

23/11/2021

PLENÁRIO

**ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 871  
DISTRITO FEDERAL**

<b>RELATORA</b>	<b>: MIN. CÁRMEN LÚCIA</b>
<b>REQTE.(S)</b>	<b>: PARTIDO VERDE - PV</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: MARCELO DE MOURA BLUMA</b>
<b>INTDO.(A/S)</b>	<b>: CÂMARA MUNICIPAL DE CAMPO GRANDE</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: PROCURADOR-GERAL DA CÂMARA MUNICIPAL DE CAMPO GRANDE</b>

**EMENTA:** *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.*

**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, **converter o julgamento da cautelar em definitivo de mérito e julgar parcialmente procedente a arguição de descumprimento de preceito fundamental para fixar interpretação conforme a 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**

**ADPF 871 / DF**

**os mesmos cargos**, nos termos do voto da Relatora, vencido o Ministro Ricardo Lewandowski, que negava seguimento à arguição. O Ministro Alexandre de Moraes acompanhou a Relatora com ressalvas. Falou, pela interessada, o Dr. Luis Gustavo Martins Araújo Lazzari, Procurador-Geral da Câmara Municipal de Campo Grande. Sessão Virtual de 12.11.2021 a 22.11.2021.

Brasília, 23 de novembro de 2021.

Ministra **CÁRMEN LÚCIA**  
Relatora

23/11/2021

PLENÁRIO

**ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 871  
DISTRITO FEDERAL**

<b>RELATORA</b>	<b>: MIN. CÁRMEN LÚCIA</b>
<b>REQTE.(S)</b>	<b>: PARTIDO VERDE - PV</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: MARCELO DE MOURA BLUMA</b>
<b>INTDO.(A/S)</b>	<b>: CÂMARA MUNICIPAL DE CAMPO GRANDE</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: PROCURADOR-GERAL DA CÂMARA MUNICIPAL DE CAMPO GRANDE</b>

**RELATÓRIO**

**A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (Relatora):**

1. Arguição de descumprimento de preceito fundamental, com requerimento de medida cautelar, ajuizada em 31.7.2021 por Partido Verde – PV com o objetivo de *“reparar lesão a preceito fundamental perpetrada pelos Vereadores da Câmara Municipal de Campo Grande/MS, ao promover a recondução dos membros da atual Mesa Diretora, para os mesmos cargos, dentro da mesma legislatura, ou seja, para o próximo biênio, 2023/2024”*.

2. O arguente afirma que *“a Mesa Diretora da Câmara Vereadores em exercício foi eleita em 1º de janeiro de 2021 com a missão de dirigir os trabalhos daquela Casa de Leis durante as duas primeiras sessões legislativas, biênio 2021-2022, estando a desempenhar sua função no decorrer deste ano”*.

Aponta que, *“muito embora o biênio 2021-2022 não tenha sido concluído, o atual presidente convocou os vereadores para eleger a Mesa Diretora para o próximo biênio, 2023-2024, eleição essa que ocorreu no dia 15 de julho próximo passado, e que reelegeu os atuais membros da Mesa Diretora para os mesmos cargos, para o período subsequente”*.

Assevera que, *“embora não exista óbice legal para a antecipação da data da eleição, o mesmo não se pode dizer com relação à recondução dos atuais*

**ADPF 871 / DF**

*membros da Mesa Diretora, para os mesmos cargos, dentro da mesma legislatura, não obstante o art. 20, § 7º, da Lei Orgânica Municipal afirmar que ‘É permitida a recondução de membro da mesa, para o mesmo cargo, na eleição subsequente’”.*

*Sustenta que, “em direção contrária à permissão existente na Lei Orgânica do Município de Campo Grande/MS, recentes decisões proferidas na Egrégia Corte, pacificaram o entendimento segundo o qual a recondução de membros de órgãos de direção de Casas Legislativas, para o mesmo cargo, dentro da mesma Legislatura, ofende preceitos constitucionais fundamentais, sendo essa a questão central motivadora da presente ADPF”.*

*Observa que, “em recente julgamento, ao decidir sobre a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.524, o plenário da Egrégia Corte foi instado a decidir sobre a constitucionalidade da redação dada aos artigos 59 do Regimento Interno do Senado Federal e 5º do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, face aos princípios constitucionais supracitados. Ao final do julgamento, por maioria, a Corte Suprema decidiu pela impossibilidade da recondução dos presidentes do Senado Federal e Câmara dos Deputados para o mesmo cargo na eleição imediatamente subsequente, por afronta aos princípios, republicano, democrático e da igualdade”.*

*Assevera que, “face a atual jurisprudência do STF, o art. 20, § 7º, da Lei Orgânica do Município de Campo Grande/MS fere os princípios constitucionais, republicano, democrático e da igualdade, que por serem princípios estruturantes, são, também, preceitos fundamentais constitucionais”.*

**3.** *O arguente requer, cautelarmente, a anulação da “eleição dos membros para a Mesa Diretora da Câmara de Vereadores de Campo Grande/MS, ocorrida na data de 15 de julho de 2021, referente ao biênio 2023–2024, determinando-se nova eleição, vedando a participação dos atuais membros do atual biênio, para os mesmos cargos”.*

*No mérito, pede que se confira “interpretação conforme a Constituição*

**ADPF 871 / DF**

*ao art. 20, § 7º, da Lei Orgânica do Município de Campo Grande/MS, com a respectiva anulação da reeleição para os cargos da Mesa Diretora da Câmara Municipal de Campo Grande/MS, realizada no dia 15 de julho próximo passado, determinando-se nova eleição, vedada a participação dos atuais membros do atual biênio, para os mesmos cargos no biênio subsequente”.*

4. Em decisão de 6.8.2021, apliquei o rito previsto no art. 10 da Lei n. 9.868/1999.

5. Em informações de 17.8.2021, o Prefeito de Campo Grande/MS apontou, preliminarmente, que “o arguente, hipoteticamente, poderia socorrer-se do mandado de segurança como instrumento disponível para sanar suposta situação de lesividade, notadamente porque como a eleição ocorreu em 15-07-2021, não decorreu o prazo decadencial de 210 dias”.

