se, no Brasil, jurisprudência conformadora de interpretação jurídico-constitucional, segundo o critério da simetria, como próprio do modelo de federalismo de equilíbrio adotado¹. Segundo essa

1 Por exemplo, os seguintes precedentes: ADI n. 253, Relator o Ministro Gilmar Mendes, Plenário, DJe 17.6.2015; ADI n. 6.321, de minha relatoria, Plenário, DJe 5.2.2021; ADI

ADPF 1002 / SP

jurisprudência, há princípios e regras a serem seguidos de forma que as estruturas normativas e as regras que compõem o sistema nacional e os estaduais não adotem modelos diversos. A finalidade buscada é de que os modelos adotados no plano nacional e nos entes federados, em suas linhas magnas, harmonizem-se, conferindo mais segurança jurídica aos cidadãos. O equilíbrio federativo, nesse quadro, apresenta-se como a unidade que se realiza na diversidade afinada em seus pilares.

A construção jurisprudencial é corroborada, por exemplo, pela lição doutrinária de Raul Machado Horta:

“A precedência da Constituição Federal sobre a do Estado Membro é exigência lógica da organização federal, e essa precedência, que confere validade ao sistema federal, imprime a força de matriz originária ao constituinte federal e faz do constituinte estadual um segmento derivado daquele. A precedência lógico-jurídica do constituinte federal na organização originária da Federação torna a Constituição Federal a sede de normas centrais que vão conferir homogeneidade aos ordenamentos parciais constitutivos do Estado Federal, seja no plano constitucional, no domínio das Constituições Estaduais, seja na área subordinada da legislação ordinária” (HORTA, Raul Machado. *Direito constitucional*. 3ª ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2002. p. 69).

Em estudo dedicado ao tema, Marcelo Labanca Corrêa de Araújo destaca que o critério da simetria é *“princípio de interpretação da nova hermenêutica constitucional destinado a identificar normas de extensão na Constituição Federal que devem ser necessariamente reproduzidas pelas Constituições estaduais, bem como destinado a identificar as normas da Constituição Federal que, mesmo não gerando a obrigação de reprodução, geram a imitação facultativa de um modelo federal válido para os estados-membros, funcionando, inclusive, como argumento de exclusão das vedações para reprodução desses mesmos modelos”* (ARAÚJO, Marcelo Labanca Corrêa de.

n. 6.984, de minha relatoria, Plenário, DJe 17.3.2022; ADI n. 6.651, Relator o Ministro Edson Fachin, Plenário, DJe 30.3.2022.

ADPF 1002 / SP

Jurisdição constitucional e federação. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009. p. 129).

Como antes anotado neste voto, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal consolidou-se no sentido de que a determinação do § 4º do art. 57 da Constituição da República² não é de reprodução obrigatória nos Estados, podendo as respectivas Constituições prever a reeleição dos membros das mesas das assembleias estaduais: ADI n. 793/RO, Relator o Ministro Carlos Velloso, Plenário, DJ 16.5.1997; ADI n. 792/RJ, Relator o Ministro Moreira Alves, Plenário, DJ 20.4.2001; e ADI n. 2.262-MC/MA, Relator o Ministro Nelson Jobim, DJ 1º.8.2003.

No caso, a norma impugnada prevê a proibição de reeleição de membros da atual Mesa Diretora da Câmara Municipal de Guarulhos/SP para os mesmos cargos, a qual assegura a manutenção do modelo previsto na Constituição da República, preservando-se a almejada renovação política e evitando-se a perpetuação de Presidentes e Vice-Presidentes das Câmaras Municipais na administração dessas Casas, em ofensa aos princípios republicano e democrático, que exigem a alternância de poder e a temporariedade no exercício desses mandatos.

A previsão adotada pelo legislador municipal guarda consonância com a Constituição da República e constitui matéria que Estados e Municípios podem regular no exercício de sua autonomia constitucional, observando-se os limites traçados na Constituição da República e nos precedentes citados neste voto. No caso, não se mostra desatendimento àqueles limites, antes estreita-se em maior busca de seu cumprimento.

O entendimento deste Supremo Tribunal nas Ações Diretas de Inconstitucionalidade ns. 6.684, 6.707, 6.709 e 6.710, o qual se restringe à

2 “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.”

ADPF 1002 / SP

possibilidade de reeleição de membro da Mesa para o mesmo cargo, na eleição imediatamente subsequente, salvo em caso de nova legislatura, foi firmado com base na interpretação de normas estaduais nas quais se previam reeleições ilimitadas pelos dirigentes do Poder Legislativo local, situação diversa do presente caso.

Inexiste norma constitucional que impeça o estabelecimento pela Lei Orgânica Municipal de proibir-se a reeleição de membros da atual Mesa Diretora da Câmara Municipal de Guarulhos/SP para os mesmos cargos. Pelo contrário, no § 4º do art. 57 da Constituição da República, objetivou o constituinte com a vedação ali prevista conferir-se máxima eficácia aos princípios constitucionais democrático e republicano.

