



**Bruno Figueiredo Caceres**

**REELEIÇÃO DAS MESAS DIRETORAS DO PODER  
LEGISLATIVO: como decide o STF nos casos do Congresso  
Nacional e de Assembleias Legislativas?**

**Monografia apresentada à  
Escola de Formação da  
Sociedade Brasileira de Direito  
Público – SBDP, sob orientação  
do Professor Pedro Marques  
Neto.**

**SÃO PAULO**

**2021**

**Resumo:** A presente pesquisa buscou entender como a reeleição dos membros das Mesas Diretores da Câmara dos Deputados, do Senado Federal e das Assembleias Legislativas é tratada pelo STF. O art. 57, § 4º, da CF disciplina especificamente esse assunto na esfera da União, mas esse regramento poderia ser estendido para os Estados? E se tratando da controvérsia no Congresso, qual a importância da literalidade do dispositivo para invalidar práticas legislativas que garantiam a reeleição? O STF poderia controlar os dispositivos regimentais que contrariassem a Constituição? Reconstruindo a jurisprudência do Tribunal acerca da possibilidade de recondução, pude dividi-la em três momentos: (i) discussão da reeleição no âmbito das Assembleias Legislativas com foco sobre a reprodução obrigatória ou não do art. 57, § 4º, da CF nas constituições estaduais; (ii) debate envolvendo as Mesas das Casas Legislativas do Congresso Nacional e a interpretação legislativa do dispositivo, com guinada de posicionamento institucional; (iii) retorno à discussão na esfera dos Estados-membros e suas Assembleias Legislativas com a construção paulatina de nova jurisprudência.

**Acórdãos citados:** Representação 1.245; ADI 792; ADI 793; ADI 1.528-MC; ADI 2.262-MC; ADI 2.371-MC; MS 34.574; ADI 6.524; ADI 6.685; ADI 6.704.

**Palavras-chave:** Supremo Tribunal Federal; Assembleias Legislativas; Congresso Nacional; Mesa Diretora; reeleição.

## **Agradecimentos**

Em primeiro lugar, agradeço aos meus pais, Rogerio e Silvia, e à minha irmã, Gabriela, que me ensinaram o que é o amor e o carinho. Eles sempre me incentivaram a sonhar e a correr atrás dos meus sonhos. Não seria quem sou hoje sem eles e por isso sou eternamente grato.

Também agradeço imensamente à toda minha família, especialmente às minhas avós, Maria Luiza e Lourdes, e ao meu avô Modesto, além de todos os que me criaram e acompanharam desde sempre. Espero que um dia consiga retribuir tudo o que fizeram por mim.

Agradeço também a todos os meus amigos; aos de São Caetano, que conheço desde que nasci, e aos de São Paulo, seja do colegial, da faculdade ou da Atlética, que mesmo tendo conhecido mais tarde, também me ajudaram a chegar até aqui. Nas palavras do Grupo Fundo de Quintal, "a amizade, nem mesmo a força do tempo irá destruir".

Agradeço ao meu orientador, Pedro Marques Neto, por toda a ajuda e atenção dada ao longo do processo de orientação. Mesmo trabalhando em sua tese de doutorado, você sempre se mostrou presente e interessado em me ajudar a desenvolver uma boa pesquisa.

Agradeço também ao meu tutor, Vinicios Javaroni, que se tornou um verdadeiro amigo e me mostrou o caminho das pedras quando comecei a cursar a EFp e de nada sabia.

Agradeço à equipe da Escola de Formação. Mari, Yasser e Joli, foi um prazer imenso ter vivido essa experiência sob uma coordenação tão incrível e atenciosa quanto a de vocês. A admiração que tenho por vocês é enorme.

E agradeço também, por fim, à Turma 24 da EFp, por todas as ideias debatidas ao longo das oficinas e ciclos. Sem a menor dúvida abriram minha mente para novas ideias e me incentivaram a sempre continuar aprendendo.

## Lista de tabelas

**Tabela 1:** universo de pesquisa ----- 18

## Lista de Abreviaturas e Siglas

**ADI:** Ação Direta de Inconstitucionalidade

**AGU:** Advocacia-Geral da União

**Art.:** Artigo

**Câmara:** Câmara dos Deputados

**Casa:** Câmara dos Deputados ou Senado Federal

**CF:** Constituição Federal

**Congresso:** Congresso Nacional

**EC:** Emenda Constitucional

**MC:** Medida Cautelar

**Mesa:** Mesa Diretora

**MS:** Mandado de Segurança

**PGR:** Procuradoria-Geral da República

**PTB:** Partido Trabalhista Brasileiro

**Senado:** Senado Federal

**STF:** Supremo Tribunal Federal

**§:** Parágrafo

**nº:** Número

## Sumário

<b>1. Introdução</b>	<b>9</b>
<b>2. Metodologia</b>	<b>17</b>
2.1. <i>Objetivo da pesquisa</i>	17
2.2. <i>Pergunta de pesquisa</i>	17
2.3. <i>Metodologia de coleta</i>	18
2.4. <i>Metodologia de análise</i>	21
2.5. <i>Justificativa</i>	22
<b>3. Prólogo: reeleição da Mesa Diretora nas Assembleias Legislativas e a recondução após exercício de “mandato-tampão” no Congresso Nacional</b>	<b>23</b>
3.1. <i>A pedra fundamental: Representação 1.245/RN</i>	24
3.1.1. Da replicação da norma constitucional nas constituições estaduais	-- 26
3.1.2. Da interpretação da regra constitucional	26
3.1.3. Primeiras conclusões	26
3.2. <i>Construção e consolidação jurisprudencial: ADIs 792, 793, 1.528, 2.262 e 2.371</i>	27
3.2.1. ADI 793/RO	27
3.2.2. ADI 792/RJ	29
3.2.3. MC-ADI 1.528/AP	32
3.2.4. MC-ADI 2.262/MA	34
3.2.5. MC-ADI 2.371/ES	37
3.3. <i>Prenúncio das mudanças: MC-MS 34.574/DF e MS 34.574/DF</i>	38
3.3.1. Medida cautelar	39
3.3.2. Julgamento de mérito	42

3.3.3. Relevância do caso -----	42
<b>4. Mudanças: ADI 6.524/DF como ponto de virada -----</b>	<b>43</b>
4.1. <i>Manifestações dos atores: PTB, Senado Federal, AGU e PGR -----</i>	43
4.1.1. Partido Trabalhista Brasileiro: petição inicial -----	43
4.1.2. Senado Federal: manifestação -----	45
4.1.3. Advocacia-Geral da União: parecer -----	48
4.1.4. Procuradoria-Geral da República: parecer -----	51
4.2. <i>Debate do acórdão -----</i>	53
4.2.1. Questão de autoridade: quem interpreta? -----	54
4.2.2. Questão de hermenêutica: como se interpreta? -----	56
4.2.2.1. Corrente minoritária: possibilidade de uma única recondução sucessiva independentemente da legislatura -----	57
4.2.2.2. Corrente majoritária: proibição da reeleição -----	65
4.2.2.2.1. Proibição da reeleição na mesma legislatura ou em outra - -----	66
4.2.2.2.2. Proibição da reeleição somente na mesma legislatura -	68
4.3. <i>Saldo do julgamento -----</i>	72
<b>5. Epílogo: nova jurisprudência? -----</b>	<b>72</b>
<b>6. Conclusões -----</b>	<b>75</b>
<b>7. Referências bibliográficas -----</b>	<b>77</b>



## 1. INTRODUÇÃO

O Poder Legislativo de qualquer ente da federação precisa se organizar internamente para desempenhar seu trabalho de legislador de maneira satisfatória, ordenada e independente. Para tanto, a cada uma das Casas Legislativas de cada ente federado – Câmara dos Deputados e Senado Federal no caso da União, as Assembleias Legislativas nos Estados, e as Câmaras Municipais nos Municípios – é assegurada a competência de redigir seu regimento interno, a “constituição” interna à Casa que ditará seu funcionamento.

A estrutura organizacional é definida neste documento e o órgão mais importante desta estrutura consiste na Mesa Diretora, que, por sua vez, possui como cargo de destaque o de presidente. O presidente de uma Mesa Diretora de uma Casa Legislativa goza de considerável poder uma vez que preside os trabalhos legislativos. No Congresso Nacional, por exemplo, as Mesas Diretoras da Câmara e do Senado são compostas cada qual por um Presidente, dois Vice-Presidentes, quatro Secretários e quatro Suplentes de Secretários. À Presidência de cada competem ainda mais atribuições especiais, como designar a Ordem do Dia das sessões deliberativas<sup>1</sup>, ou seja, um poder de pauta, e decidir as Questões de Ordem<sup>2</sup>, determinando uma interpretação específica do regimento em casos concretos.

E os membros que compuserem a Mesa para um mandato poderiam se reeleger para o mesmo cargo na eleição imediatamente subsequente? O art. 57, § 4º, da CF parece dizer que não. Todavia, a situação não é tão simples, como ilustrado pelo caso da ADI 6.524/DF, que levou justamente esse questionamento ao Supremo Tribunal Federal (STF).

Em 1º de fevereiro de 2019, o Congresso Nacional se reuniu, conforme determina o art. 57, § 4º, CF, para empossar os mais novos deputados e senadores, eleitos no pleito do ano anterior. Após essa sessão inicial, no mesmo dia e em sessão

---

<sup>1</sup> Conforme o previsto no art. 17, I, “o” e “t”, II, “b”, RICD, e no art. 48, VI, RISF.

<sup>2</sup> Conforme o previsto no art. 17, I, “n”, RICD, e no art. 48, XIII, RISF.

subsequente, procedeu cada Casa, ainda segundo o mesmo dispositivo, com a eleição dos membros que comporiam a Mesa Diretora de cada uma delas para o biênio de 2019-2021.

Na Câmara dos Deputados, o Deputado Federal Rodrigo Maia (DEM-RJ) consagrou-se presidente, mesmo estando no comando da Casa desde 14 de julho de 2016, em razão da renúncia ao posto por parte do então deputado Eduardo Cunha. O STF permitiu que Maia concorresse por conta de ter exercido mero mandato-tampão garantido em eleição especial, hipótese sobre a qual silencia a Carta, cabendo às Casas decidir como proceder.<sup>3</sup> No Senado Federal, o Senador da República Davi Alcolumbre (DEM-AP) ganhou a disputa, sendo eleito presidente daquela Casa em um processo marcado por discussões acaloradas acerca do modelo de votação: se os votos seriam abertos ou secretos.<sup>4</sup>

Com o fim dos respectivos mandatos chegando em 2021, suscitou-se um debate sobre a possibilidade de recondução tanto de Maia quanto de Alcolumbre à Presidência de cada uma de suas respectivas Casas na eleição subsequente. A situação política do país encontrava-se fragilizada em função do agravamento da pandemia em território nacional e a inação do Executivo em combatê-la, Poder esse com o qual Maia e Alcolumbre não estavam inteiramente alinhados.<sup>5</sup> Não se podia cogitar, entretanto, uma recondução apenas para os cargos de presidente, mas, sim, para todos aqueles que compõe a Mesa Diretora; não seria possível desmembrar o dispositivo constitucional para permitir a recondução de um dos cargos da Mesa e negá-la aos outros. O que jaz por trás disso é, portanto, uma questão mais ampla: é possível a recondução de membros da Mesa na eleição que se segue ao término do mandato?

---

<sup>3</sup> CARAM, Bernardo. Rodrigo Maia é reeleito em primeiro turno presidente da Câmara dos Deputados. G1, 02/02/2019. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/rodrigo-maia-e-reeleito-presidente-da-camara-dos-deputados.ghtml>

<sup>4</sup> DAVI ALCOLUMBRE É ELEITO PRESIDENTE DO SENADO. Migalhas, 02/02/2019. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/quentes/295598/davi-alcolumbre-e-eleito-presidente-do-senado>

<sup>5</sup> BERGAMO, Mônica. Bolsonaro terá de nos aturar por dois anos e vice-versa, dizem Maia e Alcolumbre. Folha de S. Paulo, 10/06/2019. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2019/06/bolsonaro-tera-de-nos-aturar-por-dois-anos-e-vice-versa-dizem-maia-e-alcolumbre.shtml>

No meio do caminho tinha uma pedra; tinha um artigo da Constituição no meio do caminho:

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 (grifos meus).<sup>6</sup>

O texto constitucional aparenta não deixar margem a interpretações: é proibida a reeleição de membros da Mesa Diretora das Casas para os mesmos cargos nas eleições imediatamente subsequentes. Nos jornais, colunistas secundavam esse entendimento.<sup>7</sup> Na doutrina, os escritos de José Afonso da Silva<sup>8</sup> e Virgílio Afonso da Silva<sup>9</sup> reforçavam essa mesma perspectiva.

---

<sup>6</sup> Vale explicitar o que significa uma “legislatura”, isto é, qual o período que ela compreende. Nos termos do art. 44, parágrafo único, da CF:

Art. 44. O Poder Legislativo é exercido pelo Congresso Nacional, que se compõe da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

Parágrafo único. Cada legislatura terá a duração de quatro anos.

<sup>7</sup> Nesse sentido, apenas para citar alguns: ALMEIDA, Eloísa Machado de. Julgamento do STF sobre reeleição no Congresso pode indicar que não importa o que a Constituição diz. Folha de S. Paulo, 05/12/2020. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2020/12/julgamento-no-stf-pode-indicar-que-nao-importa-o-que-a-constituicao-diz.shtml>.

BOGHOSSIAN, Bruno. Veto à reeleição foi incluído na Constituição de maneira explícita. Folha de S. Paulo, 04/12/2020. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2020/12/veto-a-reeleicao-no-congresso-foi-incluido-na-constituicao-de-maneira-explicita.shtml>.

FALCÃO, Joaquim. Análise: Reeleição no Congresso, pode ou não pode?. O Estado de S. Paulo, 05/12/2020. Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,analise-reeleicao-no-congresso-pode-ou-nao-pode,70003540620>.

<sup>8</sup> “Fica a questão de saber se isso [a vedação à reeleição] só vale dentro de uma mesma legislatura, ou se também se aplica na passagem de uma para outra. O texto proíbe recondução para o mesmo cargo na eleição imediatamente subsequente; para nós isso significa, também, proibir a reeleição de membros da última Mesa de uma legislatura para a primeira da seguinte” (grifos meus). In: *Curso de Direito Constitucional Positivo*, p. 517.

<sup>9</sup> “A Constituição veda a reeleição para o mesmo cargo na eleição imediatamente subsequente (art. 57, § 4º). Embora o texto constitucional seja claro no sentido de não permitir que os integrantes das mesas da Câmara e do Senado, especialmente seus presidentes, exerçam dois mandatos consecutivos, as duas casas têm aceitado a recondução se esta ocorrer em legislaturas distintas, ou seja, os presidentes da Câmara e do Senado na segunda metade de uma mesma legislatura poderiam ser reeleitos para o

No STF, no entanto, a disputa sobre a possibilidade de recondução foi decidida no último voto na ADI 6.524/DF, julgada em 15.12.2020: faltou um ministro para que a corte decidisse em sentido diametralmente oposto ao que era amplamente defendido pela doutrina e pela sociedade civil, no sentido de permitir a reeleição, contrariando um entendimento pautado pela literalidade. Em *off*, há quem diga até que esse era o resultado esperado, no que seria um 7 a 5 que ignoraria a letra fria da Constituição, privilegiando um entendimento sistemático do artigo.<sup>10</sup> Apesar de derrotada, a corrente minoritária encontrava-se forte, tendo seguido a mesma linha dos pareceres da Procuradoria-Geral da República (PGR) e da Advocacia-Geral da União (AGU), aduzindo que a recondução seria possível. O Senado Federal, também chamado a se manifestar, não divergiu destas duas instituições.

A controvérsia girou em torno de disposições dos regimentos internos de cada Casa Legislativa e da interpretação que se desejava conferir a elas. Um dos quais o art. 5º, *caput*, e § 1º, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD), que prevê:

Art. 5º Na segunda sessão preparatória da primeira sessão legislativa de cada legislatura, no dia 1º de fevereiro, sempre que possível sob a direção da Mesa da sessão anterior, realizar-se-á a eleição do Presidente, dos demais membros da Mesa e dos Suplentes dos Secretários, para mandato de dois anos, vedada a recondução para o mesmo cargo na eleição imediatamente subsequente.

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

---

mesmo cargo na primeira metade da legislatura seguinte. Sobre a vedação absoluta de reeleição para um período subsequente na mesma legislatura não há qualquer dúvida” (grifos meus). In: *Direito Constitucional Brasileiro*, p. 427-428.

<sup>10</sup> Trazendo à luz esses bastidores de Brasília: CHAIB, Julia. Tese que pode favorecer reeleição de Alcolumbre e Maia ganha força no STF. Folha de S. Paulo, 12/10/2020. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2020/10/tese-que-pode-favorecer-reeleicao-de-alcolumbre-e-maia-ganha-forca-no-stf.shtml>

SABINO, Mario. A reeleição de Alcolumbre e Maia tem nome: golpe branco. O Antagonista, 02/12/2020. Disponível em: <https://www.oantagonista.com/brasil/a-reeleicao-de-alcolumbre-e-maia-tem-nome-golpe-branco/>

Percebe-se, em relação ao *caput* e ao § 1º deste artigo, a permissão para membro da Mesa da Câmara disputar a eleição “imediatamente subsequente” se esta ocorrer em nova legislatura, restando a vedação apenas em caso de reeleição dentro de uma mesma.

O outro dispositivo consistia no art. 59 do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), que determina:

Art. 59. Os membros da Mesa serão eleitos para mandato de dois anos, vedada a reeleição para o período imediatamente subsequente.

Nota-se que o conteúdo do dispositivo do regimento interno desta Casa não violaria o previsto no art. 57, § 4º, da CF; pelo contrário, iria ao seu encontro. Porém, a interpretação que já permitia a reeleição para cargos da Mesa em eleições realizadas em legislaturas distintas, tomando-a como implícita no texto constitucional, baseia-se naquela do Parecer nº. 555, de 1998, da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) do Senado, que entendeu que

Quando a expressão final do § 4º do art. 57 da Constituição Federal (assim também a do *caput* do art. 59 do Regimento Interno do Senado Federal) veda a recondução de membro da Mesa para o mesmo cargo, no período imediatamente subsequente, ela está vedando a recondução de membro da mesa eleito no primeiro ano da legislatura para o período que se inicia no terceiro ano da legislatura.

Outrossim, aquela expressão configura uma restrição de direito e restrições de direito (em especial as que dizem respeito a inelegibilidades) devem ser interpretadas restritivamente e não extensivamente.

Resta, então, claro que os dispositivos regimentais da Câmara e do Senado autorizam, expressamente ou não, a prática legislativa consolidada de recondução para cargo da Mesa em eleições subsequentes, desde que em diferentes legislaturas, afastando, tacitamente, a literalidade e generalidade da vedação constante do art. 57, § 4º, da CF, em prol de uma leitura distinta considerando outros aspectos além

da letra fria da lei – considerando, sobretudo, a interpretação legislativa do dispositivo.<sup>11 12 13</sup>

Mas a história do STF com a reeleição das Mesas não começou com essa ação. Desde 1986, ainda sob a vigência da Constituição de 1969, o Tribunal vinha consolidando uma jurisprudência a respeito do assunto. Entretanto, os casos julgados eram todos relativos à prática recorrente de reeleição de Mesas de Assembleias Legislativas, isto é, a instância legislativa dos Estados-membros. O dispositivo constitucional do art. 57, § 4º, especificava as Casas do Congresso como seu âmbito de incidência, donde surgiu a pergunta: os Estados-membros deveriam reproduzi-lo obrigatoriamente em suas constituições para vedar em suas Assembleias a reeleição? Qual era a natureza da vedação constitucional? Como ela deveria ser interpretada?