Destacou, no mérito, que “a previsão na Lei Orgânica do Município permitindo-se a recondução de membro da mesa, para o mesmo cargo, na eleição subsequente, não representa inconstitucionalidade material calcada na vedação constante no art. 57, § 4º da CF (que proíbe a recondução dos membros da mesa diretora para o mesmo cargo em eleição imediatamente subsequente), pois, de acordo com a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, a norma ali constante por não representar um princípio constitucional, não constitui norma de observância obrigatória, razão pela qual, a sua inobservância nas Constituições Estaduais e nas Leis Orgânicas Municipais não configura ofensa ao princípio da simetria”.

6. O Presidente da Câmara Municipal de Campo Grande/MS assinalou ser “plenamente cabível a utilização de outros instrumentos processuais, como mandado de segurança, por exemplo, para suscitar a discussão ou para impugnar o ato em questão, o que incontestavelmente retira a possibilidade de ajuizamento da ADPF, tendo em vista seu caráter de subsidiariedade”.

**ADPF 871 / DF**

Registrou que “o julgamento da ADI nº 6.524 pelo plenário da Suprema Corte não motivou a mudança do entendimento de ser inaplicável aos Estados-membros a vedação de recondução dos membros da Mesa Diretora para os mesmos cargos, uma vez que na apreciação daquele julgado estabeleceu-se apenas a impossibilidade de reeleição dos presidentes da Câmara dos Deputados e do Senado Federal para o mesmo cargo dentro da mesma legislatura. Inexiste no acórdão daquele precedente qualquer indicação de extensão ou aplicabilidade do entendimento aos Estados e Municípios, subsistindo o posicionamento desta E. Corte Suprema de que o art. 57, § 4º, da Carta Magna não representa norma de repetição obrigatória pelos demais entes federativos”.

Ressaltou que “a recondução de membros da Mesa Diretora da Câmara Municipal de Campo Grande para os mesmos cargos encontra guarida na Lei Orgânica, no Regimento Interno e na Constituição Estadual, existindo, portanto, previsão legal expressa”.

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

“Ato de recondução dos membros da atual Mesa Diretora da Câmara Municipal de Campo Grande/MS, para os mesmos cargos, dentro da mesma legislatura (próximo biênio - 2023/2024), nos termos do artigo 20, § 7º da Lei Orgânica do referido ente. Preliminar. Inobservância ao requisito da subsidiariedade. Inexistência de Fumus boni juris. Embora a jurisprudência desta 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. Os princípios republicano e democrático são suficientes para impor, no mínimo, um limite à quantidade de reeleições, limite aplicável a todos os entes federativos. A temporalidade dos mandatos eletivos é um dos elementos caracterizadores da República, funcionando como instrumento para viabilizar a alternância nos poderes públicos, norma que também vale para o comando das Casas Legislativas. De acordo com o indicado nos autos, o objeto da medida cautelar (eleição) refere-se, a priori, a uma única recondução. Ausência de Periculum in

**ADPF 871 / DF**

*mora. Transcurso de 1 ano e 5 meses entre a propositura da presente arguição e a efetiva posse dos Membros da Mesa Diretora da Câmara Municipal. Manifestação pelo não conhecimento da arguição e pelo indeferimento da medida cautelar pleiteada na inicial”.*

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

*“ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. CÂMARA MUNICIPAL DE CAMPO GRANDE/MS. RECONDUÇÃO AOS CARGOS DA MESA DIRETORA NA MESMA LEGISLATURA. PRELIMINAR DE NÃO CONHECIMENTO. INOBSERVÂNCIA DO PRINCÍPIO DA SUBSIDIARIEDADE. MEDIDA CAUTELAR. NÃO ATENDIDO O REQUISITO DO PERIGO DA DEMORA. MÉRITO. ART. 20, § 7º, DA LEI ORGÂNICA MUNICIPAL. VIOLAÇÃO DOS PRINCÍPIOS DEMOCRÁTICO E REPUBLICANO. PARECER PELA PROCEDÊNCIA DO PEDIDO. 1. Não se admite a ADPF quando existirem outros meios eficazes para neutralizar a situação de lesividade ao preceito fundamental, em atenção ao princípio da subsidiariedade – Lei 9.882/1999, art. 4º, § 1º. 2. Não se conhece de ADPF que tenha por objeto norma municipal passível de questionamento em ação direta de inconstitucionalidade perante tribunais de justiça dos estados-membros. Precedentes. 3. A regra proibitiva inscrita no art. 57, § 4º, da CF há de incidir perante os poderes legislativos estaduais, distrital e municipais, uma vez que, por concretizar os princípios republicano e do pluralismo político, preceitos centrais da Constituição Federal, constitui norma de reprodução obrigatória pelas constituições dos estados-membros e pelas leis orgânicas municipais. 4. Reeleições reiteradas e indeterminadas de ocupantes de cargos da cúpula do Poder Legislativo afrontam o pluralismo político e o princípio republicano, os quais rechaçam todo e qualquer benefício voltado à perpetuação no poder de determinados grupos, classes ou pessoas, em detrimento dos demais. — Parecer pelo não conhecimento da arguição ou, caso assim não se entenda, pelo indeferimento da medida cautelar*

**ADPF 871 / DF**

*e, desde já, manifesta-se, no mérito, pela procedência parcial do pedido, para conferir interpretação conforme a Constituição ao art. 20, § 7º, da Lei Orgânica do Município de Campo Grande/MS, a fim de se vedar a recondução dos membros da mesa diretora da Câmara Municipal aos mesmos cargos quando do escrutínio para o segundo biênio da legislatura”.*

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).