11. Acolher o pedido do arguente para conferir-se interpretação conforme à Constituição ao art. 23 da Lei Orgânica do Município de Guarulhos/SP e ao art. 44 do Regimento Interno da Câmara Municipal de Guarulhos, importa na criação de norma jurídica não prevista pelo legislador municipal, atuando este Supremo Tribunal como legislador positivo, em descompasso com o afirmado em inúmeras oportunidades:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL - RESOLUÇÃO Nº 16.336/90 - INCONSTITUCIONALIDADE POR AÇÃO - MESA DA CÂMARA DOS DEPUTADOS - INCONSTITUCIONALIDADE POR OMISSÃO - BANCADA PAULISTA NA CÂMARA FEDERAL - ELEVAÇÃO IMEDIATA PARA 70 DEPUTADOS FEDERAIS - FUNÇÃO DO S.T.F. NO CONTROLE CONCENTRADO DE CONSTITUCIONALIDADE - SUA ATUAÇÃO COMO LEGISLADOR NEGATIVO - CONSTITUIÇÃO FEDERAL (ART. 45, § 1º) - REGRA QUE NÃO É AUTO- APLICÁVEL - MORA CONSTITUCIONAL - IMPOSSIBILIDADE DE ELEVAÇÃO AUTOMÁTICA DA REPRESENTAÇÃO PARLAMENTAR - SUSPENSÃO CAUTELAR INDEFERIDA. - A norma consubstanciada no art. 45, § 1º, da Constituição Federal de 1988, reclama e necessita, para efeito de sua plena aplicabilidade, de integração normativa, a ser operada,

ADPF 1002 / SP

mediante adequada intervenção legislativa do Congresso Nacional (interpositio legislatoris), pela edição de lei complementar, que constitui o único e exclusivo instrumento juridicamente idôneo, apto a viabilizar e concretizar a fixação do número de Deputados Federais por Estado-membro. - A ausência dessa lei complementar (vacuum juris), que constitui o necessário instrumento normativo de integração, não pode ser suprida por outro ato estatal qualquer, especialmente um provimento de caráter jurisdicional, ainda que emanado desta Corte. - O reconhecimento dessa possibilidade implicaria transformar o S.T.F., no plano do controle concentrado de constitucionalidade, em legislador positivo, condição que ele próprio se tem recusado a exercer. - O Supremo Tribunal Federal, ao exercer em abstrato a tutela jurisdicional do direito objetivo positivado na Constituição da República, atua como verdadeiro legislador negativo, pois a declaração de inconstitucionalidade em tese somente encerra, em se tratando de atos (e não de omissões) inconstitucionais, um juízo de exclusão, que consiste em remover, do ordenamento positivo, a manifestação estatal inválida e desconforme ao modelo jurídico normativo consubstanciado na Carta Política. - A suspensão liminar de eficácia de atos normativos, questionados em sede de controle concentrado, não se revela compatível com a natureza e a finalidade da ação direta de inconstitucionalidade por omissão, eis que, nesta, a única consequência político-jurídica possível traduz-se na mera comunicação formal, ao órgão estatal inadimplente, de que está em mora constitucional” (ADI n. 267-MC/DF, Relator o Ministro Celso de Mello, Plenário, DJ 19.5.1995).

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI Nº 8.713/93 (ART. 8º, § 1º, E ART. 9º) - PROCESSO ELEITORAL DE 1994 - SUSPENSÃO SELETIVA DE EXPRESSÕES CONSTANTES DA NORMA LEGAL - CONSEQÜENTE ALTERAÇÃO DO SENTIDO DA LEI - IMPOSSIBILIDADE DE O SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL AGIR COMO LEGISLADOR POSITIVO - DEFINIÇÃO LEGAL DO ÓRGÃO PARTIDÁRIO COMPETENTE PARA EFEITO DE RECUSA DA CANDIDATURA NATA (ART. 8º, § 1º) - INGERÊNCIA

ADPF 1002 / SP

INDEVIDA NA ESFERA DE AUTONOMIA PARTIDÁRIA - A DISCIPLINA CONSTITUCIONAL DOS PARTIDOS POLÍTICOS - SIGNIFICADO - FILIAÇÃO PARTIDÁRIA E DOMICÍLIO ELEITORAL (ART. 9º) - PRESSUPOSTOS DE ELEGIBILIDADE - MATÉRIA A SER VEICULADA MEDIANTE LEI ORDINÁRIA - DISTINÇÃO ENTRE PRESSUPOSTOS DE ELEGIBILIDADE E HIPÓTESES DE INELEGIBILIDADE - ATIVIDADE LEGISLATIVA E OBSERVÂNCIA DO PRINCÍPIO DO SUBSTANTIVE DUE PROCESS OF LAW - CONHECIMENTO PARCIAL DA AÇÃO - MEDIDA LIMINAR DEFERIDA EM PARTE. AUTONOMIA PARTIDÁRIA: (...) O STF COMO LEGISLADOR NEGATIVO: *A ação direta de inconstitucionalidade não pode ser utilizada com o objetivo de transformar o Supremo Tribunal Federal, indevidamente, em legislador positivo, eis que o poder de inovar o sistema normativo, em caráter inaugural, constitui função típica da instituição parlamentar. Não se revela lícito pretender, em sede de controle normativo abstrato, que o Supremo Tribunal Federal, a partir da supressão seletiva de fragmentos do discurso normativo inscrito no ato estatal impugnado, proceda à virtual criação de outra regra legal, substancialmente divorciada do conteúdo material que lhe deu o próprio legislador. (...) SUBSTANTIVE DUE PROCESS OF LAW E FUNÇÃO LEGISLATIVA: A cláusula do devido processo legal - objeto de expressa proclamação pelo art. 5º, LIV, da Constituição - deve ser entendida, na abrangência de sua noção conceitual, não só sob o aspecto meramente formal, que impõe restrições de caráter ritual à atuação do Poder Público, mas, sobretudo, em sua dimensão material, que atua como decisivo obstáculo à edição de atos legislativos de conteúdo arbitrário. A essência do substantive due process of law reside na necessidade de proteger os direitos e as liberdades das pessoas contra qualquer modalidade de legislação que se revele opressiva ou destituída do necessário coeficiente de razoabilidade. Isso significa, dentro da perspectiva da extensão da teoria do desvio de poder ao plano das atividades legislativas do Estado, que este não dispõe da competência para legislar ilimitadamente, de forma imoderada e irresponsável, gerando, com o seu comportamento institucional,*

ADPF 1002 / SP

situações normativas de absoluta distorção e, até mesmo, de subversão dos fins que regem o desempenho da função estatal. O magistério doutrinário de CAIO TÁCITO. Observância, pelas normas legais impugnadas, da cláusula constitucional do substantive due process of law” (ADI n. 1.063-MC/DF, Relator o Ministro Celso de Mello, Plenário, DJ 27.4.2001).

