

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 6.524 DISTRITO FEDERAL

VOTO

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES (RELATOR): A petição inicial divisa na proibição de reeleição de Membro da Mesa da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal (em especial de seus Presidentes) um **desdobramento necessário do princípio republicano**. Nas palavras do requerente, a vedação em causa teria por objetivo:

*“(...) evitar que **maiorias** se instalem e se perpetuem no poder, sem dar espaço à competição e possibilidade de mudança”, e por isso, a seu aviso, “se encontra na essência do **princípio republicano**, onde (sic) a alternância no poder é a regra, **contrapondo-se a regimes autoritários que impedem a oposição** e os demais interessados de concorrer e ter chances reais de vitória”. (eDOC. 1, fl. 7) (grifou-se)*

E acrescenta:

*“Em uma **democracia**, onde a voz das **minorias** (no caso, parlamentares) merece igual respeito ao dado às **maiorias**, a troca do poder é indispensável. Possibilitar que políticos que contam com amplas bases de apoio se perpetuem no poder das Casas Legislativas e tenham o controle constante das pautas vai de encontro com os princípios democrático e republicano, insculpidos no núcleo da Constituição Federal de 1988” (eDOC 1, fl. 9). (grifou-se).*

Como se percebe, o argumento se apoia em **2 (duas) premissas**. A **primeira** diz que o princípio republicano demanda alternância na titularidade das posições políticas, bem como que seu exercício seja temporário. A **segunda** premissa sustenta que a vedação à reeleição de

Membro da Mesa é vocacionada a prestigiar as **oposições** e as **minorias** parlamentares, na medida em que **obsta a perpetuação da maioria** no poder. Nessa senda, a **conclusão** assume a veste silogística: a este Tribunal não restaria outra alternativa que não aquela de declarar que os dispositivos que regem a composição da Mesa da Câmara dos Deputados e do Senado Federal devem observar a interpretação proposta pelo requerente aos seus respectivos Regimentos Internos – e qualquer tomada de posição em sentido contrário importaria em violação ao princípio republicano. *Tertium non datur*.

O matiz de necessariedade com que essa conclusão foi sugerida pareceu-me em conflito com magistério que sempre tenho comigo, de lavra do EMINENTE MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI, que sobre o significado que o princípio republicano assume no contexto democrático de 1988 assim prelecionou:

“O princípio republicano, entre nós, representa a viga mestra do ‘sentimento constitucional (*Verfassungsgefühl*) a que se refere a doutrina alemã, ou seja, de um estado de espírito coletivo que, ‘transcendendo todos os antagonismos e tensões existentes, politico-partidárias, econômico-sociais, religiosas ou de outro tipo, integra os detentores e destinatários do poder num marco de uma ordem comunitária obrigatória’.

A Constituição, de 1988, com o seu núcleo republicano, derivou de um sentimento de repulsa ao regime de exceção imposto pelos governos militares, bem como de repúdio ao passado histórico de autoritarismo político e de exclusão social, consubstanciando um projeto de desenvolvimento nacional que busca a superação das desigualdades, a efetivação dos direitos fundamentais e a consolidação da democracia”. (Enrique Ricardo LEWANDOWSKI. “Reflexões em torno do Princípio Republicano”. In: **Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo**. Vol. 100. São Paulo: FDUSP, janeiro-dezembro de 2005, p. 197 – grifou-se).

E, de fato, a questão constitucional de fundo, longe está de ser tão

singela quanto sugere a petição inicial. A tese de que do princípio republicano exsurge a inconstitucionalidade de toda e qualquer forma de renovação do mandato dos Membros da Mesa das Casas Legislativas não resiste a um exame mais detido com apoio (1) no **direito comparado**, e (2) na **história institucional brasileira**, como respectivamente passo a expor.

1. Reeleição de Membro de órgão de direção de Casa do Poder Legislativo no Direito Comparado.

Se irrefutável a tese de que a vedação absoluta a toda e qualquer reeleição de Membro de Mesa consubstancia necessário desenvolvimento do princípio republicano, deveríamos recolher vários exemplos, no direito comparado, de países que adotam idêntica proibição. Mas não é isso que ocorre. Estados com larga e inequívoca aderência aos postulados do **constitucionalismo moderno** possuem Casas Legislativas em que a reeleição é praticada e sem qualquer limitação.

O Parlamento de Westminster pode ser citado em **primeiro lugar**. No âmbito da **Câmara dos Comuns**, o surgimento do sistema de governo responsável, mediante formação de gabinete, exigiu uma diferenciação entre o papel do Primeiro-Ministro e a função daquele que preside a Casa, o *Speaker*. Este último, que até então era considerado um agente da Coroa (ou, na melhor das hipóteses, alguém com duplo laço de lealdade, ao Parlamento e à Coroa), passa a exercer papel de “árbitro neutro entre governo e oposição”, para o quê muito contribuiu a perícia de Arthur Onslow, que serviu de *Speaker* **entre 1728 e 1761**. (Josh CHAFETZ. **The Congress’s Constitution: Legislative Authority and the Separation of Powers**. New Haven: Yale University Press, 2017, pp. 269-274)

Assim, pela via das convenções constitucionais do direito inglês, a posição de *Speaker* passa a ter como papel institucional precípua o de ser “representante da própria Casa em seus poderes, procedimentos e dignidade”, aquele que, com “autoridade e imparcialidade”, fala em nome da Casa, zela pela ordem em seu interior, conduz os trabalhos legislativos e superintende diversos serviços administrativos necessários

ao funcionamento do Parlamento. (Erskine MAY. **Treatise on the Law, Privileges, Proceedings and Usage of Parliament**. 24ª edição, aos cuidados de Sir Malcolm Jack. Londres: Lexis Nexis, 2011, pp. 59-63).

Com a importante diferença de que o poder de agenda do Parlamento coloca-se, materialmente, na esfera de atribuição do Gabinete, encabeçado pelo Primeiro-Ministro, é bem de ver que no *Speaker* da Câmara dos Comuns enfeixam-se várias competências que, no direito brasileiro, são afetadas à Mesa de uma Casa do Poder Legislativo. E nem por isso os ingleses preconizaram por uma limitação temporal ao serviço de um *Speaker*. Ao contrário, as convenções constitucionais que regem a matéria manifestam ampla deferência ao *Speaker*, **tratando a sua recondução ao cargo, após uma eleição geral, como procedimento meramente simbólico**. (Richard KELLY. **The Election of a Speaker (Briefing Paper n. 05074)**. Londres: House of Commons Library, 8 de junho de 2017)

Calha invocar, em **segundo lugar**, o exemplo do **Congresso dos Estados Unidos**. As Casas que o compõem, tal como ocorre no Parlamento britânico, não são dirigidas por Mesas. A *House of Representatives* é presidida por um *Speaker* (art. 1, § 2, Constituição de 1787). Por sua vez, o **Senado** é dirigido pelo Vice-Presidente da República americano (art. I, § 3, Constituição de 1787), um contrapeso ao poder dos Estados, em favor da União, justificado à época como um meio para se garantir a igualdade plena entre os Estados-membros (Joseph STORY. **Commentaries on the Constitution of the United States**. Vol. II. Boston: Hilliard, Gray and Company, 1833, §736). Nas ausências do Vice-Presidente da República, a direção cabe a um Presidente *pro tempore* eleito pelos senadores.

A despeito desta diferença para regime brasileiro (a inexistência de Mesa diretora), as semelhanças são relevantes: a posição constitucional ocupada, no cume de Poder da República (art. 2º, CF/88), e as funções políticas desempenhadas pelos Presidentes das Casas do Congresso Nacional brasileiro são bem vizinhas daquelas exercidas pelo *Speaker* norte-americano, a quem não se nega o papel de líder político-partidário

– invariavelmente falando pela maioria, contingencialmente falando pela situação ou pela oposição, a depender se sua filiação partidária coincide ou não com a do Chefe do Poder Executivo (William McKAY; Charles JOHNSON. **Parliament and Congress: representation and scrutiny in the Twenty-First Century**. Oxford: Oxford University Press, 2012, pp. 41-44).

Como demonstram Jeffery A. Jenkins e Charles Stewart, regras de disciplina partidária fazem com que a eleição do *Speaker* seja materialmente decidida nas conferências partidárias (ou *caucus*) que ocorrem após a eleição geral e antes do início da legislatura. A um só tempo, tais práticas políticas forjam uma maioria coesa, capaz de imprimir a diretriz do partido nas deliberações legislativas e de repercutir na configuração institucional da Casa (*v.g.* comissões). (“...*the bidding nature of the caucus allowed the majority to become an organizational cartel, a coalition that routinely determines the institutional make-up of the chamber.*”) (Jeffery A. JENKINS; Charles STEWART. **Fighting for the Speakership: the House and the rise of party government**. Princeton: Princeton University Press, 2013, pp. 301-302)

Por tudo isso, saber se o *Speaker* da Câmara dos Deputados será reconduzido à função depende de variáveis complexas a saber: a **primeira** é obter êxito na eleição geral, ser reeleito pelos cidadãos de sua circunscrição eleitoral; a **segunda** consiste em sobreviver à conferência partidária, que antecede a instalação do novo Congresso, na qual, pela própria dinâmica da vida política, sua posição de *Speaker* estará obviamente em disputa. Dado o bipartidarismo que tem canalizado as forças políticas norte-americanas, mostra-se materialmente improvável que o candidato daquele partido que detém o maior número de cadeiras não logre também maioria de votos na eleição para *Speaker*.

Vencidas essas consideráveis travas institucionais, **exsurgiria bizantina uma norma de caráter interno qualquer que limitasse o número de vezes que um Deputado pudesse funcionar como *Speaker*. E de fato não há, nem nunca houve**. A história daquela Casa conta com presidências que duraram **10 anos**, como a do *Speaker* Tip O’Neill (1977-

1987) e 9 anos, como a do *Speaker* John W. McCormack (1962-1971) (Valerie HEITSHUSEN. **Speakers of the House: elections, 1913-2019**. Washington, DC: Congressional Research Service, janeiro de 2019, p. 9).

Por fim, tome-se o exemplo da **Espanha**, cuja Constituição de 1978 é notoriamente apontada como de grande influência para a confecção de nosso texto constitucional de 1988. A Constituição espanhola limita-se a estabelecer que as Casas que compõem as *Cortes Generales* têm a prerrogativa de eleger seus respectivos Presidentes e demais membros das respectivas Mesas (art. 72.2). Tal acontece sempre em seguida a uma eleição geral, quando da instalação da legislatura, em sessão constitutiva (art. 1º a 3º, *Reglamento del Congreso*; art. 1º, *Reglamento del Senado*). Tudo o mais é disciplinado no âmbito do poder regimental, que fora largamente conferido às Câmaras em comento (Júlio Roberto de Souza PINTO. **Poder Legislativo brasileiro: institutos e processos**. Rio de Janeiro: Forense, 2009, pp. 67-70).

Nessa senda, tanto o Presidente do Congresso dos Deputados (art. 3º.2 e art. 37, do *Reglamento del Congreso*) quanto o Presidente do Senado (arts. 4º a 14, *Reglamento del Senado*) são escolhidos por seus pares para servir no ofício ao longo do mandato, que para ambos os casos coincide com a extensão da legislatura: **quatro anos**, a menos que, antes, sobrevenha dissolução das Câmaras e convocação de eleições gerais (art. 68.4, Constituição da Espanha). **A reeleição para cargo da Mesa é praticada**. O que contribuiu para que o **Congresso dos Deputados** espanhol tenha sido presidido por apenas **12 Deputados**, de 1978 até o presente. Desse pequeno universo, destaca-se o emérito administrativista **Félix Pons**, Presidente do Congresso dos Deputados entre **1986-1996** (reeleito Presidente por seus pares após as eleições gerais de 1989 e 1993). Por seu turno, o **Senado da Espanha** conheceu apenas **10 Presidentes**, de 1978 até aqui; de todos, figura **Pío García-Escudero** como o mais longevo (**2011-2019**).

Pois bem. Uma simples tomada em consideração da práxis parlamentar da Espanha, Estados Unidos e Inglaterra, evidencia que o critério da **continuidade** informa a matéria. Definir **quem representa**

uma Casa de Leis traduz atribuição invariavelmente acometida ao próprio Parlamento. E na competência de definir quem “fala pela Casa” compreende-se, por óbvio, a possibilidade de reconduzir a essa posição determinado parlamentar que sobreviveu ao principal dos controles políticos: a **eleição**.

Após tudo isso, percebe-se que etiquetar um regime político como “autoritário” ou “republicano” em função, respectivamente, de ser permitida ou proibida a reeleição dos ocupantes de cargos diretivos de um Parlamento – como quis o requerente desta ADI – **é empresa inevitavelmente fadada ao insucesso**. Só em um acesso de delírio os regimes constitucionais dos países acima mencionados poderiam ser nominados como autocráticos.

Regimes constitucionais cujos órgãos legislativos possuem práticas, convenções e regras de funcionamento que afirmam de modo inequívoco **a prerrogativa que tem o Parlamento (em sentido amplo) de dispor sobre sua organização interna**: não como um “direito” patrimonial com fim em si mesmo, e sim na condição de um **poder instrumental voltado à consecução de um objetivo constitucional mais importante, aquele de assegurar a própria autonomia do Poder Legislativo**.

Cuida-se de um traço elementar do constitucionalismo moderno, e que conseguiu ser aqui realçado mediante um uso racional do direito comparado; um uso que não recai na ingenuidade de preconizar a importação linear de soluções estrangeiras, porquanto prefere contentar-se em apenas indagar como outros ambientes institucionais tratam o assunto. (Gerhard DANNEMANN. “Comparative Law: study of similarities or differences?” In: Mathias REIMANN; Reinhard ZIMMERMANN (orgs.). **The Oxford Handbook of Comparative Law**. 2ª ed. Oxford: Oxford University Press, 2019, pp. 390-422)

2. Estranhamento da história institucional brasileira à vedação à reeleição no Poder Legislativo.

O Brasil não ficou infenso ao contexto mundial. **Excetuando-se os**

conhecidos interregnos autoritários, nosso constitucionalismo destinou ao Poder Legislativo larga autonomia institucional. Nesse sentido, até o fim da República de 1946 as Constituições nacionais eram absolutamente econômicas quanto a regras de eleição da Mesa das Casas do Congresso Nacional; limitavam-se a conferir competência às Casas para a definição de normas e procedimentos concernentes à matéria (art. 21, Constituição de 1824; art. 18, Constituição de 1891; art. 26, Constituição de 1934; art. 41, Constituição de 1937; art. 40, Constituição de 1946). O que era levado a efeito pela via do Regimento Interno.

O tratamento da matéria no âmbito regimental e a prática parlamentar no período em referência afixam que a plena liberdade de escolha da Mesa das Casas do Congresso Nacional é de nossa tradição, nisso incluída a possibilidade de **reeleição** (recondução).

No caso da **Câmara dos Deputados**, a propósito, isso se revela verdadeiro desde o período do **Império**, em que os membros da Mesa, o Presidente e os quatro Secretários, eram eleitos "*para servirem por hum mez, mas poderão ser reeleitos*", segundo fórmula legislativa invariavelmente prevista nos Regimentos Internos de 1826 (art. 19), de 1831 (art. 18) e de 1870 (art. 18).

Na **República**, o Regimento Interno da Câmara dos Deputados de **1891** manteve a tradição imperial de breve mandato à Mesa, de **1 (um) mês**, permitida, expressamente, a **reeleição**. Foi apenas a partir do Regimento Interno de **1899** que teve início o mandato da Mesa com **duração anual**. Deixou-se, entretanto, de mencionar a possibilidade de reeleição, o que não fora suficiente para obstar as reeleições do Deputado Carlos Vaz de Melo, que figurou como Presidente da Câmara entre 1899 e 1903.

Fixada nesses termos, a matéria não conheceu variação nos textos dos Regimentos Internos de **1904** (art. 31), de **1928** (art. 56) e de **1934** (art. 13, parágrafo único), de **1947** (art. 10), de **1949** (art. 5º), de **1955** (art. 5º). (Cf. Luciana Botelho PACHECO; Paolo RICCI. **Normas regimentais da Câmara dos Deputados: do Império aos dias de hoje**. Vol. I. Brasília: Edições Câmara, 2017, pp. 46-48). E a **reeleição** continuou a ser

ADI 6524 / DF

amplamente praticada no âmbito da Câmara dos Deputados, como ilustram as Presidências dos Deputados Sabino Barroso (1909 a 1914), Astolfo Dutra (1915 a 1919), Arnolfo Azevedo (1921 a 1926) e, principalmente, a do **Deputado Ranieri Mazzilli**, Presidente entre 1958 e 1965.

Orientou-se por racionalidade semelhante o **Senado Federal**, nas diversas oportunidades em que dispôs sobre o assunto nos Regimentos Internos de 1892, de 1903 (art. 11), de 1926 (art. 11), de 1935, de 1946, de 1948, de 1952, de 1959 e de 1961. No ponto, **duas** observações precisam ser feitas. Em **primeiro** lugar, o art. 32 da redação original do Regimento Interno de 1952 trouxe dispositivo que limitava, a uma única vez, a reeleição à Mesa do Senado Federal; a proibição, todavia, foi suprimida logo após, em 1954.

Em **segundo** lugar, rememore-se que a Constituição de 1891 (art. 32) e a Constituição de 1946 (art. 61) estatuíam que a Presidência do Senado era exercida pelo Vice-Presidente da República; assim, durante boa parte de nossa história republicana, a maior autoridade eleita pelos Senadores era o seu Vice-Presidente. Somente a partir de 1961 (Emenda 4/1961 à Constituição de 1946) o Presidente do Senado passou a ser escolhido por seus pares: o que apenas não era inteiramente inédito porque a **Constituição de 1934 já conferira ao Senado essa prerrogativa**. A propósito, na curta vigência do texto de 1934 houve eleição para a Mesa do Senado para as sessões legislativas de 1935, 1936 e 1937: **em todas elas** sagrou-se eleito para o cargo de Presidente o Senador Antônio Garcia de Medeiros Neto. (Cf. Edilenice PASSOS. **Mesas Diretoras do Senado Federal: 1891 a 2014**. 2ª ed. Brasília: Senado Federal, 2013). **O que mais uma vez ilustra como o instituto da reeleição era de uso comum**, e assim continuou após a reabertura do Congresso Nacional em 1946.

O tema conheceu inflexão, todavia, com o advento do **Regime Militar (1964-1985)**.

Baixado por uma **junta militar** que se assenhorara do poder em ato contínuo ao impedimento, por razões de saúde, do então Presidente Costa e Silva, o **Ato Institucional n. 16**, de 14 de outubro de 1969, dispôs:

*“Art. 7º - As atuais Mesas do Senado e da Câmara dos Deputados, **irreelegíveis**, para o período imediato, têm seus mandatos, prorrogados até 31 de março de 1970, elegendo-se, todavia, novos membros para as vagas existentes ou que vierem a ocorrer”.*
(grifou-se)

Logo em seguida o assunto foi reiterado em duas oportunidades no texto da **Emenda Constitucional 1/1969**, de 17 de outubro de 1969 – imposta pela mesma junta militar em substituição a um Congresso Nacional fechado (por força do Ato Complementar 38/1968). Nas Disposições Transitórias da Emenda, lemos:

“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.”