23/11/2021

PLENÁRIO

**ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 871  
DISTRITO FEDERAL**

**VOTO**

**A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (Relatora):**

1. Põe-se em questão na presente arguição de descumprimento de preceito fundamental a constitucionalidade do § 7º do art. 20 da Lei Orgânica do Município de Campo Grande/MS:

*“Art. 20. O Poder Legislativo é exercido pela Câmara Municipal, que se compõe de representantes do povo, eleitos na forma da legislação eleitoral.*

*§ 1º Cada legislatura terá a duração de quatro anos.*

*§ 2º É de quatro anos o mandato dos vereadores, eleitos em pleito direto e simultâneo realizado em todo o País, no primeiro domingo de outubro do ano anterior ao término do mandato dos que devam suceder.*

*§ 3º A Câmara Municipal reunir-se-á, anualmente, na Capital do Estado, de 2 de fevereiro a 17 de julho e de 1º de agosto a 22 de dezembro, sendo que, ao início de cada Legislatura, a primeira Sessão Legislativa será instalada no dia 15 de fevereiro.*

*§ 4º As reuniões marcadas para essas datas serão transferidas para o primeiro dia útil subsequente, quando caírem em sábados, domingos ou feriados.*

*§ 5º A sessão legislativa não será interrompida sem a aprovação do projeto de lei de diretrizes orçamentárias.*

*§ 6º No início de cada legislatura haverá, em primeiro de janeiro, reuniões preparatórias com a finalidade de:*

*I - dar posse aos Vereadores diplomados;*

*II - eleger a Mesa que dirigirá os trabalhos nas duas sessões legislativas.*

*§ 7º É permitida a recondução de membro da Mesa, para o mesmo cargo, na eleição subsequente.*

*§ 8º O número de vereadores, respeitada a proporcionalidade*

**ADPF 871 / DF**

*constitucional, é de vinte e nove”.*

O arguente pede a “*interpretação conforme a Constituição ao art. 20, § 7º, da Lei Orgânica do Município de Campo Grande/MS, com a respectiva anulação da reeleição para os cargos da Mesa Diretora da Câmara Municipal de Campo Grande/MS, realizada no dia 15 de julho próximo passado, determinando-se nova eleição, vedada a participação dos atuais membros do atual biênio, para os mesmos cargos no biênio subsequente*”.

*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 duração razoável do processo. Assim, por exemplo:

“*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*

**ADPF 871 / DF**

*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” (Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5.566/PB, Relator o Ministro Alexandre de Moraes, DJe 9.11.2018).*

*Legitimidade ativa do autor*

3. O Partido Verde – PV é constitucionalmente 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).

Este Supremo Tribunal firmou jurisprudência no sentido de que partido político com representação no Congresso Nacional é legitimado universal para a propositura de ações do 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).

*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

**ADPF 871 / DF**

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”*.

Cabível, pois, a arguição de descumprimento de preceito fundamental contra norma e ato 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. Este Supremo Tribunal, ao julgar a Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 6.524 (Relator o Ministro Gilmar Mendes, DJe de 6.4.2021), concluiu pela impossibilidade de recondução de membro da Mesa da Câmara dos Deputados ou do Senado para cargo idêntico, salvo no cenário 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 institucional, sendo de nossa tradição a prática de reeleição*

**ADPF 871 / DF**

*(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”.*

Em meu 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 que a Constituição da República proíbe claramente a reeleição de membro de Mesa das Casas do Congresso Nacional e que “a alternância no poder e a renovação política prestigiam o princípio republicano”.

**ADPF 871 / DF**

6. A controvérsia constitucional apresentada nesta arguição está em saber, como sustenta o autor, se o entendimento firmado no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 6.524 seria extensível, pela adoção do critério interpretativa baseado na simetria, às Câmaras municipais.

Na espécie, pela Lei Orgânica de Campo Grande/MS, autoriza-se a reeleição de integrante da Mesa da Câmara Municipal para o mesmo cargo na eleição subsequente.

Com base nessa norma, em 15.6.2021, os membros da mesa diretora (biênio 2021-2022) foram reconduzidos nos cargos do biênio 2023/2024 da atual legislatura.

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, ADI n. 2.262-MC/MA, Relator o Ministro Nelson Jobim, DJ 1º.8.2003.