A proposta de interpretação conforme esbarra na condição unívoca da expressão aproveitada pelo legislador municipal, que “proíbe”, logo, não deixa dúvida sobre o que se contém na disposição legal. Ausente dúvida ou vários significados para o verbo proibir, sendo essa a expressão literal da norma adotada pelo legislador, revela-se técnica inadmissível de ser aplicada no caso. Essa técnica de interpretação pressupõe polissemia ou plurissignificatividade da expressão acolhida na norma, o que não se tem na espécie em exame. Nesse sentido, é a jurisprudência deste Supremo Tribunal Federal:

“EMENTA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO CONSTITUCIONAL. DIREITO TRIBUTÁRIO. PEDIDO DE INTERPRETAÇÃO CONFORME A CONSTITUIÇÃO. CONTRIBUIÇÃO DE INTERVENÇÃO NO DOMÍNIO ECONÔMICO. CIDE-COMBUSTÍVEIS. ARTIGOS 1º, § 1º, I, II e III, DA LEI Nº 10.336/2001, E ARTIGOS 2º, 3º, PARÁGRAFO ÚNICO, 4º, I, II, III, IV, V E VI, E 6º DA LEI Nº 10.636/2002. DESTINAÇÃO DOS RECURSOS NOS TERMOS DO ART. 177, § 4º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. SENTIDO UNÍVOCO. INCABÍVEL A APLICAÇÃO DA TÉCNICA DA INTERPRETAÇÃO CONFORME A CONSTITUIÇÃO. IMPROCEDÊNCIA DO PEDIDO. (...) 2. O art. 1º, § 1º, I, II e III, da Lei nº 10.336/2001 inegavelmente reproduz o texto constitucional, enquanto reafirma as destinações econômica, ambiental e nos transportes dos recursos da CIDE, na forma da lei orçamentária. Não se visualiza, nos preceitos da Lei nº 10.636/2002, amplitude exegética indicativa de campo semântico com grau polissêmico quanto às finalidades e ao rol de ações, programas e objetivos fixados. 3. Texto legal com sentido unívoco, sem abertura semântica que permita extrair exegese em

ADPF 1002 / SP

desconformidade constitucional, não comporta a adoção da técnica de interpretação conforme a Constituição Precedentes. 4. Ausente polissemia, é inviável interpretação adequadora destinada a evitar antinomias e preservar as disposições quanto a sentido compatível com a Constituição. Improcedência. 5. Ação direta de inconstitucionalidade conhecida e pedido julgado improcedente” (ADI n. 3970, Relatora a Ministra Rosa Weber, Plenário, DJe 24.5.2022).

“(…) IX - IMPROCEDÊNCIA DA AÇÃO. Afasta-se o uso da técnica de ‘interpretação conforme’ para a feitura de sentença de caráter aditivo que tencione conferir à Lei de Biossegurança exuberância regratória, ou restrições tendentes a inviabilizar as pesquisas com células-tronco embrionárias. Inexistência dos pressupostos para a aplicação da técnica da ‘interpretação conforme à Constituição’, porquanto a norma impugnada não padece de polissemia ou de plurissignificatidade. Ação direta de inconstitucionalidade julgada totalmente improcedente” (ADI n. 3510, Relator o Ministro Ayres Britto, DJe 28.5.2010).

A interpretação pretendida pelo arguente modifica o sentido da norma, instituindo possibilidade inexistente no diploma municipal, de reeleição que o legislador local resolveu proibir, em harmonia com os princípios da Constituição da República.

12. Pelo exposto, converto o julgamento da medida cautelar em definitivo de mérito e voto pela improcedência da presente arguição de descumprimento de preceito fundamental.

PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 1.002

PROCED. : SÃO PAULO

RELATORA : MIN. CÁRMEN LÚCIA

REQTE.(S) : PARTIDO DEMOCRÁTICO TRABALHISTA - PDT

ADV.(A/S) : ANTONIO CARLOS DE ALMEIDA CASTRO (04107/DF)

ADV.(A/S) : ADEMAR BORGES DE SOUSA FILHO (29178/DF, 186435/RJ)

ADV.(A/S) : ROBERTA CRISTINA RIBEIRO DE CASTRO QUEIROZ (11305/DF)

ADV.(A/S) : MARCELO TURBAY FREIRIA (22956/DF)

ADV.(A/S) : LILIANE DE CARVALHO GABRIEL (31335/DF)

ADV.(A/S) : ALVARO GUILHERME DE OLIVEIRA CHAVES (44588/DF)

ADV.(A/S) : ANANDA FRANCA DE ALMEIDA (59102/DF)

INTDO.(A/S) : CÂMARA MUNICIPAL DE GUARULHOS

Decisão: Após o voto da Ministra Cármen Lúcia (Relatora), que convertia o julgamento da medida cautelar em definitivo de mérito e julgava improcedente a arguição de descumprimento de preceito fundamental, pediu vista dos autos o Ministro Dias Toffoli. Plenário, Sessão Virtual de 18.11.2022 a 25.11.2022.