Ainda mais ultrajante à autonomia institucional do Poder Legislativo era o **art. 30** da mesma **Emenda Constitucional 1/1969**, que em seu *caput* repetiu a tradicional remissão da disciplina de assuntos *interna corporis* para o campo do Regimento Interno. Tudo isso para, logo após, no **parágrafo único**, do mesmo dispositivo, listar algumas restrições ao exercício de funções precípuas do Poder Legislativo e à sua liberdade de auto-organização, **dentre as quais interessa a aquela anunciada na alínea “h” do parágrafo único**:

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

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

(...)

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

Note-se que o parágrafo único do art. 30 da Emenda Constitucional 1/1969 nem se dá ao trabalho de dissimular a natureza regimental dos dispositivos arrolados; abertamente anuncia: “*Observar-se-ão as seguintes normas regimentais*”. Consoante percebido pelo eminente **Sepúlveda Pertence**, em Parecer ofertado, no papel de Procurador-Geral da República, à **Representação 1.245/RN**:

“26. É significativo, aliás, que ao impor a irreelegibilidade dos membros das mesas do Congresso, a própria Carta de 1969 a tenha confessadamente incluído – juntamente com outras mesquinhas semelhantes – dentre as “normas regimentais”, a serem compulsoriamente observadas por um Parlamento, que se quis delinear amesquinhado e tutelado”. (**Representação 1.245/RN**, Rel. Min. Oscar Corrêa, j. 15.10.1986, DJ de 14.11.1986)

Muito embora não exista uma “ideia verdadeira” de separação de poderes, é premente convir que a novidade de 1969 portava-se em frontal desacordo com os lineamentos mais básicos do **constitucionalismo**. Com efeito, é próprio às Constituições democráticas que regras voltadas ao funcionamento do Poder Legislativo circunscrevam-se aos traços mais gerais de desenho institucional, como, por exemplo, a adoção da estrutura bicameral ou unicameral. Quanto ao detalhamento de processos e da organização interna dos Parlamentos, tem-se observado que seu lugar adequado é o regimento interno (Lucio PEGORARO; Angelo RINELLA. **Sistemi costituzionali comparati**. Turim: Giappichelli, 2017, p. 454).

A essa altura, calha ponderar que não se desconhece o exemplo da **França**, cujo art. 32 da **Constituição de 1958** dispõe: (i) que o mandato do Presidente da Assembleia Nacional terá extensão temporal coincidente com o da legislatura (que, lá, é de **5 anos**); e (ii) que o Presidente do Senado é eleito em cada renovação parcial daquele órgão (que ocorre **trienalmente**). Ainda que se potencialize o que é excepcional a ponto de

sustentar que “o tema do mandato de Presidente de Casa Legislativa não estaria mais infenso ao terreno da Constituição”, é bem de ver que **até mesmo um texto constitucional reconhecidamente desfavorável ao Parlamento não foi tão longe ao ponto de interditar a reeleição de seu Presidente**. A propósito, quanto aos demais cargos da Mesa (*Bureau*), silente a Constituição, a espécie é inteiramente disciplinada pelo regimento de cada Casa. Na Assembleia Nacional, *verbi gratia*, os 6 vice-presidentes, os secretários e os questores são eleitos com periodicidade anual, **sem limite de reeleição** (Michel VERPEAUX. **Droit constitutionnel français**. 2ª ed. Paris: Presses Universitaires de France, 2015, pp. 338-339).

Que a proibição de reeleição de Membro da Mesa, positivada em 1969, traduz descompasso com o **constitucionalismo, em geral**, e promove ruptura com a **história institucional do Poder Legislativo brasileiro, em particular**, isso é constatação que dispensaria desenvolvimentos adicionais.

Mais importante, para a adequada compreensão da questão constitucional posta em julgamento na presente ADI, é **divisar quais funções desempenhava (e quais valores e princípios promovia) a proibição veiculada pelo art. 30, parágrafo único, “h”, da EC 1/69**. Afinal, consoante alertava Francesco Ferrara, “*uma norma de direito não brota dum jacto, como Minerva armada da cabeça de Júpiter legislador*” (Francesco FERRARA. **Interpretação e Aplicação das Leis**. 3ª ed. Coimbra: Arménio Amado, 1978, p. 143).

Pois bem. De modo mais *imediato*, a proibição veiculada no art. 7º do Ato Institucional 16/1969 pode ser lida como mais um dos casuísmos da época.

O segundo semestre de 1968 foi particularmente pródigo em tensões institucionais entre o Poder Legislativo e o Poder Executivo. Por ocasião desses conflitos, o Presidente da Câmara, Deputado José Bonifácio, não obstante sua filiação à ARENA, andou longe de adotar uma postura de alinhamento automático com o Regime.

Em 1968, houve uma intensificação de explosões a órgãos de

ADI 6524 / DF

imprensa, levado a efeito pelo **terrorismo de Estado** – aquele realizado por agentes da repressão ou por grupos extremistas convenientemente não investigados. Assim, em abril de 1968 uma bomba explodiu no jornal *O Estado de S. Paulo*; em julho foi a vez da Associação Brasileira de Imprensa (ABI). Por seu turno, em novembro de 1968, o depósito do *Jornal do Brasil* foi atingido por um artefato explosivo; e em 7 de dezembro de 1968 o “Comando de Caça aos Comunistas – CCC” explodiu uma agência do periódico fluminense *Correio da Manhã*.

Desde julho de 1968 que se buscava pôr em funcionamento uma Comissão Parlamentar de Inquérito na Câmara dos Deputados com o objetivo de apurar tais fatos criminosos. A instalação da CPI estava a depender tão somente do preenchimento, pelo Líder da ARENA, das vagas às quais aquela agremiação fazia jus pelo critério da proporcionalidade. Diante da inércia daquele que era seu próprio partido, o Presidente da Câmara declarou à imprensa, em 9 de dezembro de 1968, que se a omissão do Líder persistisse, indicaria ele mesmo, supletivamente, no dia seguinte, os membros da CPI (o que acabou efetivamente fazendo, aliás). Os fatos foram narrados em edição do *Correio da Manhã*:

“Ao condenar o atentado contra o CORREIO DA MANHÃ, ontem, na Câmara, o líder da oposição, Sr. Mário Covas, reclamou o prosseguimento dos trabalhos da CPI para apurar as razões dos atos terroristas que se vêm cometendo no país, ‘culminando na madrugada de sábado contra um dos principais jornais do país’.

Respondeu o Presidente José Bonifácio que a reclamação tinha ‘inteira procedência e base no Regimento Interno porque a CPI se constituíra em 23 de julho. O MDB indicou seus membros em 24 de setembro. A ARENA, porém, até hoje não o fez. A Mesa vai reclamar. Se até amanhã a ARENA não indicar seus representantes, a Mesa fará a nomeação, na forma da lei interna da Casa’”. (**Correio da Manhã**. Ano LXVIII, n. 23.213, Rio de Janeiro, terça-feira, 10.12.1968)

Obviamente que uma postura como essa não agrada àqueles que enxergam subversão e sabotagem em qualquer atitude diferente da mera subserviência.

O Presidente da Câmara também era avesso à ideia de criar constrangimentos a parlamentares que, pelo simples uso da tribuna da Câmara, denunciavam abuso de poder e ilegalidades perpetradas pelo regime militar. Tome-se o exemplo dos discursos do **Deputado Márcio Moreira Alves**, em setembro de 1968. Em um deles, a propósito da invasão da Universidade de Brasília pela polícia e consequente prisão de cerca de 500 estudantes, criticando a leniência do governo do tempo com a apuração de ilegalidades, abuso de poder e cometimento de tortura pelos agentes da repressão, o Deputado “ridicularizou os ‘**rigorosos inquéritos**’ que garantiam apenas a ‘**rigorosa impunidade**’ dos criminosos que servem ao governo” (*Diário da Câmara dos Deputados*, de 3.9.1968, p. 5754). (Leonardo Augusto de Andrade BARBOSA. **História Constitucional Brasileira: mudança constitucional, autoritarismo e democracia no Brasil pós-1964**. Brasília: Edições Câmara, 2018, p. 125).

Em outro discurso, mais célebre, de setembro de 1968, o Deputado Márcio Moreira Alves, “impressionado com a greve de mulheres proposta pela ateniense Lisístrata na peça de Aristófanes, que assistira havia pouco em São Paulo”, sugeriu que as mulheres boicotassem os militares. Elio Gaspari relata que apesar de o discurso não ter conhecido quase nenhuma repercussão na imprensa, “salvo uma pequena nota publicada na *Folha de S. Paulo*”, militares extremistas da linha-dura se dedicaram de corpo e alma para construir uma “crise”. E assim deu-se gênese à confecção de notas e ofícios que pretendiam expressar “toda a indignação de uma tropa ofendida” (Elio GASPARI. **A Ditadura Envergonhada**. São Paulo: Companhia das Letras, 2003, p. 316).

Tudo com o pensado propósito de contaminar o ambiente político e, na desordem, alçar a radicalização do regime de exceção ao posto de única saída possível. Por isso era tão importante a construção do inimigo interno, como ensina José Murilo de Carvalho:

“Várias comissões de inquérito foram criadas para apurar

supostos crimes de corrupção e subversão. As mais famosas foram os Inquéritos Policiais Militares (IPMs), em geral dirigidos por coronéis do Exército, que perseguiram, prenderam e condenaram bom número de opositores. O perigo comunista era a desculpa mais usada para justificar a repressão. Qualquer suspeita de envolvimento com o que fosse considerado atividade subversiva podia custar o emprego, os direitos políticos, quando não a liberdade, do suspeito. Como em geral acontece em tais circunstâncias, muitas vinganças pessoais foram executadas sob o pretexto de motivação política.” (José Murilo de CARVALHO. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. 13ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2010, pp. 160-161).

Os tons histriônicos com os quais os inimigos eram pintados evidenciava a ânsia dos extremistas da época em **obter controle absoluto e incontestável de todas as instituições do Estado, nisso incluídos os demais Poderes da República**. Como bem percebeu Thomas Skidmore, tal grupo não suportava a possibilidade que a tomada de poder de 1964 gerasse o mesmo resultado das repetidas intervenções militares levadas a efeito após 1945: “agora estavam decididos a evitar o erro de entregar o poder a outro grupo da elite política, que poderia conduzir o Brasil ao beco sem saída da ‘corrupção’ e da ‘subversão’”. (Thomas E. SKIDMORE. **Brasil: de Getúlio a Castello (1930-64)**. Trad. Berilo Vargas. São Paulo: Companhia das Letras, 2010, pp. 353-354)

De posse desses subsídios, revela-se verossímil a afirmação contida nas informações ofertadas pela Secretaria-Geral da Mesa do Senado Federal, a respeito da proibição de reeleição de Membro da Mesa: “*narram os Anais do Congresso Nacional que essa vedação imposta pelo Executivo ao Legislativo objetivava justamente limitar o empoderamento dos Presidentes da Câmara e do Senado, que, ao serem sucessivamente reeleitos, poderiam rivalizar com a predominância, naquele momento, do Poder Executivo*” (eDoc. 25, fl.4).

Ocorre que a busca por inviabilizar o empoderamento de figuras como Auro de Moura Andrade, Ranieri Mazzilli e José Bonifácio traduz

apenas o objetivo mais imediato e evidente da medida. A vedação à reeleição a cargo da Mesa das Casas do Congresso Nacional, imposta a partir do Ato Institucional n. 16/1969, **tem significado mais profundo**, e que é expresso quando se recorda que a medida de força em comento insere-se no contexto do **terceiro ciclo de repressão**, deflagrado pelo **Ato Institucional n. 5/1968**.

Com efeito, logo após a prolação do AI-5 o Congresso Nacional foi “posto em recesso” (pelo Ato Complementar 38/1968), e o Poder Executivo, exercendo as competências do Poder Legislativo, baixou uma série de atos de exceção: 13 Atos Institucionais e 40 Atos Complementares, todos com um objetivo comum, como atesta Maria Helena Moreira Alves, o de **institucionalizar o controle sobre a sociedade civil e sobre demais setores do Estado** (Maria Helena MOREIRA ALVES. **Estado e Oposição no Brasil (1964-1984)**. Petrópolis: Ed. Vozes, 1984, pp. 141-142.).

Precisa, a respeito, é a lição dos Professores Cristiano Paixão e Leonardo Barbosa:

“O regime não era ingênuo e percebera rápido que, isoladamente, normas jurídicas não seriam capazes de pôr em ‘segurança’ a obra revolucionária. Era preciso enfraquecer o ânimo das instituições, interferir em sua composição e em sua estrutura de funcionamento.” (Cristiano PAIXÃO; Leonardo de Andrade BARBOSA. **“A memória do direito na ditadura militar: a cláusula de exclusão da apreciação judicial observada como um paradoxo”**. In: Revista do Instituto de Hermenêutica Jurídica. Ano 1, n. 6. Belo Horizonte: Ed. Fórum, janeiro-dezembro de 2008, p. 9.)

Outrossim, a escalada nas hostilidades em relação ao Congresso Nacional, durante 1968, acima mencionadas, nem era privilégio do Poder Legislativo e tampouco ocorreu apenas naquele ano. **Havia método no arbítrio, e dele também foi vítima o Poder Judiciário**. E não podia ser diferente, uma vez que o **Supremo Tribunal Federal** não se furtou ao

ADI 6524 / DF

exercício de seu papel jurisdicional em tal quadra tão adversa, como assegura o precioso relato *Brasil: Nunca Mais*, coordenado pela Arquidiocese de São Paulo:

“Nos primeiros tempos do governo Castello Branco, por exemplo, o STF se pronunciou reiteradas vezes em desacordo com decisões da Justiça Militar e desautorizou atitudes de militares encarregados de IPMs, sempre procurando salvaguardar os direitos constitucionais dos cidadãos e impedir arbitrariedades.

Em episódios importantes como os da perseguição política a que estavam submetidos o ex-governador Miguel Arraes, de Pernambuco, o ex-presidente Juscelino Kubitschek, o ex-governador goiano Mauro Borges, o deputado cassado Francisco Julião, o jornalista Carlos Heitor Cony, o padre Tomás Domingo Rodrigues, de São João da Boa Vista (SP), sindicalistas, estudantes e muitos outros cidadãos, o STF lavrou memoráveis decisões em defesa do Direito. “Habeas-corpus” impetrados pelos indiciados em IPMs, ou réus de processos já iniciados, eram acolhidos pelos ministros, seja para libertar os detidos, seja para desclassificar os delitos para a Justiça Comum, seja para garantir do direito a foro especial, seja para travar a ação penal por inexistência de crime”. (Arquidiocese de São Paulo. *Brasil: Nunca Mais*. 36ª ed. Petrópolis: Vozes, 2008, pp. 187-188)

O exercício de suas atribuições rendeu ao Supremo Tribunal Federal – **e ainda rende** – o desamor daqueles que não aceitam o exercício limitado do poder. Para aplacar a ira da linha-dura – à época potencializada pela derrota dos governistas na eleição solteira aos governos de Minas Gerais e da Guanabara –, o então Presidente Castello Branco enviou a PEC 5/1965, que ampliava consideravelmente seus poderes. No que toca ao Supremo Tribunal Federal, a proposição aumentava o número de seus integrantes – tudo isso sob o pretexto oficial de dotar o STF com mais eficiência e celeridade para enfrentar um acervo

processual que só crescia.

O então **Presidente** do Supremo Tribunal Federal, **Ministro Álvaro Ribeiro da Costa**, valorosamente saiu em defesa do Tribunal, em face da desabrida ameaça de empacotamento. Repelindo as intromissões dos militares no Poder Judiciário, asseverou: “já é tempo de que os militares se compenetrem de que nos regimes democráticos não lhes cabe o papel de mentores da Nação” (Felipe RECONDO. **Tanques e togas: o STF e a Ditadura Militar**. São Paulo: Companhia das Letras, 2018, p. 109)

À época Ministro da Guerra, Costa e Silva respondeu. Com o claro objetivo de escalar a crise, discursou em um churrasco de jovens oficiais vociferando que o Exército não tem chefe e que não precisa de lições do Supremo. Na inspirada interpretação de Elio Gaspari, Costa e Silva nada mais fez, no episódio, que exercer uma de suas especialidades, a de **associar-se à desordem para tornar-se fiador da paz**. Amealhava capital político, assim, na posição de representante da linha-dura: “colocara-se como estuário das frustrações de todos aqueles que achavam necessário aprofundar o processo arbitrário e punitivo. **Não que fosse um radical: era apenas um manipulador da anarquia.**” (Elio GASPARI. **A Ditadura Envergonhada**. São Paulo: Companhia das Letras, 2003, pp. 270-271)

Mas o Supremo Tribunal Federal ofertou sua tréplica: “**no dia 25 de outubro de 1965, o STF decidiu alterar o seu regimento interno para estender o mandato de Ribeiro da Costa na presidência da Corte até o término de sua judicatura**” [5 de dezembro de 1966]. (Leonardo Augusto de Andrade BARBOSA. **História Constitucional Brasileira: mudança constitucional, autoritarismo e democracia no Brasil pós-1964**. Brasília: Edições Câmara, 2018, p. 78)

Dois dias após, em 27 de outubro de 1965, sobreveio o **Ato Institucional n. 2**, que dentre outras medidas aumentou o número de Ministros do STF de **11 para 16**.

De tudo isso, o fundamental é atentar que a escalada da animosidade no plano do discurso das autoridades públicas era apenas a primeira camada da “crise”. Na perspicaz visão de Thomas Skidmore, “esse atulhamento do Supremo foi uma resposta às repetidas decisões do

tribunal em favor da libertação de prisioneiros políticos". (Thomas E. SKIDMORE. **Brasil: de Getúlio a Castello (1930-64)**. Trad. Berilo Vargas. São Paulo: Companhia das Letras, 2010, p. 359)

Libertação de prisioneiros políticos que mesmo com a nova composição do Supremo não cessou, disso sendo o mais destacado exemplo o **RHC 45.904/MG, de 24 de setembro de 1968**, em que a Segunda Turma concedeu *Habeas Corpus* para trancar persecução penal (conduzida pela 4ª Auditoria Militar) em desfavor de **81 estudantes** que foram incursores na Lei de Segurança Nacional (Decreto-Lei n. 314/1967) pelo simples de fato de pedirem, em passeata, a reabertura da **União Nacional dos Estudantes** (cujo funcionamento fora, antes, suspenso em todo território nacional pelo Decreto 57.634/1966). O acórdão é usualmente colocado como uma das causas da edição do **Ato Institucional n. 5, de 13 de dezembro de 1968**.

Ante tudo que fora até aqui exposto, pode se observar com nitidez que o advento da proibição à reeleição de Membro da Mesa das Casas do Congresso Nacional, veiculada pelo Ato Institucional n. 16/1969 e pela EC n. 1/1969, **nunca se orientou pela finalidade de promover o reforço do princípio republicano**.

Se é fato incontestável que a regra que impôs renovação compulsória de todos os Membros da Mesa promoveu maior rotatividade na direção do Poder Legislativo, premente também é convir que tal "rodízio" foi tão apenas o efeito mais visível (e óbvio) da medida. A **função reservada à prática institucional em comento**, como exposto, **era a de obstar o fortalecimento político dos parlamentares que ocupavam as Presidências das Casas e, por conseguinte, aprofundar o processo de enfraquecimento institucional do Congresso Nacional**, que se iniciara em 1964.