Somada a essas perguntas, surgiu outra, ambientada em uma das Casas do Congresso, a Câmara, indagando o STF se a proibição à recondução aquele membro

---

<sup>11</sup> Voz aparentemente isolada defendendo a mutação constitucional da norma, o único texto que encontrei foi o artigo “Podem ser reeleitos os presidentes da Câmara e do Senado?”, de Roberta Simões Nascimento, no JOTA, publicado em 12/08/2020. Como argumento principal, a autora diz: “Nesse contexto [de reconduções em legislaturas distintas], parece estar-se diante de uma tensão entre a Constituição formal escrita de 1998 e os fatos sobre os quais seu texto se projeta, isto é, a Constituição da realidade em 2020. As práticas parlamentares parecem ter mudado o sentido do texto constitucional do art. 57, § 4º, da CF, e resta saber se, na substância, essa mutação é constitucional ou não. Não é novidade que a Constituição não se esgota em seu texto e que os órgãos legislativos estão autorizados a interpretá-la, fixando seu significado e alcance, pela aprovação de emendas à Constituição e de leis que a completam. Contudo, a interpretação constitucional legislativa não se dá somente por meios formais ou por intermédio do processo legislativo. O costume parlamentar – ainda de modo sub-reptício – também pode, pouco a pouco, conferir nova aplicação às normas constitucionais, inclusive por exigências de ordem prática (como ilustram as vacâncias acima mencionadas). Disso, resultariam mutações constitucionais, cujo lastro democrático em concreto adviria da qualidade, detida pelos legisladores, de representantes da sociedade” (grifos meus). Daí surgiria, segundo a autora, a possibilidade de recondução dentro da mesma legislatura. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/defensor-legis/podem-ser-reeleitos-os-presidentes-da-camara-e-do-senado-12082020>

<sup>12</sup> Seguindo a linha de valorizar a interpretação legislativa, juristas como Michel Temer e Celso Bastos também defenderam, em artigos publicados na Folha de S. Paulo em dezembro de 1998, a possibilidade de recondução dos membros da Mesa em legislaturas subsequentes, desde que distintas. Disponível em, respectivamente: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniao/fz14129809.htm> e <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniao/fz05129810.htm>

<sup>13</sup> André Tavares, em sua obra *Curso de Direito Constitucional*, apresenta o mesmo entendimento: “A vedação de recondução é para o mesmo cargo apenas. É plenamente admissível a reeleição para outro cargo, ainda que da mesma Mesa, no período imediatamente seguinte. Outra discussão que se verificou na doutrina dizia respeito ao período dentro do qual estaria vedada a referida reeleição. Ficou assente o entendimento (na praxes do Congresso Nacional) de que a restrição só poderia aplicar-se dentro da mesma legislatura” (grifos meus), p. 1.238.

que queria ser reeleito após exercício de “mandato-tampão”. E depois seria ajuizada a ADI 6.524/DF, cujo teor reconstruí acima, e que poderia reformar a jurisprudência até então construída pelo Tribunal.

E quanto à vedação, inserida pelo constituinte originário, e reproduzida nos regimentos internos das Casas da recondução na eleição seguinte dentro de uma mesma legislatura? Se os dispositivos infraconstitucionais questionados na ADI 6.524/DF parecem conseguir manter essa proibição, então por que o pedido de interpretação conforme feito ao Tribunal? Chega-se, dessa forma, a outra questão central do debate: o controle pelo Judiciário de atos *interna corporis* do Legislativo.

Nikolay Henrique Bispo define os atos parlamentares como aqueles atos de “dentro dos corpos” – no caso, do corpo Legislativo – que delimitam a linha que o controle de constitucionalidade do STF não pode ultrapassar.<sup>14</sup> Nesse sentido, afirma:

(...) o que há é um grande embate sobre o impacto que a decisão de efetuar o controle de constitucionalidade do ato pode causar no sistema político nacional. Sendo assim, a preocupação não é, exatamente, com sua competência constitucional de análise do ato, mas sim com o impacto que sua decisão de afirmar sua competência para controlar a constitucionalidade do ato causará no sistema político e na sociedade (BISPO, 2021, p. 8).

Ao desenvolver a sua pesquisa empírica, o autor verificou que, tratando-se de atos *interna corporis* da espécie administrativo-político, como os que disciplinam as eleições das Mesas Diretoras, o Tribunal não controlou a constitucionalidade de nenhum, desde que “proferido para regulamentar os trabalhos, dentro dos limites de competência e fundamentado em RI, com eficácia interna, e que não tenha problemas formais de desrespeito à CF”<sup>15</sup>. O caso da ADI nº. 6.524/DF caracterizaria uma exceção a essa regra pelos regimentos, em tese, violarem a Constituição? Ou teria o STF se utilizado do instrumento de interpretação conforme para definir e controlar o

---

<sup>14</sup> BISPO, Nikolay Henrique. *O STF no controle dos atos parlamentares interna corporis*. Monografia EFp 2012, p. 2-10.

<sup>15</sup> Idem, p. 20-22.

significado de norma *interna corporis*, impondo seu entendimento e interferindo no Legislativo? Como o Tribunal decidiu sobre isso nos outros casos?

O intuito desta pesquisa é a análise das discussões sobre como o STF entende a possibilidade de reeleição dos membros da Mesa Diretora das Casas do Congresso e das Assembleias Legislativas, tendo como foco a interpretação conferida pelo Tribunal ao art. 57, § 4º, da CF, que lido literalmente vedaria a recondução.

Antes de efetivamente começar a estudar o tema, apresentarei a metodologia empregada para o desenvolvimento do trabalho, desde o seu objetivo, passando pela pergunta de pesquisa e culminando na delimitação de um universo de ações e dos critérios gerais de análise empregados na leitura de cada uma, seguida da justificativa da importância de se estudar esse tema.

Em seguida, iniciarei a reconstrução da jurisprudência do STF, dissecando cada um dos casos, a partir da Representação 1.245/RN cujas soluções se encadearam para pacificar um entendimento comum do Tribunal, ainda que nem sempre unânime. Destacarei a interpretação inicial do dispositivo constitucional e outro tema principal desta etapa da discussão: a reprodução compulsória da vedação à recondução nas constituições estaduais e regimentos internos de Assembleias Legislativas. Dentro dessa mesma seara "histórica", apresentarei o MS 34.574/DF, primeiro caso questionado judicialmente envolvendo reeleição da Mesa no âmbito do Congresso Nacional, ainda que em situação excepcional de possibilidade recondução de membro da Mesa que exerceu "mandato-tampão".

Passarei então à ADI 6.524/DF, que fez com que o STF enfrentasse pela primeira vez a possibilidade de reeleição da Mesa das Casas do Congresso permitida por dispositivos regimentais e esclarecesse se a interpretação permissiva seria constitucional ou não. Ela representou um marco jurisprudencial por reformular entendimentos até então sustentados pelo Tribunal.

Por fim, concluirei com a apresentação das ADIs 6.685/MA e 6.704/GO para verificar se de fato o STF mudou sua orientação a respeito do tema desde a ADI 6.524/DF, construindo nova jurisprudência.



## **2. METODOLOGIA**

### **2.1. Objetivo da pesquisa**

Esta pesquisa tem como escopo analisar a discussão travada no STF sobre a possibilidade de reeleição da Mesa Diretora no âmbito do Congresso Nacional e das Assembleias Legislativas, para determinar a interpretação conferida à questão pelo Tribunal com base no art. 57, § 4º, da CF. Trata-se, portanto, de um estudo de jurisprudência com o intuito de identificar a forma pela qual o STF desempenha seu papel de último intérprete da Constituição quanto a esse tema, além de permitir uma compreensão sobre as mudanças de entendimento ocorridas ao longo dos anos.

### **2.2. Pergunta de pesquisa**

Definido o tema e o objetivo do trabalho, esta pesquisa busca responder à seguinte pergunta de pesquisa

**Como o STF interpreta a possibilidade de reeleição da Mesa Diretora, prevista no art. 57, § 4º, da Constituição Federal, no Congresso Nacional e nas Assembleias Legislativas?**

Partindo da pergunta de pesquisa, foram pensadas algumas subperguntas destinadas a auxiliar na resposta da principal, sejam elas:

- (i) Como as razões extraídas, quando avaliadas de forma conjunta, interpretaram o texto da Constituição?

- (ii) De que forma foram abordados – caso tenham sido – a separação de Poderes e os atos *interna corporis* pelos ministros e pelas ministras?
- (iii) Houve a utilização de julgados anteriores semelhantes para fundamentar as decisões? De que modo isso ocorreu?

### **2.3. Metodologia de coleta**

Ao delimitar meu universo de pesquisa, detive-me às decisões do STF que tratavam especificamente do tema da reeleição das Mesas Diretoras, objeto deste estudo. Inicialmente pesquisaria apenas as decisões envolvendo as Casas Legislativas do Congresso Nacional, mas após perceber que existiam poucas e que parte da discussão se estendia para o âmbito dos Estados, expandi o universo para englobar as relativas a Assembleias Legislativas, que recorrentemente apareceram na etapa de pesquisa – retomarei isso adiante.

Em um primeiro momento, quis limitar a pesquisa a decisões do STF em ações de controle concentrado de constitucionalidade (ADI, ADO, ADPF e ADC), de modo a entender o comportamento institucional adotado pelo Tribunal como um todo, e não um somatório de comportamentos individuais que poderiam variar de ministro para ministro e nada indicar a respeito do posicionamento do STF enquanto instituição. Entretanto, incluí dois casos que fugiram a essa limitação inicial.

Por fim, tentei limitar o universo a casos julgados desde 1988, sob a vigência da atual Constituição Federal. Assim poderia compreender melhor a interpretação do STF sobre um dispositivo ainda vigente e que demanda obediência enquanto regra constitucional. Um caso, todavia, desrespeitava esse recorte temporal e acabou por ser incluído.

Para coletar as decisões, utilizei o site do Tribunal ([www.stf.jus.br](http://www.stf.jus.br)). Para encontrar os processos específicos a respeito do tema reeleição das Mesas Diretoras, selecionei o campo “Jurisprudência” na página inicial.

Utilizei como primeiro termo de busca “recondução E mesa diretora”, obtendo o resultado de 10 acórdãos. Em seguida, utilizei o termo de busca “reeleição E mesa diretora”, que me retornou 15 acórdãos. Para garantir que não havia perdido nenhuma decisão colegiada em função das chaves de pesquisa, realizei uma última filtragem com os termos “recondução E mesa” e “reeleição E mesa”, que trouxeram 12 e 24 acórdãos, respectivamente.

A partir de breve leitura das ementas, pude realizar uma filtragem das decisões que interessavam à pesquisa e atendiam aos recortes inicialmente previstos, excluindo os acórdãos repetidos. O universo de pesquisa então contava com 1 acórdão: ADI 6.524.

Entretanto, ao iniciar a leitura dessas decisões colegiadas, verifiquei que alguns acórdãos que haviam aparecido nos resultados de pesquisa, mas não tinham sido juntados ao universo de pesquisa, eram citados recorrentemente pelos ministros como marcos importantes no tratamento dado pelo STF à reeleição das Mesas. Essa constatação fez com que eu revisse os recortes iniciais e expandisse o universo para englobar tais decisões.

Notei que o recorte “espacial” inicial, focando no Congresso Nacional, contaria com poucas decisões que não espelhariam o caminho trilhado pelo Tribunal na consolidação de sua jurisprudência sobre a matéria. A recondução no âmbito das Assembleias Legislativas era importante para poder responder adequadamente à pergunta de pesquisa, o que me levou a acrescentar as ADIs 792, 793, 1.528-MC, 2.262-MC e 2.371-MC ao universo, além das ADIs 6.685 e 6.704, que tratavam de Assembleias, mas a partir da decisão sobre o Congresso na ADI 6.524. O recorte temporal foi flexibilizado para incluir a Representação 1.245, julgada em 1986, na vigência da Constituição de 1969, constantemente referida nas ADIs 792 e 793 como inauguradora da jurisprudência do STF a respeito da interpretação do art. 57, § 4º, da CF, tratando entendimento que se manteve mesmo com a promulgação da Constituição de 1988. Expandi o recorte referente ao comportamento institucional, de estudar apenas acórdãos, e do tipo de ação, de incluir apenas ações concentradas, para contemplar o MS 34.574 e sua medida cautelar, decisão monocrática citada em

todas as manifestações dos atores envolvidos na ADI 6.524 e por todos os ministros e ministras que votaram nesse julgamento, atestando a necessidade de sua inclusão.

Desta forma, após coletar e organizar as decisões colegiadas do STF sobre o tema, cheguei ao seguinte universo de pesquisa, organizado cronologicamente por data de julgamento:

Rp 1245	Questiona norma do regimento interno da ALERN que permitem reeleição de membro da Mesa para cargo diverso
ADI 792	Questiona norma da Constituição do Estado do Rio de Janeiro que permite a reeleição de membro da Mesa
ADI 793	Questiona norma da Constituição do Estado de Rondônia que permite a reeleição de membro da Mesa para o mesmo cargo dentro da mesma legislatura
ADI 1528-MC	Questiona norma da Constituição do Estado do Amapá que permite a reeleição de membro da Mesa
ADI 2262-MC	Questiona norma da Constituição do Estado do Maranhão que permite a reeleição de membro da Mesa
ADI 2371-MC	Questiona norma da Constituição do Estado do Espírito Santo que permite a reeleição de membro da Mesa para o mesmo cargo na eleição imediatamente subsequente
MS 34574-MC e MS 34574	Questiona a possibilidade de membro da Mesa de Casa do Congresso Nacional concorrer a reeleição após exercício de "mandato-tampão"
ADI 6524	Busca conferir interpretação conforme à Constituição a dispositivos regimentais das Casas do Congresso Nacional que violariam a regra do art. 57, § 4º, da CF

ADI 6685	Questiona normas da Constituição do Estado do Maranhão e do regimento interno da ALEMA que permitem a reeleição de membro da Mesa
ADI 6704	Questiona normas da Constituição do Estado de Goiás e do regimento interno da ALEGO que permitem a reeleição de membro da Mesa para o mesmo cargo na mesma legislatura

*Tabela 1: universo de pesquisa*

Com essa divisão, busquei apresentar como o STF decidia os casos envolvendo o art. 57, § 4º, da CF, no âmbito de Assembleias Legislativas, consolidando jurisprudência, para então cotejar com a discussão do MS 34.574, envolvendo o Legislativo federal, dissecar a ADI 6.524, ponto de virada, e então analisar a possível mudança jurisprudencial que esta ação acarretou.

#### **2.4. Metodologia de análise**

Com estes parâmetros em mente, todas as decisões recolhidas em tabelas de Word com (i) o número da ação no STF; (ii) a data de julgamento; (iii) o ministro relator; (iv) um breve resumo dos fatos; (v) a decisão proferida; (vi) precedentes citados, se citados.

Os parâmetros gerais de análise fixados foram: (i) identificar a razão de decidir dos votos dos ministros e ministras;<sup>16</sup> (ii) verificar as razões de decidir das correntes minoritária e majoritária, analisando se formam um bloco único ou se são esparsas; (iii) entender o que o STF entendeu como separação de Poderes no caso; (iv)

---

<sup>16</sup> Como referência teórica para tanto, utilizarei os trabalhos de Conrado Hübner Mendes e Rubens Glezer sobre *ratio decidendi*, que constam da bibliografia.

compreender e classificar a interpretação realizada pelos Ministros e Ministras no julgado.

Em relação à ADI 6.524/DF, dada a sua centralidade para o debate, optei por relatar também as manifestações dos atores envolvidos no processo, desde os argumentos utilizados pelo proponente da ação, o Partido Trabalhista Brasileiro, até aqueles levantados pelas partes que se manifestaram no processo (Senado Federal, Advocacia-Geral da União, Procuradoria-Geral da República), reconstruindo-o em sua totalidade.

## **2.5. Justificativa**

O tema, por englobar a dinâmica entre os Poderes Legislativo e Judiciário e como as relações entre ambos se dão, pode servir de base para uma análise da separação de Poderes no Brasil atual – enquanto tema relativo à autonomia do Legislativo para decidir a forma da eleição dos integrantes de seus órgãos diretores e o controle realizado pelo órgão de cúpula do Judiciário.

Além disso, consistindo em pesquisa empírica de estudo de jurisprudência, ela se revela relevante na medida em que proporciona um grau de compreensão dos argumentos que levam a um posicionamento específico do STF frente à Constituição, permitindo a identificação dos ângulos sob os quais o STF enxerga a interpretação constitucional de artigo que dialoga com cláusula pétrea – no caso, a da separação de Poderes. Entender o modo pelo qual a Suprema Corte interpreta a Constituição em casos não só que lidam com valores eleitos como imutáveis pelo constituinte originário, mas que possuem uma objetividade textual notória pode fornecer subsídios para futuros estudos sobre métodos interpretativos e argumentativos da Corte.

Assim, julgo que a presente pesquisa se insere em uma agenda de pesquisa voltada ao estudo da contemporânea separação de Poderes e dos métodos de interpretação constitucionais adotados pelo STF.

### **3. PRÓLOGO: reeleição da Mesa Diretora nas Assembleias Legislativas e a recondução após exercício de “mandato-tampão” no Congresso Nacional**

#### **3.1. A pedra fundamental: Representação 1.245/RN**

A Representação 1.245/RN é anterior à Constituição de 1988, tendo sido julgada em 15.10.1986, sob o manto da Constituição de 1967, após as reformas introduzidas por sucessivas Emendas Constitucionais (EC), especialmente a EC 01/69. Em função disso, adotarei a denominação de Constituição de 1969 para esse documento constitucional deste ponto em diante.<sup>17</sup>

A representação questionava o art. 9º, § 1º, do Regimento Interno da Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Norte (ALERN), que dispunha que seria de dois anos o mandato para membro da Mesa, proibida a reeleição, não se estendendo a vedação à eleição para cargo diverso.

A Constituição Federal vigente à época, a de 1969, comportava dispositivo que, em tese, estaria sendo afrontado pela norma regimental da ALERN: o art. 30, parágrafo único “f”<sup>18</sup>, que previa dois anos de mandato para membro da Mesa das Casas do Congresso, proibida a reeleição. A Representação 1.245/RN questionava justamente a compatibilidade entre a regra constitucional e a regimental.

O objetivo inicial do art. 30 da CF era o de “regular o funcionamento das duas Câmaras do Congresso Nacional”<sup>19</sup>, controle desejado em um cenário de golpe militar

---

<sup>17</sup> Reformada quase que por completa pela EC nº. 1/69, foi a EC nº. 22/82 que alterou o art. 30 da Constituição de 1967, transformando a alínea “h” de seu parágrafo único na “f” – o art. 30, parágrafo único, “f”, CF, consiste justamente no dispositivo supostamente desrespeitado nesta Representação.

<sup>18</sup> Art. 30. A cada uma das Câmaras compete elaborar seu regimento interno, dispor sobre sua organização, polícia e provimento de cargos de seus serviços.

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

f) será de dois anos o mandato para membro da Mesa de qualquer das Câmaras, proibida a reeleição.

<sup>19</sup> Representação 1.245/RN, Min. rel. Oscar Corrêa, j. 15.10.1986, p. 23.

no qual o Executivo buscava subjugar e apequenar o Legislativo. O Ministro Relator Oscar Corrêa conjectura que a regra adviria de um desejo de incentivar a rotatividade entre os parlamentares membros da Mesa, em função de a prática congressional apresentar repetições constantes na composição de seu órgão diretivo, reeleições que os deputados e senadores “conseguiram à custa de favores indébitos, os quais convinha coibir”.<sup>20</sup>

Nos termos do Ministro Oscar Corrêa, nesta Representação surgiu “a dúvida sobre o verdadeiro alcance da interpretação da norma [constitucional] no que diz respeito a dois aspectos: I – se se aplica aos Estados; II – se proíbe a reeleição, isto é, a nova eleição para o mesmo cargo ocupado, ou se veda a eleição para qualquer outro cargo da Mesa a quem dela já participe”<sup>21</sup>. Ora, a disposição constitucional que vedava a reeleição das Mesas do Congresso deveria ser aplicada nas Mesas das Assembleias Legislativas? E a vedação englobaria apenas o mesmo cargo ou qualquer outro da Mesa?

A partir destes aspectos será desenvolvida a argumentação dos ministros relator e Carlos Madeira, os únicos que proferiram votos, convergentes, seguidos unanimemente pelos seus pares. Analisemos cada um deles.

### **3.1.1. Da replicação da norma constitucional nas constituições estaduais**

Os incisos do art. 13, da CF elencam os princípios da Constituição Federal que as Cartas Estaduais hão de seguir obrigatoriamente.<sup>22</sup> Já a expressão “no que couber”

---

<sup>20</sup> Representação 1.245/RN, Min. rel. Oscar Corrêa, j. 15.10.1986, p. 23.