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

Carmen Lilian Oliveira de Souza
Assessora-Chefe do Plenário

13/12/2022

PLENÁRIO

**ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 1.002
SÃO PAULO**

VOTO-VISTA

O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI:

Trata-se de arguição de descumprimento de preceito fundamental proposta pelo Partido Democrático Trabalhista (PDT) em que a agremiação postula “interpretação conforme à Constituição ao art. 23 da Lei Orgânica do Município de Guarulhos/SP e ao art. 44 do Regimento Interno da Câmara Municipal de Guarulhos, que impõem vedação à reeleição de membros da Mesa, para o fim de se reconhecer a autorização constitucional para uma única reeleição”.

Referidas normas prescrevem o que segue:

“Art. 23. O mandato da Mesa será de dois anos, vedada a reeleição de qualquer de seus membros para o mesmo cargo”.

“Art. 44. O mandato dos membros da Mesa e dos Vice-Presidentes será de 2 (dois) anos, proibida a reeleição para o mesmo cargo”.

Iniciado o julgamento na sessão virtual de 18 de novembro do ano corrente, a Relatora, Ministra **Cármem Lúcia**, apresentou voto convertendo o julgamento da liminar em mérito e julgando improcedente o pedido.

A relatora reconhece o cabimento da arguição na espécie, diante da “necessidade de solução de controvérsia constitucional sobre a possibilidade de reeleição, nos mesmos cargos, de integrantes de mesa diretora de Câmara Municipal”.

No mérito, entende Sua Excelência que, embora extensível aos municípios o entendimento da Corte firmado a partir do julgamento da ADI nº 6.524 no sentido da possibilidade de uma única recondução subsequente aos cargos das mesas das assembleias legislativas, as normas

ADPF 1002 / SP

municipais ora em análise não desbordam desse parâmetro, haja vista que não permitem qualquer recondução.

Ademais, a fixação de uma regra mais rígida do que aquela esposada pela orientação da Corte se justificaria em face da autonomia dos entes federados concedida pela própria Constituição da República. Por outro lado, “inexiste norma constitucional que impeça o estabelecimento pela Lei Orgânica Municipal de proibir-se a reeleição de membros da atual Mesa Diretora da Câmara Municipal de Guarulhos/SP para os mesmos cargos”.

Por fim, conclui a eminente Relatora que a norma é deveras clara ao proibir a recondução em qualquer hipótese, não havendo, portanto, polissemia nos conceitos legais, o que impediria a utilização da técnica da interpretação conforme.

Pedi, então, vista dos autos para examinar a questão.

1. Do não cabimento da arguição de descumprimento de preceito fundamental

Peço vênia à nobre relatora para não conhecer da arguição.

Embora cabível arguição de preceito fundamental contra lei municipal, em tese, tal como expressamente previsto na Lei nº 9.882/99 e reiterado pela jurisprudência desta Corte, dada a natureza extremamente específica desse instrumento de controle concentrado, é também exigido para seu processamento, além da adequação do objeto, outros requisitos previstos na legislação.

Com efeito, os pressupostos de cabimento da ADPF podem ser subdivididos em **pressupostos gerais** e em **pressuposto** específico do art. 1º, parágrafo único, inciso I, da Lei 9.882/99 (BARROSO, Luís Roberto. **O controle de constitucionalidade no direito brasileiro: exposição sistemática da doutrina e análise crítica da jurisprudência**. 4 ed. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 278-292).

O pressuposto específico deve ser atendido nas hipóteses nas quais a ADPF é ajuizada com amparo no art. 1º, parágrafo único, inciso I, da Lei

ADPF 1002 / SP

nº 9.882/99, correspondendo à demonstração da existência de controvérsia constitucional relevante sobre lei ou ato normativo federal, estadual ou municipal, incluídos os anteriores à Constituição.

Os **pressupostos gerais, sempre exigíveis**, são: demonstração de violação em tese a preceito fundamental (**caput** do art. 1º da Lei nº 9.882/99); e não haver outro meio eficaz de sanar a lesividade arguida na ação, exigência denominada de “princípio da subsidiariedade” (art. 4º, § 1º, da Lei nº 9.882/99).

Acerca do último pressuposto, a jurisprudência deste Supremo Tribunal Federal assentou que o outro meio eficaz de sanar a lesão, cuja viabilidade torna incabível a ADPF, deve ser compreendido, no contexto da ordem constitucional global, como aquele apto a solver a controvérsia constitucional relevante de forma ampla, geral e imediata (ADPF nº 33/PA, Relator o Ministro **Gilmar Mendes**, DJ de 7/12/05).

No caso em apreço, **entendo não atendido o requisito da subsidiariedade**, visto que existem outros meios processuais aptos a sanar a controvérsia posta nos autos, com a abrangência e prontidão exigidas pela jurisprudência desta Corte. Dentre eles, **destaca-se o cabimento de ação direta de inconstitucionalidade estadual, o qual afasta a admissibilidade de arguição de preceito fundamental perante o Supremo Tribunal Federal**.

Com efeito, a Constituição Federal de 1988 dispôs, no art. 125, § 2º, sobre a instituição, no âmbito dos estados, da representação de inconstitucionalidade de leis ou atos normativos estaduais ou municipais em face da respectiva constituição estadual. Cada ente federado é livre para moldar essa ação direta da maneira que melhor lhe convier, desde que não afronte cláusulas constitucionais gerais. Não obstante, os Estados passaram a prever o instrumento em suas Constituições, conferindo-lhe desenho normativo muito semelhante ao da ação direta de inconstitucionalidade federal.

Afigura-se cabível, em tese, ação direta de inconstitucionalidade estadual na hipótese dos autos, meio processual apto a sanar, de forma ampla, geral e imediata, a lesividade suscitada nesta arguição, dada a

ADPF 1002 / SP

possibilidade de, em decisão final, ser declarada a inconstitucionalidade do ato normativo questionado, com eficácia contra todos e efeito vinculante.