Conquanto não se tenha examinado, no julgamento daquela Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 6.524 a legitimidade jurídica da recondução de deputados estaduais e vereadores nas mesas de suas casas legislativas, aquele julgado conduziu à releitura da matéria à luz dos princípios republicano e democrático, normas 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

**ADPF 871 / DF**

Mendes, julgamentos de 21.9.2021), este Supremo Tribunal estabeleceu interpretação conforme à Constituição a normas do Espírito 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, aponte que, consideradas as especificidades dos órgãos de direção do Poder Legislativo, um caminho promissor a ser trilhado na busca por critério objetivo é aquele que valoriza o impacto sistêmico promovido pela inserção do instituto da reeleição em nosso ordenamento, pela Emenda Constitucional 16/1997.*

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

**ADPF 871 / DF**

*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 interpretou conforme à Constituição da República normas da Constituição de Alagoas, do Estado 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 aeternum. 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)”.*

**8. Pelo art. 18 da Constituição da República, “a organização político-**



**ADPF 871 / DF**

*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: (...)”*

Com essas premissas e 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 a 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 imperiosidade de observância, por todos entes políticos, dos princípios democráticos e republicanos.

9. Na espécie, no § 7º do art. 20 da Lei Orgânica de Campo Grande/MS se permite *“a recondução de membro da Mesa, para o mesmo cargo, na eleição subsequente”*.

Com base no preceito normativo, os membros da Mesa da Câmara Municipal no biênio 2021-2022 foram, em 15.7.2021, reeleitos para os mesmos cargos no biênio 2023-2024 da atual legislatura.

Não há, portanto, mácula de inconstitucionalidade no ato de recondução, impugnado na presente arguição de descumprimento de

**ADPF 871 / DF**

preceito fundamental, desde que não se tenha, quanto a algum dos eleitos, a vedação assentada desde o julgamento, por este Supremo Tribunal, da ação direta de inconstitucionalidade n. 6.524.

A reeleição dos atuais membros da Mesa da Câmara Municipal realizou-se em 15.7.2021, é dizer, depois da data de publicação do acórdão proferido na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 6.524 (DJe de 6.4.2021), marco temporal definido no julgamento das Ações Diretas de Inconstitucionalidade ns. 6.707, 6.684, 6.709 e 6.710 (Redator para acórdão o Ministro Gilmar Mendes) para a observância da jurisprudência sobre o limite de única recondução sucessiva para o mesmo cargo da mesa diretora.

**10. Pelo exposto, converto o julgamento da cautelar em definitivo de mérito e voto pela procedência parcial da presente arguição de descumprimento de preceito fundamental para fixar interpretação conforme a 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.**

**23/11/2021****PLENÁRIO****ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 871  
DISTRITO FEDERAL**

<b>RELATORA</b>	<b>: MIN. CÁRMEN LÚCIA</b>
<b>REQTE.(S)</b>	<b>: PARTIDO VERDE - PV</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: MARCELO DE MOURA BLUMA</b>
<b>INTDO.(A/S)</b>	<b>: CÂMARA MUNICIPAL DE CAMPO GRANDE</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: PROCURADOR-GERAL DA CÂMARA MUNICIPAL DE CAMPO GRANDE</b>

**VOTO**

**O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES:** Em complemento ao bem lançado relatório da Ministra CÁRMEN LÚCIA, anoto que o caso trata de ADPF proposta pelo Partido Verde em face de dispositivo da Lei Orgânica do Município da Campo Grande-MS, que trata da possibilidade de recondução dos membros da Mesa Diretora da Câmara Municipal, e, mais concretamente, questiona-se a efetiva recondução da atual Mesa Diretora para o segundo biênio da legislatura em curso (2023-2024).

O Requerente sustenta que a possibilidade de continuidade dos membros da Mesa Diretora em seus cargos seria atentatória aos princípios democrático e republicano, conforme o entendimento adotado pela CORTE na ADI 6524, na qual apreciada a possibilidade de recondução dos membros dos órgãos diretivos das Casas do Congresso Nacional no curso da mesma legislatura.

O Advogado-Geral da União e o Procurador-Geral da República, em seus respectivos pareceres, levantaram óbices ao conhecimento da ADPF, em vista sobretudo do requisito da subsidiariedade. No mérito, o primeiro opinou pela improcedência, com fundamento na jurisprudência da CORTE que dava liberdade aos demais entes para estabelecerem a reeleição das Mesas, admitido que o art. 57, § 4º, da CF, não seria norma de reprodução obrigatória. Já o Procurador-Geral da República opinou

**ADPF 871 / DF**

pela inconstitucionalidade, aplicando o precedente firmado na ADI 6524 nos moldes defendidos pelo Requerente.

Para o presente julgamento em ambiente virtual, a eminente Ministra Relatora vota pela PROCEDÊNCIA PARCIAL, com fundamento em precedentes recentes da CORTE em que se apreciou matéria semelhante, alusiva a disposições de Constituições Estaduais que possibilitam a recondução de membros das Mesas Diretoras das Assembleias Legislativas estaduais.

Assim, Sua Excelência vota em favor da fixação de *“interpretação conforme a 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”*, observado ainda que o caso não se amoldaria ao marco temporal definido no julgamento das ADIs 6707, 6684, 6709 e 6710, qual seja, a data da publicação do acórdão proferido na ADI 6524, para efeito de preservação das eleições legislativas que observaram o marco jurisprudencial anterior, que admitia as reeleições.

É o relato do essencial.

ACOMPANHO a Ministra Relatora no conhecimento da Arguição e no juízo de PROCEDÊNCIA PARCIAL da mesma, aplicando-se também no âmbito municipal o entendimento firmado pela CORTE a respeito da impossibilidade de reeleições sucessivas e ilimitadas para os cargos diretivos do Poder Legislativo.

