

## VOTO-VOGAL

**O SENHOR MINISTRO NUNES MARQUES** : Tratam os autos de Ação Direta de Inconstitucionalidade movida pelo Diretório Nacional do Partido Trabalhista Brasileiro - PTB em face do art. 5º, § 1º, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (Resolução 17/1989) e do art. 59 do Regimento Interno do Senado Federal (Resolução 93/1970), por alegada violação ao art. 57, § 4º, da Carta da República.

O Requerente alega que tais normas são suscetíveis de interpretações colidentes com o disposto no art. 57, §4º da Constituição Federal (na redação dada pela EC 50/2006), que veda a recondução, na eleição imediatamente subsequente, de parlamentar para o mesmo cargo na Mesa Diretora.

Arguindo ser da essência do Princípio Republicano a limitação de tempo de mandato e a vedação da perpetuação de indivíduos em cargos eletivos, sustenta o Requerente que a única interpretação possível do art. 57, §4º da CF/88 é aquela que veda completamente a recondução de parlamentar ao mesmo cargo na Mesa Diretora na eleição imediatamente subsequente, seja na mesma ou em outra legislatura, de tal maneira que os dispositivos impugnados devem receber interpretação que se submeta a essa diretriz, ao passo que defende a não adoção do Parecer da Comissão de Constituição e Justiça do Senado Federal (Parecer 555 de 1998), que autoriza a um Parlamentar, no início de uma legislatura, possa ocupar cargo na Mesa Diretora, caso ele tenha ocupado o mesmo cargo no final da legislatura imediatamente anterior.

Após a tramitação regular, a Procuradoria-Geral da República opinou pela improcedência do pedido.

Este é o caso sob exame.

A ação deve ser conhecida. Embora haja aqui impugnação a normas dos regimentos internos da Câmara e do Senado, o que em princípio afastaria o controle de constitucionalidade, é certo que referidas normas estão de tal modo imbricadas a uma regra constitucional (CF, art. 57, §4º), que se faz

necessária a averiguação de sua compatibilidade material com aquele comando superior.

Sobre o mérito, li atentamente o longo e opulento voto do Ministro Gilmar Mendes, em que Sua Excelência sustenta a perfeita constitucionalidade da reeleição das Mesas Diretores da Câmara e do Senado, por uma única vez, na mesma ou em diferentes legislaturas.

Quanto aos argumentos ali lançados, todos ricos e proveitosos, sensibilizou-me mais a nossa própria história constitucional. A invocação do direito comparado, no ponto, é um pouco problemática, porque os parâmetros de cotejo são muito diversos. O parlamento inglês, com sua história quase milenar de choques com a Coroa, com o seu bicameralismo singular, com a sua participação ativa no governo (parlamentarista), enfim com todas as suas incontáveis peculiaridades, não é um modelo que possa ser adequadamente cotejado com o nosso Congresso Nacional, especialmente no que diz respeito ao prosaico tema das eleições das Mesas. O Congresso dos Estados Unidos também não é um parâmetro ideal para esse tipo de comparação, a começar pela circunstância de que o Senado ali é presidido pelo Vice-Presidente da República (como era no Brasil sob a Constituição de 1891, art. 32; e de 1946, art. 61; na CF/1967; também o Vice-Presidente exercia a presidência do Congresso Nacional, art. 79, §2º, CF/67). Já a presidência da Câmara dos Representantes lá é fortemente influenciada pelo bipartidarismo local e se decide, como mencionado pelo relator, num processo político que se liga em *continuum* com o próprio processo eleitoral dos deputados; além disso, a sua "Mesa" não exerce um papel exatamente idêntico ao daquele previsto para a Mesa da nossa Câmara dos Deputados.

Os parlamentos de Espanha e França também têm tantas peculiaridades locais que seria demasiado artificial buscar nessas fontes paralelo da disciplina atual de tema tão autóctone, como é a eleição das Mesas Diretores do Congresso Nacional. Enfim, o caso merece mesmo uma consideração que tenha em conta sobretudo as idiosincrasias nacionais.