No que tange ao caso dos autos, embora esta Corte haja assentado no julgamento da ADI nº 6.524 que o art. 57, § 4º, da Constituição Federal não contém regra de reprodução compulsória nos ordenamentos regionais, ela firmou a orientação relativa à possibilidade de uma única reeleição dos cargos das mesas das assembleias estaduais com fundamento nos **princípios republicano e democrático, os quais são não apenas normas de reprodução obrigatória, mas vetores fundantes do estado brasileiro, cuja aplicação em âmbito municipal já foi afirmada diversas vezes nesta Corte** (ADPF nº 975, Rel. Min. Cármen Lúcia e ADI nº 7139, Rel. Min. André Mendonça).

Inclusive, em julgado recente, da relatoria do Ministro **Nunes Marques**, este Tribunal vaticinou que

“os postulados constitucionais referentes à democracia e à República, os quais afirmam a alternância de poder e a temporariedade dos mandatos, são **normas nucleares**, medula do Estado de Direito, e, portanto, de **observância obrigatória** por Estados, Distrito Federal e **Municípios, impondo-se como condicionantes à auto-organização dos entes políticos**” (ADI nº 6708, DJe de 2/9/22).

Nem se diga que a eventual ausência de previsão explícita nas constituições estaduais dos sobreditos princípios impediria a análise das normas municipais em face deles no âmbito do controle de constitucionalidade local. Isso porque também é firme a jurisprudência deste Tribunal de caber controle de constitucionalidade de lei municipal, mesmo em face da Constituição Federal, no âmbito dos tribunais de justiça quando o parâmetro de controle for norma da Constituição Federal de reprodução compulsória nas constituições dos estados-membros.

Essa foi a conclusão à qual chegou este Tribunal ao julgar o RE nº

ADPF 1002 / SP

650.898, Rel. Min. **Marco Aurélio**, red. do ac. Min. **Roberto Barroso**, submetido à sistemática da **repercussão geral**, assentando que os **tribunais de justiça podem exercer controle abstrato de constitucionalidade de leis municipais utilizando como parâmetro normas da Constituição Federal, desde que elas sejam normas de reprodução obrigatória pelos estados** (DJe de 24/8/17).

Estou ciente de que, no julgamento da ADPF nº 871/DF (Rel. Ministra **Cármen Lúcia**) - que tinha por objeto questão semelhante, embora não idêntica, à suscitada na presente arguição, visto que ali se tinha norma que não estabelecia qualquer limitação às reeleições sucessivas -, o Plenário conheceu da arguição, nos termos do douto voto da Relatora, com fundamento na existência de controvérsia constitucional acerca do tema, tendo eu, inclusive, acompanhado Sua Excelência.

No entanto, evoluí no meu entendimento, por compreender que **os tribunais de justiça estaduais têm plenas condições e competência para decidir acerca da matéria, à luz dos princípios republicano e democrático e dos parâmetros já traçados pela pacífica jurisprudência do Supremo Tribunal Federal sobre os limites objetivos à recondução dos membros da mesa diretora das Casas Legislativas estaduais e municipais.**

Não cabe ao Supremo Tribunal Federal decidir sobre os limites à recondução dos membros das mesas diretoras de cada um dos 5.570 municípios brasileiros. Devemos reconhecer o potencial de multiplicação de processos nesta Suprema Corte relativos a normas municipais que tratem da matéria, seja viabilizando sucessivas reconduções, seja vedando qualquer recondução.

A potencial diversidade de normas tratando da matéria nos diferentes entes municipais, somada às peculiaridades que podem emergir de cada realidade concreta (e suscitar a modulação dos efeitos em cada caso), lançam o prognóstico de um grande volume de ações nesse tema ingressando na Suprema Corte acerca de questões que, conforme já assinalado, podem e devem ser tratadas pelas justiças estaduais.

Casos como o presente evidenciam que o cabimento da ADPF contra

ADPF 1002 / SP

lei municipal deve ser interpretado com parcimônia.

O máximo que caberia ao Supremo Tribunal, na espécie, seria **fixar tese de julgamento** que pudesse orientar a apreciação da constitucionalidade de normas análogas pelos tribunais de justiça em ação direta de inconstitucionalidade estadual, instrumento capaz de solucionar as controvérsias dessa natureza de forma ampla geral e imediata no contexto dos estados.

Nesse quadro, **entendo incabível a arguição de descumprimento de preceito fundamental, por não estar atendido o requisito da subsidiariedade.**

2. Do mérito

Caso vencido na preliminar de não conhecimento, **acompanho a relatora quanto ao mérito.**

No recente julgamento da ADI nº 6.524/DF, de relatoria do Ministro Gilmar Mendes (DJe de 6/4/21), este Plenário assentou a **vedação da recondução dos presidentes das casas legislativas do Congresso Nacional para o mesmo cargo na eleição imediatamente subsequente, dentro da mesma legislatura**, admitindo-se a possibilidade de reeleição em caso de nova legislatura.

Naquela ação, discutia-se a validade de dispositivos dos Regimentos Internos da **Câmara dos Deputados** e do **Senado Federal** que permitiam a recondução dos ocupantes de cargos da Mesa, sendo que a conclusão manifestada pelo Plenário teve como fundamento o teor do **art. 57, § 4º, da Constituição Federal**.