<sup>21</sup> Em seu parecer, o então Procurador-Geral da República, que em poucos anos ingressaria no STF, Sepúlveda Pertence, denomina o aspecto I de “questão prejudicial de mérito”, e o aspecto II de “questão de fundo”, nomenclaturas que ilustram bem os pontos centrais do debate.

<sup>22</sup> Art. 10. A União não intervirá nos Estados, salvo para:

(...)

VII - exigir a observância dos seguintes princípios:

a) forma republicana representativa;



trazida pelo art. 200, da CF<sup>23</sup>, mostra-se vaga, devendo ser realizado um exame caso a caso para verificar se uma disposição constitucional deve ser incorporada ou não às constituições dos Estados-membros. Em outras palavras, aqueles princípios cabem e devem ser incorporados; estes, apenas se couberem devem sê-lo.

Em seu voto, o Ministro Relator Oscar Corrêa entendeu não ser obrigatória a reprodução da norma do art. 30, parágrafo único, "f", da CF. Na sua visão, caso replicada, a vedação à reeleição dificultaria a efetivação da regra constante do art. 30, parágrafo único, "a", da CF<sup>24</sup>: a proporcionalidade dos partidos nas comissões, inclusive na Comissão Diretora, a Mesa. Isso porque "os partidos de menor representação poderiam – especialmente nas Assembleias de número mais reduzido de deputados – acabar não se representando, vedada tão amplamente a eleição para outro cargo da Mesa".<sup>25</sup> Reforçando essa posição, o relator interpreta o rol de princípios obrigatoriamente reproduzíveis do art. 13 de maneira restritiva, de modo que se o constituinte quisesse ter incluído a vedação à reeleição aí, poderia muito bem tê-lo feito; se não o fez, é porque não era sua intenção. As restrições não elencadas no art. 13 "ficaria[m] à discricção das Constituições estaduais, na autonomia que lhes deve ser reservada no regime federativo", cujo renascimento dependeria muito do STF, segundo o ministro.<sup>26</sup>

Assim, para o relator do caso, o disposto no art. 30, parágrafo único, "f", da CF, "não é compulsoriamente aplicável aos regimentos internos das Assembleias Legislativas dos Estados-membros (...), porque não se trata de princípio essencial ao qual devam os Estados obediência", julgando a Representação improcedente.

O Ministro Carlos Madeira segue raciocínio similar e chega às mesmas conclusões por razões semelhantes. Para ele, o conteúdo do art. 30, parágrafo único,

---

Art. 13. Os Estados organizar-se-ão e reger-se-ão pelas Constituições e leis que adotarem, respeitados dentre outros princípios estabelecidos nessa Constituição, os seguintes:

I - os mencionados no item VII do artigo 10;

<sup>23</sup> Art. 200. As disposições constantes desta Constituição ficam incorporadas, no que couber, ao direito constitucional legislado dos Estados.

<sup>24</sup> Art. 30, parágrafo único, a) na constituição das comissões, assegurar-se-á, tanto quanto possível, a representação proporcional dos partidos nacionais que participem da respectiva Câmara.

<sup>25</sup> Representação 1.245/RN, Min. rel. Oscar Corrêa, j. 15.10.1986, p. 27.

<sup>26</sup> Representação 1.245/RN, Min. rel. Oscar Corrêa, j. 15.10.1986, p. 33.

“f”, da CF, impunha limitações ao Poder Legislativo da União, ou seja, tão somente à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal. A ALERN, ao alterar o seu regimento interno e permitir a eleição a outro cargo, vedando apenas a reeleição para o mesmo cargo antes ocupado, “agiu dentro de seus poderes, corrigindo o que a regra regimental acrescentou na incorporada feita por força do art. 200, da CF”.<sup>27</sup> Para o ministro, a Assembleia nada mais fez do que adaptou o Direito pátrio a sua realidade através do exercício de sua autonomia, revigorando o princípio do federalismo.

### **3.1.2. Da interpretação da regra constitucional**

A interpretação da alínea “f” do parágrafo único do art. 30, da CF, é abordada apenas pelo Ministro Relator Oscar Corrêa. Ele desenvolve sua argumentação pelo cotejo da regra do art. 30 com a regra do art. 186<sup>28</sup>: ao passo que esta explicita a impossibilidade de reeleição de “qualquer dos seus membros [da Mesa] para a Mesa do período seguinte” e aquela não, percebe-se a intenção do legislador constituinte de permitir a recondução de membro da Mesa para cargo diverso em nova eleição – interpretação seguida pela Câmara e pelo Senado, cujas Mesas já haviam tido membros reeleitos para cargos diversos.

### **3.1.3. Primeiras conclusões**

Portanto, podemos extrair da análise da Representação 1.245/RN uma postura institucional do STF: (i) favorável à não-obrigatoriedade de reprodução da norma constitucional que veda a reeleição aos membros da Mesa Diretora nas constituições estaduais, com base no respeito às peculiaridades e à autonomia de tais entes federativos, efetivando o princípio federalista; (ii) permissiva à reeleição de membro

---

<sup>27</sup> Representação 1.245/RN, Min. rel. Oscar Corrêa, j. 15.10.1986, p. 37.

<sup>28</sup> Art. 186. O mandato das Mesas do Senado Federal e da Câmara dos Deputados, no período que se iniciará em 31 de março de 1970, será de um ano, não podendo ser reeleito qualquer de seus membros para a Mesa do período seguinte.

da Mesa desde que para cargo diverso, em deferência à interpretação e prática legislativas.

### **3.2. Construção e consolidação jurisprudencial: ADIs 792, 739, 1.528, 2.262 e 2.371**

Quase dois anos após o julgamento da Representação 1.245/RN, foi promulgada a Constituição de 1988, que trouxe um dispositivo específico para disciplinar a reeleição das Mesas Diretoras, qual seja, o art. 57, § 4º, da CF. A partir da vigência deste novo texto constitucional, algumas ações diretas de inconstitucionalidade foram propostas com temática análoga àquela da Representação 1.245/RN.

#### **3.2.1. ADI 793/RO**

Das ações propostas, a ADI 793/RO foi a primeira com julgamento de mérito concluído. Julgada em 03.04.1997, tratou da mesma dúvida que a Representação 1.245/RN, mas na moldura da nova ordem jurídica inaugurada em 1988: debruçou-se sobre o art. 57, § 4º, da CF, para investigar se o dispositivo seria de reprodução obrigatória ou não nas constituições estaduais.

A ADI 793/RO teve como objeto dois dispositivos da Constituição Estadual de Rondônia: (i) o art. 29, I, "b", que determinava que "será de dois anos o mandato para membros da Mesa Diretora, sendo permitida a recondução para o mesmo cargo na mesma legislatura"; e (ii) o art. 48, § 1º, I, que estipulava idade mínima para a nomeação dos membros do Tribunal de Contas do Estado, mas omitia a idade máxima para tal ato (art. 48, § 1º, I), prevista na Constituição Federal em seu art. 73, § 1º, I. Ambos os dispositivos foram impugnados por suposta afronta ao texto federal ao

desrespeitarem normas de reprodução obrigatória nos textos estaduais. Para os fins da presente pesquisa, interessa-nos trabalhar apenas com o ponto (i).<sup>29</sup>

No entendimento do Ministro Relator Carlos Velloso, a norma do art. 57, § 4º, da CF, “não constitui um princípio constitucional. Ela é, na verdade, simples regra aplicável à composição das Mesas do Congresso Nacional, norma própria, aliás, do regimento interno das Câmaras”<sup>30</sup>. Ainda, fazendo referência direta ao voto do Ministro Oscar Corrêa, relator da Representação 1.245/RN, o Ministro Carlos Velloso reforça seu entendimento pelo não reconhecimento do dispositivo constitucional como um princípio essencial ao qual os Estados-membros devam obrigatoriamente obediência.<sup>31</sup>

O ministro relator também fundamentou sua decisão no fato significativo de o STF, ao julgar a Representação 1.245/RN na vigência de uma Constituição que consagrava um federalismo centrípeta, mais centralizado, não ter entendido pela reprodução obrigatória da vedação à reeleição prevista no art. 30, parágrafo único, “f”, justamente por não conceber tal princípio no rol dos essenciais à república.<sup>32</sup>

Vale ressaltar que a Representação 1.245/RN é mencionada na ementa do acórdão como precedente para aferir a constitucionalidade do dispositivo que permitia a reeleição na Assembleia Legislativa:

CONSTITUCIONAL. ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA ESTADUAL: MESA DIRETORA: RECONDUÇÃO PARA O MESMO CARGO. Constituição do Estado de Rondônia, art. 29, inc. I, alínea b, com a redação da Emenda Const. Estadual no 3/92. C.F., art. 57, § 4º. (...) I. - A norma do § 4o do art. 57 da C.F. que, cuidando da eleição das Mesas das Casas Legislativas federais, veda a recondução para o mesmo cargo na eleição imediatamente subsequente, não é de reprodução obrigatória nas Constituições dos Estados-membros, porque não se constitui num princípio constitucional estabelecido. II. - Precedente do STF: Rep 1.245-

---

<sup>29</sup> Quanto ao ponto (ii), o Ministro Relator Carlos Velloso, citando apenas o art. 75, da CF, julga a ação procedente para impugnar o art. 48 da Constituição Estadual. Segundo o ministro, o art. 73, § 1º, I, em que se prescreve a exigência de idade máxima para nomeação de membros dos Tribunais de Contas dos Estados, consiste em “norma de reprodução obrigatória nas Constituições estaduais”, conforme determina o art. 75, CF. Daí decorrente a inconstitucionalidade do art. 48, § 1º, I, da Constituição Estadual. ADI 793/RO, Min. rel. Carlos Velloso, j. 03.04.1997, p. 75-76.

<sup>30</sup> ADI 793/RO, Min. rel. Carlos Velloso, j. 03.04.1997, p. 74.

<sup>31</sup> ADI 793/RO, Min. rel. Carlos Velloso, j. 03.04.1997, p. 74-75.

<sup>32</sup> ADI 793/RO, Min. rel. Carlos Velloso, j. 03.04.1997, p. 75.

RN, Oscar Corrêa, RTJ 119/964. (...)" (ADI 793/RO, Rel.: Min. Carlos Velloso, Tribunal Pleno, julgado em 3.4.1997, DJ 16.5.1997).

Apesar de julgar a ação improcedente quanto ao ponto (i), o Ministro Carlos Velloso entende que seria "conveniente e oportuno"<sup>33</sup> as Assembleias Legislativas dos Estados-membros inscreverem a regra do art. 57, § 4º, da CF em seus respectivos regimentos internos. Entretanto, como coloca o próprio ministro, "[a] conveniência, no caso, não gera inconstitucionalidade"<sup>34</sup>.

O ministro relator foi o único a votar neste julgamento, tendo sido seguido unanimemente por seus pares para que se julgasse parcialmente procedente a ADI – com exceção do Ministro Marco Aurélio, ausente na sessão plenária, de acordo com o extrato de ata, e que discordaria deste posicionamento nos julgados seguintes.

Sobre esta ação, é interessante perceber o tratamento dado pelo Ministro Carlos Velloso a cada um dos dispositivos impugnados. Seguindo o precedente inaugurado pela Representação 1.245/RN, ele não entende o princípio da vedação à reeleição como de reprodução obrigatória, mas não elabora os argumentos para sustentar essa posição. Tem-se a impressão de uma mera reprodução de *ratio decidendi* para sedimentação de uma jurisprudência.

### **3.2.2. ADI 792/RJ**

Apesar de ser a segunda ação direta de inconstitucionalidade com o julgamento de mérito concluído, o julgamento da ADI 792/RJ iniciou-se antes, mas estagnou. Nota-se isso com a mudança de posicionamento apresentada pelo Ministro Carlos Velloso ao julgar a medida liminar desta ação e seu mérito<sup>35</sup>, a qual abordarei a

---

<sup>33</sup> ADI 793/RO, Min. rel. Carlos Velloso, j. 03.04.1997, p. 75.

<sup>34</sup> ADI 793/RO, Min. rel. Carlos Velloso, j. 03.04.1997, p. 75.

<sup>35</sup> Tanto a ADI 792 quando a ADI 792-MC apareceram quando da pesquisa para composição do universo de pesquisa; entretanto, por haver julgamento de mérito neste caso, optei por privilegiá-lo.

seguir. Nesta ação também surgem as primeiras dissidências relativas à jurisprudência que vinha se afirmando na Representação 1.245/RN e na ADI 793/RO, expressas pelos Ministros Marco Aurélio e Néri da Silveira, sobre as quais também discorrerei.

Julgada em 26.05.1997, a ADI 792/RJ impugnava a expressão “permitida a reeleição”, contida no inciso II do artigo 99 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, que lia:

Art. 99. Compete privativamente à Assembleia Legislativa:

(...)

II – Eleger os membros da Mesa Diretora, com mandato de dois anos, **permitida a reeleição.** (grifos meus)

Em seu voto, o Ministro Relator Moreira Alves apenas enuncia que a questão constitucional que se coloca na presente ação fora reexaminada havia pouco mais de um mês, em face da Constituição de 1988, pelo plenário do STF, ao julgar a ADI 793.<sup>36</sup> A decisão a que se chegou neste julgamento pretérito, baseada no precedente firmado pela Representação 1.245/RN, de que o art. 57, § 4º, da CF, não seria de reprodução obrigatória pelos Estados-membros em suas constituições por não se tratar de princípio essencial, foi reproduzida na ADI 792/RJ, de modo que o relator julgou-a improcedente.

Divergindo, o Ministro Marco Aurélio entendeu que a regra proibitiva da reeleição, presente no art. 57, § 4º, da CF, “encerra, em si, um princípio constitucional a ser adotado, portanto, pelos Estados”, justificando seu voto pela procedência da ação. Além disso, para ele, o fato de na Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro ser permitida a reeleição da Mesa e em outras Assembleias não, pela ausência de tal previsão nas demais constituições estaduais, tornaria incompreensível a jurisprudência em favor do não reconhecimento da vedação à reeleição como princípio de reprodução compulsória. A autonomia legislativa e governamental dos Estados-

---

<sup>36</sup> ADI 792/RJ, Min. rel. Moreira Alves, j. 26.05.1997, p. 255.

membros deve ser reconhecida, “mas com observância aos princípios da Carta”<sup>37</sup>. Isso porque, tratando-se da composição de um Poder – mais especificamente, da Mesa diretiva de um Poder – “a simetria há de ser respeitada”<sup>38</sup>, de modo a garantir balizas mínimas na organização política entre os diferentes entes federativos.

O Ministro Néri da Silveira seguiu a divergência aberta pelo Ministro Marco Aurélio para também julgar a ação procedente. O ministro argumenta que o princípio da vedação à reeleição da Mesa Diretora das Assembleias Legislativas precisaria ser simétrico ao que veda a reeleição da Mesa Diretora do Congresso Nacional – princípio contido no art. 57, § 4º, da CF –, justamente que nem os Governadores, à época, não podiam ser reeleitos, à semelhança do Presidente da República. A reeleição, segundo o Ministro Néri da Silveira, “está vedada tanto para o Poder Executivo quanto para o Legislativo”<sup>39</sup>. Em sua visão, o sistema de simetria adotado pela Constituição de 1988 na organização dos Poderes do Estado aos Poderes correspondentes no âmbito federal não justificaria a exceção da não reprodução compulsória da vedação à reeleição nos Estados-membros, podendo os Presidentes de Assembleias Legislativas se reelegerem e os das Casas do Congresso Nacional, não. O Ministro Néri da Silveira cita ainda a importância do princípio da renovação do comando das Casas Legislativas, isto é, do princípio da rotatividade, impedindo o comando do corpo legislativo pela mesma pessoa por anos e anos.<sup>40</sup>

O Ministro Carlos Velloso, por sua vez, reformulou o entendimento externado na medida cautelar da ADI 792/RJ<sup>41</sup>, segundo o qual a regra do art. 57, § 4º, da CF, seria de reprodução obrigatória. O ministro diz que após refletir sobre o precedente da Representação 1.245/RN, compreendeu a sua importância enquanto “decisão proferida sob o pálio da Constituição de 1967, com a Emenda Constitucional nº. 1”<sup>42</sup>,

---

<sup>37</sup> ADI 792/RJ, Min. rel. Moreira Alves, j. 26.05.1997, p. 256.

<sup>38</sup> ADI 792/RJ, Min. rel. Moreira Alves, j. 26.05.1997, p. 257.

<sup>39</sup> ADI 792/RJ, Min. rel. Moreira Alves, j. 26.05.1997, p. 258.

<sup>40</sup> ADI 792/RJ, Min. rel. Moreira Alves, j. 26.05.1997, p. 258.

<sup>41</sup> Novamente, não analisei a ADI 792-MC pois privilegiei as decisões de mérito do STF sobre a vedação à reeleição nas ações que as tinham.

<sup>42</sup> ADI 792/RJ, Min. rel. Moreira Alves, j. 26.05.1997, p. 259.

obrigando os Estados-membros a observar o processo legislativo federal. A regra, apesar de conveniente, não seria de reprodução obrigatória. Ainda, ele se reportou às suas razões de decidir apresentadas na ADI 793/RO para concluir pela não obrigatoriedade da reprodução da vedação e pela improcedência da ação.<sup>43</sup>

Desta ADI, extrai-se que o entendimento que vinha sendo construído pelo STF quanto a esse tema, com votações unânimes, começa a ser questionado por alguns ministros, que plantam as sementes para a virada jurisprudencial representada pela ADI 6.524/DF. E os pontos trazidos para sustentar a tese de não reprodução obrigatória nesta ação são reproduções dos argumentos da Representação 1.245/RN e da ADI 793/RO, sendo decidida nos mesmos termos que ambas estas ações pretéritas. Ocorre uma reprodução mecânica de decisões passadas, com as mesmas lógicas decisórias<sup>44</sup> – salvo, é claro, a divergência inaugurada –, indicando a consolidação de uma jurisprudência do STF a respeito do assunto.

### **3.2.3. MC-ADI 1.528/AP**

De forma análoga às outras ações, a ADI 1.528/AP também questionava a reeleição dos membros da Mesa Diretora da Assembleia Legislativa do Estado do Amapá, garantida pelos arts. 95, I, e 100, § 3º, ambos da constituição do Estado. Mais uma vez, alegavam os proponentes da ação a violação destes dispositivos à regra do art. 57, § 4º, da CF.

Houve pedido de medida cautelar, indeferida pelos ministros, para a suspensão de tais dispositivos, porque existiria, além de *fumus bon iuris*, *perriculum in mora* pela proximidade da data de eleição dos membros da futura Mesa da Assembleia, expondo a necessidade de uma decisão rápida, ainda que cautelar, do STF na ação.

---

<sup>43</sup> ADI 792/RJ, Min. rel. Moreira Alves, j. 26.05.1997, p. 259.

<sup>44</sup> Ambos os precedentes – a Representação 1.245/RN e a ADI 793/RO – são citados na ementa da ADI 792/RJ, de modo a fortalecer a jurisprudência em formação a respeito do tema da vedação à reeleição e sua reprodução nas constituições estaduais.



A eleição ocorreria no dia 12.12.1996, e o Tribunal julgou a MC-ADI 1.528/AP em 27.11.1996.

Relatada pelo Ministro Octavio Galloti, a medida cautelar não deveria prosperar em sua visão. O Ministro citou, para construir seu argumento a favor do indeferimento do pedido, a jurisprudência formada pelas ADIs 793/RO e 792/RJ, mais especificamente as medidas cautelares destas duas ações, que tampouco prosperaram. Para ele, não seria possível julgar, em sede de medida cautelar, “o aspecto relativo à inversão do risco” e nem o “comprometimento da plausibilidade da fundamentação jurídica do pedido”<sup>45</sup>. Ou seja, a concessão da medida cautelar poderia causar dano irreparável aos membros da Mesa corrente que desejassem concorrer à reeleição caso a ação fosse julgada improcedente, uma vez que eles seriam obrigados a abandonar a disputa e, posteriormente, o STF decidir que eles poderiam ter concorrido.<sup>46</sup>

Também privilegiando os precedentes das ADIs 793/RO e 792/RJ, o Ministro Moreira Alves seguiu o relator ao dizer que “não há qualquer princípio constitucional estendendo às Assembleias Legislativas a vedação à reeleição para a sua Mesa”.<sup>47</sup> Em seu voto, o Ministro Carlos Velloso procedeu desta mesma forma, acompanhando o relator; porém, fez uma ressalva importante: somente o acompanhou por não se tratar do julgamento de mérito da ação, uma vez que, mesmo após seu posicionamento na ADI 793/RO, ele ainda não se convencera da tese da não obrigatoriedade da reprodução.<sup>48</sup>

O Ministro Marco Aurélio abriu a divergência mais uma vez, reafirmando o posicionamento que teve na ADI 792/RJ: em deferência à simetria, seria impossível a não reprodução nas constituições estaduais da regra de vedação à reeleição nas Casas do Congresso inscrita na Constituição Federal. Nesse sentido, deferiu a

---

<sup>45</sup> MC-ADI 1.528/AP, Min. rel. Octavio Galloti, j. 27.11.1996, p. 325.