Tudo muito coerente ao contexto do **terceiro ciclo de repressão**, inaugurado pelo Ato Institucional n. 5, de 1968, e sua tônica de institucionalização do controle repressivo sobre a sociedade civil e sobre todos os órgãos públicos, nisso incluídos os Poderes Legislativo e Judiciário. Eram esses os **princípios** e **valores** que o surgimento da

proibição à reeleição de Membro da Mesa promoveu – e nunca o princípio republicano.

3. Interpretação conforme à Constituição como meio de reconstrução coerente do ordenamento jurídico: reeleição de Membro da Mesa sob o enfoque da autonomia organizacional do Poder Legislativo.

Logo em seu começo, a petição inicial anuncia que a presente ADI seria animada pela suposta finalidade de *“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”* (grifou-se) (eDoc. 1, fl. 2). No capítulo conclusivo, deduz pedido para que *“seja afastada qualquer interpretação”* (dos Regimentos Internos da Câmara e do Senado) *“que busque ampliar o alcance do dispositivo constitucional em análise”*, qual seja o art. 57, § 4º, da Constituição Federal (eDoc. 1, fl. 11).

A *“interpretação inconstitucional”* que o autor alega existir e que procura afastar teria origem no Parecer n. 555/1998, da Comissão de Constituição e Justiça (CCJ) do Senado Federal. Consoante acredita, tal interpretação foi reproduzida nos dispositivos que figuram como objeto desta Ação Direta, a saber, o artigo 5º, *caput* e §1º, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados e o artigo 59 do Regimento Interno do Senado Federal. Em suas palavras:

“A interpretação que foi dada pela CCJ do Senado Federal ao artigo 57, § 4º, da Constituição Federal, por meio do Parecer n. 555 de 1998, reproduzido no Regimento Interno do Senado Federal e da Câmara dos Deputados, não é compatível com a Constituição de 1988”. (eDoc. 1, fl. 6)

A providência solicitada nos autos e a causa de pedir que a justifica soam estranhas para aqueles que guardam o clássico magistério

jurisprudencial da Corte Constitucional da Itália: “as leis não se declaram constitucionalmente ilegítimas porque é possível dar-lhes interpretações inconstitucionais, mas porque não é possível dar-lhes interpretações constitucionais.” (*Sentenza* 356/1996, de 14.10.1996, Relator Gustavo Zagrebelsky, consideração de direito n. 4).

Esse estado de coisas exige que, preliminarmente, indaguemos se a interpretação conforme à Constituição tem lugar para o caso em apreço. A resposta para tanto passa pela devida contextualização da interpretação conforme à Constituição no quadro mais geral das **fórmulas decisórias intermediárias**.

A expansão de tarefas e papéis atribuídos ao poder público, mormente após a segunda metade do século XX, importou em novo modelo de organização política, o “Estado Social”, cuja realização dependia de um incremento (tanto no campo temático como no grau de intensidade) das atividades legislativa e administrativa. (Ernst FORSTHOFF. “Begriff und Wesen des sozialen Rechtsstaates”. In: **Rechtsstaat im Wandel. Verfassungsrechtliche Abhandlungen, 1950-1964**. Stuttgart: W. Kohlhammer, 1964, p. 38; Robert ALEXY. **Theorie der Grundrechte**. Frankfurt: Suhrkamp, 1986, pp. 395 e ss.)

Ao Estado foram imputados deveres até então inéditos e, de seu descumprimento, originaram-se **expedientes inconstitucionais também singulares**, frente aos quais a jurisdição constitucional teve que aprender a lidar. Tal como o caso da **omissão parcial**. Nela, como leciona Hartmut Maurer, a inconstitucionalidade se materializa em uma **disciplina normativa diferenciada** (*Unterschiedlichkeit der Regelung*), que vulnera o **princípio da isonomia**. Assim, diz Jörn Ipsen, a inconstitucionalidade não é imputável a uma regra jurídica isoladamente considerada: o que se tem é a **inconstitucionalidade de uma relação normativa** (*verfassungswidrige Normrelation*) (Confira: Jörn IPSEN. **Rechtsfolgen der Verfassungswidrigkeit von Norm und Eizelakt**. Baden-Baden: Nomos Verlag, 1980, p. 213 e ss.; Hartmut MAURER. “Zur Verfassungswidrigerklärung von Gesetzen”. In: **Im Dienst an Recht und Staat: Festschrift für Werner Weber**. Berlin: Dunker und Humboldt, 1974,

p. 345).

Nesse sentido, o **Tribunal Constitucional Federal da Alemanha**, já em 1958, no caso *Teuerungszulage*, lavrou ensinamento jurisprudencial destinado a fazer fortuna no constitucionalismo contemporâneo: em se tratando de **omissão parcial**, não obstante a inconstitucionalidade da norma, uma conseqüente declaração de nulidade “**causaria uma situação na qual a ordem constitucional seria respeitada menos ainda.**” (BVerfGE 8, 1, Primeiro Senado, em 11 de junho de 1958).

E o tratamento dogmático e jurisprudencial da omissão parcial foi apenas o passo inicial. Desde então **os tribunais constitucionais desenvolveram amplo leque de fórmulas decisórias intermediárias**, expressão pela qual Gustavo Zagrebelsky e Valeria Marcenò agrupam estilos de **decisões** e **técnicas** processuais cujo traço comum está em conferir, à jurisdição constitucional, possibilidades outras que não o binário “lei constitucional e portanto válida” *versus* “lei inconstitucional e portanto nula”.

Técnicas essas funcionalmente orientadas para preservar a utilidade das decisões dos Tribunais Constitucionais naqueles casos em que – pontifica Zagrebelsky – “a eliminação pura e simples da lei não remediaria a inconstitucionalidade, mas concorreria, paradoxalmente, a **produzir resultados de inconstitucionalidade ainda mais grave**”. (Gustavo ZAGREBELSKY e Valeria MARCENÒ. *Giustizia Costituzionale*. Bolonha: il Mulino, 2012, p. 338)

A **interpretação conforme à Constituição** insere-se plenamente nesse marco. Filia-se ao gênero das **técnicas decisórias intermediárias**, porquanto seu uso pressupõe e orienta-se pela **função primordial de afastar a produção de resultados inconstitucionais**. Para assim fazê-lo, a interpretação conforme à Constituição se vale da diferença entre **texto** e **norma**, nisso compreendidas distinções correlatas, como **disposição** e **norma**, **texto legislativo** e **programa normativo** etc. **Pressuposto hermenêutico** este que, de resto, fundamenta técnicas decisórias intermediárias congêneres, como a declaração parcial qualitativa de inconstitucionalidade.

Pela diferença entre **disposição** e **norma**, expressa-se que um trecho de um documento legislativo não é um depósito de normas jurídicas à espera de uma aplicação. A **disposição** (texto legislativo) é o objeto da interpretação, ao passo que a **norma** é a disposição interpretada, o resultado da interpretação (Riccardo GUASTINI. **Das fontes às normas**. São Paulo: Quartier Latin, 2005, pp. 23-43). Essa diferença recorda, então, que o significado de um documento legislativo não está pré-constituído de um modo absolutamente independente em relação à atividade do intérprete; a norma consiste exatamente nesse significado conferido após uma atividade de interpretação (Giovanni TARELLO. **La interpretación de la Ley**. Lima: Palestra, 2013, pp. 82-83).

É exatamente por meio dessa diferença, entre o texto legislativo interpretado e a norma jurídica resultante da interpretação, que se faz possível a um Tribunal Constitucional, mediante a técnica da interpretação conforme, evitar a solução radical de operar o expurgo total ou parcial de texto normativo. Trata-se de solução que observa aquela “**exigência de gradualidade**” que se espera das intervenções de um Tribunal quando em jogo atos normativos produzidos pelos demais Poderes.

Daí o acerto de Zagrebelsky ao pontificar que “a inconstitucionalidade da lei é a falência da interpretação”. Sim, porque a adoção de “**soluções menos incidentes**”, como a interpretação conforme e demais técnicas intermediárias, não é algo desejável apenas por motivos de ordem prática, e sim postura que se espera do julgador por **razões de ordem constitucional** (Gustavo ZAGREBELSKY e Valeria MARCENÒ. **Giustizia Costituzionale**. Bolonha: il Mulino, 2012, pp. 385 e 401). Razões como a cláusula da **separação dos poderes** e demais princípios que a desenvolve, como o **princípio da conformidade funcional** (Gilmar Ferreira MENDES. Paulo Gustavo Gonet BRANCO. **Curso de Direito Constitucional**. 14^a ed. São Paulo: Saraiva, 2019, p. 94).

Nesse marco, deixo expressamente assentado que o **primeiro critério** que servirá de norte para o manejo da **interpretação conforme à Constituição** no caso em apreço, é aquele que homenageia a **função**

precípua dessa técnica de decisão intermediária, a de **afastar a produção de resultados inconstitucionais extremos**.

Explícito, também, um **segundo critério**.

É bem verdade que é mais simples divisar uma **dimensão negativa** da interpretação conforme à Constituição. Assim se dá quando, por exemplo, o Tribunal delibera pela exclusão de interpretações consideradas inconstitucionais. Mas nem só de efeitos cassatórios vive a interpretação conforme à Constituição. As Cortes Constitucionais também se valem dessa técnica para **colmatar lacunas**, em **atividade de otimização constitucional**, mediante a qual, preleciona Christoph Gusy, se procede à construção normativa por **analogia**, **redução**, ou por **derivação** de premissas normativas da Constituição (Christoph GUSY. **Parlamentarischer Gesetzgeber und Bundesverfassungsgericht**. Berlin: Duncker und Humblot, 1985, p. 214; Reinhold ZIPPELIUS. “Verfassungskonform Auslegung von Gesetzen”. In: **Bundesverfassungsgericht und Grundgesetz**. Vol. 2. Tübingen: Mohr Siebeck, 1976, p. 121)

É assim porque, há tempos, a atuação da jurisdição constitucional não mais se resume àquela **função negativa**, relacionada à eliminação de normas contrárias à Constituição descrita pela figura do “legislador negativo”. Desempenha também, a jurisdição constitucional, **funções positivas** de “**recomposição interpretativa**” e de “**integração normativa**” do ordenamento jurídico. (Gustavo ZAGREBELSKY e Valeria MARCENÒ. **Giustizia Costituzionale**. Bolonha: il Mulino, 2012, p. 338).

Coerente a esse marco, o Professor Emérito da Universidade de Roma “La Sapienza” e Juiz da Corte Constitucional da Itália, Franco Modugno, ensina que da interpretação conforme à Constituição não se espera, apenas, a função negativa de invalidação de normas oriundas da interpretação de um dispositivo, mas também a **função positiva** de promover a coerência do ordenamento jurídico, obstando que a legislação infraconstitucional faça “sistema em si mesma”, no exato instante em que promove a integração desta com o plexo normativo superior. (Franco MODUGNO, “Metodi ermeneutici e Diritto Costituzionale”. In: **Scritti**

sull'Interpretazione Costituzionale. Nápoles: Editoriale Scientifica, 2008, pp. 68 e ss.)

Não poderia ser diferente, uma vez que a interpretação conforme à Constituição traduz espécie, variante ou subdivisão da **interpretação sistemática** (Hans SPANNER. "Die verfassungskonforme Auslegung in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts". In: **Archiv des öffentlichen Rechts**. Vol. 91, n. 4. Tübingen: Mohr Siebeck, 1966, p. 503; Volker HAAK. **Normenkontrolle und verfassungskonforme Gesetzesauslegung des Richters. Eine rechtsvergleichende Untersuchung**. Bonn: Roehrscheid, 1963, p. 259; Ingwer EBSEN. **Das Bundesverfassungsgericht als Element gesellschaftlicher Selbstregulierung. Eine pluralistische Theorie der Verfassungsgerichtsbarkeit im demokratischen Verfassungsstaat**. Berlin: Duncker und Humblot, 1985, p. 91)

Precisamente por isso, uma interpretação que busque garantir a supremacia da Constituição requer que a superioridade da norma constitucional ocorra não apenas **negativamente**. A Constituição não pode ser reduzida à função de fornecer um limite ao direito infraconstitucional, exatamente porque o texto maior é algo que se realiza no tempo, e não um dado inerte:

"Não é um dado 'inerte' que possa ser tomado como critério fixo para determinar um ponto exato dentro de uma banda de oscilação de significados normativos possíveis de uma disposição legislativa. Em outras palavras, interpretar uma disposição com base em outras significa realizar uma interpretação sistemática, **isto é, construir uma norma compatível com todas.**" (Omar CHESSA. "Non manifesta infondatezza *versus* interpretazione adeguatrice?". In: Marilisa D'AMICO; Barbara RANDAZZO (orgs.). **Interpretazione conforme e tecniche argomentative**. Turim: Ed. Giappichelli, 2009, p. 272) (grifou-se)

Dá ser premente a valorização do componente **positivo** da

ADI 6524 / DF

superioridade da Constituição, que conduz à transformação dos dispositivos interpretados em normas consoantes à Constituição, mesmo que, para isso, muitas vezes a norma que resulte da interpretação assuma, em relação ao texto interpretado, teor **aditivo**, **modificativo** ou **substitutivo** – se para tanto a sistematicidade constitucional o demandar (Augusto Martín DE LA VEGA. **La sentencia constitucional en Italia**. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2003, pp. 229 e ss.).

Bem o ilustra o memorável julgamento conjunto da **ADO 26/DF**, de Relatoria do **EMINENTE MINISTRO CELSO DE MELLO** e do **MI 4733/DF**, de Relatoria do **EMINENTE MINISTRO EDSON FACHIN**, oportunidade em que este Supremo Tribunal Federal assentou que os princípios da igualdade, da proibição de discriminação, da dignidade da pessoa humana, dentre outros, exigiam que a Lei 7.716/89 fosse objeto de interpretação conforme à Constituição, de modo a permitir que em seus tipos penais fossem subsumidos atos de discriminação de teor homofóbico, enquanto perdurar a mora do Congresso Nacional a esse respeito.

Exsurge, com isso, o **segundo critério** que orientará o uso da técnica decisória requerida: uma interpretação adequada das normas regimentais ora impugnadas não se contenta com o simples cotejo da literalidade do texto do Regimento Interno com a literalidade do texto de dispositivo da Constituição de 1988; antes, **exige reconstrução normativa sistemática**, que promova e amplie, na dicção de Omar Chessa, as “potencialidades nomogenéticas” de ambos os textos.

Explicitados esses dois critérios, e nos lindes por eles demarcados, passo a examinar se a interpretação conforme à Constituição ofertada pelo autor estampa uma reconstrução sistemática do ordenamento jurídico que promova um resultado constitucional.

O requerente sustenta que sua pretensão se restringe a velar pelo “teor literal” do artigo 57, § 4º, da Constituição. Noticia que, não obstante a clareza desse dispositivo, as Casas do Congresso Nacional têm realizado interpretações ilegítimas do texto constitucional, sendo exemplo disso o Parecer n. 555/1998, da Comissão de Constituição e Justiça (CCJ)

do Senado Federal, que declarou que o advento de nova legislatura autoriza que Membro da Mesa possa ser reeleito.

Ocorre que, a seu juízo, o trecho final do § 4º do artigo 57, ao declarar que é “*vedada a recondução para o mesmo cargo na eleição imediatamente subsequente*”, inequivocamente excluiria qualquer possibilidade de reeleição: se dentro de uma legislatura ou na passagem de uma para outra, pouco importa, afinal, “*se importasse, a Constituição teria feito a distinção*”, arremata. (eDoc. 1, fl. 6).

Adicionalmente, e de certa maneira em abandono da exegese literal, o requerente advoga que, não obstante o § 4º do art. 57 da Constituição limitar-se a proscrever a recondução “para o **mesmo cargo**”, a **vedação constitucional seria, na verdade, mais ampla**, a impossibilitar candidatura para a Mesa subsequente **inclusive para cargos diversos**. Em exemplo hipotético, fornecido pela própria exordial, cogita o seguinte: se um Presidente do Senado Federal pudesse concorrer, na eleição imediatamente subsequente, para o cargo de Vice-Presidente, e se eleito fosse para essa nova Mesa, “*estaria ele na linha sucessória para assumir a Presidência do Senado, o que acabaria por violar o que a Constituição busca tutelar*” (eDoc. 1, fl. 7).

Note-se como o autor é alcançado por sua própria argumentação. Por um lado, sustenta que o tema já seria suficiente e exaustivamente regido pela **literalidade** do fragmento textual “para o **mesmo cargo**”, contido no § 4º do art. 57 da Constituição de 1988. De outra banda, deduz pedido, ao final da petição inicial, para que este Tribunal interdite qualquer interpretação do artigo 5º, *caput* e § 1º, do RICD, e do artigo 59 do RISE, diferente daquela que proíba a “**reeleição ou recondução à Mesa** na eleição imediatamente subsequente” (eDoc. 1, fl. 11).

A **contradição** exsurge evidente: a questão não consegue ser exclusivamente “literal” e ao mesmo tempo conviver com a ausência do significante “Mesa” no trecho final do § 4º do art. 57, CF/88. E cuida-se de **contradição reveladora: demarca uma curiosa coincidência de sentido entre o pedido** (proibição de “**reeleição ou recondução à Mesa** na eleição imediatamente subsequente”) e o **quanto disposto no art. 30, parágrafo**

único, “h”, da Emenda Constitucional 1/1969, que rezava: “*será de dois anos o mandato para membro da Mesa de qualquer das Câmaras, proibida reeleição*”.

Essa coincidência torna legítimo que se suspeite que o pedido lançado na petição inicial, ao requerer que este Supremo Tribunal Federal proíba a reeleição de Membro de Mesa para **qualquer cargo** de tal órgão de direção (seja dentro da mesma legislatura, seja por ocasião da passagem de uma para outra), evidencia que **se o autor realmente esboça uma “interpretação conforme”, o parâmetro normativo com que trabalha é aquele da Carta de 1969**. Um típico caso de **interpretação “constitucionalmente retrospectiva”**.

Mas se assim afirmássemos exclusivamente em razão das semelhanças existentes entre o pedido da ADI e o texto do art. 30, parágrafo único, “h”, da EC 1/69, estaríamos a incorrer, também, no mesmo vício literal cultivado pela petição inicial. Há razões mais eloquentes para indicar a filiação autoritária do argumento.

A tese esboçada na petição inicial, quanto ao caráter ampliado da vedação à recondução em cargos diferentes da Mesa, sequer é inédita: revolve argumentos desfilados ao longo do **Parecer da Comissão de Constituição e Justiça da Câmara dos Deputados (CCJ)** que respondeu à **Consulta s/nº de 1980**, na reunião de **12 de novembro de 1980** (Publicação: *Diário do Congresso Nacional*, Seção I, de 27 de novembro de 1980, pp. 15.132 a 15.136).

A Consulta foi formulada pelo Deputado Homero Santos, então 1º Vice-Presidente da Câmara dos Deputados, que, ao anunciar sua intenção de concorrer ao cargo de Presidente da Casa para o biênio imediatamente seguinte, o de 1981-1982, indagou se para isso seria impeditivo o art. 30, parágrafo único, “h”, da EC n. 1/69. Para o Consulente, o dispositivo, ao prever que “*será de dois anos o mandato para membro da Mesa de qualquer das Câmaras, proibida reeleição*”, deveria ser interpretado de forma *estrita*, para se vedar a recondução apenas para o *mesmo cargo*, e não de modo *amplo*, a abranger *qualquer posição da Mesa* para o biênio subsequente. Para sanar a dúvida, buscou pronunciamento institucional.