Embora se tratasse de objeto distinto do presente, atinente ao âmbito do Congresso Nacional, naquele julgamento, o Tribunal reafirmou o entendimento já consolidado de que **o art. 57, § 4º, da Constituição Federal não seria norma de reprodução obrigatória por parte das constituições estaduais**, visto que não configuraria um princípio fundamental e estruturante do Estado brasileiro, **privilegiando uma perspectiva do federalismo que prestigia a autonomia dos entes**

ADPF 1002 / SP**federados.**

De outra sorte, não estariam os estados totalmente desimpedidos para definirem qualquer forma de eleição para os cargos diretivos dos respectivos parlamentos, considerando que, **à luz dos princípios republicano e democrático, seriam inconstitucionais as disposições legislativas que autorizassem múltiplas reeleições sucessivas para os mesmos cargos das Mesas Diretoras.**

De fato, a manutenção indefinida de um mandatário no cargo para o qual fora eleito mostra-se antitética em relação ao princípio republicano, do qual a alternância de poder é corolário. Tampouco serve aos valores democráticos que a ideia de pluralismo político seja mitigada pela perpetuação de apenas um grupo político no poder, representado na figura da mesma pessoa, indefinidamente. Tratando-se da essência da ideia de Estado Democrático de Direito, não há dúvidas de que não só a União, mas também os entes subnacionais devem observância a tais preceitos, de forma a modular a própria capacidade de auto-organização, dando a eles concretude.

Nesses termos, **embora reconhecida a autonomia dos entes federados para definir a eleição da Mesa Diretora das Casas Legislativas respectivas, este Tribunal tem decidido, a partir das conclusões extraídas do julgamento da ADI nº 6.524/DF, que seria aplicável, nos âmbitos estadual e municipal, o limite de uma reeleição para o mesmo cargo, na mesma legislatura ou não.** No caso, não se estaria suscitando, por simetria, a regra do art. 57, § 4º, aplicável ao Congresso Nacional, mas **impedindo a prática antirrepublicana e antidemocrática das reeleições indefinidas**, aplicando-se, para tanto, um critério consentâneo com o instituto da reeleição no ordenamento jurídico brasileiro.

Ademais, o aludido critério teria sido estabelecido pelo próprio legislador constituinte, o qual permitiu, por meio da **Emenda Constitucional nº 16/97**, uma única reeleição subsequente para o cargo de chefe do Poder Executivo de todos os entes da Federação, oferecendo um **limite objetivo à permanência de um agente público no cargo para o**

ADPF 1002 / SP

qual tenha sido eleito e garantindo-se a alternância de poder.

Assim, firmou-se a jurisprudência desta Corte no sentido de que **seriam inconstitucionais reeleições sucessivas para os cargos das mesas diretoras das assembleias legislativas e câmaras municipais, devendo ser observado o limite de uma única recondução, independentemente da legislatura** (ADI nº 6.685/MA, Tribunal Pleno, Rel. Min. **Alexandre de Moraes**, DJe de 5/11/21; ADI nº 6.707/ES, Tribunal Pleno, Rel. Min. **Ricardo Lewandowski**, red. do ac. Min. **Gilmar Mendes**, DJe de 6/12/21; ADI nº 6.704/GO, Tribunal Pleno, Rel. Min. **Rosa Weber**, DJe de 17/11/21; ADI nº 6708/DF, Tribunal Pleno, Rel. Min. **Nunes Marques**, DJe de 2/9/22; ADI nº 6.721 MC-Ref/RJ, Tribunal Pleno, Rel. Min. **Roberto Barroso**, DJe de 17/12/21; ADI nº 6.713/PB, Tribunal Pleno, Rel. Min. **Edson Fachin**, DJe de 3/3/22).

Embora a maioria das demandas submetidas ao crivo do Supremo Tribunal Federal diga respeito à controvérsia das reeleições sucessivas no âmbito das Assembleias Legislativas, **este Plenário já se debruçou sobre questão análoga na esfera municipal.**

No já mencionado julgamento da **ADPF nº 871/DF**, da relatoria da Ministra **Cármem Lúcia**, impugnava-se dispositivo da Lei Orgânica do Município de Campo Grande/MS que estipulava, sem estabelecer qualquer limitação, a possibilidade de recondução de membro da Mesa Diretora para o mesmo cargo na eleição subsequente.

Acompanhada pela maioria do Plenário, a relatora consignou, em seu voto, que,

“tendo sido fixada por este Supremo Tribunal a impossibilidade de integrantes das Mesas das Assembleias Legislativas serem reeleitos mais de uma vez, sucessivamente, para cargos idênticos, em atenção aos princípios constitucionais fundamentais da República e da Democracia, não vejo como chegar-se [à] conclusão diferente e permitir-se aplicação diversa de norma às Câmaras Municipais. **Há de se adotar a mesma interpretação às normas municipais, tendo-se presente a**

ADPF 1002 / SP

imperiosidade de observância, por todos entes políticos, dos princípios democráticos e republicanos” (DJe de 3/12/21).

No caso em apreciação, estão sendo questionados o art. 23 da Lei Orgânica do Município de Guarulhos/SP e o art. 44 do Regimento Interno da Câmara Municipal de Guarulhos/SP, os quais **proíbem a reeleição de qualquer dos membros da Mesa Diretora da Câmara Municipal de Guarulhos para o mesmo cargo**. O autor da ação pede interpretação conforme à constituição para que se reconheça a autorização constitucional para uma única reeleição.

O Tribunal ainda não decidiu acerca de constitucionalidade de norma que vede a recondução de membros da mesa, questão que parece ter sido inaugurada pela presente arguição de descumprimento de preceito fundamental.

Como visto, nos casos julgados até o momento, o Tribunal foi confrontado com normas que não estabeleciam qualquer limitação, dando margem a reeleições sucessivas. Foi o que aconteceu na ADI nº 6.713/PB (Rel. Min. **Edson Fachin**), citada pelo autor desta ação, em que foi conferida interpretação conforme à norma da Constituição da Paraíba para permitir uma única reeleição dos membros da Mesa Diretora da Assembleia Legislativa. Em sua fundamentação, o relator afirmou não somente a vedação de sucessivas reconduções, mas também a impossibilidade de se vedar, em absoluto, a reeleição. No entanto, trata-se de **obiter dictum**, tanto que não constou do dispositivo do acórdão como tese de julgamento, não espelhando, até o momento, o entendimento do Plenário.