<sup>46</sup> MC-ADI 1.528/AP, Min. rel. Octavio Galloti, j. 27.11.1996, p. 323-325.

<sup>47</sup> MC-ADI 1.528/AP, Min. rel. Octavio Galloti, j. 27.11.1996, p. 330.

<sup>48</sup> MC-ADI 1.528/AP, Min. rel. Octavio Galloti, j. 27.11.1996, p. 330.

liminar.<sup>49</sup> Ele é acompanhado pelo Ministro Néri da Silveira, que também seguiu seu voto na ADI 792/RJ. Este também pensa que a proibição da reeleição na cúpula do Legislativo Federal deveria irradiar seus efeitos para a cúpula dos Legislativos Estaduais e Municipais. A permissão da reeleição nas Assembleias acarretaria, no presente caso, consequências imediatas ilustrativas do *perriculum in mora*, dado que a eleição se aproximava para a Assembleia Legislativa do Estado do Amapá, e o órgão corria o risco de ter sua Mesa eleita contrariando a Constituição Federal.<sup>50</sup>

O padrão de repetição dos precedentes, visto nas outras ADIs, é repetido no julgamento desta, sem a utilização de novos argumentos. As poucas novidades introduzidas pela MC-ADI 1.528/AP envolvem questões processuais da própria medida cautelar, como a necessidade de *fumus bon iuris* e de *perriculum in mora* para seu deferimento, que remodelam pouco a argumentação dos ministros já vista nos precedentes. A jurisprudência se sedimenta ainda mais, apesar das divergências dos Ministros Marco Aurélio e Néri da Silveira – que também começam a constituir um padrão, vale ressaltar.<sup>51</sup>

### **3.2.4. MC-ADI 2.262**

A ADI 2.262/MA questionava o art. 29, § 3º, da Constituição do Estado do Maranhão que permitia a reeleição dos membros da Mesa Diretora, ajuizada sob o argumento de que desrespeitaria o art. 57, § 4º, CF, tal qual as demais ADIs até aqui

---

<sup>49</sup> MC-ADI 1.528/AP, Min. rel. Octavio Galloti, j. 27.11.1996, p. 326.

<sup>50</sup> MC-ADI 1.528/AP, Min. rel. Octavio Galloti, j. 27.11.1996, p. 328-329.

<sup>51</sup> Após o indeferimento da medida liminar requerida, em 01.08.2001 julgou-se uma questão de ordem, relatada pela Ministra Ellen Gracie, questionando a legitimidade *ad causam* de Diretório Regional para a propositura de ADIs, o que contraria precedentes firmados pelo STF. A ADI 1.528/AP, no caso, apresentava este vício formal, havendo sido subscrita por Diretório Regional de partido político, e não pelo Diretório Nacional. Assim, por unanimidade de votos, os ministros concluíram o julgamento da questão de ordem pela irregularidade na representação do partido político requerente, implicando o não conhecimento da ação. QO-ADI 1.528/AP, Min. rel. Ellen Gracie, j. 01.08.2002, p. 60-62.

estudadas, e o art. 27, § 1º, CF, que trata da simetria entre os deputados estaduais e federais<sup>52</sup>. O seu julgamento ocorreu em 06.09.2000.<sup>53</sup>

Para o Ministro Nelson Jobim, relator da ação, não há que se falar em desrespeito ao art. 27, § 1º, CF, justamente porque ele “nada dispõe quanto à organização das Assembleias Legislativas”<sup>54</sup>. E quanto ao art. 57, § 4º, CF, limitou-se a citar os precedentes das ADIs 793/RO, 792/RJ e MC-ADI 1.528/AP, e a ressaltar a autonomia de que gozam os Estados-membros para disciplinar suas normas de atuação, em respeito ao regime federativo, nos termos do art. 25, da CF<sup>55</sup>. Ainda, em sua visão, quaisquer disputas políticas sobre a ocupação dos cargos da Mesa Diretora das Assembleias Legislativas devem ser resolvidas dentro da Casa Legislativa, a partir de sua atuação política; ao STF não caberia intervir para solucionar questões políticas, independentemente da conveniência da possibilidade de reeleição ou não.<sup>56</sup> Por isso, indeferiu a liminar, capitaneando a corrente vencedora no julgamento.

Nesse mesmo sentido decidiu o Ministro Sepúlveda Pertence, que redigiu enquanto Procurador-Geral da República o parecer na Representação 1.245/RN que substanciou a tese da não obrigatoriedade da reprodução. Aqui repetiu esse raciocínio em face do princípio contido no art. 57, § 4º, da CF. Entretanto, ressaltou que está “sempre aberto”, sem se sentir preso a precedentes quando a evolução da jurisprudência constitucional brasileira assim demandar – mas essa discussão não poderia ocorrer, para ele, em sede de medida cautelar.<sup>57</sup>

---

<sup>52</sup> 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.

<sup>53</sup> MC-ADI 2.262/MA, Min. rel. Nelson Jobim, j. 06/09.2000, p. 7033-7037.

<sup>54</sup> MC-ADI 2.262/MA, Min. rel. Nelson Jobim, j. 06/09.2000, p. 7038-7039.

<sup>55</sup> Art. 25. Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição.

§ 1º São reservadas aos Estados as competências que não lhes sejam vedadas por esta Constituição.

<sup>56</sup> MC-ADI 2.262/MA, Min. rel. Nelson Jobim, j. 06/09.2000, p. 7041

<sup>57</sup> MC-ADI 2.262/MA, Min. rel. Nelson Jobim, j. 06/09.2000, p. 7049

Outra vez o Ministro Marco Aurélio abriu a divergência: ele argumentou que a vedação à reeleição contida no art. 57, § 4º, CF, constituiria princípio merecedor de tratamento único em todos os entes da federação, enquadrável no art. 25, da CF. Por se tratar da direção de um Poder, “uma cláusula sensível”, consistiria em dispositivo de observância obrigatória pelas constituições estaduais, necessitando-se a observação da simetria.<sup>58</sup>

O ministro vai além e aborda, pela primeira vez, a forma pela qual a vedação do art. 57, § 4º, CF, deve ser interpretada: como uma proibição para a eleição da Mesa imediatamente subsequente, e não da próxima legislatura. Ele propõe uma interpretação conforme para enfrentar essa “nova vertente” da questão, que não foi abordado nos julgados anteriores. Discutiu-se a respeito da reprodução obrigatória, mas não sobre a interpretação que deve ser conferida ao art. 57, § 4º, CF. Concluiu-se, nos precedentes, que a reeleição não é vedada, mas não que a Constituição Federal desprestigia a alternância nas direções dos Poderes.<sup>59</sup> <sup>60</sup> Caberia ao STF enfrentar a perpetuação, anteriormente não enfrentada, para dar interpretação conforme ao art. 57, § 4º, da CF, no sentido de viabilizar uma única reeleição.

Porém, outrora acompanhado pelo Ministro Néri da Silveira em suas divergências, o mesmo não ocorre nesta ação. Aqui, o Ministro Néri da Silveira, depois de vencido nos últimos três julgados argumentando a favor da simetria no tratamento da matéria – isto é, a favor da obrigatoriedade da reprodução – abandonou sua posição pessoal ao reconhecer que o STF já teria firmado jurisprudência nestes três julgamentos sucessivos. Seu voto foi pelo indeferimento da liminar.

É importante destacar desta ação o caminho alternativo proposto pelo Ministro Marco Aurélio: o da interpretação conforme para se compreender melhor o que o próprio art. 57, § 4º, da CF, veda. Seria a reeleição perpétua ou a reeleição dentro

---

<sup>58</sup> MC-ADI 2.262/MA, Min. rel. Nelson Jobim, j. 06/09.2000, p. 7043-7044.

<sup>59</sup> MC-ADI 2.262/MA, Min. rel. Nelson Jobim, j. 06/09.2000, p. 7044-7045

<sup>60</sup> Esse novo caminho pelo qual a discussão poderia se dar, inaugurado pelo Ministro Marco Aurélio neste julgado, se deu em função do contexto fático do caso: o presidente da Assembleia Legislativa do Maranhão já se encontrava há sete anos no cargo, algo que, para o ministro, o STF deveria enfrentar. Ele chega até a chamar a situação de “um desvio em face do sistema constitucional”. MC-ADI 2.262/MA, Min. rel. Nelson Jobim, j. 06/09.2000, p. 7046-7047.

da mesma legislatura apenas? Estas são questões que ficaram em aberto e serão retomadas nos julgamentos do MS 34.574/DF e da ADI 6.524/DF.

### **3.2.5. MC-ADI 2.371/ES**

A MC-ADI 2.371/ES buscou impugnar o § 5º do art. 58 da Constituição do Estado do Espírito Santo, que admitia a recondução para o mesmo cargo da Mesa na eleição imediatamente subsequente, contrariando, em tese, o art. 57, § 4º, da CF. Julgada em 07.03.2001, foi a última das ações tratando deste tema até 2017, com o MS 34.574/DF, e teve o mesmo destino das demais: também foi indeferida.

O Ministro Relator Moreira Alves apoiou-se nos precedentes – Representação 1.245/RN, ADIs 793/RO e 792/RJ, MCs-ADIs 1.528/AP, 2.262/MA – para indeferir a cautelar, sustentando que o art. 57, § 4º, da CF, “não é princípio constitucional de observância obrigatória pelos Estados-membros”<sup>61</sup>. O seu voto foi seguido pelos Ministros Carlos Velloso e Sepúlveda Pertence, que também trouxeram apenas os precedentes para fundamentar suas posições, privilegiando a jurisprudência do STF.<sup>62</sup>

O Ministro Marco Aurélio sustentou novamente sua tese pela obrigatoriedade da reprodução do art. 57, § 4º, da CF, nas constituições estaduais dos Estados-membros, divergindo do voto do relator. Abordando novamente a questão hermenêutica, o dispositivo vedaria a eleição imediatamente subsequente justamente para evitar que o membro que exerceu o mandato e compôs a Mesa em um biênio não possa voltar a compô-la no biênio imediatamente subsequente dentro da mesma legislatura. Seu intuito seria regular a organização de um dos Poderes do Estado – fator que ensejaria o tratamento simétrico da matéria. Entretanto, caso o primeiro mandato coincida com o segundo biênio da legislatura, não se aplica a regra de vedação da reeleição, sendo esta permitida para o primeiro biênio da nova legislatura, dada a eleição dos membros do Congresso Nacional. Isso porque a legislatura anterior

---

<sup>61</sup> MC-ADI 2.371/ES, Min. rel. Moreira Alves, j. 07.03.2001, p. 475.

<sup>62</sup> MC-ADI 2.371/ES, Min. rel. Moreira Alves, j. 07.03.2001, p. 483 e 487.

não poderia condicionar os atos da legislatura subsequente, restringindo-a de antemão.<sup>63</sup>

Também deferiu a liminar o Ministro Néri da Silveira, acompanhando novamente o Ministro Marco Aurélio após tê-lo deixado de fazer na MC-ADI 2.262/MA. Por serem chefes de um dos Poderes do Estado, os presidentes das Assembleias Legislativas não poderiam ser reconduzidos perpetuamente à presidência, tal qual não podem os presidentes dos Poderes Executivo e Judiciário.<sup>64</sup> Ademais, o mandato dos membros da Mesa corresponderia a um mandato do Executivo, uma vez que a Mesa desempenha as funções executivas do Poder Legislativo, consistindo em um órgão diretivo deste Poder, argumentou o ministro. Assim, com a EC 16/97, que permitiu a reeleição para os cargos de chefia do Executivo, também estaria permitida a recondução desde que em legislaturas diferentes – ou seja, do terceiro biênio para o primeiro biênio de uma nova legislatura. Esta seria a única possibilidade admitida pelo art. 57, § 4º, da CF, em sua visão: apenas dois mandatos consecutivos, e não três ou mais. E as Assembleias Legislativas haveriam de respeitar essa norma federal em função do sistema federativo organizado pela Constituição Federal, que repercute na organização dos Estados-membros.<sup>65</sup>

A MC-ADI 2.371/ES traz à baila mais uma vez a questão hermenêutica, de como deve ser interpretada a vedação contida no art. 57, § 4º, da CF, expandindo o debate para além do ponto da obrigatoriedade da reprodução do dispositivo. Esse tema compreenderá o núcleo da discussão em torno da qual se julgará a ADI 6.524/DF.

### **3.3. Prenúncio das mudanças: MC-MS 34.574/DF e MS 34.574/DF**

---

<sup>63</sup> MC-ADI 2.371/ES, Min. rel. Moreira Alves, j. 07.03.2001, p. 480-482.

<sup>64</sup> MC-ADI 2.371/ES, Min. rel. Moreira Alves, j. 07.03.2001, p. 484-486.

<sup>65</sup> MC-ADI 2.371/ES, Min. rel. Moreira Alves, j. 07.03.2001, p. 484-486.

Em 01.02.2015, o então Deputado Federal Eduardo Cunha foi eleito para presidir a Câmara dos Deputados no biênio 2015-2016, no início de uma nova legislatura. Nesse período, o cenário político deteriorou-se rapidamente, com o avanço das investigações da Operação Lava-Jato, prenúncios de uma crise econômica e a instauração do segundo processo de impeachment da história do Brasil.

Pressionado por variados motivos, o deputado Eduardo Cunha renunciou à presidência da Câmara em 07.07.2016, antes do fim de seu mandato. Em razão da vacância repentina, precisou-se realizar eleições para o cargo de presidente da Mesa daquela Casa para o exercício de "mandato-tampão" – isto é, mandato em caráter residual – até a data regimental em que se realizariam as próximas eleições para a Mesa. Nessas eleições foi eleito o Deputado Federal Rodrigo Maia para exercer o mandato-tampão de presidente da Câmara dos Deputados.

Quando do término do seu mandato em 01.02.2017, ocorreriam as eleições regimentais para compor a Mesa no segundo biênio da legislatura. O deputado Rodrigo Maia decidiu concorrer novamente à presidência, desta vez dentro da normalidade regimental, para exercer um mandato "cheio", de dois anos. Surgiu a pergunta: ele poderia fazer isso face ao art. 57, § 4º, da CF, que veda a reeleição? A eleição de que trata este dispositivo seria a regimental padrão ou incluiria a eleição para exercício de "mandato-tampão"? O "mandato-tampão" deve ser entendido de que maneira?

Estas foram as perguntas postas ao STF no MS 34.574/DF, que impugnava a possível candidatura do Deputado Rodrigo Maia à presidência da Câmara dos Deputados. O MS teve sua medida cautelar julgada em 01.02.2017, no mesmo dia em que ocorreram as eleições das respectivas Mesas da Câmara e do Senado, e o julgamento de mérito, meramente protocolar uma vez que a possibilidade de reeleição já havia sido assegurada pela cautelar, ocorreu somente em 06.08.2018.

### **3.3.1. Medida cautelar**

Na cautelar, relatada pelo Ministro Celso de Mello, levantou-se questões processuais importantes referentes à própria admissibilidade do MS. Para o ministro, o proponente da ação mandamental, o Deputado Federal André Peixoto Lima, buscava inibir o exercício do direito subjetivo do deputado Rodrigo Maia de concorrer e, caso ganhasse, de assumir o mandato de presidente da Câmara, a partir da declaração da impossibilidade jurídica do deputado assim proceder. Ter-se-ia situação de controle preventivo de constitucionalidade material da situação jurídica do deputado, algo que, segundo a jurisprudência trazida pelo Ministro Relator, parlamentares não têm competência para fazer. Caso pudessem assim agir, o MS poderia substituir a ADI, para cujo ajuizamento os deputados e senadores não têm legitimidade ativa, nos termos do art. 103, da CF. Dessa maneira, preserva-se a independência dos Poderes, sem o STF interferir no Legislativo ou Executivo.<sup>66</sup>

Quanto à possibilidade de nova candidatura, para o mesmo cargo da Mesa Diretora, daquele que foi eleito para exercer mandato em caráter residual, o Ministro Celso de Mello privilegiou a deferência do Poder Judiciário a respeito das escolhas políticas das Casas Legislativas, denominando-as “expressão concreta da separação de Poderes”.<sup>67</sup> O ministro construiu seu raciocínio com base em dois escritos doutrinários de juristas – um deles o Ministro Luís Roberto Barroso, quando advogado – que argumentaram que aquele membro de qualquer uma das Casas do Congresso eleito para o exercício de mandato-tampão, motivado pela vacância de determinado cargo da Mesa, seja por morte, renúncia ou cassação de mandato, pode vir, mesmo na legislatura em curso, a ser legitimamente reconduzido ao mesmo cargo no biênio imediatamente subsequente.<sup>68</sup>

O art. 57, § 4º, da CF, por não abordar a sucessão em caso de vacância permanente, permitiria interpretações diversas, como interpretações favoráveis ou não à reeleição ou não daquele que exerceu “mandato-tampão”. Devido à essa lacuna

---

<sup>66</sup> MC-MS 34.574/DF, Min. rel. Celso de Mello, j. 01.02.2017, p. 6-9.

<sup>67</sup> MC-MS 34.574/DF, Min. rel. Celso de Mello, j. 01.02.2017, p. 9-10.

<sup>68</sup> MC-MS 34.574/DF, Min. rel. Celso de Mello, j. 01.02.2017, p. 10.



ou ambiguidade, a escolha interpretativa a ser feita seria uma escolha política, dentro do Congresso, por cada uma das Casas, para com a qual o STF há de ser deferente. Ou seja, nas palavras do Ministro: questão *interna corporis* cuja solução o STF deverá respeitar, desde que respeitadas as balizas constitucionais. Ainda: dado que o art. 57, § 4º, da CF não proibiu a possibilidade de reeleição daquele que exerceu mandato em caráter residual, não caberia estender a vedação por analogia, sob pena de formar interpretação que tolha o direito subjetivo à candidatura.<sup>69</sup>

Apenas esses aspectos seriam suficientes, na opinião do Ministro Relator, para justificar o indeferimento do pedido cautelar. Entretanto, para reforçar sua argumentação, ele discorreu sobre como o art. 57, § 4º, da CF não se reveste de caráter fundamental, não sendo princípio sensível à organização política brasileira e nem se impondo como de observância obrigatória pelos Estados-membros, citando todas as ações analisadas no Capítulo 3 desta pesquisa.<sup>70</sup>

Em suma, o Ministro Celso de Mello entendeu que

Todos esses fundamentos parecem confluir no sentido de que, em situações como a ora em exame, os temas debatidos devem constituir matéria suscetível de apreciação e resolução pelas próprias Casas que integram o Congresso Nacional, pois conflitos interpretativos dessa natureza – cuja definição deve esgotar-se na esfera doméstica do próprio Poder Legislativo – apresentam-se, em razão do postulado fundamental da divisão funcional do Poder, como insistentemente acentuado, imunes ao controle jurisdicional, a significar que se impõe ao Poder Judiciário mostrar-se deferente (e respeitoso) para com as escolhas políticas adotadas pela instância parlamentar, eis que, no contexto em análise, a cláusula de proibição constante do § 4º do art. 57 da Constituição da República, considerados os elementos que lhe compõem a estrutura normativa, não se estende “in malam partem” a situações que a ela estritamente não se subsumam.<sup>71</sup>

Os pontos levantados pelo ministro, além da possibilidade de apreciação do mérito do MS em momento futuro sem implicar a frustração do provimento jurisdicional, justificariam, em sua visão, o indeferimento monocrático do pedido

---

<sup>69</sup> MC-MS 34.574/DF, Min. rel. Celso de Mello, j. 01.02.2017, p. 10-15.

<sup>70</sup> MC-MS 34.574/DF, Min. rel. Celso de Mello, j. 01.02.2017, p. 16.