Os dispositivos impugnados têm a seguinte redação:

*" I) Regimento Interno da Câmara dos Deputados (Resolução nº17 /1989):*

*'Art. 5º Na segunda sessão preparatória da primeira sessão legislativa de cada legislatura, no dia 1º de fevereiro, sempre que*

*possível sob a direção da Mesa da sessão anterior, realizar-se-á a eleição do Presidente, dos demais membros da Mesa e dos Suplentes dos Secretários, para mandato de dois anos, vedada a recondução para o mesmo cargo na eleição imediatamente subsequente.*

*§ 1º Não se considera recondução a eleição para o mesmo cargo em legislaturas diferentes.'*

*II) Regimento Interno do Senado Federal:*

*'Art. 59. Os membros da Mesa serão eleitos para mandato de dois anos, vedada a reeleição para o período imediatamente subsequente (Const., art. 57, § 4º).''*

Nessa linha, parece relativamente simples solucionar o caso, quando se aprecia a literalidade do art. 57, §4º da Constituição Federal, *verbis* :

*“ Art. 57. O Congresso Nacional reunir-se-á, anualmente, na Capital Federal, de 2 de fevereiro a 17 de julho e de 1º de agosto a 22 de dezembro.*

*(...) § 4º Cada uma das Casas reunir-se-á em sessões preparatórias, a partir de 1º de fevereiro, no primeiro ano da legislatura, para a posse de seus membros e eleição das respectivas Mesas, para mandato de 2 (dois) anos, vedada a recondução para o mesmo cargo na eleição imediatamente subsequente .”*

O Regimento Interno do Senado (RISF, art. 59), no ponto, apenas reproduz a redação da Constituição, permutando a palavra “ *recondução* ” por “ *reeleição* ”, o que em nada afeta o valor semântico do texto. Logo, é inconcebível que haja inconstitucionalidade numa norma que expletivamente copia o texto da Constituição.

O Regimento Interno da Câmara, por seu turno, traz uma novidade em relação ao texto da Constituição, ao dizer, no § 1º do art. 5º, que “ *Não se considera recondução a eleição para o mesmo cargo em legislaturas diferentes* ”. Aqui há um distintivo não expresso na Constituição, que remete para o problema central, que parece ser o móvel da presente ação: poderia o Congresso Nacional, no exercício de sua competência de auto-organização, reinterpretar uma norma constitucional, criando-lhe exceções não previstas?

Para além dos **elementos puramente textuais dos Regimentos Internos** , entretanto, há nos autos a demonstração de **práticas constitucionais** que

indicam terem as duas Casas do Congresso Nacional, a partir de 1999, relativizado gradualmente o alcance da vedação à reeleição para as suas Mesas, previsto no art. 57, § 4º da Constituição: primeiro, permitindo a reeleição para **legislaturas diferentes** ; depois, para os exercentes de “ **mandato-tampão** ” (ver informações do Senado Federal).

É conveniente, para a compreensão dos motivos dessa prática derogatória, investigar um pouco da história do dispositivo (CF, art. 57, § 4º) e das vicissitudes constitucionais pelas quais ele passou ao longo de sua vigência.

JOSÉ Afonso da Silva explica que o referido preceito, na redação original da Constituição de 1988, teve por intuito esclarecer que a reeleição seria vedada tão-só para o **mesmo cargo** na eleição imediatamente subsequente, mas não para a **Mesa em si** . Em suas palavras:

*“ Corta-se aí controvérsia que medrou com base na Constituição revogada, que vedava a reeleição sem mencionar para onde, o que a nós sempre pareceu, pelos princípios, que reeleição significa recondução ao mesmo cargo para o qual se elegeu — logo, a proibição se referia ao cargo ocupado anteriormente. Não foi a tese que prevaleceu, por entender-se que estava proibida recondução a qualquer cargo da Mesa. Com o texto agora em vigor está claro que o Presidente não pode pleitear sua recondução ao mesmo cargo, mas pode, por exemplo, para Vice-Presidente, enquanto este pode pretender eleger-se Presidente ou Secretário e este a qualquer daqueles.”*

(SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo** . São Paulo: Malheiros, 35ª ed., 2012, p. 513)

Constata-se que a regra constitucional, portanto, adveio para relaxar o rigor da anterior. Na Constituição de 1967, com a Emenda Constitucional de 1969 (art. 30, parágrafo único, “h”), a vedação à reeleição para as Mesas Diretoras era mais rígida e estava associada à ideia de que essas eram funções executivas, de sorte que os intérpretes a compreendiam como **obstáculo até mesmo para reeleições a cargos diversos da Mesa** . Assim, por exemplo, GERALDO ATALIBA:

*“ 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 as 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.*

*(...) Portanto, parece-nos ser muito mais consoante as exigências do princípio republicano a interpretação que postula a alternância cabal e completa no que diz respeito À Mesa do Congresso, do que qualquer outra solução."*

(ATALIBA, Geraldo. Reelection das Mesas do Legislativo. **Revista de Informação Legislativa**. Brasília, ano 18, n. 69, jan/mar 1981, p. 53.)

Como regra mais branda que era, a norma decorrente do art. 57, §4º da Constituição de 1988 foi aplicada com relativa tranquilidade nos primeiros anos do seu advento — tanto assim que, **entre 1988 e 1998 não se conta nenhuma reeleição, quer na Presidência da Câmara, quer na Presidência do Senado**, para ficar apenas no cargo mais importante das Mesas.

**Em 1999, porém, as coisas começaram a mudar** : foi suscitada a discussão sobre se o art. 57, §4º se aplicaria ao caso de uma reeleição no período final de uma legislatura para assumir o mesmo cargo na Mesa de uma nova legislatura. Argumentava-se que, nesse caso, não seria propriamente uma reeleição, já que a abertura de uma legislatura inaugurava um novo ciclo legislativo. Na hipótese, os presidentes da Câmara, Deputado Michel Temer, e do Senado, Senador Antônio Carlos Magalhães, haviam exercido os cargos entre 1997-1999 e queriam se candidatar aos mesmos cargos, para exercê-los entre 1999-2001.

Interpretando tal dispositivo, a Comissão de Constituição e Justiça do Senado emitiu o Parecer 555 de 1998 que firmou entendimento segundo o qual o Parlamentar eleito no 1º ano da legislatura para um cargo na Mesa Diretora, não poderia ser reeleito para o mesmo cargo no 3º ano da mesma

legislatura; mas que o Senador ocupante de cargo no segundo biênio da legislatura, poderia ser novamente eleito no primeiro biênio da legislatura seguinte.

Ambos os parlamentares acabaram reeleitos e desde então outros casos semelhantes se verificaram.

Paralelamente a isso, discutia-se no Supremo Tribunal Federal se o art. 57, §4º da Constituição seria de reprodução obrigatória pelos Estados e o Distrito Federal, em suas respectivas Constituições. Esta Corte considerou que referida vedação à reeleição das Mesas **não era de norma de reprodução obrigatória** ; então, Assembleias Legislativas e Câmaras de Vereadores, Brasil afora, puderam disciplinar livremente os seus processos de sucessão, inclusive prevendo reeleições ilimitadas. O *leading case* pós-1988 sobre o tema foi o da ADI 793-RO, que reafirmou o que já fora decidido Representação nº 1.245-RN, julgada ainda no regime constitucional anterior, *verbis* :

*“ EMENTA: 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. TRIBUNAL DE CONTAS: CONSELHEIRO: NOMEAÇÃO: REQUISITO DE CONTAR MENOS DE SESSENTA E CINCO ANOS DE IDADE. Constituição do Estado de Rondônia, art. 48, § 1º, I, com a redação da Emenda Const. Estadual nº 3/92. C.F., art. 73, § 1º, I. 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. III. - Os requisitos para nomeação dos membros do Tribunal de Contas da União, inscritos no art. 73, § 1º, da C.F., devem ser reproduzidos, obrigatoriamente, na Constituição dos Estados-membros, porque são requisitos que deverão ser observados na nomeação dos conselheiros dos Tribunais de Contas dos Estados e Conselhos de Contas dos Municípios. C.F., art. 75. IV. - Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente, em parte.”*

(ADI 793-RO, Rel. Ministro Carlos Velloso, julgada em 03/04/1997).