Conforme estabelecido pelo Plenário nos precedentes aqui mencionados, o art. 57, § 4º, da Constituição de 1988 não é norma de reprodução obrigatória pelos estados e municípios. Não obstante, a possibilidade de reconduções sucessivas - fenômeno observado na prática política de muitos entes federativos, o qual vinha sendo respaldado por normas estaduais e municipais excessivamente permissivas - não se coaduna com os princípios republicano e democrático, que impõem a

ADPF 1002 / SP

temporariedade de mandatos e alternância de poder.

Partindo de tais premissas, o Plenário estipulou critério objetivo de limitação às reconduções, qual seja, o limite de uma única reeleição, independentemente da legislatura. Como visto, esse critério baseia-se na Emenda Constitucional nº 16/97, que permitiu uma única reeleição subsequente para o cargo de chefe do Poder Executivo de todos os entes da Federação.

Em meu entendimento, **a interpretação que melhor preserva a autonomia política do município (art. 29 da Constituição de 1988) é aquela que compreende a possibilidade de uma única recondução para cargo da mesa da câmara municipal como um limite máximo, e não como regra taxativa, sendo possível disposição mais restritiva editada na esfera da autonomia do ente federativo.**

Acolher o pleito do arguente equivaleria a reduzir excessivamente o espaço de conformação política do legislador municipal na fixação dos critérios para a recondução, **orientação que contrariaria as próprias premissas adotadas no paradigmático julgamento da ADI nº 6.524/DF, no qual a autonomia política dos estados e municípios despontou como fundamento para afastar a observância compulsória do art. 57, § 4º, da CF/88, não obstante o reconhecimento das limitações impostas pelos princípios republicano e democrática.** Acolher o pedido equivaleria a criar norma jurídica não prevista pelo legislador municipal, como bem pontuou a eminente relatora.

A situação em análise é essencialmente diversa do que estava posto nos casos recentemente julgados pelo Plenário, nos quais foi utilizada a técnica de interpretação conforme para fixar a possibilidade de uma única recondução. A interpretação conforme destina-se à **conservação da norma**, extraindo dela sentido compatível com a Constituição de 1988. Vejam que, **em tais casos, o Tribunal não cria nova norma, tendo um ponto de partida, qual seja, a norma editada pelo legislador, cuja redação comporta o sentido que é atribuído pelo Tribunal.**

Assim, ao analisar as ações ajuizadas contra normas que não estabeleciam qualquer limitação às reeleições, o Supremo Tribunal,

ADPF 1002 / SP

mediante a técnica de interpretação conforme, corrigiu o estado de incompatibilidade constitucional, **sem descurar da autonomia política dos estados e municípios.**

No caso presente, inversamente, fixar o limite de uma única recondução produziria resultado contrário, de supressão desproporcional da autonomia municipal no trato da matéria.

3. Conclusão

Ante o exposto, **não conheço da arguição de descumprimento de preceito fundamental.**

Caso vencido na preliminar, acompanho a relatora e **julgo o pedido improcedente** para declarar constitucionais o art. 23 da Lei Orgânica do Município de Guarulhos/SP e o art. 44 do Regimento Interno da Câmara Municipal de Guarulhos

É como voto.

13/12/2022

PLENÁRIO

**ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 1.002
SÃO PAULO**

RELATORA	: MIN. CÁRMEN LÚCIA
REQTE.(S)	: PARTIDO DEMOCRÁTICO TRABALHISTA - PDT
ADV.(A/S)	: ANTONIO CARLOS DE ALMEIDA CASTRO (04107/DF)
ADV.(A/S)	: ADEMAR BORGES DE SOUSA FILHO (29178/DF, 186435/RJ)
ADV.(A/S)	: ROBERTA CRISTINA RIBEIRO DE CASTRO QUEIROZ (11305/DF)
ADV.(A/S)	: MARCELO TURBAY FREIRIA (22956/DF)
ADV.(A/S)	: LILIANE DE CARVALHO GABRIEL (31335/DF)
ADV.(A/S)	: ALVARO GUILHERME DE OLIVEIRA CHAVES (44588/DF)
ADV.(A/S)	: ANANDA FRANCA DE ALMEIDA (59102/DF)
INTDO.(A/S)	: CÂMARA MUNICIPAL DE GUARULHOS

VOTO

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES: Trata de Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental proposta pelo PDT, na qual questiona dispositivos da Lei Orgânica do Município de Guarulhos/SP e de seu Regimento Interno, naquilo em que impedem a reeleição de membros da Mesa Diretora da Câmara Municipal.

O Requerente busca a aplicação da nova orientação jurisprudencial da CORTE pela qual, com fundamento nos princípios democrático e republicano, entendeu-se que, embora o art. 57, § 4º, da Constituição Federal, que veda a recondução dos membros das Mesas Diretores das Casas do Congresso Nacional, não seja norma de reprodução obrigatória, prevalece, para os Estados e Municípios, a possibilidade de uma única reeleição para os cargos desses órgãos diretivos.

Para o presente julgamento virtual, a Ministra Relatora apresenta voto no sentido da IMPROCEDÊNCIA, sob o argumento de que a nova

ADPF 1002 / SP

Jurisprudência que afirma a possibilidade de os demais entes da Federação disporem sobre a reeleição dos órgãos diretivos do Poder Legislativo de forma diferente do previsto na CF para o Legislativo da União, desde que observado o limite de uma única reeleição, teria sido observado no caso.