<sup>71</sup> MC-MS 34.574/DF, Min. rel. Celso de Mello, j. 01.02.2017, p. 17-18.

cautelar, permitindo que o deputado Rodrigo Maia concorresse e assumisse a presidência da Câmara se eleito – o que aconteceu naquele mesmo dia 01.02.2017.

### **3.3.2. Julgamento de mérito**

Passado mais de um ano, em 06.08.2018, ocorreu o julgamento de mérito do MS 34.574/DF – também monocrático. No relatório, constam as informações da ação e a manifestação dos atores envolvidos: a Câmara opinou pelo não conhecimento seguindo os argumentos do ministro no julgamento cautelar, assim como o fez a PGR.<sup>72</sup>

O Ministro Celso de Mello votou pelo não conhecimento do MS e se utiliza dos mesmos argumentos por ele elencados no julgamento cautelar, com exceção dos requisitos de concessão intrínsecos a pedidos cautelares – plausibilidade jurídica da pretensão cautelar, configuração do *periculum in mora* e irreparabilidade do dano.<sup>73</sup> O tempo havia transcorrido, não havia mais interesse no mérito e o ministro sequer conheceu do MS, valendo para o caso a decisão na cautelar anteriormente proferida.

### **3.3.3. Relevância do caso**

O MS 34.574/DF representa um marco importante para esta pesquisa. Foi nele que o STF enfrentou pela primeira vez a aplicação do art. 57, § 4º, da CF nas Casas do Congresso. Antes, como estudado no Capítulo 3, o Tribunal se limitou a analisar se o princípio que ele compreendia era essencial à organização política do Brasil e se era de reprodução obrigatória ou não nas constituições estaduais. Aqui, a discussão envolveu as Casas Legislativas que o dispositivo indubitavelmente disciplina: a

---

<sup>72</sup> MS 34.574/DF, Min. rel. Celso de Mello, j. 06.08.2018, p. 2-5.

<sup>73</sup> MS 34.574/DF, Min. rel. Celso de Mello, j. 06.08.2018, p. 5-13.

Câmara dos Deputados e o Senado Federal, e a interpretação que o STF deve conferir a ele.

Além disso, apesar de ter sido uma decisão monocrática e de o Ministro Celso de Mello ter se aposentado no início julgamento da ADI 6.524/DF, sem ter proferido voto, seus argumentos de deferência do STF à escolha tomada pelo Congresso representam importante ponto de discussão pelos ministros ao julgarem esta ação. Pode-se supor que essa posição de privilegiar o Congresso envolva a vontade do STF de não trazer para si o ônus político e argumentativo de ser acusado de interferir em um dos Poderes, especialmente num momento politicamente sensível como o da época do pós-impeachment, quando o deputado Rodrigo Maia assumiu a presidência da Câmara.

#### **4. MUDANÇAS: ADI 6.524/DF como ponto de virada**

O contexto decisório da ADI 6.524 foi abordado na Introdução da pesquisa, mas é importante retomar aqui alguns pontos.

Com essa ação, o STF foi chamado a deliberar colegiadamente sobre o art. 57, § 4º, da CF em seu âmbito de incidência específico: as Casas do Congresso. O art. 5º, § 1º, do RICD, e o art. 59, do RISF, dispositivos regimentais, estariam imunes de revisão judicial? A interpretação legislativa conferida a eles era constitucionalmente válida? Como a possibilidade de reeleição deve ser enfrentada pelo STF no caso do Congresso Nacional?

##### **4.1. Manifestações dos atores: PTB, Senado Federal, AGU e PGR**

###### **4.1.1. Partido Trabalhista Brasileiro: petição inicial**

Em sua petição inicial, datada de 04.08.2020, o Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) propôs uma ADI para “afastar interpretações inconstitucionais de dispositivo constitucional reproduzido com distorções nos Regimentos Internos do Senado Federal e da Câmara dos Deputados, dando a eles interpretação conforme à Constituição Federal de 1988”. No caso, o art. 57, § 4º, da CF, alegadamente reproduzido com distorções no art. 59, do RISF, e no art. art. 5º, § 1º, do RICD. Requeria ao STF que conferisse interpretação conforme à constituição aos dispositivos regimentais, declarando inconstitucional qualquer interpretação contrária ao texto constitucional.

A redação do dispositivo constitucional vedaria a recondução para o mesmo cargo na eleição imediatamente subsequente, respeitando, segundo o requerente, o princípio republicano por evitar a perpetuação de um mesmo indivíduo na chefia de um dos Poderes do Estado. E a vedação à reeleição valeria nas eleições dentro da mesma legislatura e em caso de nova legislatura; ou seja, o membro da Mesa eleito no 1º ano da legislatura não poderia ser reeleito no 3º ano e nem no 1º ano da nova legislatura, caso eleito no 3º ano da anterior. Para o partido, “essa é a única interpretação que se extrai do texto constitucional e da intenção do legislador constituinte ao vedar a recondução na eleição imediatamente subsequente”.<sup>74</sup>

A interpretação conforme solicitada pelo partido vislumbrava repelir aquela dada pela Comissão de Constituição e Justiça (CCJ) do Senado Federal no Parecer n.º 555, de 1998, reproduzida até então pelas Casas do Congresso. Nas palavras do requerente, o Parecer “foi elaborado com a nítida intenção de justificar uma leitura da Constituição que se afasta completamente de sua teleologia e lógica”.<sup>75</sup> A CCJ concluiu à época que a Constituição Federal veda a recondução de membro da Mesa eleito no 1º ano da legislatura para o período que se inicia no 3º ano da legislatura, mas, caso eleito no 3º ano da legislatura, um membro poderia ser reconduzido à

---

<sup>74</sup> Partido Trabalhista Brasileiro (PTB). Petição Inicial na ADI n.º. 6.524/DF, p. 3-5.

<sup>75</sup> Partido Trabalhista Brasileiro (PTB). Petição Inicial na ADI n.º. 6.524/DF, p. 4.

Mesa, no mesmo cargo, na eleição seguinte”<sup>76</sup>. Ou seja, o Parecer n.º 555 interpretava o art. 57, § 4º, da CF, no sentido de permitir a reeleição em legislaturas distintas.

Porém, o dispositivo nada falava de legislatura. Por silenciar a respeito desse aspecto em discussão, a interpretação correta seria, para o partido, a que veda a recondução sequenciada, nas eleições imediatamente subsequentes, sejam elas na mesma legislatura ou na seguinte. Essa proibição evitaria a perpetuação de uma mesma pessoa no comando de uma das Casas do Congresso, indo ao encontro dos princípios republicano e democrático inseridos na Constituição, incentivadores da alternância no poder.<sup>77</sup>

Os dispositivos regimentais da Câmara e do Senado ampliariam inconstitucionalmente o texto do art. 57, § 4º, da CF, permitindo a recondução para as eleições em legislaturas distintas, ainda que subsequentes. Daí o pedido ao STF de interpretação conforme: buscou-se vedar interpretações a disposições regimentais que violassem Constituição, e não que o STF decidisse como as Casas deveriam interpretar os seus regimentos.

Outros dois pontos levantados na inicial merecem comentários: (i) apesar de o dispositivo especificar que a vedação é para a recondução para o mesmo cargo, se o presidente fosse reconduzido à Mesa como vice-presidente, por exemplo, ainda assim haveria esvaziamento da regra, uma vez que ele estaria na linha sucessória da presidência, violando justamente o que a Constituição busca tutelar;<sup>78</sup> (ii) na prática, não existe diferença entre os termos “recondução”, “reeleição” e “nova eleição”, e a substituição de um pelos demais serviria apenas para criar dúvidas nos intérpretes.<sup>79</sup>

#### **4.1.2. Senado Federal: manifestação**

---

<sup>76</sup> Partido Trabalhista Brasileiro (PTB). Petição Inicial na ADI n.º. 6.524/DF, p. 5.

<sup>77</sup> Partido Trabalhista Brasileiro (PTB). Petição Inicial na ADI n.º. 6.524/DF, p. 7 e 9.

<sup>78</sup> Partido Trabalhista Brasileiro (PTB). Petição Inicial na ADI n.º. 6.524/DF, p. 7.

<sup>79</sup> Partido Trabalhista Brasileiro (PTB). Petição Inicial na ADI n.º. 6.524/DF, p. 9.

Preliminarmente, o Senado Federal sustentou, em sua manifestação, o não cabimento de ADI em face das normas impugnadas, que consubstanciam matéria *interna corporis*, disciplinando a vida parlamentar e o funcionamento da própria Casa, inclusive o processo de escolha das suas respectivas Mesas. Tais atos seriam de “mera administração legislativa”, impassíveis de controle judicial em respeito aos princípios democrático e da separação de Poderes, uma vez que não violariam as balizas constitucionais.<sup>80</sup> A Casa cita como o MS 34.574/DF já abordou a matéria específica de eleição do presidente da Câmara, reconhecendo-a como *interna corporis* e alegando a necessidade de adoção do mesmo entendimento na ADI 6.524/DF, e como a ação mandamental deve ser utilizada como *leading case*.<sup>81</sup>

Ainda na questão processual, a ADI não seria o instrumento correto de controle dos atos *interna corporis*, pois seu âmbito de incidência e de eficácia seria somente interno às Casas, e apenas dispositivos de caráter geral podem ser controlados via ADI.<sup>82</sup> Ou seja, os dispositivos regimentais não teriam o potencial para desrespeitar direitos subjetivos de estatura constitucional, como os direitos fundamentais. Além disso, segundo o Senado não caberia ação de controle de constitucionalidade de “razoável” interpretação legislativa da norma constitucional, sobretudo quando ela é ambígua, tal qual o art. 57, § 4º, da CF.<sup>83</sup> O Senado trouxe também o argumento de que as situações restritivas de direito, como a inelegibilidade, restringindo o parlamentar de ser eleito, devem ser interpretadas restritivamente, implicando a impossibilidade de uma leitura “extensiva” do art. 57, § 4º, da CF.<sup>84</sup> Portanto, quanto ao aspecto processual, o Senado entendeu que:

O § 4º do art. 57 da Constituição Federal comporta interpretação literal, sistemática e teleológica que permite afastar algumas situações do alcance de

---

<sup>80</sup> Senado Federal. Manifestação na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº. 6.524/DF, p. 3-8.

<sup>81</sup> Senado Federal. Manifestação na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº. 6.524/DF, p. 8.

<sup>82</sup> Senado Federal. Manifestação na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº. 6.524/DF, p. 5-6.

<sup>83</sup> Senado Federal. Manifestação na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº. 6.524/DF, p. 9.

<sup>84</sup> Senado Federal. Manifestação na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº. 6.524/DF, p. 11.

sua proibição, até por se tratar de norma restritiva de direitos, como já feito pelas Casas Legislativas em hipóteses chanceladas pelo Supremo Tribunal Federal, a demonstrar o não cabimento da presente ADI, tendo em vista a competência privativa do Poder Legislativo de dispor sobre sua organização (art. 51, III, e art. 52, XIII, da CF), e, conseqüentemente, definir a interpretação que a Casa Legislativa entenda mais adequada, por meio de deliberação soberana do seu Plenário, em atenção ao princípio da harmonia e separação dos poderes.<sup>85</sup>

Passando para o mérito, o Senado retomou o ponto de que o STF já havia consolidado entendimento, conforme os precedentes vistos no Capítulo 3, no sentido de que o art. 57, § 4º, da CF não representaria princípio constitucional estabelecido, não sendo obrigatória sua reprodução nas constituições estaduais. “Assim, fora do plano federal, há margem para decisão em sentido diverso do estabelecido na Constituição”. A interpretação legislativa do dispositivo tinha sido consolidada no sentido de que a vedação alcançaria apenas a eleição realizada dentro da mesma legislatura, podendo ocorrer a reeleição em legislaturas sucessivas, porque distintas.<sup>86</sup> Citou novamente o precedente do MS 34.574/DF, no qual se assentou que o art. 57, § 4º, da CF contém ambigüidade sanada pelas Casas do Congresso.<sup>87</sup>

Em sua manifestação, o Senado introduziu a ideia de que as restrições de direitos, como as inelegibilidades, hão de ser interpretadas restritivamente, ponto retomado nos pareceres da AGU e da PGR. Também trouxe o argumento de que a possibilidade de reeleição dos chefes do Executivo iria ao encontro da interpretação legislativa conferida ao art. 57, § 4º, da CF. Portanto, privilegiando uma interpretação sistemática da Constituição que leve em consideração seu texto como um todo, a recondução para as Mesas na eleição imediatamente subsequente deveria ser assegurada – especialmente pelo fato de as Mesas desempenharem função executiva, ensejando a simetria com as condições de elegibilidade dos chefes do Executivo. Além disso, a Casa alega que a interpretação legislativa garante uma maior competitividade

---

<sup>85</sup> Senado Federal. Manifestação na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº. 6.524/DF, p. 11.

<sup>86</sup> O art. 5º, § 1º, do RICD consignou essa interpretação, enquanto o Parecer nº. 555, de 1998, consolidou essa interpretação relativa ao art. 59, do RISF. Senado Federal. Manifestação na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº. 6.524/DF, p. 15.

<sup>87</sup> Senado Federal. Manifestação na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº. 6.524/DF, p. 21.

no processo eleitoral parlamentar, contrariando o argumento de que obstaría a rotatividade. Mais candidatos podem se apresentar para disputarem os cargos e serem “avaliados” pelos seus pares congressistas, assegurando maior legitimidade a todo o processo.<sup>88</sup>

Por fim, o Senado levantou um último ponto interessante: a mutação constitucional atrelada a práticas parlamentares do Poder Legislativo pela qual teria passado o art. 57, § 4º, da CF. Isso porque, ao longo dos anos, sem que tivesse havido qualquer processo formal de mudança da redação do dispositivo, houve as seguintes reeleições de chefes das Casas Legislativas do Congresso Nacional: (i) no Senado Federal, Antônio Carlos Magalhães (eleito para o biênio 1997-1998 e reeleito para o biênio 1999-2000), José Sarney (eleito para o biênio 2009-2010 e reeleito para o biênio 2011-2012) e Renan Calheiros (eleito para o biênio 2013-2014 e reeleito para o biênio 2015-2016); e (ii) na Câmara dos Deputados: Michel Temer (eleito para o biênio 1997-1998 e reeleito para o biênio 1999-2000), Marco Maia (eleito para o biênio 2010-2011 e reeleito para o biênio 2012-2013) e Rodrigo Maia (eleito em 2016 para mandato-tampão, reeleito para o biênio 2017-2018 e, depois, para o biênio 2019-2020).<sup>89 90</sup> Todas essas reeleições ocorreram com base na interpretação do Parecer nº. 555, de 1998, e fundadas nos dispositivos regimentais impugnados nessa ação. O desenvolvimento do processo político apresentar-se-ia, então, como campo fértil para a ocorrência de mutações constitucionais – e não há nada de errado ou inconstitucional, consistindo em um meio legítimo de mudança informal da Constituição.

#### **4.1.3. Advocacia-Geral da União: parecer**

---

<sup>88</sup> Senado Federal. Manifestação na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº. 6.524/DF, p. 17-20.

<sup>89</sup> Senado Federal. Manifestação na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº. 6.524/DF, p. 24-26.

<sup>90</sup> A título de exemplo, o Senado traz duas situações nas quais também se entende ter havido mutação constitucional em razão da prática legislativa: desuso do caráter sigiloso das arguições do art. 52, IV, da CF, e da inovação quanto às matérias capazes de trancar a pauta das Casas nos termos do art. 62, § 6º, da CF. p Senado Federal. Manifestação na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº. 6.524/DF, p. 26-28.



A Advocacia-Geral da União (AGU) em seu parecer entendeu que o que ocorreu com a norma do art. 57, § 4º, da CF, consiste em uma situação na qual a literalidade do dispositivo é apenas aparente se considerados outros elementos interpretativos mais preponderantes. Apesar da estipulação de critérios claros, como “eleição imediatamente subsequente” e “mesmo cargo”, o artigo ainda deixara margem para interpretações sobre os limites da vedação à recondução às Mesas Diretoras das Casas Legislativas.<sup>91</sup>

Lida sistematicamente, a vedação à recondução seria estabelecida no art. 44, parágrafo único, da CF, que determina quatro anos como a duração de cada legislatura. Assim, o art. 57, § 4º, da CF, restringir-se-ia a regular o direito de eleição dentro de uma mesma legislatura apenas. Quando do começo de uma nova, a regulação trazida pelo § 4º deixaria de ser aplicada, já que o texto silencia a respeito de reeleição para legislaturas distintas.<sup>92</sup> Ademais, por se tratar de regra limitativa, funcionando como uma cláusula de inelegibilidade, a interpretação do dispositivo deveria ser estrita, sem ampliações, na visão do órgão.<sup>93</sup>

Essa discussão, todavia, nem seria necessária para a solução desta ADI, segundo a AGU. “Para os fins da controvérsia ora posta, basta perceber que o artigo 57, § 4º, da Lei Maior não se aplica inevitavelmente a todos os casos de recondução”.<sup>94</sup> A multiplicidade de interpretações do art. 57, § 4º, da CF, tornaria sua implementação uma escolha política, a ser tomada no âmbito do Poder Legislativo, não pelo Judiciário, ainda mais por abordar questão relativa à organização interna do Congresso. O STF haveria de ser deferente para com a autonomia interna do Poder Legislativo nesse caso, prestigiando este intérprete constitucional especialmente pelo

---

<sup>91</sup> Advocacia-Geral da União (AGU). Parecer na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº. 6.524/DF, p. 6-7.

<sup>92</sup> Advocacia-Geral da União (AGU). Parecer na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº. 6.524/DF, p. 7-8.

<sup>93</sup> Advocacia-Geral da União (AGU). Parecer na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº. 6.524/DF, p. 8.

<sup>94</sup> Advocacia-Geral da União (AGU). Parecer na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº. 6.524/DF, p. 8-9.

fato de que a falta de clareza do dispositivo não implicaria risco para direitos fundamentais. Resumidamente, sustentou a AGU:

A leitura de conjunto que se deve fazer é a seguinte: se o artigo 57, § 4º da Constituição não monopoliza a solução para a controvérsia das reconduções, então há espaço para interpretação; e, na medida em que esse espaço existe, deve ser ele titularizado pelo Congresso Nacional, por uma questão de conformidade funcional.

A deferência do STF ao Congresso seria ainda mais relevante nesse caso, devido à existência de dispositivos regimentais que permitem a recondução entre legislaturas e ao costume legislativo de assim fazê-lo nas Casas<sup>95</sup>, desde o Parecer n.º 555 de 1998.

A AGU destacou ainda a jurisprudência do STF ao decidir que o art. 57, § 4º, da CF, não abrange um princípio fundamental à organização da república, não sendo, portanto, de reprodução obrigatória nas constituições estaduais – como vimos no Capítulo 3 da pesquisa. Se a reeleição das Mesas Diretoras do Poder Legislativo nem sequer constitui traço mandatário da organização política brasileira, havendo margem para interpretações do dispositivo, caberia à cada Casa do Congresso interpretar e decidir sobre a possibilidade de recondução dos membros de suas respectivas Mesas, “observados os limites constitucionais e regimentais segundo compreendidos *interna corporis*”. Nesse sentido, a AGU citou o MS 34.574/DF para ilustrar como a mesma conclusão foi acolhida pelo Ministro Celso de Mello no julgamento desta ação mandamental.<sup>96</sup>

Por conta disso, a interpretação conforme pedida na inicial ampliaria indevidamente a norma constitucional do art. 57, § 4º, reduzindo a autonomia do Poder Legislativo. O art. 5º, § 1º, do RICD, e o art. 59, do RISF, não violariam, para a AGU, nenhum princípio constitucional, tendo sido ambos validamente editados pelas

---

<sup>95</sup> No caso, os dispositivos são o art. 5º, § 1º, RICD, e o art. 59, RISF.

<sup>96</sup> Advocacia-Geral da União (AGU). Parecer na Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º. 6.524/DF, p. 12-15.

Casas do Congresso no exercício de suas competências constitucionais. Uma intervenção por parte do STF na seara de organização interna de outro Poder não estaria justificada e atacaria a separação de Poderes consagrada na Constituição Federal. Daí o parecer pela improcedência do pedido.