Um exame da deliberação da CCJ que respondeu à Consulta é (mais uma) prova eloquente de que **uma questão sensível de auto-organização do Poder Legislativo não se deixa resolver por simples mecanismo de subsunção a um fragmento de texto normativo.**

Invariavelmente uma determinada noção de separação de poderes, e, por conseguinte, uma compreensão acerca do espaço de conformação organizacional das Casas Congresso Nacional, desempenha papel central para o enfrentamento de problemas do gênero.

Isso bem se percebe quando o Relator, Deputado Ernani Sátiro (ex-Ministro do Superior Tribunal Militar), ao abordar o aspecto constitucional da matéria, assentou a necessidade de afastar qualquer interpretação “rápida e apressada” do art. 30, parágrafo único, alínea “h”, da EC n. 1/69, como aquela empreendida por Pontes de Miranda, citada pelo Consulente, que vislumbrara no significante “reeleição” apenas aquela eleição imediatamente subsequente para o *mesmo cargo*; se de *cargo diverso* se tratasse, ter-se-ia *nova eleição*, o que para o jurista de Alagoas se situava fora do campo de proibição da norma.

Como facilmente se nota, a “literalidade” não resolvia o problema de então. E o Relator disso era ciente, tanto que, ato contínuo, afirma que a questão requer argumentação mais abrangente, apta a “*identificar a razão mais profunda da disposição constitucional*” (...). Para além da letra fria da lei, assim anuncia como espera identificar os aspectos funcionais e teleológicos do art. 30 da EC n. 1/69: “*Trata-se de perscrutar o espírito da lei dentro das ideias que informam a concepção democrática do regime e dos princípios de moralidade pública, que não podemos postergar*” (item VI do Parecer, grifou-se).

Mais que uma frase de efeito, a leitura do Parecer da CCJ de 1980 comprova que este realmente estruturou-se em **duas frentes argumentativas**, cada qual consoante a um dos critérios anunciados pelo Relator para investigar “o espírito da lei”: **(1)** as “*ideias que informam a concepção democrática do regime*”, que era o Militar, na feição jurídica conferida pela EC n. 1/69, e **(2)** os “*princípios de moralidade pública*”.

Por meio da **primeira** delas, mencionou o Parecer que a finalidade

do “texto constitucional” seria a de “impedir a eternização de quem quer que seja em postos de comando, em respeito ao princípio **democrático** de estruturação do Poder Público” (item V do Parecer). Para tornar operacional essa preocupação “**republicana**”, o Parecer da CCJ valeu-se, também, de estudo assinado pelo emérito Geraldo Ataliba, e publicado n’**O Estado de S. Paulo** em 9.11.1980, apenas 3 (três) dias antes da reunião da CCJ. Nele, Geraldo Ataliba se valeu de analogia, com a posição de chefia do Poder Executivo, para concluir pela proscrição da reeleição para cargo da Mesa. Transcrevo, abaixo, passagem que bem expressa o raciocínio, valendo-me de versão publicada poucos meses depois, em periódico acadêmico:

“Nota-se, no nosso sistema, que os mandatos de natureza legislativa são sempre renováveis, mediante periódica consulta ao eleitorado. Doutro lado, não se consente o mesmo aos mandatos executivos. Estes não comportam, para o período imediatamente subsequente, reeleição. Não há, no nosso direito constitucional, possibilidade de reeleição para o exercício de cargos executivos.

Evidente que essa diferença de tratamento sistemático entre funções executivas e legislativas se dá exatamente em função da soma de poderes concretos que a Constituição põe nas mãos dos exercentes de funções executivas, em contraste com os postos nas mãos dos legisladores. No Brasil, a alternância dos cargos de natureza executiva é peremptória, absoluta, categórica e irremissível. Assim, a periodicidade, em funções puramente legislativas, admite a reeleição; nas funções executivas implica necessariamente alternância.

Ora a função de membro da Mesa das Casas Legislativas é função de natureza executiva. Não é função legislativa. É função de direção, supervisão, política, administração e execução. Em tudo e por tudo, se afigura função executiva e administrativa.”

(Geraldo ATALIBA. “Reeleição das Mesas do Legislativo”. In: **Revista de Informação Legislativa**. Vol. 18, n. 69. Brasília:

Senado Federal, janeiro-março de 1981, p. 53; originalmente publicado em *O Estado de S. Paulo*, em 9-11-1980).

Aceita a analogia, o Relator estendeu a Membro da Mesa aquele “princípio” de proibição de reeleição a cargos do Executivo, ao tempo vigente em nosso direito constitucional, e que fora valorada, no Parecer, como emanção de uma das “*ideias que informam a concepção democrática do regime*” de 1969, o princípio republicano e democrático.

Em segundo lugar, vêm à baila os “**princípios de moralidade pública**” – aqueles que o mesmo regime dizia promover, mas que, consoante exposto acima, nada mais eram do que peça de propaganda ideológica devotada a promover o enfraquecimento da classe política tradicional e, assim, angariar apoio da sociedade civil, em método sistemático de desinformação. Também de modo coerente a esse marco, o Parecer acredita que a moralidade pública militar em favor da proibição ampla da reeleição; assim o declara presumindo que não se pode exercer cargo na Mesa sem ser corrupto. Vejamos:

“É necessário considerar a importância que a doutrina empresta ao fato de terem os membros das Mesas Legislativas **funções executivas**, para o efeito de evitar-lhes a permanência nos postos que ocupem, na mesma legislatura. **É que esses cargos lhes são todos os meios e oportunidade de fazer favores, manipular as finanças da Casa, praticar o empreguismo e outros abusos.** Trata-se de um princípio de **moralidade pública** e, de certo modo, de conceder aos parlamentares, que exerçam cargos em grande parte executivos, o mesmo tratamento que se dá ao poder executivo propriamente dito”. (Item VI, do Parecer, p. 15.134)

Foi com ideias desse jaez que a CCJ da Câmara dos Deputados (ou mais realisticamente, a base de sustentação do governo naquela Casa) firmou o entendimento, em 1980, de que não basta proibir a reeleição para o mesmo cargo da Mesa. Seria premente ir além e perceber que a Carta de 1969 teria por finalidade promover um “rodízio total”. Modo

contrário – vaticina a deliberação da CCJ –, os Membros da Mesa adotariam a prática de revezamento entre suas funções, de modo a, assim, perpetuarem-se no órgão de direção da Casa (item X do Parecer).

Ilações de semelhante teor foram replicadas ao longo da petição inicial desta ADI, e conduziram a pedido que, se acolhido, terá por resultado prático o de implementar, agora, com força vinculante e eficácia *erga omnes*, a interpretação da Carta de 1969 levada a efeito no Parecer de 1980 da CCJ. É disso que se cuida.

Uma interpretação que comunga de leitura **autoritária do princípio da separação dos poderes em voga à época**; leitura que reservava ao Congresso Nacional o papel de singelo figurante institucional, e que, exatamente por isso, **jamais poderia admitir a adoção de interpretação cujo efeito prático seria o de conceder ou ampliar o espaço de liberdade de conformação organizacional de uma Casa do Poder Legislativo.**

Por tudo isso, é premente convir que **se a interpretação ofertada na inicial é “conforme à Constituição”, é da Constituição de 1969 que se trata.** E quando transplantada para o marco normativo inaugurado pela Constituição de 1988, a norma que se origina da “interpretação conforme” exposta na petição inicial promove **resultado inconstitucional**, consoante pontuou, aliás, o Parecer do eminente Procurador-Geral da República:

“Também não merece prosperar a tentativa do requerente de utilizar da técnica de interpretação conforme à Constituição para **limitar a autonomia do Poder Legislativo** na fixação das distintas possibilidades interpretativas de normas dos regimentos internos de Casas Legislativas.” (eDoc. fl. 13) (grifou-se)

A **autonomia organizacional do Poder Legislativo** é realmente norma de estatura constitucional, derivada da conjugação sistemática do **artigo 2º, do artigo 51, III e IV e do artigo 52, XII e XIII, da Constituição Federal.** Trata-se de um poder instrumental, no sentido de que é funcionalmente orientado a servir às competências finalísticas do Poder

Legislativo, mas nem por isso menor em dignidade constitucional. (Josh CHAFETZ. **The Congress's Constitution: Legislative Authority and the Separation of Powers**. New Haven: Yale University Press, 2017, pp. 267 e ss.).

E não é outro o entendimento que colho de bem lançada decisão do EMINENTE MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES, em caso no qual se buscava provimento mandamental para impedir que determinado Senador da República concorresse a cargo da Mesa do Senado Federal:

“Assim, apesar de independentes, os Poderes de Estado devem atuar de maneira harmônica, privilegiando a cooperação e a lealdade institucional e afastando as práticas de guerrilhas institucionais, que acabam minando a coesão governamental e a confiança popular na condução dos negócios públicos pelos agentes políticos.

Dentro dessa organização, a Constituição Federal confere ao Poder Legislativo, no artigo 51, incisos III e IV, assim como no artigo 52, incisos XII e XIII, e no artigo 57, § 4º, autonomia para organizar e gerir seus atos internos, à exemplo da eleição dos integrantes da Mesa Diretora do Senado Federal, que, sendo composta pela Presidência (presidente e dois vice-presidentes) e pela Secretaria (quatro secretários e quatro suplentes), é responsável pela direção dos trabalhos legislativos e dos serviços administrativos da respectiva casa, razão pela qual, conforme já afirmei anteriormente, não é possível ao Poder Judiciário, em relação às regras internas das Casas Legislativas, substituindo-se ao próprio Legislativo, dizer qual o verdadeiro significado da previsão regimental, por tratar-se de assunto interna corporis, sob pena de ostensivo desrespeito à Separação de Poderes, por intromissão política do Judiciário no Legislativo (Direito constitucional. 34. Ed. São Paulo: Atlas, 2017. p. 779) – sem prejuízo de tal postulação ser levada ao âmbito interno da respectiva casa legislativa.

Obviamente, em um sistema republicano não existe poder absoluto, ilimitado, pois isso seria a negativa do próprio ESTADO DE DIREITO, que vincula a todos – inclusive os

exercentes dos poderes estatais – com a exigência de observância às normas constitucionais. Dessa maneira, haverá possibilidade de revisão judicial, somente se houver ilegalidade flagrante ou desvio de finalidade, pois a atividade do Senado Federal, mesmo tendo caráter interno, está vinculada ao império constitucional, como muito bem ressaltado por JACQUES CHEVALLIER, “o objetivo do Estado de Direito é limitar o poder do Estado pelo Direito” (L’État de droit. Paris: Montchrestien, 1992. p. 12).” (MS 36.243/DF, Rel. Min. Alexandre de Moraes, DJe de 07/02/2019).

Com efeito, é tradicional o posicionamento da doutrina que vislumbra na **autonomia dos parlamentos**, por um lado, uma **autonomia normativa**, materializada na competência para produzir atos normativos primários, e, por outro lado, uma **autonomia organizacional**, referente à atribuição para determinar seu funcionamento interno, seus procedimentos e suas próprias estruturas. (Mario MIDIRI. **L’autonomia costituzionale delle Camere e potere giudiziario**. Pádua: Cedam, 1999, pp. 93-95).

Coerentemente, a autonomia da Casa de Leis, portanto, deve abranger não apenas o “momento normativo”, em que se expede uma norma regimental, mas também o “momento de sua aplicação”, consoante bem delineado em recente decisão da Corte Constitucional da Itália, a *Ordinanza* 17/2019:

“Também a intervenção desta Corte encontra um limite no princípio da autonomia das Câmaras, constitucionalmente garantido, em particular, nos artigos 64 e 72 da Constituição.

A jurisprudência constitucional já reconheceu que a autonomia dos órgãos constitucionais ‘não se exaure na normatização, porquanto compreende – coerentemente – o momento aplicativo das próprias normas, incluídas as escolhas pertinentes à concreta adoção das medidas apropriadas a assegurar sua observância’ (por último, Sentença n. 262, de 2017). Tal momento aplicativo compreende ‘os remédios contra os atos e os comportamentos que incidem negativamente sobre

as funções de cada um dos parlamentares e que prejudicam o correto desenvolvimento dos trabalhos” (Sentença n. 379, de 1996) (**Corte Constitucional da Itália**, *Ordinanza* 17/2019, de 10.1.2019, Relatora Marta Cartabia, consideração de direito n. 3.5)

Na mesma trilha, este Supremo Tribunal Federal tem decidido não ser passível de conhecimento a pretensão que busca revisar a aplicação de normas afetas a procedimentos das Casas do Congresso Nacional, mormente quando a causa de pedir articula com suposta incorreção dos critérios interpretativos adotados:

“Mandado de segurança. **Pretendida revisão ou correção de atos que se subsumem ao conceito de matéria “interna corporis”.** Indagação em torno de critérios interpretativos concernentes a preceitos regimentais orientadores de deliberações congressuais. Temas que, em razão de sua natureza mesma, devem ser resolvidos, exclusivamente, na esfera do próprio Poder Legislativo. Consequente imunidade ao controle jurisdicional. A vedação do “judicial review” como expressão do postulado da **divisão funcional do poder** (CF, art. 2º). Doutrina. Precedentes. Mandado de segurança não conhecido.” (MS 24.104/DF, Rel. Ministro Celso de Mello, DJe 180, de 10.9.2015)

“Agravos Regimentais em Mandado de Segurança. 2. Oferecimento de denúncia por qualquer cidadão imputando crime de responsabilidade ao Presidente da República (artigo 218 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados). 3. Impossibilidade de interposição de recurso contra decisão que negou seguimento à denúncia. Ausência de previsão legal (Lei 1.079/50). 4. **A interpretação e a aplicação do Regimento Interno da Câmara dos Deputados constituem matéria ‘interna corporis’, insuscetível de apreciação pelo Poder Judiciário.** 5. Agravos regimentais improvidos.” (MS 26.062/DF-AgR, Rel. Ministro Gilmar Mendes, DJe de 4.4.2008)

Ainda no que se refere à insindicabilidade da interpretação regimental, mencione-se: **MS 34.181**, Rel. Min. Luiz Fux, decisão monocrática, DJe 10.5.2016 (interpretação de dispositivo regimental que regula a votação e o uso da palavra pelos líderes no pedido de autorização para a abertura de processo de *impeachment*); **MS 33.731**, Rel. Min. Luiz Fux, decisão monocrática, DJe 17.11.2015 (forma de escolha do presidente e integrantes de comissão especial para debater projeto de lei); **MS 34.120**, Rel. Min. Rosa Weber, decisão monocrática, DJe 14.4.2016 (substituição de membro titular ausente na votação do Parecer do Relator em Comissão Especial da Câmara dos Deputados constituída com o objetivo de apreciar denúncia contra Presidente da República por crime de responsabilidade); **MS 34.115**, Rel. Min. Edson Fachin, decisão monocrática, DJe 13.4.2016 (definição do rito de apreciação do Parecer da Comissão Especial pelo Plenário da Câmara dos Deputados no processo de *impeachment*); **MS 34.040**, Rel. Min. Teori Zavascki, decisão monocrática, DJe 8.3.2016 (descumprimento de acordo para votação em determinada data de vetos com destaque).

No ponto, afigura-se fundamental não confundir causa e efeito. Quase sempre a jurisprudência construída ao redor da insindicabilidade dos atos *interna corporis* faz uso dessa expressão de maneira a equiparar tais atos àqueles tomados com base em critério exclusivamente posto no Regimento Interno (ou legislação doméstica correlata). Em outros termos, uma questão é “constitucional” ou “*interna corporis*” a depender da sede normativa (constitucional ou regimental) dos dispositivos citados à guisa de fundamento de direito de um ato editado pelo Poder Legislativo (no exercício de sua conformação organizacional). Receio afirmar que o assunto não comporta análise tão linear (assertivamente o percebe: Lenio Luiz STRECK. **Jurisdição Constitucional**. 6ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019, pp. 341-344)

Embora ciente do perfil multifacetado de tal matéria, não me parece arbitrário afirmar, em juízo descritivo, que toda e qualquer decisão deste Supremo Tribunal Federal que não conhece de ação que impugna ato

qualificado como *interna corporis* assim labora em observância ao **art. 2º da Constituição Federal, ou melhor: conferindo maior peso ao princípio da separação de poderes do que às outras normas que colidem ou concorrem na situação**. Em hipóteses decisórias que tais, quase sempre a fórmula da separação dos poderes é citada de maneira **expressa**; quando dessa forma não o faz o Tribunal, por questão de economia de sentido (o que também é lícito), ainda assim se pode notar que a cláusula da separação de poderes encontra-se **implícita** na formulação da “norma do caso” que o julgado veicula e na qual se fundamenta.

Exemplifica essa postura a jurisprudência deste Supremo Tribunal Federal a respeito das consequências que os parágrafos do art. 66 da Constituição Federal reservam para a não apreciação dos vetos presidenciais.

Tradicionalmente, o Congresso Nacional adotava a prática de somente dar início à contagem do prazo de 30 dias, assinalado pelo § 4º do art. 66, da Constituição, quando o processo legislativo que instruíra o veto estivesse concluso para o Plenário. Por conseguinte, mesmo que, por exemplo, um veto levasse anos para receber parecer de uma comissão mista, disso não se seguia a sua inserção compulsória na Ordem do Dia e o trancamento da pauta em desfavor das demais proposições, prevista no § 6º do art. 66 da Constituição: porque o início do prazo de 30 dias somente era deflagrado com a inserção do veto em pauta de sessão (era essa a antiga redação do art. 104, § 1º, do Regimento Comum: “*O prazo de que trata o § 4o do art. 66 da Constituição será contado a partir da sessão convocada para conhecimento da matéria*”).

Uma fiel síntese da primeira postura jurisprudencial deste Supremo Tribunal Federal acerca da questão encontra-se no **MS 25.939/DF** (DJ de 19.4.2006), em que se questionou a inclusão de proposição na Ordem do Dia de um Congresso Nacional que possuía vários vetos pendentes de deliberação.

Sobre essa situação fática, o **EMINENTE MINISTRO SEPÚLVEDA PERTENCE**, logo de partida, afirmou: “*A instrução documental da petição inicial demonstra efetivamente que o Congresso Nacional não tem observado a*

prioridade conferida à apreciação dos vetos presidenciais pelos preceitos constitucionais invocados". Não obstante essa constatação, Sua Excelência não concedeu a ordem, porque julgou razoável a interpretação institucional do Congresso Nacional que condicionava a fluência do prazo de 30 dias à conclusão da instrução dos vetos.

Como se sabe, no julgamento do Agravo Regimental na Medida Cautelar do **MS 31.816/DF** (Plenário, Redator para o acórdão Min. Teori Zavascki, julgado em 27.2.2013) o Supremo Tribunal Federal revisou esse entendimento e, agora, compreende que o prazo de 30 dias flui, de modo incondicionado, a partir do recebimento, por parte do Congresso Nacional, da mensagem do Poder Executivo que comunica o veto. O Congresso Nacional, inclusive, adaptou sua normativa interna para refletir o teor desse julgamento (art. 104-A, Regimento Comum: "*O prazo de que trata o § 4º do art. 66 da Constituição Federal será contado da protocolização do veto na Presidência do Senado Federal*").