Na Câmara dos Deputados verificou-se a abertura de mais uma exceção à reeleição: **o exercente de mandato-tampão (complemento de mandato em curso) não estaria impedido de candidatar-se para o mesmo cargo na Mesa na eleição subsequente.** E assim o Deputado Rodrigo Maia, que exerceu o mandato-tampão (14/jul/2016 a 2/fev/2017), ocorrido em razão da renúncia do Deputado Eduardo Cunha, candidatou-se e venceu as eleições para presidir a Câmara no biênio 2017-2019 (ver:

Desse modo, enquanto o contexto histórico-institucional isolou o Congresso Nacional numa disciplina inflexível quanto à reeleição, à qual nenhum outro órgão de Poder estava submetido (com exceção apenas dos tribunais), **abriam-se na prática exceções cada vez mais numerosas à regra .**

Estão documentadas as seguintes reeleições sucessivas de chefes das Casas Legislativas do Congresso Nacional após 1988: a) no Senado Federal: Antônio Carlos Magalhães (eleito para o biênio 1997-1998 e reeleito para o biênio 1999-2000), José Sarney (eleito para o biênio 2009-2010 e reeleito para o biênio 2011-2012) e Renan Calheiros (eleito para o biênio 2013-2014 e reeleito para o biênio 2015-2016); e b) na Câmara dos Deputados: Michel Temer (eleito para o biênio 1997-1998 e reeleito para o biênio 1999-2000), Marco Maia (eleito para o biênio 2010-2011 e reeleito para o biênio 2012-2013) e Rodrigo Maia (eleito em 2016 para mandato-tampão, reeleito para o biênio 2017-2018 e, depois, para o biênio 2019-2020).

Decerto não foi casual que esse movimento pela reeleição das Mesas Diretoras tenha surgido justamente após a aprovação da **EC 16/97, que instaurou a reeleição para os chefes do Executivo federal, estadual e municipal .** De fato, o panorama institucional da organização dos Poderes ficou bastante singular, após a aprovação dessa Emenda, e é bem provável que o Brasil tenha restado numa posição sem paralelo no direito comparado: um país que permite a reeleição dos chefes do Executivo, nas três esferas de governo, dos parlamentares regionais e locais em suas respectivas Mesas, mas veda a recondução dos membros das Mesas do Congresso Nacional.

A verdade é que a introdução do instituto da reeleição para as chefias do Executivo, pela Emenda Constitucional nº 16/97, desequilibrou o sistema político concebido pelo texto original da Constituição, especialmente no que

diz respeito às relações entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo. À notória dificuldade para a formação de maiorias consistentes e estáveis no Congresso, por conta da fragmentação partidária, **somou-se o descompasso entre os tempos políticos das Casas em relação à Presidência da República**. Enquanto o Presidente, numa conjuntura favorável, poderia trabalhar com um horizonte de 8 (oito) anos de exercício do cargo, os membros das Mesas, cujas atribuições são fundamentais para a governança no sistema constitucional brasileiro, deveriam contar com um quarto disso.

A perda de sincronicidade entre os Poderes Executivo e Legislativo se fez sentir rapidamente e o Parlamento reagiu de forma adaptativa, **criando na prática uma reeleição branca, logo na primeira ocasião após a reeleição presidencial**. De fato, não pode ter sido fortuito que, logo na primeira eleição para as Mesas da Câmara e do Senado pós-EC 16/97, tenha se iniciado **um processo de releitura do art. 57, §4º, mediante a criação de distinções cada vez mais sofisticadas** para justificar a não aplicação da norma contida no texto a essa ou aquela situação (admitindo-se reeleições em legislaturas diferentes ou para mandatos-tampão, por exemplo). E agora se chega ao cume do processo, quando já é colocada em dúvida a coerência dessa norma com a própria dinâmica interna do Parlamento.