#### **4.1.4. Procuradoria-Geral da República: parecer**

A PGR iniciou seu parecer destacando a prerrogativa de que gozam as Casas do Congresso para disporem sobre sua organização e funcionamento internos, inclusive para editar seus regimentos internos, nos termos dos arts. 51, III e IV, e 52, XII e XIII, ambos da CF. O órgão discorreu ainda sobre a jurisprudência consolidada do STF no sentido da imunidade ao controle judiciário da interpretação e da aplicação das normas regimentais, justamente por tratarem de questões *interna corporis*.<sup>97</sup> Nas palavras da Procuradoria,

a interpretação e a aplicação de atos exclusivamente regimentais escapam ao controle jurisdicional, pois o primado da separação de poderes inibe a possibilidade de intervenção judicial na indagação dos critérios interpretativos dos preceitos regimentais orientadores do entendimento emanado pelas Casas Legislativas.<sup>98</sup>

O art. 5º, § 1º, do RICD, e o art. 59, do RISF, tratariam de questões internas à organização das respectivas Casas, quais sejam, as condições e restrições à elegibilidade para os cargos das Mesas Diretoras. E o art. 57, §4º, da CF, não disciplina tão a fundo temas internos do funcionamento da Câmara e do Senado. A PGR trouxe até o entendimento externado na ADI 793/RO para ilustrar o entendimento do STF no sentido de que a regra do art. 57, § 4º, da CF, constituiria

---

<sup>97</sup> Procuradoria-Geral da República (PGR). Parecer na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº. 6.524/DF, p. 6-8.

<sup>98</sup> Procuradoria-Geral da República (PGR). Parecer na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº. 6.524/DF, p. 10.

mera regra aplicável à composição das Mesas do Congresso, norma própria do regimento interno das Casas.<sup>99</sup>

Complementando o parecer, a PGR sustentou que o pedido de interpretação conforme não merecia prosperar, pois essa técnica de controle de constitucionalidade só é admissível em casos nos quais existam interpretações que ofendam direitos fundamentais ou princípios sensíveis ao sistema constitucional. A interpretação conforme pode afastar interpretações que, deduzidas de leis ou atos normativos, possam violar a Constituição, mas não poderia

definir, por indução, quais as diversas possibilidades de interpretação haverão de ser válidas, em substituição ao intérprete-aplicador legitimado a densificar tal juízo sobre matéria *interna corporis*, que é o próprio Poder Legislativo.<sup>100</sup>

Esse argumento estaria reforçado pelo fato de o art. 5º, § 1º, do RICD, e o art. 59, do RISF, não aparentarem violar o art. 57, § 4º, da CF – o parâmetro de controle constitucional apontado como desrespeitado na inicial. Ambos os dispositivos regimentais seriam expressões do exercício da liberdade de organização e funcionamento das Casas do Congresso, isto é, de matéria *interna corporis*. E a tentativa do partido proponente da ação de tornar o art. 57, § 4º, da CF uma norma geral de regência das condições de elegibilidade de parlamentares às Mesas das Casas afrontaria outros dispositivos constitucionais, como os arts. 51, IV, e 52, XIII, garantidores da autonomia organizacional da Câmara e do Senado.

Nesse sentido, a PGR citou os precedentes da MC-ADI 2.371/ES, do MS 34.574/DF, da ADI 793/RO, ilustrando o entendimento do próprio STF de que o art.

---

<sup>99</sup> Procuradoria-Geral da República (PGR). Parecer na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº. 6.524/DF, p. 11-13.

<sup>100</sup> Procuradoria-Geral da República (PGR). Parecer na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº. 6.524/DF, p. 14-15.

57, § 4º, da CF não constitui princípio estruturante ou regra geral das condições de elegibilidade dos membros das Casas às respectivas Mesas.<sup>101</sup>

Um argumento novo levantado pela Procuradoria foi o de que as Casas do Congresso, ao interpretarem seus dispositivos regimentais relativos à reeleição dos membros das Mesas, deveriam levar em conta a possibilidade de reeleição para os cargos do Poder Executivo, aprovada pela EC 16/97. Se os chefes do Executivo podem se reeleger, os membros da Mesa também poderiam, em função da natureza executiva dos trabalhos do órgão.<sup>102</sup>

É interessante notar que a PGR é o único órgão realmente autônomo que se se manifestou nessa fase processual. Diferentemente do PTB, do Senado e da AGU, a Procuradoria não teria que defender interesses de nenhum dos atores envolvidos, mas da sociedade, e ao opinar pela improcedência da ação conferiu mais legitimidade a uma ideia que, a princípio, poderia parecer absurda: o afastamento da literalidade de um dispositivo constitucional.

#### **4.2. Debate do acórdão**

Analisadas as manifestações de cada um dos atores envolvidos no processo da ADI 6.524/DF, resta reconstruir e analisar os dados obtidos do acórdão desta ação, objeto principal de pesquisa. Para uma divisão dos argumentos trazidos pelos ministros e ministras, separei-os entre (i) aqueles que dizem respeito à questão de autoridade – quem deve interpretar, envolvendo o tema da separação de Poderes; (ii) aqueles que dizem respeito à questão hermenêutica – como se interpreta.

Entendi ser importante também abordar a divisão entre as correntes minoritária e majoritária, com o intuito de torná-la mais um marcador na

---

<sup>101</sup> Procuradoria-Geral da República (PGR). Parecer na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº. 6.524/DF, p. 16-19.

<sup>102</sup> Procuradoria-Geral da República (PGR). Parecer na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº. 6.524/DF, p. 19-20.

categorização dos argumentos e facilitar a compreensão dos pontos centrais de cada corrente. Como o Tribunal decidiu a questão de autoridade unanimemente, não foi preciso subdividir esta parte, apenas o tópico relativo à questão de hermenêutica, expondo as teses principais de cada um dos lados.

#### **4.2.1. Questão de autoridade: quem interpreta?**

A respeito da questão de autoridade, isto é, se o STF poderia até mesmo conhecer da ADI para julgá-la, por seu objeto consistir em dispositivos regimentais das Casas, os ministros e ministras apresentaram resposta uníssona pelo conhecimento da ação.

Na opinião do Ministro Relator Gilmar Mendes, a jurisprudência construída pela impossibilidade de controle judicial dos atos *interna corporis* tenta separar questões constitucionais das internas ao Legislativo a partir do diploma em que a norma questionada reside – isto é, na Constituição ou nos regimentos internos. Entretanto, o caso em tela não admitiria essa análise, pois seria arbitrário afirmar que toda e qualquer decisão do STF que não conhece de ação que impugna ato *interna corporis* o faria em observância ao art. 2º, da CF, privilegiando o princípio da separação de Poderes. A deferência manifestada pelo STF em favor do Congresso no MS 34.574/DF, por exemplo, fundava-se nesse princípio. A resolução da questão no âmbito dos atos *interna corporis* não se deu por ausência de norma positiva na constituição: havia o art. 57, § 4º disciplinando a reeleição dos membros das Mesas. O Ministro Celso de Mello em sua decisão, ainda que monocrática, entendeu que o Poder Legislativo desenvolvera interpretação razoável e que tinha um sentido dentro da lógica de organização interna do Congresso.<sup>103</sup>

Apesar de o Tribunal já ter se mostrado deferente para com a interpretação do art. 57, § 4º, da CF levada a cabo pelo Legislativo, a ADI 6.524/DF foi proposta por

---

<sup>103</sup> ADI 6.524/DF, Min. Rel. Gilmar Mendes, j. 15/12/2020, p. 36-39.

uma parte legitimada para tanto: um diretório nacional de partido político com representação no Congresso Nacional, atendendo ao requisito do art. 103, VIII, da CF. Destarte, o ministro entende não ser possível ao STF negar jurisdição, dado o princípio da inafastabilidade que consta do art. 5º, XXXV, da CF; “o tema foi posto, e cabe ao Tribunal decidir”, mesmo tratando-se da constitucionalidade de dispositivos regimentais que versam sobre composição da Mesa das Casas do Congresso.<sup>104</sup>

O Ministro Marco Aurélio concordou, mas por razões diferentes das do Ministro Gilmar Mendes. Enquanto este falou sobre a impossibilidade de o STF negar jurisdição a uma ação proposta legitimamente, aquele foi sucinto ao afirmar que o Tribunal pode controlar dispositivos regimentais que violem, ou aparentem violar, a Constituição.<sup>105</sup> No voto da Ministra Cármen Lúcia podem ser encontrados argumentos para substanciar essa tese: as competências privativas das Casas do Congresso de elaborarem seus respectivos regimentos internos, em sintonia com a independência dos Poderes, seriam, de fato matéria *interna corporis*; todavia, isso não significaria que os órgãos aos quais atribuída competência para estatuir suas normas internas possam considerar-se soberanos a ponto de poderem descumprir a Constituição e subverter princípios e regras constitucionais. O que se discute no caso seria a validade constitucional de normas regimentais em face do art. 57, § 4º, da CF, invocando o Poder Judiciário a apreciar a ADI.<sup>106</sup>

O Ministro Luiz Fux conjuga a lógica argumentativa até então exposta pelos seus pares para opinar na questão de autoridade. Ele criticou a prática de se levarem ao STF conflitos políticos, expondo o Poder Judiciário a um protagonismo danoso para a sustentabilidade do sistema constitucional. A vedação de recondução nas Mesas, contida no artigo 57, § 4º, da CF, poderia ser resolvida via deliberação interna por meio de reforma constitucional que revisitasse o dispositivo. Contudo, uma vez instado a se manifestar, caberia ao Supremo Tribunal Federal preservar a higidez da

---

<sup>104</sup> ADI 6.524/DF, Min. Rel. Gilmar Mendes, j. 15/12/2020, p. 40-45.

<sup>105</sup> ADI 6.524/DF, Min. Rel. Gilmar Mendes, j. 15/12/2020, p. 89.

<sup>106</sup> ADI 6.524/DF, Min. Rel. Gilmar Mendes, j. 15/12/2020, p. 101-108.

Constituição Federal na visão do ministro.<sup>107</sup> O mesmo posicionamento foi adotado pela Ministra Rosa Weber ao afirmar que o STF tem se orientado no sentido de que somente em casos excepcionais – em que descumprida regra expressa da constituição – é cabível o Poder Judiciário exercer o controle da juridicidade da atividade parlamentar; a ADI seria um desses casos excepcionais por envolver tema expressamente disciplinado pela Constituição em seu art. 57, § 4º, e não mero assunto reservado às deliberações *interna corporis* do Poder Legislativo federal.<sup>108</sup> O Ministro Nunes Marques votou da mesma forma, conhecendo da ação uma vez que os dispositivos regimentais relacionam-se a uma regra constitucional, ensejando a averiguação compatibilidade material daquelas para com esta.<sup>109</sup>

Para o Ministro Edson Fachin, haveria no texto interpretado um limite intransponível para a jurisdição constitucional. Respeitar os limites do texto nada tem a ver com tolher a autonomia do Poder Legislativo, pois seria esse respeito indicador do melhor caminho para o fortalecimento da democracia brasileira.<sup>110</sup>

#### **4.2.2. Questão de hermenêutica: como se interpreta?**

Se os ministros e ministras deram a mesma resposta à questão de autoridade, sustentando a possibilidade de controle judicial de atos *interna corporis* – ainda que por razões distintas –, a situação foi outra na questão de hermenêutica. Aqui houve a divisão das correntes minoritária e majoritária; a primeira opinando pela possibilidade de uma única reeleição sucessiva independentemente da legislatura, e a segunda votando pela necessidade de se vedar as reeleições, subdividindo-se entre os defensores da proibição na mesma ou em outra legislatura e os defensores da proibição somente dentro da mesma legislatura.

---

<sup>107</sup> ADI 6.524/DF, Min. Rel. Gilmar Mendes, j. 15/12/2020, p. 121-122.

<sup>108</sup> ADI 6.524/DF, Min. Rel. Gilmar Mendes, j. 15/12/2020, p. 128-131.

<sup>109</sup> ADI 6.524/DF, Min. Rel. Gilmar Mendes, j. 15/12/2020, p. 179.

<sup>110</sup> ADI 6.524/DF, Min. Rel. Gilmar Mendes, j. 15/12/2020, p. 176.



#### **4.2.2.1. Corrente minoritária: possibilidade de uma única recondução sucessiva independentemente da legislatura**

Capitaneada pelo Ministro Gilmar Mendes, essa tese foi acompanhada integralmente pelos Ministros Alexandre de Moraes, Dias Toffoli e Ricardo Lewandowski – nenhum dos três elaborou um voto.

Em seu voto, o Ministro Gilmar Mendes, relator da ação, sustentou a constitucionalidade da reeleição das Mesas Diretoras da Câmara e do Senado, por uma única vez, na mesma ou em diferentes legislaturas. Para refutar a tese de que do princípio republicano implicaria a inconstitucionalidade da recondução dos membros das Mesas das Casas do Congresso, ele trouxe exemplos do direito comparado e da história institucional brasileira.<sup>111</sup>

Quanto ao direito comparado, o ministro citou países que permitem a reeleição quase ilimitada da Mesa das Casas e ainda assim são considerados democracias sólidas que aderem inequivocamente aos postulados do constitucionalismo moderno. A título de exemplo, o Parlamento espanhol, o Congresso dos Estados Unidos, o Parlamento do Reino Unido. Não se questiona que tais países respeitem os postulados republicano e democrático. Isso porque a definição de quem representa uma Casa Legislativa consistiria em atribuição invariavelmente da própria Casa, compreendendo-se, aí, a possibilidade de reconduzir a essa posição determinado parlamentar que sobreviveu ao principal controle político: a eleição. É intrínseco a regimes constitucionais permitir que seus órgãos legislativos possuam regras de funcionamento que afirmam a prerrogativa das Casas de dispor sobre sua organização interna – de modo a assegurar a própria autonomia do Poder Legislativo.<sup>112</sup>

O ângulo da história constitucional brasileira sustentado pelo Ministro Gilmar Mendes também apresentou argumentos interessantes. Remontando às constituições

---

<sup>111</sup> ADI 6.524/DF, Min. Rel. Gilmar Mendes, j. 15/12/2020, p. 11.

<sup>112</sup> ADI 6.524/DF, Min. Rel. Gilmar Mendes, j. 15/12/2020, p. 13-17.

passadas, o ministro tentou demonstrar o histórico do tratamento da matéria no âmbito regimental e a prática parlamentar ao longo da história do Brasil, com o intuito de demonstrar que havia a possibilidade de reeleição. A proibição da recondução de Membro da Mesa veio apenas em 1967<sup>113</sup>, com a constituição promulgada logo após o golpe militar de 1964. Tal fato rompeu com a história institucional do Poder Legislativo brasileiro, tolhendo-lhe independência e reprimindo o princípio republicano – princípio esse que a vedação à recondução não fortaleceu, mas desvirtuou, segundo o ministro. Apesar de promover maior rotatividade e privilegiar a renovação da Mesa, a verdadeira função da proibição era a de impedir o fortalecimento político dos parlamentares que ocupavam as Presidências das Casas e, por conseguinte, enfraquecer o Congresso Nacional, garantindo a hegemonia do Executivo chefiado pelos militares.<sup>114</sup>

Tratando da questão da interpretação inconstitucional da petição, o Ministro Gilmar Mendes a compreendeu como uma técnica decisória intermediária, dado que seu uso pressupõe a função primordial de afastar a produção de resultados inconstitucionais, lançando mão da diferença entre texto e norma. Desta forma, o Tribunal conseguiria graduar a sua decisão, não intervindo demasiadamente nos demais Poderes. Ademais, para o ministro, uma interpretação adequada das normas regimentais impugnadas nesta ação não se restringiria à compatibilidade entre a literalidade do texto dos regimentos internos e a literalidade do texto constitucional; faz-se necessária uma interpretação normativa sistemática.<sup>115</sup>

A leitura literal do art. 57, § 4º, da CF vedaria qualquer possibilidade de reeleição, dentro de uma legislatura ou na passagem de uma para outra, além de impossibilitar candidatura para o mesmo cargo nas eleições imediatamente subsequentes. Porém, uma questão de auto-organização do Poder Legislativo como a composição de seu órgão diretivo não pode ser resolvida, segundo o ministro, pela

---

<sup>113</sup> Com o dispositivo questionado na Representação 1.245/RN, mantido quando da reforma constitucional promovida pela EC 01/69.

<sup>114</sup> ADI 6.524/DF, Min. Rel. Gilmar Mendes, j. 15/12/2020, p. 17-30.

<sup>115</sup> ADI 6.524/DF, Min. Rel. Gilmar Mendes, j. 15/12/2020, p. 30-37.

literalidade da regra constitucional. Deve-se considerar a separação de Poderes e a independência do Legislativo para organizar-se como entender melhor.<sup>116</sup>

O Ministro Gilmar Mendes entendeu que uma interpretação literal do dispositivo da Constituição de 1988, tal qual a pedida na petição, implicaria uma interpretação conforme à Constituição de 1969, com teor autoritário e reduzida independência do Poder Legislativo, impossibilitando a sua auto-organização. Essa autonomia de que goza é tão importante que o sistema constitucional a inscreveu como regra nos arts. 51, III e IV, e 52, XII e XIII, ambos da CF. Por isso, seria preciso que o STF respeitasse a expressão dessa autonomia na capacidade das Casas para tratar de seus assuntos *interna corporis*, valorizando a interpretação constitucional legislativa sem grandes interferências.<sup>117</sup>

A decisão do MS 34.574/DF, trazida pelo ministro em seu voto, ilustraria a deferência que o STF já apresentou quanto à interpretação constitucional legislativa desempenhada pela Câmara, ainda que se tratando de situação distinta, de reeleição de Presidente de Casa Legislativa que tinha sido eleito para mandato-tampão. Fato é que o Ministro Gilmar Mendes compartilha do entendimento expresso na ação mandamental de que o art. 57, § 4º, da CF não envolve princípio fundamental de organização política do Estado brasileiro, tampouco cuida de aspecto essencial para o funcionamento do regime democrático ou para a efetivação de direitos fundamentais dos cidadãos. Portanto, o ministro a enxerga mais próxima do universo das escolhas políticas do que da interpretação constitucional.<sup>118</sup>

Continuando com a rememoração dos precedentes, o ministro citou a Representação 1.245/RN, julgada sob a vigência da Constituição de 1967, como marco do entendimento segundo o qual a reeleição dos membros da Mesa de Assembleia Legislativa não atentaria à forma republicana, precedente moldador da jurisprudência que se seguiu. Várias ADIs foram propostas posteriormente, na vigência da Constituição de 1988, com temática análoga e todas tiveram o mesmo

---

<sup>116</sup> ADI 6.524/DF, Min. Rel. Gilmar Mendes, j. 15/12/2020, p. 38-39.

<sup>117</sup> ADI 6.524/DF, Min. Rel. Gilmar Mendes, j. 15/12/2020, p. 40-52.

<sup>118</sup> ADI 6.524/DF, Min. Rel. Gilmar Mendes, j. 15/12/2020, p. 53-54.

destino: julgadas improcedentes, como visto no Capítulo 3. Para o Ministro Gilmar Mendes, a natureza regimental do art. 57, §4º, da CF ficou definido a partir desses julgados, sendo indiferente para a separação dos Poderes que uma constituição estadual permita ou proíba a reeleição membro da Mesa de Assembleia Legislativa, já que a matéria é *interna corporis*.<sup>119</sup>

A jurisprudência construída pelo STF sobre a recondução de membros da Mesa das Assembleias Legislativas demonstraria, na visão do ministro, o significado e a importância que devem ser conferidos ao trecho final do § 4º do art. 57 da CF: não se deve atribuir ao dispositivo um peso normativo que ele não possui, ou assumir que ele é inequívoco e resolve a questão prontamente. A interpretação sistemática do art. 57, § 4º, da CF deve harmonizar-se com princípio da autonomia organizacional das Casas do Congresso Nacional. Essa opção interpretativa implica que será conforme à Constituição de 1988 a interpretação que compreenda aquela regra como não fundamental, no sentido de possuir natureza regimental e incidir sobre a organização interna de uma Casa Legislativa.<sup>120</sup>

Nessa linha, o ministro defendeu que a prática parlamentar necessita por vezes acomodar-se a situações que nem sempre correspondem à literalidade constitucional – e a não subsunção da prática legislativa à literalidade do texto constitucional não significa dizer que exista uma inconstitucionalidade. Essa ordem prática do Congresso para organizar-se conforme a prática demandar torna-se possível por conta da derrotabilidade do art. 57, § 4º, da CF – seja por meio do regimento interno das Casas ou por outros meios de fixação de interpretações próprias à atividade parlamentar. Determinadas situações de fato podem não apenas tornar desejável, como também exigir que a vedação à recondução para o mesmo cargo da Mesa possa excepcionada, desde que assim a Casa do Congresso entenda necessário para preservar sua autonomia constitucional, em atenção ao princípio da separação dos Poderes.<sup>121</sup>

---

<sup>119</sup> ADI 6.524/DF, Min. Rel. Gilmar Mendes, j. 15/12/2020, p. 54-62.