Entretanto, nesse câmbio jurisprudencial jamais se poderia divisar que o entendimento pretérito incorria em erro ou que a posição atual é a única que guarda correção com o art. 66, da Constituição.

O art. 66 da Constituição Federal é mero dispositivo; normas que regem o veto são construídas, por interpretação, a partir dele, mas devendo, sempre, ter em vista os problemas postos por cada tempo, afinal, com Peter Häberle, se é certo que "não existe norma jurídica senão norma jurídica interpretada" ("*Es gibt keine Rechtsnormen, es gibt nur interpretierte Rechtsnormen*"), **interpretar um ato normativo nada mais é do que colocá-lo no tempo ou integrá-lo na realidade pública** (Peter HÄBERLE. "Zeit und Verfassung". In: Ralf DREIER; Friedrich SCHWEGMANN (org). **Probleme der Verfassungsinterpretation**. Baden-Baden: Nomos, 1976, pp. 312-313).

E nessa integração à realidade pública, não se pode olvidar que **normas constitucionais**, especialmente as que regem o funcionamento do Poder Legislativo, possuem uma **plasticidade** que inviabiliza a argumentação jurídica rigidamente esteirada em subsunções ou em desenvolvimento conceitual – como o pretendia algumas posturas

teóricas do Oitocentos, imersas no desígnio de transformar o juiz em autômato legal. (Michael STOLLEIS. “Judicial interpretation in transition from the *Ancien Régime* to constitutionalism”. In: Yasutomo MORIGIWA (org.). **Interpretation of law in the Age of Enlightenment**. Heidelberg: Springer, 2011, pp. 3-17; Regina OGOREK. **Richterkönig oder Subsumtionsautomat? Zur Justiztheorie im 19. Jahrhundert**. 2^a ed. Frankfurt: Vittorio Klostermann, 2008).

À essa luz, pode-se ver que a deferência que o STF manifestou em favor do Congresso Nacional, em seu primeiro posicionamento acerca do sobrestamento dos vetos, fundava-se no princípio da separação dos poderes (art. 2º, CF), traduzido inclusive no enquadramento da matéria no âmbito da doutrina dos atos *interna corporis*. Fundamental perceber que o endereçamento da questão no âmbito dos atos *interna corporis* não se deu por ausência de “norma positiva” na Constituição: havia o art. 66 e parágrafos que disciplinavam o assunto. Com o benefício da perspectiva histórica, pode se constatar, hoje, que o decisivo, na primeira orientação jurisprudencial deste STF sobre o assunto, foi a percepção que o Poder Legislativo desenvolvera interpretação que não desbordava do razoável e que tinha uma razão de ser na sua lógica de funcionamento interno.

Essa deferência, entretanto, necessitou ser revisitada ante uma **mudança na percepção dos fatos e, por conseguinte, do direito**: como registra o julgamento do MS 31.816/DF, havia vetos que datavam de **13 anos**, o que conduziu ao juízo que **a interpretação do Congresso Nacional estava a gerar um resultado inconstitucional**. Foi assim, com uma **modificação na percepção do direito**, que se exigiu a confecção de uma nova “norma reguladora do caso” – veiculada no julgamento em referência – em que a liberdade de conformação organizacional do Poder Legislativo foi mitigada, mas tão só aparentemente: na medida em que se promove e fortalece a capacidade deliberativa do Congresso Nacional, este Tribunal, além de atingir um fim constitucionalmente legítimo, acaba por fortalecer a própria institucionalidade do Poder Legislativo (para o quê a liberdade de conformação organizacional é funcionalmente orientada).

Nisso não se veja mera retórica eufemística apta a licenciar uma atuação deste Tribunal em confronto com a separação dos poderes. Tanto não é disso que se cuida que, quando este Tribunal debruçou-se sobre a extensão que deveria se dar ao trancamento de pauta do Poder Legislativo, previsto no art. 62 da Constituição Federal, por decorrência da entrada em regime de urgência de Medida Provisória com prazo excedente a 45 dias de sua publicação, a mesmíssima *ratio*, de manutenção e ampliação da capacidade deliberativa do Congresso Nacional, levou à validação de prática institucional formalizada em **Questão de Ordem** da Câmara dos Deputados, e, com isso, a uma completa ressignificação da interpretação até então comumente realizada acerca do art. 62, § 6º, da Constituição.

Na **Questão de Ordem n. 411/2009**, o então **Presidente da Câmara dos Deputados, Presidente Michel Temer**, pontificou que no trecho normativo “ficando sobrestadas, até que se ultime a votação, todas as demais deliberações legislativas da Casa em que estiver tramitando” (art. 62, § 6º da CF/88), por “*deliberações legislativas*” dever-se-ia compreender apenas as deliberações legislativas passíveis de serem veiculadas por Medida Provisória. Ficavam de fora do sobrestamento, nessa senda, Propostas de Emenda à Constituição, Projetos de Resolução (inclusive aqueles cujo objeto era a perda de mandato de parlamentar), de Decreto Legislativo, de Lei Complementar. E até mesmo dentro da classe dos Projetos de Lei Ordinária, não observaria ao sobrestamento aqueles cuja matéria disciplinada recaísse nas vedações à edição de Medida Provisória (art. 62, I, CF/88).

Perceba-se, nos inexcusáveis ensinamentos do Presidente Michel Temer, na Questão de Ordem 411/2009, **a preocupação para que a reconstrução sistemática do ordenamento produza um resultado constitucional, bem como seu sucesso nesse sentido:**

Esta interpretação, como V. Exas. percebem, **é uma interpretação do sistema constitucional**. O sistema constitucional nos indica isso, sob pena de termos que dizer o seguinte: olha aqui, a Constituinte, de 1988, não produziu o

Estado Democrático de Direito; a Constituinte, de 1988, não produziu a igualdade entre os órgãos do poder. A Constituinte, de 1988, produziu um sistema de separação de poderes, em que o Poder Executivo é mais relevante, é maior politicamente do que o Legislativo, tanto é maior que basta um gesto excepcional de natureza legislativa para paralisar as atividades do poder legislativo. Poderíamos até exagerar e dizer: na verdade o que se quis foi apenar o Poder Legislativo. Ou seja, se o Legislativo não examinou essa Medida Provisória, que nasceu do sacrossanto Poder Executivo, o Legislativo paralisa suas atividades e passa naturalmente a ser chicoteado pela opinião pública.

Por isso que ao dar esta interpretação, o que quero significar é que as medidas provisórias evidentemente continuarão na pauta das sessões ordinárias, e continuarão trancando a pauta das sessões ordinárias, [*mas*] não trancarão a pauta das sessão extraordinárias. [...] Estou convencidíssimo desta interpretação. Fui provocado pela Questão de Ordem levantada pelo Deputado Régis de Oliveira, que se cingia à questão das Resoluções, ao fundamento de que elas tratam de matéria administrativa. Isso aguçou nosso raciocínio para chegar à conclusão que agora chego, ou seja, as pautas serão trancadas nas sessões ordinárias, nada impedindo, nada impedindo, que em sessões extraordinárias votemos Emendas à Constituição, Lei Complementar, Decreto legislativo e Resolução. (**Questão de Ordem n. 411, de 2009**. Câmara dos Deputados. Presidente: Deputado Michel Temer. Suscitante: Deputado Régis de Oliveira.)

A interpretação da Câmara dos Deputados, acerca do art. 62, § 6º, da Constituição Federal, foi impugnada no **MS 27.931/DF**, que contou com a segura Relatoria do **EMINENTE MINISTRO CELSO DE MELLO**. O *writ* foi indeferido pelo Pleno deste Tribunal que, assim, concordou com o entendimento do Poder Legislativo:

“ (...) **INTERPRETAÇÃO RESTRITIVA CONFERIDA**

AO § 6º DO ART. 62 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA, NO SENTIDO DE QUE O REGIME DE URGÊNCIA PREVISTO EM TAL DISPOSITIVO CONSTITUCIONAL, QUE FAZ SOBRESTAR “TODAS AS DEMAIS DELIBERAÇÕES LEGISLATIVAS DA CASA” ONDE A MEDIDA PROVISÓRIA ESTIVER TRAMITANDO, SOMENTE AFETA AQUELAS MATÉRIAS QUE SE MOSTREM PASSÍVEIS DE REGRAMENTO POR MEDIDA PROVISÓRIA – EXEGESE VEICULADA NO ATO EMANADO DO SENHOR PRESIDENTE DA CÂMARA DOS DEPUTADOS QUE, APOIADA EM CONSTRUÇÃO ESTRITAMENTE JURÍDICA, TEM A VIRTUDE DE PRESERVAR, EM SUA INTEGRALIDADE, O LIVRE DESEMPENHO, POR ESSA CASA DO CONGRESSO NACIONAL, DA FUNÇÃO TÍPICA QUE LHE É INERENTE: A FUNÇÃO DE LEGISLAR – MANDADO DE SEGURANÇA INDEFERIDO. (MS 27.931/DF, Rel. Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, j. em 29.6.2017, DJe 172, de 7.7.2020).

Note-se que tanto na definição do alcance do trancamento da pauta promovido pelo art. 62, § 6º, CF, quanto na definição do termo *a quo* da fluência do prazo de 30 para que se proceda à deliberação de vetos (art. 66, §§ 4º e 6º, CF), a atuação deste Supremo Tribunal Federal não consegue ser explicada mediante raciocínios com pretensões ao absoluto – raciocínios que interpretam a alocação de competências públicas em um Poder ou outro com apoio em definições formalistas vazadas na forma de um tudo ou nada.

Para além da singela invocação formalista com fim em si mesma, os casos acima descritos têm como traço comum a **valorização da capacidade institucional do Poder Legislativo para o tratamento de assuntos do gênero, referentes à conformação de sua organização e procedimentos** (Cass SUNSTEIN; Adrian VERMEULE. “Institutions and Interpretation”. In: **Michigan Law Review**. Vol. 101, n. 4. Ann Arbor: Michigan Law Review Association, fevereiro de 2003, pp. 885-951).

Outrossim, expressam inequivocamente que este Tribunal reconhece

o valor da interpretação constitucional levada a efeito pelas Casas do Poder Legislativo. (Mark TUSHNET. “Interpretation in Legislatures and Courts: Incentives and Institutional Design”. In: Richard BAUMAN; Tsvi KAHANA (orgs.) **The Least Examined Branch: The Role of Legislatures in the Constitutional State.** New York: Cambridge University Press, 2013, pp. 355 e ss.)

Também representativa do reconhecimento da legitimidade das Casas do Poder Legislativo para, mediante interpretação da Constituição, conferir sentido às normas que incidem sobre o campo de sua liberdade de conformação organizacional, é a **judiciosa decisão do Ministro Celso de Mello no MS 34.602/DF** (DJe 163, de 10.8.2018). Na ocasião, fora impugnada a candidatura de Deputado à Presidência da Câmara dos Deputados, ao fundamento de que, por ter sido eleito para cumprir “mandato-tampão” de Presidente daquela Casa, tal circunstância impedia uma recondução imediatamente subsequente para o mesmo cargo – proscrição que não poderia ser relativizada nem mesmo pelo advento de nova legislatura, que era o caso.

Face a isso, o **EMINENTE MINISTRO CELSO DE MELLO** averbou a legitimidade da interpretação que a Câmara dos Deputados levou a efeito do art. 57, § 4º, da Constituição, para assim negar seguimento ao *writ*, tendo ocupado lugar de merecido destaque, no raciocínio de Sua Excelência, Parecer de lavra do então advogado **LUÍS ROBERTO BARROSO**, elaborado em 2008, no contexto de potencial candidatura, ao final não concretizada, do então Senador Garibaldi Alves:

“De outro lado, cabe ter em consideração, na linha do exposto pelo eminente Ministro LUÍS ROBERTO BARROSO no já mencionado parecer por ele elaborado como Advogado, que, naquelas controvérsias cujas soluções jurídicas mostram-se diversas, impõe-se “(...) privilegiar a interpretação conferida à norma pela própria Casa Legislativa, em respeito à sua independência orgânica” (grifei), pois, como não se desconhece, “(...) O STF, tradicionalmente, reconhece a primazia das Casas na resolução de questões ‘interna corporis’, respeitadas as balizas

constitucionais” (fl. 12) (grifos no original).

Obviamente reconheço que os contextos da decisão do EMINENTE MINISTRO CELSO DE MELLO, bem como do Parecer citado, eram diversos do atual; em ambos, cuidava-se de reeleição de Presidente de Casa Legislativa que tinha sido alçado ao cargo em eleição destinada para completar mandato (mandato-tampão). Sublinhando por dever de honestidade intelectual essa diferença, não posso deixar de registrar que as lições contidas no Parecer trazem ensinamentos precisos acerca do peso que o trecho textual final do § 4º do art. 57 da Constituição Federal deve desempenhar na interpretação conforme à Constituição que ora enfrentamos:

“A matéria em discussão não envolve princípio fundamental do Estado brasileiro, não cuida de aspecto essencial para o funcionamento do regime democrático nem tampouco interfere com direitos fundamentais da cidadania. Isso significa que ela está mais próxima do universo das escolhas políticas do que da interpretação constitucional.” (Parecer acostado aos autos do MS 34.574/DF – eDoc. 30, daqueles autos)

A meu sentir, o excerto acima transcrito bem poderia calhar de síntese fiel acerca da compreensão que este Tribunal possui a respeito do art. 57, § 4º, CF. Passo a expor o porquê.

Por várias vezes dispositivos de Constituições Estaduais que permitem a reeleição (ou recondução) de integrante de Mesa de Assembleia Legislativa foram objeto de **controle de constitucionalidade em via principal**, seja no domínio da presente **Constituição de 1988**, seja no marco da **Carta de 1967-1969**.

No **regime constitucional pretérito**, a **Representação 1.245/RN** consistiu, sem dúvida alguma, no caso mais emblemático. Nela foi apontada ofensa à já mencionada cláusula de vedação à reeleição para cargo da Mesa extraída do art. 30, parágrafo único, da EC 1/69 (que após

a EC 22/1982 fora realocada da alínea “h” para alínea “f”). Questionava-se, ali, a nova redação do Regimento Interno da Assembleia Legislativa do Rio Grande do Norte (1984), que embora aparentemente replicasse os termos da EC 1/69, ao estabelecer em seu artigo 9º que “será de dois anos o mandato para membro da Mesa, proibida a reeleição”, ressaltava, em parágrafo único, que “a vedação deste artigo **não se estende à eleição para cargo diverso**”.

A inconstitucionalidade era imputada em razão de alegado desacordo entre o texto regimental e os termos do “modelo federal”, cujo art. 200 da EC 1/69 determinava, **no que coubesse**, sua “incorporação” ao ordenamento jurídico parcial de cada Estado-membro. E para os que postulavam a inconstitucionalidade, tal era bem o caso, porquanto a “**forma republicana representativa**” era princípio constitucional sensível segundo o art. 10, VII, “a”, EC 1/69; nessa condição, era também princípio de observância compulsória que se impunha aos Estados-membros (art. 13, I, da EC 1/69).

Mas a tese de que a reeleição de membro de Mesa expressa quebra do princípio constitucional sensível da forma republicana não sobreviveu à fase processual da manifestação do Procurador-Geral da República – à época o preclaro José Paulo Sepúlveda Pertence, que sobre o assunto asseverou: “*Não nos conseguimos convencer que a dita norma, de cunho declaradamente regimental, se deva emprestar tamanha grandeza*” (fl. 173). Pontificou ainda:

“26. É significativo, aliás, que ao impor a irreelegibilidade dos membros das mesas do Congresso, a própria Carta de 1969 a tenha confessadamente incluído – juntamente com outras mesquinhasias semelhantes – **dentre as “normas regimentais”**, a serem compulsoriamente observadas por um Parlamento, que se quis delinear amesquinhado e tutelado.

27. Não nos animamos, pois, a incluir a proibição – seja qual for a compreensão, que se lhe atribua – no rol dos *essentialia* da República, de modo, inclusive, a alçá-la à categoria ímpar de princípio constitucional intangível, imune à reforma

ADI 6524 / DF

constitucional (art. 47, §1º, CF [de 1967-69]).” (fls. 175-176, **Representação 1.245/RN**, Rel. Min. Oscar Corrêa, j. 15.10.1986, DJ de 14.11.1986)

No diapasão proposto, o Supremo Tribunal Federal julgou **improcedente** a Representação de Inconstitucionalidade 1.245/RN, assentando o entendimento que descabe reputar atentatória à forma republicana a simples possibilidade de reeleição de membro da Mesa de Assembleia Legislativa. **Um julgado que estava destinado a moldar a jurisprudência deste Supremo Tribunal na ordem constitucional implementada com a redemocratização do país.**

É bem sabido que a experiência federal brasileira nunca coadunou como a autonomia absoluta e plena dos entes subnacionais. Mesmo naquela que talvez seja a versão mais formal do federalismo, a da Constituição de 1891, não se pode ver, ali, um *federalismo dual*: a autonomia dos Estados conheceu limites, a propósito traçados por este Supremo Tribunal Federal, que buscou garantir à nova ordem republicana a unidade necessária (Leda Boechat RODRIGUES. **História do Supremo Tribunal Federal II – defesa do federalismo (1899-1910)**. Rio de Janeiro, Ed. Civilização Brasileira, 1991, p. 225). Mais um exemplo da importância que a jurisdição constitucional desempenha na implementação e manutenção de uma estrutura federal, a se somar a tantos outros fornecidos pelo direito comparado. (Stanley L. PAULSON. “Constitutional Review in the United States and Austria: notes on the beginnings”. In: **Ratio Juris**. Vol. 16, n. 2. Oxford: Blackwell, 2003, p. 237)

Nessa trilha, não assusta que do texto do art. 25, CF/88, que concede autonomia político-organizacional aos Estados-membros sob a condicionante “observados os princípios desta Constituição” (no que reforçado pelo art. 11 do ADCT) fossem construídas **normas** que exigissem alguma correspondência estrutural entre União, Estados e Municípios – a despeito da garantia de autonomia prometida aos entes subnacionais (art. 18, CF). Normas que, pela necessidade de sistematização e racionalização, foram reunidas pela doutrina em grupamentos conceituais – princípios constitucionais sensíveis e

ADI 6524 / DF

princípios estabelecidos (Gilmar Ferreira MENDES. Paulo Gustavo Gonet BRANCO. **Curso de Direito Constitucional**. 14^a ed. São Paulo: Saraiva, 2019, p. 922).

Foi assim, com esteio no **princípio da simetria**, elaborado a partir da combinação dos textos do art. 25, CF/88 com o do art. 11, ADCT, que **várias ações diretas de inconstitucionalidade** foram propostas, **na vigência da Constituição Federal de 1988, com temática análoga àquela da Representação 1.245/RN**.

De todas, a **ADI 793/RO** foi a primeira com julgamento de mérito concluído. Seu objeto era dispositivo da Constituição Estadual de Rondônia, que rezava: *“será de dois anos o mandato para membros da Mesa Diretora, sendo permitida a recondução para o mesmo cargo na mesma legislatura”*. Na perspectiva do então requerente, um diretório nacional de partido político, o dispositivo impugnado era literalmente contrário ao art. 57, § 4º, da CF/88, a repercutir em descumprimento de princípio de reprodução obrigatória, ao qual o Estado-membro era vinculado por força do art. 25, CF/88 e do art. 11 do ADCT (fls. 5-6 da petição inicial).