Conforme consignei no julgamento das ADIs 6685, 6699 e 6706, que trataram da recondução das Mesas Diretoras das Assembleias Legislativas dos Estados do Maranhão e do Pará, 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

**ADPF 871 / DF**

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

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

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

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

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

Ocorre, entretanto, que, no julgamento da ADI 6524, de relatoria do eminente Ministro GILMAR MENDES, em que pese não ter sido esse o objeto principal da ação – *que discutia a possibilidade de uma única reeleição para o mesmo cargo na mesa Diretora, independentemente de legislatura* –, a

**ADPF 871 / DF**

necessidade de vedarem-se as reeleições sucessivas, inclusive em âmbito estadual e distrital, foi rediscutida com base nos princípios Republicano e Democrático, tendo sido salientado pelo relator que não se desconhece:

*“certas situações, transcorridas em Assembleias Legislativas”, que “indicam um uso desvirtuado dessa autonomia organizacional reconhecida pela jurisprudência deste Supremo Tribunal Federal”, sendo necessário que “esta Corte procure demarcar parâmetro que de algum modo dificulte que a concessão dessa dupla liberdade de conformação (para o ente federativo e para o Poder Legislativo) descambe em continuísmo personalista na titularidade das funções públicas eletivas”.*

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

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

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

**ADPF 871 / DF**

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

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

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

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

**ADPF 871 / DF**

O ordenamento constitucional brasileiro não adotou a fórmula norte-americana sobre reeleição. O art. II, Seção 1, item 1 da Constituição dos Estados Unidos da América, de 1787, não fazia qualquer restrição à reeleição do Presidente e Vice-presidente da República, consagrando-se a plena e ilimitada possibilidade de mandatos sucessivos. Posteriormente, a Emenda Constitucional nº 22, de 1951, introduziu a limitação à reeleição em uma única vez, prevendo que ninguém poderá ser eleito *mais de duas vezes para o cargo de Presidente*.

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

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

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



**ADPF 871 / DF**

*constitucional*. Buenos Aires: Depalma, 1994. p. 40).

A Constituição da República Portuguesa, aprovada em 2-4-1976, estabelece, em seu art. 126, item 1, a possibilidade de reeleição para um segundo mandato consecutivo, prevendo, expressamente, sua inadmissibilidade para *um terceiro mandato consecutivo, ou ainda, durante o quinquênio imediatamente subsequente ao termo do segundo mandato consecutivo*. Como salientam CANOTILHO e MOREIRA,

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

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

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

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

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

Em relação aos Estados e Municípios, por outro lado, não há óbice a que se utilize a regra de uma única reeleição, independentemente da

**ADPF 871 / DF**

legislatura, como critério seguro para o equilíbrio entre a autonomia dos Poderes Legislativos dos Estados-Membros e a necessidade de garantia do caráter republicano e democrático dos processos decisórios desses Poderes. E sem o inconveniente de que as regras de elegibilidade dos membros da Mesa Diretora variem conforme se trate de eleição realizada na primeira sessão ou na terceira sessão legislativa de uma legislatura.

Como destacado pela Ministra Relatora, essa compreensão ajusta-se perfeitamente ao exame do caso em julgamento, não havendo razão a diferenciar a regulamentação da matéria em âmbito municipal.

Ressalvo apenas o meu entendimento pessoal a respeito do marco temporal adotado pela CORTE no julgamento das ADIs 6707, 6684, 6709 e 6710.

A atribuição de efeitos prospectivos ao novo entendimento da CORTE, no sentido da impossibilidade de reeleições sucessivas, não deve permitir que se prolongue a prática agora tida por inconstitucional nas situações em que o parlamentares que já exercem um segundo mandato consecutivo seriam investidos no terceiro mandato em momento posterior à publicação do acórdão da ADI 6524, como ocorre com as eleições antecipadas, realizadas pela Casa Legislativa em momento muito anterior ao mandato.

Deve-se reconhecer, em casos tais, a ausência de fundamentos de segurança jurídica e interesse social a justificar a preservação de efeitos que ainda não se produziram, considerando que o mandato para o exercício da função diretiva sequer teve início. A antecipação da eleição legislativa, nesse contexto, caracteriza comportamento estratégico que visa a contornar a aplicação do novo entendimento da CORTE sobre a matéria.

Em todo caso, conforme anotado pela Ministra CÁRMEN LÚCIA, que os membros da Mesa Diretora eleitos para o mandato no biênio 2021-2022 foram reconduzidos para o mandato referente ao biênio 2023-2024 em eleição realizada já em momento posterior ao marco temporal fixado pela CORTE, pelo que não resta dúvida de que se aplica o entendimento atual, pela impossibilidade de recondução para exercício de um terceiro

**ADPF 871 / DF**

mandato consecutivo.

Em vista do exposto, ACOMPANHO COM RESSALVAS o voto da Ministra Relatora, para julgar PARCIALMENTE PROCEDENTE a ADPF, para FIXAR INTERPRETAÇÃO CONFORME À CONSTITUIÇÃO ao art. 20, § 7º, da Lei Orgânica do Município de Campo Grande/MS, no sentido de possibilitar uma única reeleição sucessiva aos mesmos cargos da Mesa Diretora da Câmara Municipal.

É o voto.