<sup>120</sup> ADI 6.524/DF, Min. Rel. Gilmar Mendes, j. 15/12/2020, p. 62-64.

<sup>121</sup> ADI 6.524/DF, Min. Rel. Gilmar Mendes, j. 15/12/2020, p. 65-74.

Ainda, o ministro destacou a importância da possibilidade de reeleição para os chefes do Executivo aprovada pela EC 16/1997. Antes dela, a vedação à reeleição para a chefia do Poder Executivo apresentava natureza de inelegibilidade absoluta, mas hoje, diferentemente, o sistema constitucional não é mais contrário à reeleição. Apesar de o Ministro Gilmar Mendes não igualar o cargo na Mesa de Casa do Congresso ao de presidente da República ou entender a regra da EC 16/1997 às posições de direção das Casas Legislativas, a EC causou um redimensionamento no princípio republicano que auxilia na resolução da recondução.<sup>122</sup>

O paralelismo permite ao ministro a propositura do critério objetivo<sup>123</sup> de uma única reeleição sucessiva para o mesmo cargo da Mesa, uma vez que nenhuma interpretação sistemática justificaria mais que dois mandatos sucessivos para o mesmo cargo da Mesa. O ministro julgou que essa interpretação, apesar de não ser a mais deferente à liberdade de conformação institucional do Congresso, é necessária para conferir ao tema um grau de uniformidade e de previsibilidade, promovendo mais isonomia entre os agentes políticos.<sup>124</sup>

Por fim, o ministro tratou novamente da situação das Assembleias Legislativas, que indica um uso desvirtuado dessa autonomia organizacional reconhecida pela jurisprudência do STF, ensejando eventual reanálise do tema com o intuito de demarcar-se parâmetro que dificulte que essa liberdade de conformação (para o Poder Legislativo dos entes federativos transforme-se em mecanismo de perpetuação na titularidade dos cargos da Mesa).<sup>125</sup>

Em síntese, o Ministro Gilmar Mendes e os demais ministros que o acompanharam julgaram

parcialmente procedente pedido formulado na ação direta para **declarar**, sem redução de texto, a **inconstitucionalidade** de interpretação dos dispositivos

---

<sup>122</sup> ADI 6.524/DF, Min. Rel. Gilmar Mendes, j. 15/12/2020, p. 77-78.

<sup>123</sup> Critério objetivo e limitativo cuja observância não depende de o primeiro mandato ter sido "mandato-tampão" ou no início de nova legislatura, segundo o Ministro Gilmar Mendes.

<sup>124</sup> ADI 6.524/DF, Min. Rel. Gilmar Mendes, j. 15/12/2020, p. 77-79.

<sup>125</sup> ADI 6.524/DF, Min. Rel. Gilmar Mendes, j. 15/12/2020, p. 79.

do art. 59 do RISF e do art. 5º, *caput* e §1º, do RICD que acarrete imediata e genérica proibição de reeleição ou recondução sucessiva de Membro da Mesa para o mesmo cargo, permitindo-se, como direta decorrência do princípio da separação dos poderes e da cláusula constitucional da autonomia do Poder Legislativo (art. 2º, art. 51, III, IV, e art. 52, XII e XIII, CF), que os Membros das respectivas Casas do Congresso Nacional tenham a prerrogativa de, em sede regimental, por questão de ordem ou mediante qualquer outro meio de fixação de entendimento próprio à atividade parlamentar, deliberar especificamente sobre a matéria, **desde que observado, em qualquer caso, o limite de uma única reeleição ou recondução sucessiva ao mesmo cargo** da Mesa, e assentando-se, outrossim, que o limite de uma única reeleição ou recondução, acima veiculado, deve orientar a formação das Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal a partir da próxima legislatura, resguardando-se, para aquela que se encontra em curso, a possibilidade de reeleição ou recondução, inclusive para o mesmo cargo.<sup>126</sup> (grifos do autor)

Além disso, o Ministro Gilmar Mendes propôs a fixação da seguinte tese:

A interpretação sistemática do trecho final do § 4º do art. 57 com os arts. 2º; 51, III, IV; e 52, XII e XIII, todos da Constituição Federal, firma a constitucionalidade de uma única reeleição ou recondução sucessiva de Membro da Mesa para o mesmo cargo, revelando-se desinfluyente, para o estabelecimento desse limite, que a reeleição ou recondução ocorra dentro da mesma legislatura ou por ocasião da passagem de uma para outra.<sup>127</sup>

Desta forma, tanto o Deputado Federal Rodrigo Maia quanto o Senador Davi Alcolumbre poderiam concorrer à reeleição para o cargo da presidência das suas respectivas Casas.

O Ministro Nunes Marques chegou a mesma conclusão, mas por caminho diverso. Para ele, a invocação do direito comparado feita pelo Ministro Gilmar Mendes é problemática na medida em que os parâmetros comparativos são muito distintos. Entretanto, aquele concorda com o ângulo histórico recriando o passado da reeleição nas constituições pretéritas.<sup>128</sup>

O ministro delimitou a controvérsia central da ADI 6.524/DF da seguinte forma: poderia o Congresso Nacional, no exercício de sua competência de auto-organização,

---

<sup>126</sup> ADI 6.524/DF, Min. Rel. Gilmar Mendes, j. 15/12/2020, p. 84-85.

<sup>127</sup> ADI 6.524/DF, Min. Rel. Gilmar Mendes, j. 15/12/2020, p. 85.

<sup>128</sup> ADI 6.524/DF, Min. Rel. Gilmar Mendes, j. 15/12/2020, p. 179-180.

reinterpretar uma norma constitucional, criando exceções não previstas? Para o ministro, existe um histórico de práticas legislativas que indicam que as duas Casas do Congresso, a partir de 1999, relativizaram gradualmente o alcance da vedação à reeleição para as suas Mesas, permitindo a recondução para legislaturas diferentes e para aqueles que os exerceram “mandato-tampão”, seguindo o raciocínio apresentado pelo Ministro Gilmar Mendes.<sup>129</sup>

Retomando o cotejo entre os mandatos dos membros das Mesas e dos chefes do Executivo, o Ministro Nunes Marques entendeu que a curta duração daqueles, de somente dois anos, quando comparada à duração destes, sobretudo após a EC 16/97, que lhes permitiu uma reeleição, pressionou as Casas a interpretarem o art. 57, § 4º, da CF a partir de uma ótica de processo de autoafirmação do Poder Legislativo perante o Poder Executivo. Este se fortalecera com a aprovação da reeleição, e isso exigiu um reposicionamento das Mesas das Casas do Congresso em face da Presidência da República especialmente, em busca de uma simetria.<sup>130</sup>

Os parlamentares poderiam simplesmente revogar a proibição da reeleição das Mesas, mas o fato de não o terem feito é intrigante para o ministro. Ao preferirem uma saída pela via interpretativa, e não reformadora, as Casas demonstram a ocorrência de mudança constitucional, segundo o ministro, que nem sempre ocorre por reformas. A prática constitucional do Congresso tem sido contrária à norma do art. 57, § 4º, da CF, é verdade; entretanto, como se trata de matéria *interna corporis* do Poder Legislativo, esse arranjo deve ser deixado ao livre jogo político das Casas. E foi nesse espaço de auto-organização que o Congresso praticou a reeleição das Mesas, sem alterar o texto da Constituição, mas em razão de uma reforma indireta promovida pela EC 16/97. A reeleição das Mesas das Casas do Congresso concretizou-se pela prática constitucional pós-EC 16/97, o que atesta a ocorrência de mutação constitucional.<sup>131</sup>

---

<sup>129</sup> ADI 6.524/DF, Min. Rel. Gilmar Mendes, j. 15/12/2020, p. 181-182.

<sup>130</sup> ADI 6.524/DF, Min. Rel. Gilmar Mendes, j. 15/12/2020, p. 186-193.

<sup>131</sup> ADI 6.524/DF, Min. Rel. Gilmar Mendes, j. 15/12/2020, p. 193.

Para o reconhecimento da mutação constitucional, o ministro compreendeu que alguns requisitos precisariam ser atendidos: (i) a ocorrência de reiteradas desobediências de uma norma constitucional; (ii) uma cláusula de exclusão de inconstitucionalidade na própria constituição que justifique o comportamento contrário ao texto; (iii) a existência de alguma modificação posterior, de fato ou de direito, que tenha alterado significativamente o contexto admitido pela norma desobedecida; (iv) admissão expressa ou tácita das reiteradas desobediências pelo sistema institucional, produzindo efeitos lícitos.<sup>132</sup>

Quanto ao aspecto (i), a prática parlamentar atesta o desrespeito à norma com a recondução de membros em uma nova legislatura e após exercício de “mandato-tampão”. Quanto ao aspecto (ii), a cláusula de exclusão justificadora do descumprimento do texto é aquela contida nos arts. 2º - independência do Poder Legislativo -, e nos arts. 51, III, e 52, XII – competência para auto-organização do Legislativo. Quanto ao aspecto (iii), a EC 16/97 introduziu a modificação superveniente e, como demonstrado acima, foi o ponto de partida para todos os movimentos de pressão sobre a norma superada. E quanto ao aspecto (iv), as Mesas reeleitas funcionaram normalmente, produzindo atos legislativos válidos e eficazes. Logo, na visão do Ministro Nunes Marques todos os requisitos para o reconhecimento da mutação constitucional estão presentes no caso.<sup>133</sup>

Face à mutação constitucional, caberia ao STF velar pela integridade da Constituição, admitindo as transformações que não agridam o seu espírito, seu núcleo central, mesmo se contrariarem a literalidade do texto.<sup>134</sup>

Assim, para o Ministro Nunes Marques,

---

<sup>132</sup> ADI 6.524/DF, Min. Rel. Gilmar Mendes, j. 15/12/2020, p. 193-194.

<sup>133</sup> ADI 6.524/DF, Min. Rel. Gilmar Mendes, j. 15/12/2020, p. 194.

<sup>134</sup> Foi esse o entendimento adotado pelo STF no julgamento da possibilidade da união homoafetiva. O Ministro Nunes Marques demonstra como o Tribunal já invocou a mutação constitucional para justificar interpretações que colocam em segundo plano a literalidade do texto, de modo a acomodar alguma mudança fática relevante ocorrida no contexto social – no caso, as modificações ocorridas nos costumes sociais, para admitir a união entre pessoas do mesmo sexo. ADI 6.524/DF, Min. Rel. Gilmar Mendes, j. 15/12/2020, p. 194.



A análise dos dispositivos constitucionais correlatos, as referências históricas e o Direito Comparado possibilitam chegarmos a três conclusões: a primeira é que a reeleição dos Chefes das Casas Legislativas não contraria os princípios democrático e republicano; a segunda é que, na tradição constitucional brasileira, diante do princípio da separação de poderes, o Poder Legislativo sempre teve autonomia para dispor sobre o tema e, desde longa data, admitia a reeleição de seus Presidentes; e, por fim, verifica-se que a vedação à reeleição de presidentes de ambas as Casas do Congresso Nacional tornou-se progressivamente obsoleta com a consagração da reeleição para os chefes do Executivo pela EC 16/97.<sup>135</sup>

Ainda, o ministro julgou que a vedação à reeleição não estabeleceria proteção efetiva às minorias, uma vez que as maiorias poderiam se perpetuar no comando das Mesas Diretoras nas pessoas de novos parlamentares integrantes do mesmo grupo. Em sua visão, outros são os instrumentos que dão voz às minorias, como o art. 58, § 1º, da CF, que garante a proporcionalidade na composição da Mesa na medida do possível.<sup>136</sup>

Acompanhou o voto do Ministro Gilmar Mendes, relator da ação, ainda que por razões diversas, no sentido de admitir uma única reeleição consecutiva, dentro da mesma legislatura ou não, em simetria à reeleição dos chefes do Poder Executivo. Mas o Ministro Nunes Marques divergiu no ponto quanto à aplicação prospectiva do julgado. Nesse ponto, ele entende vedada a reeleição de quem já esteja ou venha a ser reeleito, daquele reeleito consecutivamente, em respeito ao princípio republicano. Ou seja, na prática, o deputado Rodrigo Maia, por já ter sido reconduzido em 2019 à presidência de sua Casa, não poderia concorrer novamente, enquanto o Senador Davi Alcolumbre poderia disputar novamente a presidência do Senado por estar ainda em seu primeiro mandato, a partir da aplicação *ex tunc* da mutação constitucional.<sup>137</sup>

#### **4.2.2.2. Corrente majoritária: proibição da reeleição**

---

<sup>135</sup> ADI 6.524/DF, Min. Rel. Gilmar Mendes, j. 15/12/2020, p. 195.

<sup>136</sup> ADI 6.524/DF, Min. Rel. Gilmar Mendes, j. 15/12/2020, p. 196.

<sup>137</sup> ADI 6.524/DF, Min. Rel. Gilmar Mendes, j. 15/12/2020, p. 197—201.

#### **4.2.2.2.1. Proibição da reeleição na mesma legislatura ou em outra**

Tal qual nas ações vistas no Capítulo 3, o Ministro Marco Aurélio abre a divergência ao proferir voto pela proibição absoluta da reeleição da Mesa. Segundo ele, o art. 57, § 4º, da CF é claro, inequívoco, categórico, e não enseja interpretações diversas. O dispositivo veda a recondução para o mesmo cargo na eleição imediatamente subsequente, não impedindo a reeleição do membro em mandato intercalado. E a vedação não diz respeito à reeleição apenas dentro da mesma legislatura, mas se estende e impossibilita a recondução de uma legislatura para outra. Isso porque faz-se preciso respeitar os princípios democrático e republicano e garantir a alternância na direção de um dos Poderes da República. Ainda, mesmo não sendo o objeto da ADI, o ministro retoma as discussões travadas nos precedentes sobre a reprodução compulsória nas constituições estaduais, defendendo, mais uma vez, a uniformidade no tratamento do tema em todas as unidades federadas. O ministro julga parcialmente procedente o pedido, declarando a inconstitucionalidade do art. 5º, § 1º, do RICD, no que permite à recondução ao mesmo cargo em mandatos sucessivos.<sup>138</sup>

As Ministras Cármen Lúcia e Rosa Weber o seguiram ao também votar pela vedação total da reeleição, mas por motivos diversos. A Ministra Cármen Lúcia também entendeu o art. 57, § 4º, da CF, como claro e objetivo; se a Constituição veda, esse algo vedado está. Não pode o intérprete, menos ainda o juiz constitucional, substituir o constituinte. Ela entendeu que o constituinte de 1988 proibiu qualquer reeleição para cargos das Mesas das Casas do Congresso, e tal escolha há de ser respeitada. Quando considerado o princípio republicano como filtro de interpretação do

---

<sup>138</sup> ADI 6.524/DF, Min. Rel. Gilmar Mendes, j. 15/12/2020, p. 89-92.

sistema constitucional, a interpretação que postula a alternância cabal e completa no que diz respeito à Mesa do Congresso é a única possível.<sup>139</sup>

Contudo, a interpretação conferida ao art. 57, § 4º, da CF pelo Senado no Parecer nº. 555, de 1998, permitiu a recondução na eleição imediatamente subsequente desde que em nova legislatura, fundada na possibilidade de reeleição para cargos do Executivo, aplicando-se uma simetria e utilizando-se de situação sobre a qual a Constituição silencia. Ocorre que, para a Ministra Cármen Lúcia, a não reforma do dispositivo inviabiliza tal interpretação.<sup>140</sup>

A ministra apontou ainda que apesar de a norma do art. 57, § 4º, da CF, não ser de reprodução obrigatória nas constituições estaduais, em se tratando das Casas do Congresso, há vedação constitucional à recondução para o mesmo cargo na eleição imediatamente subsequente, quer na mesma legislatura quer na passagem de uma legislatura para outra. Para ela,

às Casas Legislativas federais não é dado estabelecer previsão em seus regimentos internos descumprindo, fragorosa e frontalmente disposição constitucional expressa como a que se tem no § 4º do art. 57 da constituição, nem mesmo argumentar tratar-se de matéria *interna corporis* e eventual mudança somente poderia se dar por emenda constitucional.<sup>141</sup>

E no caso do art. 5º, *caput* e § 1º, do RICD, e do art. 59, do RISF, não haveria qualquer das duas opções, de modo que é preciso garantir a alternância no poder e a renovação política, em consonância com o princípio republicano, e não a eternização em cargo de direção do Legislativo.<sup>142</sup>

No entendimento da Ministra Rosa Weber, o art. 57, § 4º, da CF é claro, tanto que “a mera leitura do dispositivo constitucional evidencia inequívoco seu teor normativo”: “vedada a recondução” significa que os congressistas integrantes da Mesa

---

<sup>139</sup> ADI 6.524/DF, Min. Rel. Gilmar Mendes, j. 15/12/2020, p. 108-112.

<sup>140</sup> ADI 6.524/DF, Min. Rel. Gilmar Mendes, j. 15/12/2020, p. 112-115.

<sup>141</sup> ADI 6.524/DF, Min. Rel. Gilmar Mendes, j. 15/12/2020, p. 116.

<sup>142</sup> ADI 6.524/DF, Min. Rel. Gilmar Mendes, j. 15/12/2020, p. 116-118.

na condição de membros eleitos não podem ser conduzidos novamente, na eleição imediata, ao mesmo cargo”, seja na mesma legislatura ou na seguinte, seguindo o entendimento dos ministros Marco Aurélio e Cármen Lúcia e compartilhando das razões desta última ao longo de seu voto. Uma sucessão de mandatos nas Mesas, exercidos pelas mesmas pessoas, ocupando as mesmas funções, nas eleições imediatamente subsequente, configuraria mandato duplo, vedado pelo art. 57, § 4º, da CF.

A ministra reforçou que, para ele, a vedação constitucional à reeleição dos membros das Mesas das Casas do Congresso não constitui norma indispensável aos princípios republicano e da separação dos Poderes, por se tratar de norma tipicamente regimental, e não materialmente constitucional; porém isso não quer dizer que ela possa ser desrespeitada, uma vez que formalmente constitucional, e cuja alteração só poderia ocorrer por meio de EC. Ela citou, então, a jurisprudência do STF vista no Capítulo 3, para reforçar esse ponto. O art. 57, § 4º, da CF destinar-se-ia tão somente às Casas Legislativas federais.<sup>143</sup>

Ela também discordou do argumento segundo o qual a reforma promovida pela EC 16/97 pode ser considerada como parâmetro justificatório da reeleição no âmbito das Mesas das Casas do Congresso devido à falta de identidade entre a eleição do presidente da República e o a dos órgãos diretivos do Legislativo.<sup>144</sup>

#### **4.2.2.2.2. Proibição da reeleição somente na mesma legislatura**

Os Ministros Luiz Fux, Luís Roberto Barroso e Edson Fachin votaram no sentido de vedar a reeleição sucessiva apenas na mesma legislatura.

Para o Ministro Luiz Fux, a regra constitucional do art. 57, § 4º, da CF é direta e objetiva. Ela não consiste em norma principiológica que comporta múltiplos

---

<sup>143</sup> ADI 6.524/DF, Min. Rel. Gilmar Mendes, j. 15/12/2020, p. 137-139 e p. 142-152.