Após, o autor atravessou petição requerendo “medida cautelar incidental” e, na ocasião, “reiterou as razões anteriormente aduzidas, **ressaltando que a possibilidade de reeleição dos membros da Mesa fere o princípio da alternância do poder, elementar à democracia**” (fl. 65, ADI 793/RO, grifo nosso).

A irresignação não prosperou neste Tribunal. Quando do julgamento do mérito da **ADI 793/RO**, o Relator, Ministro Carlos Velloso, pontificou que *“a norma do § 4º do art. 57 não constitui um princípio constitucional. Ela é, na verdade, simples regra aplicável a composição das Mesas do Congresso Nacional, norma própria aliás, ao regimento interno das Câmaras.”* (fls. 74). E não irradiando, do referido dispositivo, nenhuma norma de reprodução obrigatória, não há falar em inconstitucionalidade. Colho, do voto, o seguinte excerto:

“Dir-se-á que a regra inscrita no § 4º do art. 57 da Constituição Federal é **conveniente e oportuna**. Penso que sim. As Assembléias Legislativas dos Estados-membros e as

Câmaras Municipais deveriam inscrevê-las em seus regimentos, ou Constituições estaduais deviam copiá-la. **A conveniência, no caso, entretanto, não gera inconstitucionalidade, mesmo porque não se pode afirmar que a não proibição da recondução fosse desarrazoada.** É dizer, o princípio da razoabilidade, não seria invocável, no caso.” (fl. 75, grifo nosso)

Registro que o nosso passado autoritário não deixou de ser lembrado pelo eminente Relator, que acrescentou outro fundamento determinante à improcedência da ação: **se na ordem constitucional pretérita o STF, pela Representação 1.245/RN, não reputava premente que o Poder Legislativo de Estado-membro imitasse a vedação à reeleição prevista no art. 30, parágrafo único, da EC 1/1969, menor sentido ainda faria, atualmente, no marco da Constituição de 1988, o exigir.** Vejamos:

“Ademais, é bastante significativo o fato de o Supremo Tribunal Federal, **sob o pálio de uma Constituição que consagrava um federalismo centripetista**, tal é o caso da Constituição pretérita, ter decidido no sentido de que norma igual, que se inscrevia na alínea f do parág. único do art. 30 [alínea h, antes da EC 22/1982] da Constituição de 1967 [com redação pela EC 1/1969], não se incluía entre os princípios a que os Estados-membros deviam obedecer compulsoriamente: Rep. 1.245-RN, Relator o Ministro Oscar Corrêa.” (fl. 75)

Com esses fundamentos, um Plenário unânime reputou improcedente a **ADI 793/RO**. O acórdão respectivo conheceu a seguinte ementa, cuja menção à **Representação 1.245/RN** faz jus à importância que ao aresto devotou o Ministro Carlos Velloso:

CONSTITUCIONAL. ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA ESTADUAL: MESA DIRETORA: RECONDUÇÃO PARA O MESMO CARGO. Constituição do Estado de Rondônia, art. 29, inc. I, alínea b, com a redação da Emenda Const. Estadual nº

3/92. C.F., art. 57, § 4º. (...) I. - A norma do § 4º do art. 57 da C.F. que, cuidando da eleição das Mesas das Casas Legislativas federais, veda a recondução para o mesmo cargo na eleição imediatamente subsequente, **não é de reprodução obrigatória nas Constituições dos Estados-membros, porque não se constitui num princípio constitucional estabelecido.** II. - **Precedente do STF: Rep 1.245-RN**, Oscar Corrêa, RTJ 119/964. (...) (ADI 793/RO, Rel.: Min. Carlos Velloso, Tribunal Pleno, julgado em 3.4.1997, DJ de 16.05.1997).

E a **centralidade que assume a ADI 793/RO para o tema que ora se aprecia** não passou *in albis* na Manifestação da **Advocacia-Geral da União** (eDoc. 35, fl. 13 e 14) e no Parecer da Procuradoria-Geral da República (eDoc. 38, fl. 12). É que, desde então, todas as ações diretas de inconstitucionalidade sobre a matéria foram decididas por este Supremo Tribunal Federal nos exatos termos contidos na ADI 793/RO. Ilustrativamente:

Ação direta de inconstitucionalidade. Ataque à expressão "permitida a reeleição" contida no inciso II do artigo 99 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, no tocante aos membros da Mesa Diretora da Assembléia Legislativa. - A questão constitucional que se coloca na presente ação direta foi reexaminada recentemente, em face da atual Constituição, pelo Plenário desta Corte, ao julgar a ADIN 793, da qual foi relator o Sr. Ministro CARLOS VELLOSO. Nesse julgamento, decidiu-se, unanimemente, citando-se como precedente a Representação n 1.245, que "a norma do § 4º do art. 57 da C.F. que, cuidando da eleição das Mesas das Casas Legislativas federais, veda a recondução para o mesmo cargo na eleição imediatamente subsequente, não é de reprodução obrigatória nas Constituições dos Estados-membros, porque não se constitui num princípio constitucional estabelecido". Ação direta de inconstitucionalidade julgada improcedente. (ADI 792, Rel. Min. Moreira Alves, Tribunal Pleno, j. em 26.5.1997, DJ de 20.4.2001)

Ação direta de inconstitucionalidade. Medida liminar. § 5º do artigo 58 da Constituição do Estado do Espírito Santo na redação dada pela Emenda Constitucional 27/2000. Falta de relevância jurídica da fundamentação da argüição de inconstitucionalidade para a concessão de liminar. - Esta Corte, já na vigência da atual Constituição - assim, nas ADIN's 792 e 793 e nas ADIMEC's 1.528, 2.262 e 2.292, as duas últimas julgadas recentemente -, tem entendido, na esteira da orientação adotada na Representação nº 1.245 com referência ao artigo 30, parágrafo único, letra "f", da Emenda Constitucional nº 1/69, que o § 4º do artigo 57, que veda a recondução dos membros das Mesas das Casas legislativas federais para os mesmos cargos na eleição imediatamente subsequente, não é princípio constitucional de observância obrigatória pelos Estados-membros. - Com maior razão, também não é princípio constitucional de observância obrigatória pelos Estados-membros o preceito, contido na primeira parte desse mesmo § 4º do artigo 57 da atual Carta Magna, que só estabelece que cada uma das Casas do Congresso Nacional se reunirá, em sessões preparatórias, a partir de 1º de fevereiro, no primeiro ano da legislatura, para a posse de seus membros e a eleição das respectivas Mesas, sem nada aludir - e, portanto, sem estabelecer qualquer proibição a respeito - à data dessa eleição para o segundo biênio da legislatura. Pedido de liminar indeferido. (ADI 2371 MC, Rel. Min. Moreira Alves, Tribunal Pleno, j. em 07.3.2001, DJ de 7.2.2003)

No mesmo sentido: ADI 2.262-MC, Rel. Min. Nelson Jobim, julgamento em 6.9.2000, Plenário, DJ de 1º.8.2003; ADI 2.292-MC, Rel. Min. Nelson Jobim, julgamento em 6.9.2000, Plenário, DJe de 14.11.2008; ADI 2.371-MC, Rel. Min. Moreira Alves, julgamento em 7.3.2001, Plenário, DJ de 7.2.2003; ADI 793, Rel. Min. Carlos Velloso, julgamento em 3-4-97, Plenário, DJ de 16.5.97; ADI 1.528-MC, Rel. Min. Octavio Gallotti, julgamento em 27.11.1996, Plenário, DJ de 5.10.2001; ADI 792, Rel. Min.

ADI 6524 / DF

Moreira Alves, julgamento em 26.5.1997, Plenário, DJ de 20.4.2001; ADI 1.528 MC, Rel. Min. Ellen Gracie, julgamento em 27.11.1996, Plenário, DJ de 5.10.2001.

Percebo que a jurisprudência vigente sobre o assunto orienta-se, precipuamente, por **2 (duas) diretrizes**. A **primeira diretriz**: o elevado grau de **centralização**, que historicamente caracteriza nosso **federalismo**, impele a adoção de postura interpretativa que prestigie a autonomia dos entes federais. De fato, o julgamento da Representação 1.245/RN, realizado em 1986, no interregno compreendido entre o crepúsculo do Regime Militar e a aurora da Nova República, testemunha o cansaço com o excesso de intervenção no Poder Legislativo e nos entes federais.

A drástica redução experimentada pelos Estados-membros, naquela quadra, para conformar seu direito às necessidades regionais foi assentada com superioridade pela **EMINENTE MINISTRA ROSA WEBER**, em seu judicioso voto na **ADI 5.296/DF – MC**, que bem percebeu que, no marco da Carta de 1967, **o poder constituinte decorrente dos Estados-membros era condicionado não apenas pela Constituição Federal, mas até mesmo por ato normativo exarado pelo Poder Executivo federal**.

O art. 188 da Carta de 1967 assinava prazo de 60 (sessenta) dias para os Estados reformarem suas Constituições, adaptando-as ao novo regime, sob pena de, não o fazendo, ocorrer uma “incorporação automática” das normas federais nas Cartas estaduais. Esse procedimento de reforma era regulado não pelos próprios Estados, mas pelo Decreto-Lei n. 216/1967, que dentre outras excentricidades previa, em seu art. 2º, parágrafo único, *“a observância das normas procedimentais específicas fixadas no Ato Institucional n. 04/1966, notadamente no tocante a prazos e quórum de votação.”* (fl. 30, **ADI 5.296/DF – MC**, Rel. Min. Rosa Weber, Tribunal Pleno, 18.5.2016).

Com a EC 1/69, o desrespeito à autonomia dos entes federais só foi aprofundado. A “incorporação” das regras da Emenda “ao direito constitucional legislado” deu-se de pronto (art. 200, EC 1/69). E o quantitativo de regras explícitas e implícitas que se credenciavam a limitar o exercício da autonomia política dos Estados era tamanha que:

“Não é de espantar, pois (observe-se *a latere*) que o Constituinte Estadual praticamente ‘copie’ a Constituição Federal, induzido, talvez, pelo temor de ‘esquecer preceitos’ ou quem sabe, pela dificuldade de distinguir quais os *preceitos que devem ser copiados, dos que devem ser assimilados ou adaptados* e quais os preceitos da Constituição Federal que não *precisam ser necessariamente adotados pelos Estados*. (Anna Cândida da Cunha FERRAZ. **Poder Constituinte do Estado-membro**. São Paulo: RT, 1979, p. 158)

Arranjo normativo que levou **Manoel Gonçalves Ferreira Filho** a duvidar que houvesse outra federação com maiores restrições em desfavor dos entes subnacionais que a nossa: “*certamente não existe, em direito comparado, exemplo mais acabado de disciplinamento do Poder Constituinte Derivado do que o apresentado pela Constituição brasileira em vigor*”. (**Direito constitucional comparado I: o poder constituinte**. São Paulo: Bushatsky Editor, 1974, pp. 183-184).

Há também uma **segunda diretriz** que emerge do marco jurisprudencial construído a partir da ADI 793/RO. Cuida-se da **natureza regimental** do art. 57, §4º, da Constituição Federal: é **indiferente para a separação dos poderes que uma Constituição Estadual permita ou proíba a reeleição/recondução de Membro da Mesa de Assembleia Legislativa, porquanto trata-se de matéria afeta à sua organização interna**.

E é indiferente para a separação dos poderes, porque a “*matéria em discussão não envolve princípio fundamental do Estado brasileiro, não cuida de aspecto essencial para o funcionamento do regime democrático nem tampouco interfere com direitos fundamentais da cidadania*”, consoante pontificou o **EMINENTE MINISTRO ROBERTO BARROSO**, no Parecer anteriormente citado – embora diante de situação fática distinta, consoante ressaltei.

Consoante deflui da exposição acima realizada acerca da jurisprudência deste Supremo Tribunal Federal sobre a composição de Mesa das Assembleias Legislativas, o significado e importância que

devem ser conferidos ao trecho final do §4º do art. 57 da Constituição Federal não podem ser superestimados, a ponto de atribuir ao dispositivo um peso normativo que ele não possui, ou, tanto pior, reputar ao dispositivo a capacidade de, por si só, resolver exhaustivamente todo plexo de desafios que a questão coloca.

A formação de Mesa de Casa do Poder Legislativo é **matéria cujo o início e o fim não coabitam o fragmento textual final do §4º do art. 57 da Constituição Federal** – compreensão, aliás, bem pontuada na manifestação da Advocacia-Geral da União que asseverou: “o texto constitucional não exauriu a disciplina do tema nesse enunciado” (eDoc. 35, fl. 7). O que se tem em julgamento é matéria que não comporta resolução por subsunção isolada a trecho de texto normativo, e sim a produção de interpretação sistemática que, considerando todos os demais dispositivos constitucionais que concorrem para o equacionamento da questão, expresse, como resultado, norma compatível com o plexo normativo constitucional.

Atente-se que o próprio Autor desta ADI mostra-se consciente disso, quando tece o pedido para que no trecho normativo “vedada a reeleição para o mesmo **cargo**” (art. 57, §4º, CF), o significante “**cargo**” deva ser interpretado como “**Mesa**” (eDoc 1, fl. 11). Embora seja consensual que a literalidade, por si só, não representa barreira intransponível para a adjudicação constitucional, para a situação argumentativa do requerente ela acaba assim se revelando, porque a combinação normativa entre o dispositivo do art. 57, § 4º, CF e aquela leitura do princípio republicano sugerida pela petição inicial não produz um resultado que possa ser qualificado de conforme à Constituição de 1988, muito embora revele-se amplamente cômsona ao Ato Institucional n. 16/1969 e à Emenda Constitucional n. 1/69, pelas razões já expendidas. Consonância com o marco institucional pretérito que assinala a inconstitucionalidade do resultado sugerido pela agremiação partidária requerente, e que se esconde por trás do olímpico objetivo formalmente anunciado de manter intocada a literalidade do art. 57, § 4º, CF/88. Se assim realmente fosse, desnecessário seria acionar a jurisdição constitucional.

Diferentemente, será conforme à Constituição de 1988 a interpretação realizada a partir do art. 57, § 4º, CF/88 que parta do pressuposto que tal dispositivo versa matéria que nunca fora considerada princípio estruturante do Estado brasileiro, ou elemento normativo central para a manutenção da ordem democrática e tampouco veicula direitos fundamentais, sendo essa ausência de fundamentalidade refletida no uso, pela jurisprudência deste Tribunal, da expressão “natureza regimental” para sublinhar que o campo de incidência material do art. 57, §4º, CF/88 é a organização interna de uma Casa de Leis.

É o campo de incidência material do art. 57, §4º, da Constituição, portanto, que autoriza e reclama o alargamento do parâmetro de aferição da constitucionalidade dos dispositivos regimentais impugnados (o que não revela maiores dificuldades em sede de ação direta de inconstitucionalidade, que versa processo objetivo com *causa petendi* aberta – Vide voto do Min. Roberto Barroso na ADI 5.081, DJe de 19.8.2015, e decisão monocrática de minha lavra na ADPF 139, DJe de 29.5.2008).

Dessa maneira, uma interpretação do texto do art. 57, § 4º, **que possa reputar-se conforme à Constituição de 1988**, requer sua devida **harmonização sistemática** com o **princípio da autonomia organizacional** das Casas do Congresso Nacional, do qual já discorreremos (artigo 2º, o artigo 51, III e IV, o artigo 52, XII e XIII, todos da Constituição Federal). E ao ser considerado nessa chave sistemática, o trecho do art. 57, §4º, CF/88, que trata da reeleição para Membro da Mesa de Casa do Congresso, deixa de ser visto como simples regra com fim em si mesmo. Se o campo de incidência material do art. 57, § 4º, CF, é a **organização interna** do Parlamento, sua conjugação com o princípio da autonomia organizacional deve sempre perseguir o resultado de **garantir às Casas do Congresso Nacional, um espaço de conformação institucional amplo, em direta proporção à elevada exigência de adaptação cobrada das normas de direito constitucional, em especial daquelas direcionadas ao funcionamento de órgão parlamentar.**

Uma conjugação eficiente entre estabilidade e mudança é fundamental para o sucesso de uma Constituição. Ao contrário do que fazem crer algumas declarações solenes, o desafio da guarda da Constituição não é o de promover uma garantia da letra fria do texto superior a todo custo, mas sim o de fomentar **uma estabilidade que conviva com a flexibilidade**. (Erin F. DELANEY. “Stability in flexibility: a British lens on constitutional success”. In: Tom GUINSBURG. Aziz Z. HUQ. **Assessing Constitutional Performance**. Cambridge: Cambridge University Press, 2016, p. 396.)

Depois da obra seminal de Gustavo Zagrebelsky (**Il Diritto Mitte**. Bolonha: Ed. Einaudi, 1992), a ninguém mais é dado suspeitar que a autuação flexível do direito constitucional seria fenômeno circunscrito ao direito de matriz anglo-saxã. O desenvolvimento de usos e costumes constitucionais tem por pressuposto a interação institucional, e não determinado âmbito geográfico. Assim, é amplamente aceito pela doutrina o desenvolvimento de um **direito não escrito, mesmo em países que adotam Constituições classificadas por “escritas e rígidas”** – não obstante a mesma doutrina não se mostrar uníssona (i) seja quanto aos termos para se descrever esse fenômeno (usos, práticas, precedentes, regras de correção constitucional, convenções e costumes); (ii) seja no que se refere aos limites e possibilidades de sua adjudicação no âmbito judicial (Cf. Carolina Cardoso Guimarães LISBOA. **Normas constitucionais não-escritas**. São Paulo: Almedina, 2014, pp. 182-230, com amplo e exaustivo material doutrinário colacionado).

Note-se que até aqueles que suspeitam da legitimidade da existência de “costumes *contra legem*” no marco de “sistemas codicistas” (dos quais o sistema português e o nosso são exemplos), como o Catedrático Carlos Blanco de Moraes, excepcionalmente aceitam-nos “**no universo dos atos políticos**” (Carlos BLANCO DE MORAIS. **Curso de Direito Constitucional. Tomo II: Teoria da Constituição**. Lisboa: Almedina, 2018, p. 242).

A **prática parlamentar** mostra, abundantemente, a necessidade de se proceder à acomodação de situações que nem sempre calham na

literalidade constitucional. No enfrentamento dessas situações, não é porque a decisão do órgão parlamentar não realiza uma “subsunção” estrita ao texto constitucional que, somente por isso, estaríamos diante de uma inescapável inconstitucionalidade. Cito o exemplo acertadamente mencionado na peça de informações de lavra da Advocacia-Geral do Senado Federal: se por um lado o **art. 52, IV, da Constituição Federal** exige que a **arguição de candidato a chefe de missão diplomática de caráter permanente seja realizada em sessão secreta** (e o art. 116, III, do RISF replica o teor do dispositivo constitucional), de outra banda a **prática parlamentar** depõe francamente em sentido contrário: **as arguições são conduzidas em reuniões públicas da Comissão de Relações Exteriores do Senado Federal.** (eDoc. 21, fl. 28).

Uma abordagem mais simplista identificaria, nessa prática, uma inconstitucionalidade, e se coerente for com seu apego à literalidade concluirá que as nomeações dos embaixadores brasileiros dos últimos anos padeceriam de flagrante violação à Constituição, eis que de fato as sabatinas se deram (e continuam a acontecer) em **reunião pública** (contra a “literalidade” do art. 52, IV, da Constituição Federal e do art. 116, III, do RISF, repito).