Certo, poder-se-ia qualificar as sutilezas interpretativas que surgiram como meras insubordinações bem articuladas, que mereceriam a pronta reprovação do Supremo Tribunal Federal, em vez de algum tipo de reconhecimento. Porém, essa solução desprezaria o fato inegável de que **a própria Constituição confere ao Poder Legislativo a prerrogativa de organizar o seu funcionamento interno** (CF, art. 51, III e art. 52, XII) e **velar pela sua independência** (CF, art. 2º).

A perplexidade que a situação gera está em que se pode, por via interpretativa, deixar de atender a **uma norma textual com conteúdo facilmente distinguível**. É preciso ter em conta, todavia, que no ápice do sistema jurídico, onde a norma é invocada contra o legislador, surgem **problemas lógicos de autorreferência que precisam ser enfrentados com elementos externos ao formalismo**. O legislador, que é ao mesmo tempo criador e destinatário das normas, vê-se embaraçado naquela situação que os filósofos medievais tanto apreciavam discutir — o paradoxo da onipotência, que eles exemplificavam com um clássico experimento mental:



se Deus pode tudo, então ele poderia criar uma pedra que ele não pudesse carregar? Se sim, então ele não poderia tudo; se não, então ele não pode tudo.

Como explica PETER SUBER, na versão legal, podemos dizer que ou existe uma lei que o soberano não pode fazer ou uma lei que ele não pode revogar (SUBER, Peter. **The Paradox of Self-Amendment: A Study of Law, Logic, Omnipotence, and Change** . Bern: Peter Lang International Academic Publishers, 1990, p. 5). A prerrogativa de emenda à Constituição, que é dada ao legislador, coloca essa questão em termos formais: se o legislador pode emendar a Constituição, ele poderia então criar uma regra que o impedisse de emendar a Constituição? Ou uma regra que o permitisse revogar a Constituição? A resposta só pode ser não para ambas as perguntas, mas essas são respostas que propositalmente fogem do rigor da lógica e atentam para os efeitos exteriores ao sistema jurídico de uma tal medida: uma geração de legisladores, por esse meio, eliminaria as competências das gerações seguintes, o que tornaria disfuncional o direito como um todo.

O que mostram os paradoxos de autorreferência é que os **sistemas formais não se justificam com seus próprios meios** . Como Gödel evidenciou em relação à aritmética, um sistema formal não pode ser completo e consistente (sem contradições) ao mesmo tempo (NAGEL, Ernest; NEWMAN, James R. **Gödel's proof** . New York University Press, 2008). Ou ele é completo e inconsistente, ou é incompleto e consistente.

**O sistema constitucional escrito pode ser tratado, ao menos idealmente, como um sistema formal** . Ele tem de ser consistente, porque não pode dar respostas contraditórias para a mesma situação. Logo, ele é formalmente incompleto, dependendo de uma integração material para tornar-se completo. E essa integração está, em cada Poder, nos espaços de decisão que são deixados para ajustes finos nas suas respectivas funções: o Poder Executivo, com os **atos discricionários** ; o Poder Legislativo, com a sua **capacidade de auto-organização e de deliberação livre** ; o Poder Judiciário, com a **independência para decidir** . Donde é preciso ter extrema deferência para com esses espaços, pois neles reside a seiva democrática, que mantém funcional e legítimo o sistema formal de decisões.

A **disfuncionalidade prática**, que está fora do contexto formal do sistema jurídico, é um elemento que o aplicador da Constituição pode e deve — com muita prudência, evidentemente — ter em conta para acomodar regras que logicamente induzem consequências inadmissíveis. PERELMAN, a esse respeito, observa:

*“ ... o esforço dos juristas, em todos os níveis e em toda a história do direito, procurou conciliar as técnicas do raciocínio jurídico com a justiça ou, ao menos, a aceitabilidade social da decisão. Esta preocupação basta para salientar a insuficiência, no direito, de um raciocínio puramente formal que se contentaria em controlar a correção das inferências, sem fazer um juízo sobre o valor da conclusão. Quando o resultado é inadmissível, por esta ou aquela razão, é que o jurista é levado a introduzir uma distinção, que talvez tivesse omitido ao estabelecer as premissas de seu raciocínio, e a passar da argumentação a simili à argumentação a contrario.”*