<sup>144</sup> ADI 6.524/DF, Min. Rel. Gilmar Mendes, j. 15/12/2020, p. 140.

sentidos, e impediria a recondução para o mesmo cargo na eleição imediatamente subsequente a do primeiro ano da legislatura. Logo, em sua opinião não haveria como se concluir pela possibilidade de recondução em eleições que ocorram dentro da mesma legislatura sem que desrespeite o comando constitucional. Mas já no caso de mudança de legislatura, hipótese em que ocorre uma nova eleição geral e um novo escrutínio para a composição das Mesas do Congresso, a mesma vedação não se aplica.<sup>145</sup>

No mesmo sentido votou o Ministro Luís Roberto Barroso. Mas para fundamentar sua posição, ele recorreu à ideia de costume constitucional consolidado pela interpretação legislativa do art. 57, § 4º, da CF, interpretação essa legítima e que admitiu a reeleição em caso de “mandato-tampão” e de nova eleição em legislatura posterior. E quanto à hipótese de reeleição dentro da mesma legislatura? Caberia aqui também interpretação legislativa ou haveria limitações? Entender a reeleição dentro da mesma legislatura como uma escolha puramente política a ser decidida pelo Congresso esvaziaria o art. 57, § 4º, da CF, tornando-o essencialmente inaplicável a qualquer situação: reeleição na mesma ou em outra legislatura.<sup>146</sup>

Quanto ao argumento de que a Constituição foi alterada pela via não formal da mutação constitucional, no sentido similar ao apresentado pelo Ministro Nunes Marques em seu voto, o Ministro Luís Roberto Barroso discordou. A discordância se dá especialmente no tópico de simetria no sistema constitucional dos Poderes Legislativo e Executivo ao não se permitir uma recondução dos presidentes das Casas do Congresso. Essa tese apresentaria duas dificuldades intransponíveis: (i) após à EC 16/1997, o § 4º do art. 57 foi objeto da EC 50/2006<sup>147</sup>, que manteve a vedação de reeleição na mesma legislatura, ilustrando que o Congresso não quis alterar o tratamento dispensado ao tema (ii) a literalidade de um texto não consiste na única ou na melhor forma de interpretá-lo, mas os sentidos que o texto oferece limitam o

---

<sup>145</sup> ADI 6.524/DF, Min. Rel. Gilmar Mendes, j. 15/12/2020, p. 123-124.

<sup>146</sup> ADI 6.524/DF, Min. Rel. Gilmar Mendes, j. 15/12/2020, p. 159-161.

<sup>147</sup> A EC apenas incluiu o algarismo 2 para especificar a duração dos mandatos dos membros da Mesa Diretora das Casas do Congresso.

papel do intérprete. Portanto, o sentido novo de permitir a recondução dentro da mesma legislatura não é comportado pelo art. 57, § 4º, da CF na visão do ministro.<sup>148</sup>

O Ministro Luís Roberto Barroso terminou seu voto propondo a fixação das seguintes teses:

1. Não é possível a recondução dos presidentes das casas legislativas para o mesmo cargo na eleição imediatamente subsequente, dentro da mesma legislatura. Eventual reconhecimento de uma mutação constitucional tem como limite as possibilidades semânticas do texto.
2. Não viola a Constituição a interpretação que vem sendo dada pelo Congresso Nacional de admitir a recondução (i) em caso de prévio exercício de mandato-tampão ou (ii) de eleição ocorrida em nova legislatura.<sup>149</sup>

O Ministro Edson Fachin votou no mesmo sentido dos Ministros Luís Roberto Barroso e Luiz Fux, conjugando argumentos trazidos por cada um deles para arrematar a controvérsia. Aproxima-se daquele ao afirmar que apesar de o art. 57, § 4º, da CF vedar a recondução dos membros das Mesas da Câmara e do Senado para o mesmo cargo na eleição imediatamente subsequente, as Casas do Congresso, em exercício de conformação normativa, restringiram legitimamente o alcance da norma constitucional apenas às eleições que ocorrerem dentro da mesma legislatura. Ou seja, exerceram sua autonomia constitucional para se auto-organizar.<sup>150</sup>

Tal limite do texto interpretado pelo Legislativo afastaria, segundo o ministro, a pretensão da petição inicial de veto absoluto às reeleições que ocorrerem quando inaugurada nova legislatura, e, de outro, a tese suscitada pelo Senado, pela AGU e pela PGR, no sentido de serem admitidas as reconduções, ainda que dentro da mesma legislatura, por ser questão afeta à autonomia do Poder Legislativo. Isso porque a regra, lida em sua integralidade, disciplinaria a primeira sessão da legislatura e fixaria limite para o exercício do mandato dos cargos da Mesa. A norma constante do § 4º incidiria, portanto, de quatro em quatro anos, sempre ao início de cada legislatura,

---

<sup>148</sup> ADI 6.524/DF, Min. Rel. Gilmar Mendes, j. 15/12/2020, p. 161-163.

<sup>149</sup> ADI 6.524/DF, Min. Rel. Gilmar Mendes, j. 15/12/2020, p. 163.

<sup>150</sup> ADI 6.524/DF, Min. Rel. Gilmar Mendes, j. 15/12/2020, p. 165-171.

de sorte que restrito o âmbito de aplicação da vedação. Com uma nova eleição popular e com o início de uma nova legislatura, a composição Casas se altera, e como a eleição para a Mesa observa uma proporcionalidade entre as diversas forças políticas do Congresso, uma nova legislatura tem a possibilidade de alterar por completo o colégio eleitoral da Mesa – isto é, os parlamentares das Casas, incluídos aí até mesmo os possíveis candidatos. O surgimento de um corpo de eleitores ainda incerto e não formado retiraria, para o ministro, a utilidade a proibição de reeleição para os cargos da Mesa cujos titulares tiverem tomado posse no terceiro ano da legislatura.<sup>151</sup>

À guisa do defendido pelo Ministro Luís Barroso, o Ministro Edson Fachin entendeu como indevidas as comparações entre a eleição para a presidência das Casas com a da presidência da República, para sustentar que a EC 16/97 instituiu o sistema de reeleição para todos os cargos eletivos. Segundo ele,

A literalidade do dispositivo constante do § 4o do art. 57, a história de sua redação, sua teleologia e a plausibilidade da distinção entre o primeiro e terceiro ano da legislatura apontam para a interpretação que se me afigura como sendo a única possível do texto constitucional, isto é, a de que inexistente impedimento para que os membros eleitos da Mesa no terceiro ano de legislatura sejam candidatos no primeiro ano da legislatura seguinte. A vedação constitucional aplica-se, portanto, apenas à eleição imediatamente subsequente à que se realiza no primeiro ano da mesma legislatura.<sup>152</sup>

Por fim, prevendo futuros questionamentos levados ao STF relativos à aplicação da vedação à reeleição no âmbito das Assembleias Legislativas, o Ministro Edson Fachin adiantou seu posicionamento no sentido de deferência à simetria constitucional. Para ele, não podem dispor Estados e Municípios de forma distinta ao que prevê a Constituição Federal para as Casas do Congresso, explicitando a orientação que, em sua visão, deveriam pautar a prática dos Legislativos estaduais e municipais, ainda que essa não fosse a questão controvertida nessa ADI.<sup>153</sup>

---

<sup>151</sup> ADI 6.524/DF, Min. Rel. Gilmar Mendes, j. 15/12/2020, p. 172.

<sup>152</sup> ADI 6.524/DF, Min. Rel. Gilmar Mendes, j. 15/12/2020, p. 174.

<sup>153</sup> ADI 6.524/DF, Min. Rel. Gilmar Mendes, j. 15/12/2020, p. 176-177.

### **4.3. Saldo do julgamento**

Sinteticamente, extrai-se como saldo do julgamento da ADI 6.524/DF que o STF julgou parcialmente procedente o pedido, (i) conferindo interpretação conforme à constituição ao art. 59 do RISF e ao art. 5º, *caput*, do RICD, no sentido de declarar a impossibilidade de recondução dos presidentes das Casas para o mesmo cargo na eleição imediatamente subsequente, dentro da mesma legislatura; e o Tribunal (ii) rejeitou o pedido em relação ao art. 5º, § 1º, do RICD, admitindo a possibilidade de reeleição dos presidentes das Casas em caso de nova legislatura. Portanto, no ponto (i) ficaram vencidos os ministros Gilmar Mendes, Alexandre de Moraes, Dias Toffoli, Ricardo Lewandowski e Nunes Marques, e no ponto (ii), os ministros Marco Aurélio, Cármen Lúcia e Rosa Weber.

O posicionamento do Ministro Relator Gilmar Mendes foi para impedir-se mais do que uma única recondução sucessiva para o mesmo cargo na Mesa Diretora, seguido pelos Ministros Alexandre de Moraes, Ricardo Lewandowski, Dias Toffoli e Nunes Marques, ainda com as divergências que este último ressaltou – quais sejam, da aplicação do entendimento já para a legislatura que se iniciaria em 2021. Como *ratio* comum a essa corrente, encontra-se especialmente a necessidade de simetria entre a reeleição dos chefes do Executivo desde o advento da EC 16/97 e a reeleição da Mesa das Casas do Congresso, equiparando os poderes dos Poderes. Na maioria formada nesta ação, igualmente, se verificou a necessidade de vedar-se reeleições sucessivas com base nos princípios republicano e democrático, seja proibindo-se qualquer hipótese de reeleição – na mesma ou em outra legislatura – seja proibindo-se a reeleição somente na mesma legislatura

## **5. EPÍLOGO: nova jurisprudência?**



A pesquisa no site do STF retornou apenas dois acórdãos de ADIs envolvendo o tema da reeleição da Mesa Diretora que tiveram julgamento colegiado de mérito concluído depois da ADI 6.524/DF. As ações são a ADI 6.685/MA, julgada em 27.09.2021, e a ADI 6.704/GO, julgada em 04.11.2021. Escolhi tratar delas aqui pois as discussões nelas encontradas servem de bom arremate à pesquisa.

Após o debate focado nas Mesas das Casas do Congresso da ADI 6.524/DF, ambas as ações julgadas posteriormente retomaram as situações de Assembleias Legislativas, isto é, da possibilidade de recondução das Mesas no âmbito do Poder Legislativo dos Estados-membros.

A ADI 6.685/MA impugnava o art. 29, § 3º, da Constituição do Estado do Maranhão, e o art. 6º, do regimento interno da Assembleia Legislativa do Estado, que permitiram a prática de reeleições sucessivas e ilimitadas para os cargos da Mesa, e requeria interpretação conforme à constituição destes dispositivos – em especial conforme ao art. 57, § 4º, da CF.<sup>154</sup>

O Ministro Relator Alexandre de Moraes iniciou seu voto repetindo os precedentes analisados no Capítulo 3 desta pesquisa para demonstrar que o STF não compreendia essa norma constitucional como sendo de reprodução obrigatória nas constituições estaduais. Contudo, ele ressaltou que o julgamento da ADI 6.524/DF ilustrou a necessidade de se vedarem reeleições infinitas da Mesa em todos os entes federativos, em atenção aos princípios republicano e democrático. E ainda, apesar de a ação ter apreciado a possibilidade de reeleição das Casas do Congresso, “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”.<sup>155</sup> O STF teria afastado os precedentes ao julgar a ADI 6.524, estabelecendo um novo referencial para as

---

<sup>154</sup> ADI 6.685/MA, Min. rel. Alexandre de Moraes, j. 27.09.2021, p. 3-10.

<sup>155</sup> ADI 6.685/MA, Min. rel. Alexandre de Moraes, j. 27.09.2021, p. 11-13.

discussões futuras sobre a reeleição da Mesa no Legislativo federal, estadual e municipal.<sup>156</sup>

Para o ministro relator, “a nova orientação exige que os Estados, ao regularem o tema [da reeleição da Mesa das Assembleias], observem os princípios republicano e democrático, e estabeleçam, no máximo, a permissão para uma única reeleição sucessiva”, independentemente se dentro da mesma legislatura ou em uma nova. O caso das Casas do Congresso admite apenas a reeleição sucessiva em caso de nova legislatura por conta da aplicação mais restrita conferida a elas pelo próprio art. 57, § 4º, da CF, como se testemunhou com a reconstrução da ADI 6.524/DF feita no Capítulo 4 deste trabalho.<sup>157</sup>

O Ministro Gilmar Mendes seguiu essa orientação, mas ressaltou que esse limite à recondução se referiria ao mesmo cargo da Mesa somente, podendo o parlamentos disputar cargo distinto na eleição imediatamente subsequente dentro da mesma legislatura. Isso porque as Assembleias Legislativas são menores que o Congresso e a impossibilidade de reeleição ensejaria uma composição da Mesa por minorias que não a ocupariam se o processo democrático pudesse seguir seu curso.<sup>158</sup> Também acompanharam a tese do relator os demais ministros, divergindo apenas a respeito da modulação dos efeitos da ADI 6.524/DF no tempo, se eles seriam *ex nunc* ou *ex tunc*, o que não permitiu um julgamento unânime.<sup>159</sup>

No caso da ADI 6.704, relatada pela Ministra Rosa Weber, foi pedida a declaração de inconstitucionalidade para o art. 16, § 3º, da constituição do Estado e do art. 9º, § 2º, do regimento interno de sua Assembleia Legislativa, em função de permitirem a recondução sucessiva dentro da mesma legislatura e ao mesmo cargo de membros da Mesa do Legislativo estadual. O art. 57, § 4º, da CF vedaria

---

<sup>156</sup> ADI 6.685/MA, Min. rel. Alexandre de Moraes, j. 27.09.2021, p. 13-18.

<sup>157</sup> ADI 6.685/MA, Min. rel. Alexandre de Moraes, j. 27.09.2021, p. 19-20.

<sup>158</sup> ADI 6.685/MA, Min. rel. Alexandre de Moraes, j. 27.09.2021, p. 36.

<sup>159</sup> ADI 6.685/MA, Min. rel. Alexandre de Moraes, j. 27.09.2021, p. 39-64.

expressamente tal recondução imediata para o requerente, argumento reforçado pelo precedente da AD 6.524/DF.<sup>160</sup>

Nas palavras da ministra,

discute-se, nesta ação direta, se a orientação firmada na ADI 6524 importaria revisão da jurisprudência desta Corte quanto à aplicação aos Estados-membros da restrição prevista no art. 57, § 4o, da CF, de modo a tornar vedada também a reeleição dos integrantes das Mesas das Assembleias Legislativas estaduais.<sup>161</sup>

E para ela, à luz da nova diretriz jurisprudencial inaugurada com a ADI 6.524/DF, os Estados-membros possuem autonomia para vedar ou não a reeleição dos membros das Mesas das Assembleias Legislativas, mas caso a permitam, essa possibilidade estará condicionada a uma única recondução, na mesma legislatura ou na subsequente, em observância ao princípio republicano que requer a alternância nas direções dos Poderes e a temporalidade dos mandatos eletivos.<sup>162</sup>

O Ministro Ricardo Lewandowski compartilhou desse entendimento, tendo apontado a existência de indicativos que sustentam o novo alcance da regra proibitiva à luz dos princípios republicano e democrático, assim como os demais, Outra vez o julgamento não é decidido unanimemente por conta das divergências entre os ministros a respeito da modulação dos efeitos da ADI 6.524/DF no tempo, se eles seriam *ex nunc*.<sup>163</sup>

## 6. CONCLUSÕES

---

<sup>160</sup> ADI 6.704/GO, Min. rel. Rosa Weber, j. 04.11.2021, p. 2-10

<sup>161</sup> ADI 6.704/GO, Min. rel. Rosa Weber, j. 04.11.2021, p 10.

<sup>162</sup> ADI 6.704/GO, Min. rel. Rosa Weber, j. 04.11.2021, p 10-13 e 15-17.

<sup>163</sup> ADI 6.704/GO, Min. rel. Rosa Weber, j. 04.11.2021, p 18-27.

A presente pesquisa teve o intuito de estudar de maneira pormenorizada o tratamento conferido à reeleição das Mesas Diretoras pelo STF a partir da reconstrução jurisprudencial do tema. Nesse sentido, diversos tópicos podem ser encontrados nas discussões travadas pelos ministros e ministras ao longo dos anos: debates sobre separação de Poderes, atos *interna corporis* e os limites da interpretação constitucional. Além disso, pode-se analisar a mutação sofrida por argumentos outrora utilizados em um sentido e, posteriormente, em um sentido oposto. Exemplo disso é a inversão que sofreu o argumento da rotatividade: no julgamento da Representação 1.245/RN, tem-se a noção de que ela poderia ser autoritária, e no julgamento da ADI 6.524/DF ela surge como essencial para a garantia dos princípios democrático e republicano. Todos esses pontos são interessantes de serem analisados, mas focarei a conclusão na evolução jurisprudencial da matéria no Tribunal.

A ADI 6.524/DF representa a evolução jurisprudencial do STF de vedar-se reeleições sucessivas para os mesmos cargos nas Mesas Diretoras dos órgãos legislativos, sejam eles federais, estaduais e distritais, afastando-se, portanto, os precedentes analisados no Capítulo 3. Teria sido pavimentado caminho para a construção de uma nova jurisprudência? A resposta parece ser positiva.

Apesar de amostragem pequena para inferir incisivamente, os acórdãos recentes reformulam o entendimento que o STF adotava a respeito da interpretação e da aplicação do art. 57, § 4º, da CF. O Tribunal não deixou de reconhecer a não obrigatoriedade da reprodução nas constituições estaduais, mas julgou necessário conformar a autonomia dos Estados-membros ao princípio republicano, impondo-lhes o limite de uma única reeleição sucessiva para o mesmo cargo das Mesas, independentemente da legislatura. Ademais, o fato de o julgamento deles ser recentes pode decorrer da demora de julgamentos colegiados de mérito. Uma análise das medidas liminares concedidas monocraticamente realizada por uma pesquisa futura pode reforçar minha conclusão a respeito da consolidação de uma nova jurisprudência tendo como *leading case* a ADI 6.524/DF.

## 7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Advocacia-Geral da União (AGU). Parecer na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº. 6.524/DF.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Resolução nº. 17, de 1989 [Regimento Interno da Câmara dos Deputados]. Brasília, DF. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/regimento-interno-da-camara-dos-deputados/arquivos-1/RICD%20atualizado%20ate%20RCD%2021-2021.pdf>

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)

BRASIL. Partido Trabalhista Brasileiro (PTB). Petição Inicial na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº. 6.524/DF.

BRASIL. Procuradoria-Geral da República (PGR). Parecer na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº. 6.524/DF.

BRASIL. Senado Federal. Manifestação na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº. 6.524/DF.

\_\_\_\_\_. Resolução do Senado Federal nº. 93, de 1970 [Regimento Interno do Senado Federal]. Brasília, DF. Disponível em: <http://legis.senado.leg.br/norma/563958/publicacao/16433779>

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº. 792/RJ, Tribunal Pleno. Relator: Ministro Moreira Alves. Brasília, DF, j. 26.05.1997.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº. 793/RO, Tribunal Pleno. Relator: Ministro Carlos Velloso. Brasília, DF, j. 03.04.1997.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº. 1.528, Tribunal Pleno. Relator: Ministro Octavio Galloti. Brasília, DF, j. 27.11.1996.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº. 2.262/MA, Tribunal Pleno. Relator: Ministro Nelson Jobim. Brasília, DF, j. 08.09.2000.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº. 2.371/ES, Tribunal Pleno. Relator: Ministro Moreira Alves. Brasília, DF, j. 07.03.2001.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº. 6.524/DF, Tribunal Pleno (plenário virtual). Relator: Ministro Gilmar Mendes. Brasília, DF, j. 15/12/2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº. 6.685/MA, Tribunal Pleno (plenário virtual). Relator: Ministro Alexandre de Moraes. Brasília, DF, j. 27.09.2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº. 6.704/GO, Tribunal Pleno (plenário virtual). Relator: Ministra Rosa Weber. Brasília, DF, j. 04.11.2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança nº. 34.574/DF, decisão monocrática. Relator: Ministro Celso de Mello. Brasília, DF, j. 06.08.2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Representação nº. 1.245/RN, Tribunal Pleno. Relator: Ministro Oscar Corrêa. Brasília, DF, j. 15.10.1986.

BISPO, Nikolay Henrique. **O STF no controle dos atos parlamentares *interna corporis***. Monografia EFp 2012. Disponível em: [http://www.sbdp.org.br/wp/wp-content/uploads/2018/03/220\\_Nikolay-Monografia.pdf](http://www.sbdp.org.br/wp/wp-content/uploads/2018/03/220_Nikolay-Monografia.pdf)

GLEZER, Rubens. **Ratio decidendi**. In: Enciclopédia Jurídica da PUCSP. 1ª ed. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/94/edicao-1/ratio-decidendi>

MENDES, Conrado Hübner. **Lendo uma decisão: *obiter dictum e ratio decidendi*. Racionalidade e retórica na decisão**. Estudo dirigido disponível em: <http://www.sbdp.org.br/arquivos/material/19EstudodirigidoRatiodecidendieobterdictum-ConradoHubnerMendes.pdf>