Indago: **e se determinado partido político, insatisfeito com a indicação e aprovação de determinado nome – não por razões técnicas, mas porque preferia outrem, porém não reuniu forças e condições políticas para fazer valer seus interesses –, propusesse determinada ação, neste Supremo Tribunal Federal, agitando inconstitucionalidade no descumprimento da “literalidade” do art. 52, IV, CF/88?** É caso de dar provimento e desconstituir a nomeação do embaixador? Em caso afirmativo, com tal provimento algum objetivo ou resultado constitucional seria alcançado ou otimizado? O cumprimento do texto é um fim em si mesmo, suficiente para se desconstituir uma nomeação tão apenas porque a sabatina que antecedeu sua aprovação pelo Senado Federal fora conduzida em público, e não por reunião secreta, como requer o texto expresso do art. 52, IV, CF? Obviamente que as respostas são negativas. **A solução do caso passaria pela confecção de**

interpretação sistemática, entabulando-se concordância prática entre o art. 52, IV, CF e outras normas pertinentes à espécie, como o princípio da publicidade, que inequivocamente informa a prática parlamentar em comento do Senado Federal.

Outrossim, a **prática parlamentar construída por via costumeira em sentido contrário ao texto literal do art. 52, IV, CF/88, veicula exemplo didático para os que relutam em aceitar que o afastamento da letra da Constituição pode muito bem promover objetivos constitucionais de elevado peso normativo, e assim esteirar-se em princípios de centralidade incontestes para o ordenamento jurídico. É assim porque, no ambiente institucional do Poder Legislativo, a promoção de tais objetivos se realiza não apenas por meio da positivação de regras no Regimento Interno, mas também por outros mecanismos de fixação de entendimento típicos do direito parlamentar.**

No âmbito nacional, cito ainda a **prática parlamentar**, veiculada em várias **questões de ordem** da Câmara dos Deputados, **que excepciona a escolha do Presidente da Casa de uma leitura mais estrita do princípio da proporcionalidade partidária, inscrito no art. 58, § 1º, da Constituição Federal.** Como se sabe, tal dispositivo assegura, na constituição da Mesa, a representação proporcional dos partidos ou blocos parlamentares, tanto quanto possível.

Por seu turno, o *caput* do art. 8º do Regimento Interno da Câmara dos Deputados prescreve no mesmo sentido e explicita que não viola a representação proporcional a candidatura avulsa lançada por parlamentar que integre o mesmo partido ou bancada para o qual a referida posição está reservada pelo critério proporcional. Por fim, o § 1º do art. 8º do Regimento Interno da Câmara dos Deputados reza que “salvo composição diversa resultante de acordo entre as bancadas, a distribuição dos cargos da Mesa far-se-á por escolha das Lideranças, da maior para a de menor representação, conforme o número de cargos que corresponda a cada uma delas”.

A literalidade de tais dispositivos parece desfavorecer o registro de uma candidatura à Presidente da Casa em favor de um parlamentar que

ADI 6524 / DF

não componha o maior partido ou bancada partidária. Não obstante, desde a sessão preparatória de 2 de fevereiro de 1993 deu-se início a uma prática parlamentar que admite a candidatura avulsa à Presidência (e somente a tal posição da Mesa) de Deputado que não componha as fileiras do maior partido ou bancada da Casa. Na ocasião, o Deputado Odacir Klein pertencia ao bloco partidário majoritário, e nessa condição registrou sua candidatura, no que foi desafiado pelo Deputado Inocêncio Oliveira, embora este último não integrasse o bloco majoritário.

Esse quadro foi contestado pelo Deputado Genebaldo Correia, que suscitou Questão de Ordem na qual reputou violada a proporcionalidade, nos termos postos pelo art. 8º do Regimento Interno. Em resposta, o Presidente Ibsen Pinheiro lembrou que (também) rege a matéria o “princípio da soberania do Plenário, que deve, tanto quanto possível, observar a proporcionalidade. Porém, ele é soberano para deliberar do modo que entender conveniente” (p. 2.690). Eis sua conclusão:

“A Presidência reitera que a conduta adotada decorre da interpretação do texto regimental de que **o Plenário é soberano, inclusive para violar a proporcionalidade.** Houvesse o Plenário optado por uma Mesa pluripartidária, aí se cogitaria da proporção. Havendo disputa, **o Plenário é que pode decidir soberanamente sobre a questão.**” (Diário do Congresso Nacional. Seção I. Ano XLVIII, n. 16. Quarta-feira, 3 de fevereiro de 1993, p. 2.693)

Assim decidida a Questão de Ordem (que não foi formalizada e numerada), a candidatura do Deputado Inocêncio Oliveira foi registrada e o parlamentar logrou a maioria dos votos de seus pares, sendo eleito Presidente da Câmara dos Deputados para o biênio 1993-1995, não obstante não pertencer ao maior bloco partidário, repita-se.

Cumprе registrar que naquela mesma sessão preparatória, o Deputado Luís Eduardo Magalhães lamentou a batalha hermenêutica travada ao redor do Regimento Interno e rogou pela alteração do art. 8º, de modo a evitar semelhante embate na próxima eleição (p. 2.693). Tal

modificação nunca fora efetivada. Mas o entendimento lavrado pelo Deputado Ibsen Pinheiro passou a figurar como um dado definitivo do direito parlamentar daquela Casa.

O que é verificável tanto pelo desenvolvimento da **prática parlamentar** de se aceitar o registro de candidaturas avulsas à Presidência fruto de iniciativa individual de Deputados que não sejam oriundos do maior partido ou bloco, para o qual caberia tal cargo de direção; quanto pela **fixação de entendimentos posteriores que justificaram e delimitaram a referida prática**. É o exemplo da **Questão de Ordem 10.494/2000**, respondida pelo Presidente Michel Temer, cuja ementa é elucidativa para os nossos fins:

“Responde à questão de ordem suscitada pelo Deputado Aloizio Mercadante na sessão de 28 de novembro passado, sobre interpretação regimental relativa à proporcionalidade partidária na composição da Mesa Diretora da Casa, bem como sobre o critério de representatividade da maior bancada, nos seguintes termos: 1) A composição da Mesa Diretora está sujeita ao mandamento constitucional de observância, tanto quanto possível, da representação proporcional dos partidos e Blocos integrantes da Casa; 2) procedida a divisão proporcional das vagas e, estabelecidos os quantitativos, a distribuição dos cargos dar-se-á por acordo entre as bancadas, ou, não havendo acordo, por escolha da maior para a menor representação; 3) **As candidaturas avulsas são admitidas, desde que oriundas das mesmas bancadas ou blocos às quais caibam os cargos pela distribuição proporcional, excetuadas as candidaturas a Presidente que prescindem deste pré-requisito;**”

De se notar que a escolha de um Presidente de uma Casa do Congresso Nacional é algo tão sensível para sua identidade institucional – por tudo que já mencionamos, nos itens pretéritos deste voto – que não se pode vislumbrar inconstitucionalidade no entendimento fixado pela Câmara sobre o ponto, sendo indiferente que o Regimento Interno, no art. 8º, disponha em sentido contrário – e que uma leitura literal e apressada

ADI 6524 / DF

do art. 58, § 1º, da Constituição não harmonize com a referida interpretação.

Um olhar jurídico-formalista de tais práticas pode flertar com assertivas peremptórias, ao estilo "a Casa já se vinculou pelo Regimento Interno e, se não concorda com ele, sempre lhe assiste a prerrogativa de modificá-lo quando assim queira, mas não de desobedecê-lo". Tratar-se-ia de uma visão míope, entretanto; uma visão que imprimiria à compreensão das normas internas de um Parlamento uma lógica semelhante àquela adotada pelo comercialista que analisa o estatuto de uma Sociedade Anônima com o fito de responder a algum impasse transcorrido em assembleia de acionistas.

Uma perspectiva míope, sim, porque não percebe que, na seara do **direito constitucional parlamentar**, há muita diferença entre *aceitar algo* e *estar obrigado a aceitar algo*. Quem bem o explica é Pierre Avril e Jean Gicquel, quando rememoram que a literalidade do art. 48 da Constituição da França obriga o Governo a se submeter ao procedimento das questões parlamentares na periodicidade de apenas uma sessão por semana. Não obstante, o Governo voluntariamente se fazia presente no Poder Legislativo e aceitava se submeter a uma sessão adicional, eximindo-se de invocar o art. 48 da Constituição, que o desobrigaria a tanto.

Mesmo com tão elevado grau de consensualidade ao redor dessa prática, jamais se admitiu inseri-la no texto constitucional, mediante emenda ao referido art. 48, e a razão não era outra: para o Governo era conveniente ter em mãos a possibilidade de, a qualquer momento, não mais aceitar a prática convencional. (Pierre AVRIL; Jean GICQUEL. **Droit Parlementaire**. 3ª ed. Paris: Montchrestien, 2004, p. 26).

Para o caso francês, a regra escrita da Constituição, embora sistematicamente descumprida, pode ser vista como um soldado de reserva, um trunfo que impele o ator político-constitucional que se beneficia da não observância literal da regra escrita a exercer seu papel de modo institucionalmente responsável. Modo contrário, a observância dos termos do art. 48 da Constituição da França pode ser a qualquer tempo exigida. Indubitável, portanto, que a convenção constitucional em exame

gera resultados constitucionais.

Igualmente ocorre com o exemplo brasileiro que aludimos, qual seja a prática parlamentar que encampa interpretação frontalmente diversa da letra do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, quanto à composição proporcional da Mesa: também aqui a prática revela-se funcional para a manutenção da autonomia da Casa. Tal prática gera o incentivo positivo de conclamar as forças majoritárias (partido ou bloco) a apresentar nome que bem represente seus pares.

De nada adianta a confecção *a forceps* de imenso bloco parlamentar, por acordo entre líderes, que resulte na imposição de candidatura à Presidência que não reflita o pensamento médio da Casa. Afinal, aos parlamentares será sempre possível rejeitar o nome colocado de cima para baixo pelas lideranças partidárias e, assim, eleger outro parlamentar considerado mais apto a “falar pela Casa” – independentemente de sua pertença ao partido ou bloco majoritário.

Como se vê, trata-se, o entendimento parlamentar em comento, de uma garantia para a preservação de um dos mais caros princípios que orientam o funcionamento parlamentar: o **princípio majoritário**. Paralelamente, também sobressai o papel desempenhado pela “regra geral” escrita: ela aumenta os custos políticos das candidaturas avulsas. Talvez nisso tenhamos explicação para que a recomendação do Deputado Luís Eduardo Magalhães, vocalizada na eleição da Mesa de 1993, nunca tenha sido implementada.

Essa necessidade de **ordem prática** que o Parlamento possui de gozar de um espaço de conformação organizacional à altura dos desafios postos pela complexidade da dinâmica política encontra tradução, no plano **doutrinário**, na noção de **derrotabilidade**.

Partindo do suposto – hoje, inquestionável – que o direito positivo não pode antecipadamente fornecer respostas prontas para todas as situações e problemas futuros, dada a natureza provisória do conhecimento humano, Giovanni Sartor nos ensina que os ordenamentos jurídicos possuem basicamente duas estratégias para lidar com tal limitação: a **revisão** e a **derrotabilidade**. Pela estratégia da **revisão**,

ADI 6524 / DF

sempre que uma regra geral e abstrata é falseada pela realidade concreta, é exigida a sua modificação. Por sua vez, a **derrotabilidade** comunga da ideia que proposições gerais são *defaults*, que nessa condição regulam a maioria dos casos, os casos normais, sem, contudo, articular com a pretensão de totalidade e definitividade:

“A ideia de que normas jurídicas são *defaults* (e não regras estritas) torna possível um certo grau de estabilidade no conhecimento jurídico: nós não precisamos modificar nossas normas sempre que sua aplicação for limitada por subsequentes exceções ou distinções”. (Giovanni SARTOR. “Defeasibility in Law”. Giorgio BONGIOVANNI et al. (org.). **Handbook of Legal Reasoning and Argumentation**. Dordrecht: Springer Verlag, 2018, p. 342)

Essa impositação é mais válida ainda para a interpretação de dispositivos constitucionais pertinentes à realidade organizacional parlamentar, como os que temos em análise. Porque nem sempre a estratégia da **revisão** será viável. A necessidade de se proceder a certa adaptação constitucional, em face de determinada disfuncionalidade concreta, raras vezes permite ser respondida pelos canais institucionais *prima facie* designados para a modificação do direito positivo. A aprovação de emenda à Constituição não é algo que se possa realizar facilmente, tanto o mais quando trata de matéria propícia a gerar impasses político-institucionais ou que insinue consequências imprevisíveis para o jogo político que, por definição, é sequencial.

Dessa maneira, no mister de promover a adaptação do direito para além da revisão formal, mediante estratégia que explora a **derrotabilidade**, cito os embargos infringentes na **ADI 1289** (Rel. Min. Octávio Gallotti, j. em 18.12.1996), em que, confrontado com uma realidade concreta em que o Ministério Público do Trabalho não possuía membros suficientes com mais de 10 anos de carreira, requisito posto no art. 94 da Constituição Federal para preenchimento de vagas destinadas ao quinto constitucional no âmbito dos Tribunais Regionais do Trabalho,

ADI 6524 / DF

este Supremo Tribunal Federal decidiu que nas listas sêxtuplas para o preenchimento de tais vagas poderiam também figurar Procuradores do Trabalho que não contassem com o decênio.

Porque muito mais distante da vontade constitucional seria a composição do Tribunal sem a participação dos integrantes do Ministério Público do que a formação de uma lista sêxtupla com membros ministeriais com menos de 10 anos de carreira. (Gilmar Ferreira MENDES. “Limite entre interpretação e mutação: análise sob a ótica da jurisdição constitucional brasileira”. In: Gilmar Ferreira MENDES. Carlos Blanco de MORAIS (orgs.). **Mutações Constitucionais**. São Paulo: Saraiva, 2016, pp. 226-227).

Tal **exceção implícita**, que resulta da atividade de interpretação (e não de uma propriedade inerente às regras, afinal, a atividade de sistematização do direito não precede uma decisão interpretativa, e sim dá-se em seu seguimento), é mostra de uma adaptação normativa promovida mediante **derrotabilidade**. (Riccardo GUASTINI. “Defettibilità, lacune assiologiche, e interpretazione”. In: **Revus: European Constitutionality Review**. Vol. 14, 2010, p. 64)

Mais especificamente no domínio normativo constitucional pertinente ao Poder Legislativo, a já mencionada Questão de Ordem 411/2009, do Presidente Michel Temer, que restringiu o campo de incidência do art. 62, § 6º, da Constituição, ao excluir do trancamento da pauta as deliberações cujo objeto não poderia ser veiculado por Medida Provisória, configura bom exemplo de aperfeiçoamento do direito constitucional pelo mecanismo da **derrotabilidade**. E, mais que isso, do quanto essa estratégia de adaptação do direito calha às Casas Legislativas.

Mas agora admita-se, por hipótese, o seguinte cenário: antes da decisão dessa Questão de Ordem pela Presidência da Câmara dos Deputados, o Supremo Tribunal Federal tivesse conhecido e provido Ação Direta que, ao estilo desta que ora julgamos, tecesse pedido de interpretação conforme para que a Câmara dos Deputados e o Senado Federal, no processamento de Medidas Provisórias, não adotassem

ADI 6524 / DF

nenhuma medida ou interpretação diversa daquela que exsurge “da literalidade” do artigo 62 da Constituição Federal. Ora, em tais circunstâncias, como expusemos acima, a Câmara dos Deputados não teria desenvolvido essa interpretação constitucional, que promove e fortalece a separação dos poderes e a capacidade deliberativa do Poder Legislativo, e que fora encampada por este Supremo Tribunal Federal no **MS 27.931/DF** (Rel. Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, j. em 29.6.2017, DJe 172, de 7.7.2020).

Assim, também por essa via divisamos que a pontual derrotabilidade do **art. 57, § 4º, da Constituição** – seja por meio do Regimento Interno ou por outros expedientes de fixação de entendimento próprios à atividade parlamentar –, não necessariamente redundaria em inconstitucionalidade. Determinadas conjunturas e situações de fato podem não apenas reputar desejável, como também exigir que a vedação à recondução para o mesmo cargo da Mesa possa ser objeto de exceção: desde que assim a Casa do Congresso Nacional repute necessário para fins de preservação de sua autonomia constitucional, consoante exsurge da conjugação sistemática do **artigo 2º; artigo 51, III e IV; artigo 52, XII e XIII, todos da Constituição Federal**.

Importa registrar que não me comove o argumento que identifica no art. 57, § 4º, CF uma regra estrita, espécie de “pré-decisão” tomada acerca da matéria que encerra, e que, só por isso, configuraria condição suficiente para afastar a incidência do princípio da autonomia organizacional das Casas do Congresso Nacional. Como ensina Robert Alexy, tanto as regras quanto os princípios têm caráter *prima facie* (cada qual à sua maneira); no caso das regras sua pretensão de definitividade pode ser afastada por cláusulas de exceção, cuja inserção pode se dar por força de um princípio. (Robert ALEXY. **Teoria dos Direitos Fundamentais**. 2ª ed. Trad. Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2015, p. 104). Decerto, a aposição de exceções em regras, mediante incidência de princípios, encontra limites no ordenamento, noção muito bem traduzida pelo princípio da conformidade funcional (Gilmar Ferreira MENDES. Paulo Gustavo Gonet BRANCO. **Curso de**

Direito Constitucional. 14^a ed. São Paulo: Saraiva, 2019, p. 94).

Princípio da conformidade funcional que aqui se respeita. Violado seria tal princípio se o Supremo Tribunal Federal concedesse a uma determinada agremiação partidária – seja ela qual for – algo que jamais seria obtido por meio do normal desenvolvimento do jogo político: a eliminação *ex ante* de todo e qualquer espaço de conformação institucional funcionalmente orientado para propiciar flexibilidade suficiente à interpretação constitucional parlamentar (não apenas por revisão, mas por derrotabilidade).

É justificável que, a essa altura, se suspeite que a concessão de espaço interpretativo ao Congresso Nacional, no assunto, poderá acarretar em **perpetuação de agentes políticos em posições centrais de poder** – um continuísmo personalista que expressaria, por conseguinte, um resultado inconstitucional.

A rigor, esse problema já existe, e precisamente por isso requer, aqui, enfrentamento uniforme e abrangente.

Nos termos já expostos acima, a jurisprudência desta Corte tem encampado a salutar postura de não laborar em interpretações isoladas do art. 57, §4º, CF/88. Nessa senda, tem aquiescido com o afastamento do dispositivo em causa quando a recondução à Mesa (ainda que para o mesmo cargo) consuma-se na passagem de uma legislatura para outra. Assim: **MS 37.101/DF**, Rel. Min. Gilmar Mendes, DJ de 12.5.2020; **MS 34.574/DF**, Rel. Min. Celso de Mello, DJe de 13.8.2018 e **MS 34.603/DF**, Rel. Min. Celso de Mello, DJe 13.8.2018; **MS 34.602/DF**, DJe 163, de 13.8.2018; **MS 34.607/DF – MC**, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, DJe de 10.2.2017.