23/11/2021

PLENÁRIO

**ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 871  
DISTRITO FEDERAL**

<b>RELATORA</b>	<b>: MIN. CÁRMEN LÚCIA</b>
<b>REQTE.(S)</b>	<b>:PARTIDO VERDE - PV</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>:MARCELO DE MOURA BLUMA</b>
<b>INTDO.(A/S)</b>	<b>:CÂMARA MUNICIPAL DE CAMPO GRANDE</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>:PROCURADOR-GERAL DA CÂMARA MUNICIPAL DE CAMPO GRANDE</b>

**V O T O**

O Senhor Ministro **Ricardo Lewandowski** (Vogal): Trata-se de arguição de descumprimento de preceito fundamental com requerimento de liminar, proposta pelo Partido Verde - PV, “indicando como preceitos fundamentais afetados: art. 1º, § único do art. 1º, art. 5º, todos dispositivos da Constituição Federal, que se caracterizam, respectivamente, como princípio republicano, princípio democrático, e princípio da igualdade, e como ato público lesionador, a recondução dos membros de sua Mesa Diretora para o mesmo cargo, dentro da mesma legislatura, com fulcro no § 7º, artigo 20 da Lei Orgânica do Município de Campo Grande/MS, ocorrida no último dia 15 de julho próximo passado.” (pág. 1 da inicial)

O requerente noticia que

“[a] Mesa Diretora da Câmara Vereadores em exercício foi eleita em 01 de janeiro de 2021 com a missão de dirigir os trabalhos daquela Casa de Leis durante as duas primeiras sessões legislativas, biênio 2021-2022, estando a desempenhar sua função no decorrer deste ano.

Entretanto, muito embora o biênio 2021-2022 não tenha sido concluído, o atual presidente convocou os vereadores para eleger a Mesa Diretora para o próximo biênio, 2023-2024, eleição essa que ocorreu no dia 15 de julho próximo passado, e que reelegeu os atuais membros da Mesa Diretora para os

**ADPF 871 / DF**

mesmos cargos, para o período subsequente.” (pág. 3 da inicial).

Assevera então que, “embora não exista óbice legal para a antecipação da data da eleição, o mesmo não se pode dizer com relação à recondução dos atuais membros da Mesa Diretora, para os mesmos cargos, dentro da mesma legislatura, não obstante o art. 20, § 7º, da Lei Orgânica Municipal afirmar que ‘É permitida a recondução de membro da mesa, para o mesmo cargo, na eleição subsequente’.” (pág. 3 da inicial).

Prossegue asseverando que:

“Isso porque, em direção contrária à permissão existente na Lei Orgânica do Município de Campo Grande / MS, recentes decisões proferidas na Egrégia Corte, pacificaram o entendimento segundo o qual a recondução de membros de órgãos de direção de Casas Legislativas, para o mesmo cargo, dentro da mesma Legislatura, ofende preceitos constitucionais fundamentais, sendo essa a questão central motivadora da presente ADPF.” (pág. 3 da inicial).

Ao final, formula os seguintes pedidos:

“b-) seja concedida medida cautelar para anular a eleição dos membros para a Mesa Diretora da Câmara de Vereadores de Campo Grande / MS, ocorrida na data de 15 de julho de 2021, referente ao biênio 2023 – 2024, determinando-se nova eleição, vedando a participação dos atuais membros do atual biênio, para os[...]

e-) seja, ao final, julgada procedente a presente Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental de modo a dar interpretação conforme a Constituição ao art. 20, § 7º, da Lei Orgânica do Município de Campo Grande/MS, com a respectiva anulação da reeleição para os cargos da Mesa

**ADPF 871 / DF**

Diretora da Câmara Municipal de Campo Grande/MS, realizada no dia 15 de julho próximo passado, determinando-se nova eleição, vedada a participação dos atuais membros do atual biênio, para os mesmos cargos no biênio subsequente.” (pág. 9 da inicial)

Iniciado o julgamento do feito na Sessão Virtual de 12 a 22/11/2021, a Ministra Cármen Lúcia apresentou “voto pela procedência parcial da presente arguição de descumprimento de preceito fundamental para fixar interpretação conforme a 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”, e propôs a seguinte ementa de julgamento:

“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.”

Pois bem.

Nos termos do art. 1º, parágrafo único, da Lei 9.882/1999, a arguição de descumprimento de preceito fundamental é cabível para evitar ou reparar lesão a preceito fundamental, resultante de ato do Poder Público,

**ADPF 871 / DF**

e, também, quando for relevante o fundamento da controvérsia constitucional sobre lei ou ato normativo federal, estadual ou municipal, inclusive anteriores à Constituição (normas pré-constitucionais).

Trata-se de instrumento de controle abstrato de constitucionalidade de normas, nos termos do art. 102, § 1º, da Carta Magna, que não pode ser utilizado para a resolução de casos concretos, nem tampouco para desbordar as vias recursais ordinárias ou outras medidas processuais existentes para impugnar atos tidos por ilegais ou abusivos.

Não se pode, dessa forma, ampliar o alcance da ADPF, sob pena de transformá-la em sucedâneo ou substitutivo de recurso próprio, ajuizado diretamente perante o STF.

O ajuizamento da ADPF rege-se pelo princípio da subsidiariedade, previsto no art. 4º, § 1º, da Lei 9.882/1999, que pressupõe, para sua admissibilidade, a inexistência de qualquer outro meio juridicamente idôneo apto a sanar o estado de lesividade eventualmente causado pelo ato impugnado.

Bem examinados os autos, constato a existência de óbice intransponível ao conhecimento desta arguição, tendo em vista a manifesta incidência do disposto no art. 4º, § 1º, da Lei 9.882/1999, ao caso.

Na espécie, verifico que a autora provoca o Supremo Tribunal Federal em hipótese na qual é possível o ajuizamento de ação direta de inconstitucionalidade da norma municipal ora impugnada no âmbito do Tribunal de Justiça local.