(PERELMAN, Chaïm. **Lógica jurídica: nova retórica**. Tradução de Vergínia K. Pupi. 2ed. São Paulo: Martins Fontes, 2004, p. 13)

Ora, a dinâmica natural do processo político, da formação de consensos, da construção de coalizões, aliada ao curto espaço de tempo do mandato das Mesas em relação aos homólogos do Executivo após a EC 16/97, empurrou o Parlamento para um movimento de **pressão sobre o texto do art. 57, §4º da Constituição Federal**. Avaliando os aspectos históricos do problema, é fácil ver que esse movimento político-institucional representou uma **manifestação orgânica do processo de autoafirmação do Poder Legislativo perante o Poder Executivo**, dado que este fortalecera-se com a aprovação da reeleição, o que exigiu um reposicionamento das Mesas do Congresso em face da Presidência da República.

Por outro lado, sendo certo que o legislador poderia simplesmente revogar a proibição da reeleição das Mesas, não deixa de ser intrigante que tenham as Casas preferido uma saída heurística de reformulação da norma decorrente do texto. Mas isso também diz alguma coisa sobre o processo de **mudança constitucional**, que encontra meios diversos para se manifestar, conforme as variáveis envolvidas em cada circunstância, não se esgotando nos mecanismos de **reforma da Constituição** (CF, art. 60).

Realmente, o Congresso Nacional, que tem amplas competências legislativas, reformou a Constituição para prever a reeleição dos chefes do Executivo. Logo, ele que sequer depende de iniciativa externa para dar início ao processo de reforma da Constituição, e aparenta ter interesse na previsão de reeleição das suas Mesas — conforme mostram os exemplos anteriores e o próprio ajuizamento desta ação — poderia tomar essa medida muito mais simples quanto às eleições de suas próprias Mesas, revogando o art. 57, §4º da Constituição.

É de se indagar, assim, sobre o porquê de ter permanecido nesse impasse paralisante, que lhe coarcta uma possibilidade que ele, no entanto, tem exercido de forma transversa — por que o Congresso simplesmente não vota uma Proposta de Emenda Constitucional e muda a Constituição no ponto? (Já existe inclusive uma proposta nesse sentido: PEC 33/2020).

Quiçá não haja consenso para formalizar essa medida no Congresso; ou talvez **a percepção política do Parlamento avalie que a mudança informal e progressiva é mais adequada para o caso**. E essas estratégias de escolhas das ações e da velocidade dos movimentos estão dentro da autonomia do Poder Legislativo. O certo é que a prática constitucional do Congresso tem sido contrária à norma do art. 57, §4º, CF, não obstante tenha ele se esquivado até aqui de um enfrentamento cabal do problema. E, como se trata de tema **tipicamente interno ao Parlamento**, esse arranjo deve ser deixado ao **livre jogo das correntes políticas das Casas**.

De resto, a aprovação de uma Emenda Constitucional revogando art. 57, §4º da CF **muito provavelmente não seria isenta de contestações jurídicas**. Suponha-se que fosse aprovada uma PEC prevendo reeleições indefinidas no Congresso Nacional, como nas Assembleias Legislativas. É quase certo que seria apresentada ação direta por algum legitimado, questionando a medida, por ofensa ao princípio republicano. E a solução para o caso constitucional não seria mais simples; também **passaria pelo mesmo tipo de problema hermenêutico que agora passa este**. Mesmo uma PEC que criasse apenas uma reeleição subsequente seria questionada, como o foi a EC 16/97 [ADI(MC) 1805-DF, rel. Min. NÉRI DA SILVEIRA]. E a razão disso é que reorganizações de posições de poder sensibilizam não apenas aspectos jurídicos da vida constitucional, senão também políticos, e discussões sobre

**legitimidade constitucional** acabam surgindo nessas altas decisões sobre mudanças na forma de acesso ou permanência nas posições de direção do aparato estatal.