O Ministro DIAS TOFFOLI, por outro lado, apresenta voto divergente, no qual NÃO CONHECE da arguição, por entender não atendido o requisito da subsidiariedade, uma vez que seria cabível a impugnação à Lei Orgânica perante o Tribunal local. Quanto ao mérito, acompanha a Ministra Relatora, entendendo que *“a possibilidade de uma única recondução para cargo da mesa da câmara municipal como um limite máximo, e não como regra taxativa, sendo possível disposição mais restritiva editada na esfera da autonomia do ente federativo”*.

É o relato do essencial.

De início, indico que ACOMPANHO INTEGRALMENTE a Ministra Relatora, para CONHECER da ADPF e, no mérito, votar pela IMPROCEDÊNCIA.

No tocante ao conhecimento, registro que a CORTE conheceu de arguição idêntica proposta contra a Lei Orgânica de Campo Grande/MS (ADPF 871, Rel. Min. CÁRMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, julgado em 23/11/2021, DJe de 3/12/2021), questionada pelos mesmos fundamentos.

A presença de relevante questão constitucional, que deflui da Jurisprudência proferida recentemente pelo SUPREMO TRIBUNAL em relação ao âmbito estadual, a ser agora dirimida também em relação aos Poderes Legislativos municipais, demonstra a necessidade de pronunciamento célere e abrangente que uniformize a compreensão da matéria.

Assim, com a vênua do eminente Ministro DIAS TOFFOLI, acompanho a Relatora e CONHEÇO da presente ADPF.

No mérito, reitero 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

ADPF 1002 / SP

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, o que também deve ser estendido ao âmbito municipal.

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.

§ 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

ADPF 1002 / SP

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*”.

Esse posicionamento 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

ADPF 1002 / SP

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 e, pelos mesmos fundamentos, em relação aos Municípios, ficou bem demonstrada a evolução jurisprudencial da CORTE em relação ao entendimento anteriormente dominante, pela ampla possibilidade de reeleições sucessivas e ilimitadas.

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

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

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

Tem-se, assim, um exemplo de norma constitucional que admite a permanência de um mesmo agente público em um cargo eletivo por mais

ADPF 1002 / SP

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 soberano nas Monarchias”, para concluir que “desta noção tem resultado, não somente ser restricto a um curto prazo o termo de exercício da primeira magistratura, senão também vedar-se a reeleição do que ocupa, receiando-se que a faculdade contrária importe em deixar ao Chefe do Estado aberta a porta à perpetuidade no gozo da soberania”

(Commentários à constituição federal brasileira. São Paulo: Saraiva, 1933. p. 162. v. 3.).

Esse posicionamento foi seguindo por todas as demais previsões

ADPF 1002 / SP

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 anos depois de cessada a sua função, qualquer que tenha sido a duração desta”*.

A Constituição 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 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 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 01/1969, posteriormente transformado em § 1º, *a*, pela Emenda Constitucional 19/1981 (*“... inelegibilidade de quem haja exercido cargo de Presidente e de Vice-presidente da República, de Governador e de Vice-governador, de Prefeito e de Vice-prefeito, por qualquer tempo, no período imediatamente anterior”*).

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

“O mandato do Presidente e do Vice-presidente da

ADPF 1002 / SP

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

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

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

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

A Emenda Constitucional 16/1997, portanto, veio modificar a

ADPF 1002 / SP

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.

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

ADPF 1002 / SP

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).

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).

ADPF 1002 / SP

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, o que não inibe a que definam limite inferior, ou seja, proíbam a recondução.

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 e municípios, 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. Ou mesmo, como verificado na hipótese em julgamento, que o ente opte por uma regra ainda mais restritiva, pela impossibilidade de recondução em qualquer hipótese.

Em vista do exposto, ACOMPANHO a Ministra Relatora para CONHECER E JULGAR IMPROCEDENTE a presente ADPF.

É o voto.

Publicado sem revisão. Art. 95 do RISTF.

PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 1.002

PROCED. : SÃO PAULO

RELATORA : MIN. CÁRMEN LÚCIA

REQTE.(S) : PARTIDO DEMOCRÁTICO TRABALHISTA - PDT

ADV.(A/S) : ANTONIO CARLOS DE ALMEIDA CASTRO (04107/DF)

ADV.(A/S) : ADEMAR BORGES DE SOUSA FILHO (29178/DF, 186435/RJ)

ADV.(A/S) : ROBERTA CRISTINA RIBEIRO DE CASTRO QUEIROZ (11305/DF)

ADV.(A/S) : MARCELO TURBAY FREIRIA (22956/DF)

ADV.(A/S) : LILIANE DE CARVALHO GABRIEL (31335/DF)

ADV.(A/S) : ALVARO GUILHERME DE OLIVEIRA CHAVES (44588/DF)

ADV.(A/S) : ANANDA FRANCA DE ALMEIDA (59102/DF)

INTDO.(A/S) : CÂMARA MUNICIPAL DE GUARULHOS

Decisão: Após o voto da Ministra Cármen Lúcia (Relatora), que convertia o julgamento da medida cautelar em definitivo de mérito e julgava improcedente a arguição de descumprimento de preceito fundamental, pediu vista dos autos o Ministro Dias Toffoli. Plenário, Sessão Virtual de 18.11.2022 a 25.11.2022.

Decisão: O Tribunal, por maioria, conheceu da arguição de descumprimento de preceito fundamental, vencidos os Ministros Dias Toffoli, Rosa Weber (Presidente), André Mendonça e Ricardo Lewandowski. Por unanimidade, converteu o julgamento da medida cautelar em definitivo de mérito e julgou improcedente a arguição, nos termos do voto da Relatora. Plenário, Sessão Virtual de 2.12.2022 a 12.12.2022.

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

Carmen Lilian Oliveira de Souza
Assessora-Chefe do Plenário