Igualmente assim ocorre quando em causa a situação de parlamentar que ascendeu ao primeiro mandato por eleição suplementar (mandato-tampão). Para situações que tais, a *ratio* dessa linha jurisprudencial não deixa de ser informada por critério de justiça, na medida em que busca evitar excessos que a aplicação estritamente literal e isolada do art. 57, §4º, CF/88, certamente provocaria para o parlamentar individualmente considerado. Eloquentemente, nesse sentido, é a situação trazida à elevada cognição da **EMINENTE MINISTRA CÁRMEN LÚCIA** no **MS 34.274/DF – MC**

ADI 6524 / DF

(DJe 164, de 5.8.2016). Na oportunidade, Sua Excelência, de modo muito preciso, não reputou desarrazoada a interpretação do Senado Federal que permitiu que determinado Senador concorresse a mandato-tampão de cargo da Mesa anteriormente ocupado pelo mesmo Senador. Explica-se: no caso, o cargo fora declarado vago em razão da nomeação do Senador no cargo de Ministro de Estado; entretanto, permanecendo pouco tempo no Poder Executivo, retornou o Senador à sua Casa Legislativa de origem a tempo de participar da eleição suplementar.

Do ponto de vista da coerência dogmática, reputo sólida a jurisprudência deste Tribunal quanto aos dois cenários acima mencionados. Ocorre que a isonomia *in concreto* que ela promove pode importar em desequilíbrio político-partidário, quando sistemicamente considerado. Veja-se que determinado parlamentar que ocupa cargo da Mesa no último biênio da legislatura terá a faculdade – se for reeleito pelos cidadãos, claro – de concorrer à recondução sucessiva ao mesmo cargo; diferentemente acontece se fosse alçado por seus pares no primeiro biênio da legislatura. A possibilidade de um novo mandato sucessivo no cargo da Mesa, portanto, fica sob o crivo de uma circunstância, de algo accidental. Nos casos de mandato-tampão, também assim sucede: a elegibilidade para a recondução sucessiva vai depender de o pretendente ter sido alçado ao cargo na sessão preparatória para eleição da Mesa da Casa ou durante o curso do mandato bienal.

Tudo isso estimula este Tribunal a equacionar o tema de modo mais geral, fazendo valer a natural vocação que possui o controle abstrato de normas para servir de instrumento para a promoção da segurança jurídica (assim: BVerfGE, 1, 396 [413]). Revela-se premente adotar entendimento que promova isonomia no sentido de paridade de armas, noção muito cara à dinâmica política, colmatando, assim, a lacuna axiológica que se apresenta, derivada da ausência de norma de igualdade (Riccardo GUASTINI. “Defettibilità, lacune assiologiche, e interpretazione”. In: **Revus: European Constitutionality Review**. Vol. 14, 2010, p. 64).

Essa paridade de armas é alcançada mediante a demarcação de um

limite objetivo à prática parlamentar da reeleição – **prática essa que já existe**, embora autorizada por situações que se aproximam do casuísmo. E entendo que o ordenamento constitucional já fornece critério para tanto.

Consideradas as especificidades dos órgãos de direção do Poder Legislativo, a mim me parece que um caminho promissor a ser trilhado na busca de um parâmetro **critério objetivo** é aquele que valoriza o impacto sistêmico promovido pela inserção do instituto da **reeleição** em nosso ordenamento, pela Emenda Constitucional n. 16/1997.

Sob o enfoque estritamente formal, da modificação do texto constitucional, a Emenda n. 16/1997 alterou a redação do § 5º do art. 14 da Constituição Federal de 1988, e nessa condição o seu âmbito de incidência são os cargos de Presidente da República, Governador e Prefeito.

Se isso é certo, não menos verdadeiro é que dispositivos normativos constitucionais – já o dissemos – não consubstanciam realidades isoláveis; situam-se num todo orgânico. **A revisão do Texto Magno, ainda que limitada ou parcial, traduz uma mudança integral da própria Constituição. A partir da inserção de novos dispositivos, exsurtem novas normas que acabam por emprestar novo significado ao ordenamento constitucional em vigor** (Hans-Uwe ERICHSEN. “Zu den Grenzen von Verfassungsänderung nach dem Grundgesetz”. In: *Verwaltungsarchiv*. N. 62, 1971, p. 293; Hans-Uwe ERICHSEN. *Staatsrecht und Verfassungsgerichtbarkeit II*. 2ª ed. Munique: C. H. Beck, 1979, p. 19.).

Também por essa via se percebe que não se pode reputar como indiferente, para o tema ora em questão, a promulgação da Emenda Constitucional n. 16/1997. E realmente, ela não o é.

Talvez não seja excessivo lembrar que, no contexto da EC n. 1/1969, a impossibilidade de reeleição para a posição de Chefe do Poder Executivo foi argumento decisivo para Geraldo Ataliba advogar a inconstitucionalidade da reeleição de Membro da Mesa de Casa do Congresso Nacional – posicionamento, por sua vez, largamente colacionado no Parecer de 1980 da CCJ da Câmara dos Deputados, que

nesse sentido deliberou. **No regime constitucional pretérito, a vedação à reeleição para a Chefia do Poder Executivo assumia a natureza de inelegibilidade absoluta. Hoje, diferentemente, nosso sistema constitucional não mais é avesso à reeleição**, e a permanência de Presidente da República, Governadores e Prefeitos pode ocorrer pelo prazo contínuo de até 8 (oito) anos. A propósito, na Sessão Virtual de 13.11.2020 a 20.11.2020, este Tribunal julgou improcedente a **ADI 1.805** (Rel. Min. Rosa Weber), e concluiu ser constitucional a nova redação do § 5º do art. 14 da Constituição Federal, estabelecida pela EC n. 16/1997.

Não vou tão longe ao ponto de igualar cargo na Mesa de Casa do Congresso Nacional ao de Presidente da República e, muito menos, de sugerir a imediata extensão analógica da EC n. 16/1997 à seara das posições de direção das Casas Legislativas. Se assim o fizesse, deveria concluir que, após tal Emenda, 8 (oito) anos seria a permanência máxima de mandatos sucessivos em cargo da Mesa do Congresso Nacional. Tal marco temporal, contudo, não me parece imprescindível à liberdade de conformação institucional do Congresso Nacional.

Considerado o teor do art. 57, § 4º, CF/88, o redimensionamento que a EC n. 16/1997 implicou no princípio republicano serve ao equacionamento da questão constitucional que ora enfrentamos ao fornecer o critério objetivo de 1 (uma) única reeleição/recondução sucessiva para o mesmo cargo da Mesa.

Por tudo isso, em nenhuma hipótese a conjugação sistemática realizada entre **o artigo 2º, o artigo 51, III e IV, o artigo 52, XII e XIII, e o artigo 57, § 4º, in fine, da Constituição Federal, aqui confeccionada**, poderia justificar mais que 2 (dois) mandatos sucessivos para o mesmo cargo da Mesa. Trata-se de **critério objetivo** que, uma vez encampado, demarca limite cuja observância não depende do acaso de o primeiro mandato ter se dado por eleição suplementar (“mandato-tampão”) ou da circunstância de se estar no início de nova legislatura.

Trata-se de interpretação – reconheço – que acaba se revelando, em alguns aspectos, menos deferente à liberdade de conformação institucional do Congresso Nacional, porque insere no art. 57, §4º, CF/88,

conteúdo normativo que flerta com aquela **condição de elegibilidade** própria aos cargos eletivos do Poder Executivo, trazida no §5º do art. 14 da Constituição, na redação estabelecida pela EC 16/1997. **Encampá-la, todavia, revela-se mais que necessária, para fins de conferir à matéria alguma uniformidade e previsibilidade – e com isso, diminuir o grau de casuísmo que grassa no assunto, promovendo, assim, mais isonomia entre os agentes políticos.**

A propósito, registro que não desconheço que certas situações, transcorridas em Assembleias Legislativas, indicam um uso desvirtuado dessa autonomia organizacional reconhecida pela jurisprudência deste Supremo Tribunal Federal. Tais situações inspiram que, em eventual reanálise do tema, esta Corte procure demarcar **parâmetro** que de algum modo dificulte que a concessão dessa dupla liberdade de conformação (para o ente federativo e para o Poder Legislativo) descambe em contínuismo personalista na titularidade das funções públicas eletivas.

Bem se vê que o entendimento que ora se fixa tem potencial de atingir expectativas legítimas e não apenas no âmbito das Casas Legislativas do Congresso Nacional, cujas normas regimentais figuram no objeto da presente ADI. Mais que isso, nem seria preciso invocar a transcendência dos fundamentos determinantes, tampouco se valer de grande imaginação, para antever que as razões aqui expendidas podem figurar em ações judiciais propostas com a finalidade de impugnar a formação das Mesas das Assembleias Legislativas e Câmara de Vereadores, dos demais entes federais, para o biênio legislativo que se inicia em fevereiro de 2021. Consequência normal e esperada de um entendimento que é veiculado em fiscalização abstrata e dotado de eficácia *erga omnes*, naturalmente apto, assim, para reger situações futuras.

Esse estado de coisas reclama que este Supremo Tribunal Federal implemente seu novo entendimento observando a **exigência de gradualidade** que é esperada da jurisdição constitucional, mormente em se tratando de acórdão que veicula interpretação nova. **Considerando a**

inserção do critério de 1 (uma) única reeleição delinea condição de elegibilidade, credencia-se como adequada ao caso, ainda que por inspiração analógica, a jurisprudência construída ao redor do art. 16 da Constituição Federal (princípio da anterioridade ou anualidade em relação à mudança da legislação eleitoral, mais recentemente vide: ADI 5.398-MC-Ref, Rel. Min. Roberto Barroso, j. 9.5.2018)

No julgamento do RE 637.485/RJ – RG (Rel. Min. Gilmar Mendes, j. 1.8.2012, Plenário), que proscreeu a figura do “prefeito itinerante”, **este Tribunal pontificou que**, para além do art. 16, CF/88, imediatamente voltado para vedar a mudança do direito positivo a menos de um ano de pleito eleitoral, **a Constituição também alberga norma, ainda que implícita, que traduz o postulado da segurança jurídica como princípio da anterioridade ou anualidade em relação à alteração de jurisprudência eleitoral.** Decidiu-se, assim, que modificação de jurisprudência na seara eleitoral não tem aplicabilidade imediata: somente surtirá efeitos sobre outros casos no pleito eleitoral posterior.

Em situações de nova interpretação do texto constitucional, impõe-se ao Tribunal, tendo em vista razões de segurança jurídica, a tarefa de proceder a uma ponderação das consequências e o devido ajuste do resultado, adotando a técnica de decisão que possa melhor traduzir evolução jurisprudencial adotada:

“Ressalte-se, neste ponto, que não se trata aqui de declaração de inconstitucionalidade em controle abstrato, a qual pode suscitar a modulação dos efeitos da decisão mediante a aplicação do art. 27 da Lei 9.868/99. O caso é de substancial mudança de jurisprudência, decorrente de nova interpretação do texto constitucional, o que impõe ao Tribunal, tendo em vista razões de segurança jurídica, a tarefa de proceder a uma ponderação das consequências e o devido ajuste do resultado, adotando a técnica de decisão que possa melhor traduzir a mutação constitucional operada. Esse entendimento ficou bem esclarecido no julgamento do RE 353.657/PR, Rel. Min. Marco Aurélio e do RE 370.682/SC, Rel. Min. Ilmar Galvão (caso IPI

alíquota zero).” (RE 637.485/RJ – RG, Plenário, Rel. Min. Gilmar Mendes, j. 1.8.2012),

Por tudo isso, em atenção aos princípios da segurança jurídica e da confiança legítima, no matiz conferido pela aplicação analógica do art. 16 da Constituição Federal, premente convir que o novo entendimento jurisprudencial aqui fixado somente pode ser exigido de modo temperado, nos termos das seguintes balizas: **(1)** reconhece-se a possibilidade de as Casas do Congresso Nacional deliberarem sobre a matéria em apreço (seja por via regimental, por questão de ordem ou mediante qualquer outro meio de fixação de entendimento próprio à atividade parlamentar, como usualmente ocorre), **(2) desde que observado, em qualquer caso, o limite de uma única reeleição ou recondução sucessiva ao mesmo cargo;** **(3)** assenta-se, outrossim, que o limite de uma única reeleição ou recondução, acima veiculado, deve orientar a formação das Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal a partir da próxima legislatura, resguardando-se, para aquela que se encontra em curso, a possibilidade de reeleição ou recondução, inclusive para o mesmo cargo, uma vez que próxima eleição para a Mesa das Casas do Congresso Nacional, que ocorrerá em fevereiro de 2021, situa-se em lapso inferior a 1 (um) ano da prolação do presente acórdão – inteligência do art. 16, CF/88.

Por fim, mas não por último, reputo imprescindível registrar que, quando foi por mim percebido o resultado prático buscado na ADI em tela, não tive como não me recordar das inexecutáveis palavras que o **EMINENTE PRESIDENTE DESTE SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, MINISTRO LUIZ FUX**, lançou em seu discurso de posse acerca do excesso de demandas judiciais que tematizam aspectos próprios à intimidade da política. A extensão do trecho que peço vênha para transcrever é proporcional ao acerto em que laborou Sua Excelência:

“Se assim o é, também não se podem desconsiderar as críticas, em vozes mais ou menos nítidas e intensas, de que o Poder Judiciário estaria se ocupando de atribuições próprias

dos canais de legítima expressão da vontade popular, reservada apenas aos Poderes integrados por mandatários eleitos. Em referência a tal juízo de censura, é comum o emprego das expressões 'judicialização da política' e 'ativismo judicial'.

Esse é um aspecto da jurisdição que me é muito caro e preocupante.

Assistimos, cotidianamente, o Poder Judiciário ser instado a decidir questões para as quais não dispõe de capacidade institucional. **Mais ainda, a cláusula pétrea de que nenhuma lesão ou ameaça deva escapar à apreciação judicial, erigiu uma zona de conforto para os agentes políticos.**

Em consequência, alguns grupos de poder que não desejam arcar com as consequências de suas próprias decisões acabam por permitir a transferência voluntária e prematura de conflitos de natureza política para o Poder Judiciário, instando os juízes a plasmarem provimentos judiciais sobre temas que demandam debate em outras arenas.

Essa prática tem exposto o Poder Judiciário, em especial o Supremo Tribunal Federal, a um protagonismo deletério, corroendo a credibilidade dos tribunais quando decidem questões permeadas por desacordos morais que deveriam ter sido decididas no Parlamento.

Essa disfuncionalidade desconhece que o Supremo Tribunal Federal não detém o monopólio das respostas – nem é o legítimo oráculo – para todos os dilemas morais, políticos e econômicos de uma nação. Tanto quanto possível, os poderes Legislativo e Executivo devem resolver *interna corporis* seus próprios conflitos e arcar com as consequências políticas de suas próprias decisões. Imbuído dessa premissa, conclamo os agentes políticos e os atores do sistema de justiça aqui presentes para darmos um basta na judicialização vulgar e epidêmica de temas e conflitos em que a decisão política deva reinar.

Trata-se de compromisso que se revela fundamental para a sustentabilidade de nossa democracia, para a autoridade de nossa Constituição, e para a harmonia entre os poderes.

Aos nossos olhos, o Judiciário deve atuar movido pela

virtude passiva, devolvendo à arena política e administrativa os temas que não lhe competem à luz da Constituição. E, quando excepcionalmente assumir esse protagonismo, o Judiciário poderá, em lugar de intervir verticalmente, atuar como catalisador e indutor do processo político-democrático, emitindo incentivos de atuação e de coordenação recíproca às instituições e aos atores políticos.” (fls. 10-12). (grifamos)

O raciocínio calha à perfeição para a questão constitucional que figura como objeto da presente Ação Direta de Inconstitucionalidade.

Por um lado, a ampla abertura procedimental para deflagrar o controle concentrado de constitucionalidade, palpável no alargamento do rol de legitimados para a propositura de ação direta de inconstitucionalidade (art. 103, CF/88), a partir da Constituição de 1988, e em especial na previsão de legitimados que se inserem no domínio não-estatal, como confederações sindicais, entidades de classe e partidos políticos, é uma aquisição evolutiva da qual não podemos abrir mão. Parece-me felizmente definitivo o abandono do modelo de titularidade exclusiva para o acionamento da fiscalização em abstrato de constitucionalidade, como ocorria no marco institucional pretérito. (Gilmar Ferreira MENDES. “A evolução do direito constitucional brasileiro e o controle de constitucionalidade das leis”. In: **Direitos Fundamentais e Controle de Constitucionalidade**. 3ª ed. São Paulo: Saraiva, 2004, pp. 207-210). Ademais, é correto identificar nessa ampliação do acesso ao controle concentrado um importante fator para a constitucionalização do direito brasileiro, como bem pontuou o **EMINENTE MINISTRO ROBERTO BARROSO** (Luís Roberto BARROSO. **Curso de Direito Constitucional Contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 364).

Como os tempos são tais que o óbvio também precisa ser dito, dada a repercussão que tem sido emprestada ao julgamento desta ADI, sinto-me quase que constrangido a pontuar que a presente ação não foi proposta por este próprio Tribunal, mas exatamente por um legitimado

ADI 6524 / DF

para tanto: um diretório nacional de partido político com representação no Congresso Nacional (art. 103, inc. VIII, CF/88). Não pode, o Supremo Tribunal Federal, escolher o que julga ou negar jurisdição, dado o princípio da inafastabilidade (art. 5º, XXXV, CF/88) e a vedação ao *non liquet*, traço comum aos Poderes Judiciários do Ocidente, pelo menos a partir da época moderna (Niklas LUHMANN. **El Derecho de la Sociedad**. 2ª ed. Cidade do México: Herder, 2005, pp. 372-381).

Por outro lado, e como bem alertou o EMINENTE MINISTRO LUIZ FUX, deve este Supremo Tribunal Federal manter-se alerta quanto a esse agir estratégico de atores políticos e agremiações partidárias, que procuram atingir, pela via da jurisdição constitucional, aquilo que não se faz possível no âmbito político, seja pela contrariedade ao direito parlamentar (escrito ou não escrito), seja (o que é pior) porque a agremiação partidária não possui força política suficiente para obtê-lo, no âmbito do Parlamento.

Para o caso vertente, essa ordem de ideias significa: **o tema foi posto, e cabe ao Tribunal decidir. Decidiremos, entretanto, acerca da constitucionalidade de dispositivos regimentais que tratam sobre a composição da Mesa das Casas do Congresso Nacional. Não decidiremos acerca de quem vai compor a próxima Mesa: para tanto é preciso de votos no Parlamento, e não no Plenário deste Supremo Tribunal Federal. Na eleição de Mesa do Poder Legislativo, é a maioria parlamentar que define quem “fala pela Casa”, não um acórdão.**

Dispositivo

Ante o exposto, julgo parcialmente **procedente** o pedido formulado na ação direta para **declarar**, sem redução de texto, a **inconstitucionalidade** de interpretação dos dispositivos do art. 59 do RISF e do art. 5º, *caput* e §1º, do RICD que acarrete imediata e genérica proibição de reeleição ou recondução sucessiva de Membro da Mesa para o mesmo cargo, permitindo-se, como direta decorrência do princípio da separação dos poderes e da cláusula constitucional da autonomia do

ADI 6524 / DF

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.

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

É como voto.