É por esse motivo que a economia interna dos Parlamentos deve ser deixada, o quanto possível, **livre para a concertação política**, como aliás expressa a própria Constituição, ao dizer que cabe às respectivas Casas editar os seus regimentos internos (CF, art. 51, III e art. 52, XII). É pelo mesmo motivo que o Poder Judiciário deve usar de bastante parcimônia (ou melhor, de *sophrosyne*, como diziam os gregos) para interferir nos arranjos e atempações estipulados pelos parlamentares no exercício dos seus mandatos,

Como alerta RAUL MACHADO HORTA, os Regimentos Internos das Casas Legislativas têm uma importância crucial no processo de concretização da Constituição, porquanto estruturam o funcionamento do Poder Legislativo:

*“ As Constituições contemporâneas constitucionalizaram numerosas normas regimentais, mas este fenômeno de absorção de normas regimentais na Constituição não diminuiu, como se observou, a importância dos Regimentos dos órgãos legislativos. O Regimento perdeu, em alguns casos, a condição de fonte primária da norma, mas continua sendo o texto responsável pelo desdobramento das normas constitucionais, na sua função de relevante fonte do Direito Parlamentar. O Regimento poderá assegurar a eficiência do processo legislativo pela supressão da morosidade, que entorpece e desprestigia as deliberações legislativas. A organização dos trabalhos, mediante programas, calendários e esquemas de trabalhos; a fixação da duração dos discursos — o Regulamento da Câmara dos Deputados da Itália dispõe que a leitura de um discurso não poderá exceder a trinta minutos (art. 39.4); o debate limitado; a organização da Ordem do Dia, são soluções regimentais adotadas para preservar a eficiência e o rendimento do Poder Legislativo. ”*

(HORTA, Raul Machado. **Direito Constitucional**. 5ª ed. Belo Horizonte: Del Rey Editora, 2010, p. 501).

A Constituição de 1824 (art. 25) indicava com fórmula sintética de grande expressividade vernacular a liberdade natural que deve ser dada ao Parlamento para prover sobre seu próprio funcionamento interno e sobre as matérias em geral sob sua responsabilidade, *verbis* : “ *Os negócios se*

*resolverão pela maioria absoluta de votos dos Membros presentes* ". Esse amplo espaço de conformação de suas próprias competências é da essência do Poder Legislativo no Brasil, desde a Independência.

E foi nesse espaço que o Congresso **praticou** a reeleição das Mesas, **sem alterar o texto da Constituição, mas em razão de uma reforma indireta promovida pela EC 16/97** . Realmente, a reeleição das Mesas do Congresso Nacional, é preciso admitir, está consagrada pela **prática constitucional pós-Emenda 16/97** . Como demonstrado acima, já são muitos os casos de reeleição, sob diferentes fundamentos, tanto na Câmara, como no Senado. Várias Mesas reeleitas exerceram plenamente os seus mandatos e praticaram atos de grande relevância jurídica (votação de leis, promulgação de emendas constitucionais, nomeações para cargos, etc.), já devidamente cobertos pelo manto do ato jurídico perfeito.

Esses são  **fatos**  que demonstram que já ocorreu **mutação constitucional** , isto é, a  *" separação entre o preceito constitucional e a realidade "*  (VERDÚ, Pablo Lucas. **Curso de Derecho Político** . Madrid: Tecnos, 1984, v. 4, pp. 179-180). Cabe ao Supremo Tribunal Federal, em casos assim, velar pela integridade da Constituição, admitindo as transformações que não agridam o seu espírito, a despeito de contrariarem o texto.