Com efeito, essa nobilíssima ação constitucional não pode ser utilizada para a resolução de casos concretos, nem tampouco para desbordar as vias recursais ordinárias ou outras medidas processuais

**ADPF 871 / DF**

cabíveis para impugnar atos comissivos ou omissivos tidos por ilegais ou abusivos, porquanto se rege pelo princípio da subsidiariedade, a teor do art. 4º, § 1º, da Lei 9.882/1999. Referido dispositivo pressupõe - para o conhecimento de uma ADPF - a inexistência de outro meio juridicamente idôneo apto a sanar, com real efetividade, eventual lesão a direitos alegadamente causada pelo ato impugnado.

Dessa forma, diante do cabimento de outras ações, a presente ADPF não preenche os requisitos legais para o seu conhecimento, nos termos do art. 4º, § 1º, da Lei 9.882/1999. No mesmo sentido é a jurisprudência desta Corte. Vejamos:

“AGRAVO REGIMENTAL EM ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. LEI MUNICIPAL QUE INSTITUI FERIADO. ALEGAÇÃO DE USURPAÇÃO DE COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO. NORMA DE REPRODUÇÃO OBRIGATÓRIA. PRINCÍPIO DA SUBSIDIARIEDADE. INOBSERVÂNCIA. CABIMENTO DE ADI ESTADUAL. DESPROVIMENTO.

1. A jurisprudência deste Supremo Tribunal Federal exige a aplicação do princípio da subsidiariedade às ações de descumprimento de preceito fundamental (art. 4º, §1º, da Lei 9.882/1999), configurado pela **inexistência de meio capaz de sanar a controvérsia de forma geral, imediata e eficaz no caso concreto**. Precedentes.

2. **A impugnação da norma municipal que desafia tanto o texto federal quanto o estadual, pode ser feita perante o Tribunal local por meio do ajuizamento de ação de controle concentrado. Ausente o requisito da subsidiariedade.** Precedentes.

3. Agravo regimental desprovido” (ADPF 723/SP, rel. Min. Edson Fachin; grifei).

“AGRAVO REGIMENTAL EM ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL.



**ADPF 871 / DF**

DECRETOS MUNICIPAIS. MEDIDAS DE RECOLHIMENTO NOTURNO RELACIONADAS À COVID-19. ILEGITIMIDADE ATIVA. ENTIDADE QUE NÃO REPRESENTA CATEGORIA PROFISSIONAL. INOBSERVÂNCIA DO REQUISITO DA SUBSIDIARIEDADE. POSSIBILIDADE DE IMPUGNAÇÃO EM SEDE DE CONTROLE CONCENTRADO PERANTE TRIBUNAIS DE JUSTIÇA LOCAIS. DESPROVIMENTO DO AGRAVO REGIMENTAL. 1. A jurisprudência do STF exige, para a caracterização da legitimidade ativa das entidades de classe e confederações sindicais nas ações de controle concentrado de constitucionalidade, a representatividade de categoria empresarial ou profissional. 2. Sob esse enfoque, a Associação Nacional de Juristas Evangélicos – ANAJURE carece de legitimidade para a propositura da presente arguição, na medida em que congrega associados vinculados por convicções e práticas intelectuais e religiosas. Precedentes. 3. O cabimento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental será viável desde que haja a observância do princípio da subsidiariedade, que exige o esgotamento de todas as vias possíveis para sanar a lesão ou a ameaça de lesão a preceitos fundamentais, ou a verificação, *ab initio*, de sua inutilidade para a preservação do preceito. Precedentes desta CORTE. 4. **A possibilidade de impugnação de ato normativo municipal perante o Tribunal de Justiça local, em sede concentrada, tendo-se por parâmetro de controle dispositivo da Constituição estadual, ou mesmo da Constituição Federal, desde que se trate de norma de reprodução obrigatória, caracteriza meio eficaz para sanar a lesividade apontada pela parte, de mesmo alcance e celeridade que a arguição de descumprimento de preceito fundamental perante o SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, em razão do que se mostra desatendido o requisito da subsidiariedade (art. 4º, § 1º, da Lei 9.882/1999).** 5. Agravo Regimental a que se nega provimento” (ADPF 703-AgR, Rel. Min. Alexandre de Moraes; grifei).

“AGRAVO REGIMENTAL. IMPOSSIBILIDADE DE

**ADPF 871 / DF**

UTILIZAÇÃO DE ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL COMO MERO SUCEDÂNEO RECURSAL PARA REDISCUSSÃO DO MÉRITO DE DECISÕES DESTA CORTE EM SEDE DE REPERCUSSÃO GERAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. AUSÊNCIA DE RELEVANTE CONTROVÉRSIA CONSTITUCIONAL E DE SUBSIDIARIEDADE. AGRAVO REGIMENTAL NÃO PROVIDO.

1. Flagrante a ausência de subsidiariedade na presente interposição de ADPF que pretende, tão somente, rediscutir o mérito das decisões do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, no âmbito das repercussões gerais nos RREE 594.015 e 601.720 (ADPF 564, Rel. Min. RICARDO LEWANDOWSKI, Decisão Monocrática, DJe de 14/2/2019; ADPF 196, Rel. Min. DIAS TOFFOLI, Decisão Monocrática, DJe de 13/6/2018; ADPF 26, Rel. Min. MARCO AURÉLIO, Decisão Monocrática, DJe de 7/11/2017; ADPF 157, Rel. Min. JOAQUIM BARBOSA, Decisão Monocrática, DJe de 19/12/2008; ADPF 202, Rel. Min. CÁRMEN LÚCIA, Decisão Monocrática, DJe de 2/2/2010).

2. É incabível a utilização de Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental para discussão de tese firmada em julgamento de Repercussão Geral, bem como inadequado o seu uso como atalho recursal para postular diretamente ao SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL a observância, por Tribunais locais, de precedente vinculante estabelecido sob a sistemática da Repercussão Geral. Precedentes.

3. A possibilidade de impugnação de ato normativo municipal (artigo 2º da LC 181/2007 do Município de Campinas) perante o Tribunal de Justiça local, em sede concentrada, tendo-se por parâmetro de controle dispositivo da Constituição estadual, ou mesmo da Constituição Federal, desde que se trate de norma de reprodução obrigatória, caracteriza meio eficaz para sanar a lesividade apontada pela parte, de mesmo alcance e celeridade que a arguição de descumprimento de preceito fundamental perante o

**ADPF 871 / DF**

**SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, em razão do que se mostra desatendido o requisito da subsidiariedade** (art. 4º, § 1º, da Lei 9.882/1999). Precedentes.

4. Agravo regimental a que se nega provimento.” (ADPF 560-AgR/SP, Rel. Min. Alexandre de Moraes; grifei)

Na mesma linha, extraio da ementa de decisão monocrática proferida pelo Ministro Celso de Mello, nos autos da ADPF 100-MC/TO, o que segue:

“A possibilidade de instauração, no âmbito do Estado-membro, de processo objetivo de fiscalização normativa abstrata de leis municipais contestadas em face da Constituição Estadual (CF, art. 125, § 2º) torna inadmissível, por efeito da incidência do princípio da subsidiariedade (Lei 9.882/99, art. 4º, § 1º, o acesso imediato à arguição de descumprimento de preceito fundamental.

É que, nesse processo de controle abstrato de normas locais, permite-se, ao Tribunal de Justiça estadual, a concessão, até mesmo *‘in limine’*, de provimento cautelar neutralizador da suposta lesividade do diploma legislativo impugnado, a evidenciar a existência, no plano local, de instrumento processual de caráter objetivo apto a sanar, de modo pronto e eficaz, a situação de lesividade, atual ou potencial, alegadamente provocada por leis ou atos normativos editados pelo Município.”

Sobre esse aspecto, o Procurador-Geral da República, acertadamente, asseverou que

“[m]edidas judiciais diversas são aptas a sanar a suposta inconstitucionalidade ocasionada pela reeleição de membros da Mesa Diretora da Câmara Municipal de Campo Grande/MS para o mesmo cargo dentro de uma mesma legislatura. Os próprios vereadores da casa legislativa podem, em tese, questionar judicialmente a legitimidade do aludido pleito, por

**ADPF 871 / DF**

exemplo, na via do mandado de segurança.

Não bastasse isso, o ora impugnado art. 20, § 7º, da Lei Orgânica do Município de Campo Grande/MS, que permite a recondução de membro da Mesa Diretora da Câmara Municipal para o mesmo cargo em eleições subsequentes, pode ter sua constitucionalidade questionada na via da representação de inconstitucionalidade a que alude o art. 125, § 2º, da Constituição Federal, notadamente porque as normas constitucionais apontadas como violadas nesta ADPF, os princípios republicano, democrático e da igualdade, são de reprodução obrigatória pelas constituições estaduais.

É firme a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal no sentido de que não cabe arguição de descumprimento de preceito fundamental para impugnar ato normativo municipal passível de questionamento na via do controle de constitucionalidade estadual previsto no art. 125, § 2º, da Constituição Federal, por não atendimento do princípio da subsidiariedade.” (págs. 6-7 do documento eletrônico 29)

Assim, constatando-se que a providência requerida nos autos poderia ser veiculada por outra via, a saber, a ação direta de inconstitucionalidade perante o Tribunal de Justiça local, e não apenas no Supremo Tribunal Federal, entendo inadmissível o uso de ADPF no caso concreto, sob pena de banalizar a jurisdição constitucional concentrada que a Constituição atribui ao STF.

Isso posto, pedindo vênias à Eminente Relatora, com base no art. 4º, § 1º, da Lei 9.882/1999, bem assim com fundamento no art. 21, § 1º, do RISTF, voto por negar seguimento a esta arguição de descumprimento de preceito fundamental.

**PLENÁRIO**

**EXTRATO DE ATA**

**ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 871**

PROCED. : DISTRITO FEDERAL

**RELATORA : MIN. CÁRMEN LÚCIA**

REQTE.(S) : PARTIDO VERDE - PV

ADV.(A/S) : MARCELO DE MOURA BLUMA (18118/MS)

INTDO.(A/S) : CÂMARA MUNICIPAL DE CAMPO GRANDE

ADV.(A/S) : PROCURADOR-GERAL DA CÂMARA MUNICIPAL DE CAMPO GRANDE

**Decisão:** O Tribunal, por maioria, converteu o julgamento da cautelar em definitivo de mérito e julgou parcialmente procedente a arguição de descumprimento de preceito fundamental para fixar interpretação conforme a 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, nos termos do voto da Relatora, vencido o Ministro Ricardo Lewandowski, que negava seguimento à arguição. O Ministro Alexandre de Moraes acompanhou a Relatora com ressalvas. Falou, pela interessada, o Dr. Luis Gustavo Martins Araújo Lazzari, Procurador-Geral da Câmara Municipal de Campo Grande. Plenário, Sessão Virtual de 12.11.2021 a 22.11.2021.

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

Carmen Lilian Oliveira de Souza  
Assessora-Chefe do Plenário