Não basta, para a mutação constitucional ser reconhecida, que ocorram **reiteradas desobediências** de uma norma constitucional. É preciso que o comportamento contrário ao texto tenha **na própria Constituição uma justificativa** , qual uma cláusula de exclusão de inconstitucionalidade. No caso em exame, a justificativa para o descumprimento do texto está no art. 2º (independência do Poder Legislativo), e nos arts. 51, III e 52, XII (competência para auto-organização do Legislativo). É necessário também que tenha ocorrido alguma **modificação superveniente** , de fato ou de direito, que tenha **alterado profundamente o contexto** admitido pela norma superada. No caso em análise, **o advento da EC nº 16/97** representou essa modificação superveniente e, como demonstrado acima, foi o ponto de partida para todos os movimentos de pressão sobre a norma superada. Por fim, em se tratando de norma sobre organização do Estado, é indispensável que as reiteradas insubordinações **tenham sido admitidas, expressa ou tacitamente, pelo sistema institucional** , produzindo efeitos lícitos, como se fora uma atitude constitucionalmente aceita. Isso também ocorreu no caso em análise, pois as Mesas reeleitas funcionaram normalmente, produzindo atos legislativos válidos e eficazes.

Portanto, todos os requisitos para o reconhecimento da mutação constitucional estão presentes na hipótese.

Não há exatamente novidade aqui. O Supremo Tribunal Federal já invocou a **mutação constitucional** para justificar interpretações que colocam em segundo plano a literalidade do texto, de modo a albergar alguma **mudança fática relevante** ocorrida no contexto social. O exemplo mais flagrante de superação da literalidade do texto foi o caso da união homoafetiva, em que o Tribunal considerou irrelevante a expressão “o homem e a mulher” contida no art. 226, §3º da Constituição Federal, diante das notórias modificações ocorridas nos costumes sociais, para admitir a união entre pessoas do mesmo sexo (ADI 4277/DF, Relator Ministro Ayres Britto, julgada em 05/05/2011).

Como se vê, a adoção da comparação entre a literalidade do texto regimental impugnado e a literalidade do texto de um único dispositivo da Constituição não se mostra suficiente como critério de interpretação.

O sentido objetivo do Direito positivado depende do intérprete, que deve buscar a melhor solução hermenêutica no contexto em que inserido o problema. O resultado deste esforço interpretativo é a norma. No campo jurídico, o valor semântico de determinado texto normativo não é perceptível apenas por meio dos sentidos. A norma jurídica – para Hans Kelsen – é o significado de certo ato. A norma, embora nasça do direito posto, com este não se confunde, pois ele é somente um ponto de partida do qual **a norma é o seu resultado final** (KELSEN, **Teoria Pura do Direito**, 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1987, p. 363-371).

Assim, a interpretação deve ser feita dentro de todo um quadro normativo posto pela Constituição – e não somente diante de um dispositivo isolado do seu texto – de modo que se impeça a produção de efeitos inconstitucionais. Por isso, deve ser considerada toda a gama dos dispositivos da Carta Magna, merecendo destaque e relevância, nesse processo hermenêutico, os **princípios constitucionais estruturantes nela insculpidos**.

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

Como vislumbrado no voto do eminente Relator, a tese defendida na petição inicial poderia mesmo acabar por estabelecer interpretação retrospectiva – não conforme à Constituição de 1988, mas sim conforme a Constituição de 1969, portanto afastada do princípio republicano em seu contexto democrático.

Acresce que não há demonstração de que a vedação à reeleição estabeleceria eficaz proteção às minorias. A impossibilidade de recondução dos membros das Mesas não seria óbice a que as maiorias se perpetuassem no comando das Mesas Diretoras, ainda que nas pessoas de novos parlamentares integrantes do mesmo grupo. Na verdade, os instrumentos que dão voz às minorias são outros, inclusive mediante garantia da proporcionalidade na composição da mesa, tanto quanto possível (CF, art. 58, §1º).

Conforme mencionado no Parecer nº 555/1998 do Senado – em homenagem ao princípio da Separação dos Poderes e privilegiando a autonomia do Legislativo – a jurisprudência deste Supremo Tribunal Federal tem consagrado entendimento segundo o qual “ *a interpretação da norma regimental que trata de matéria interna coporis se esgota no âmbito da Casa Legislativa respectiva (v.g. Mandado de Segurança nº 20.471-DF)* ”.

A Constituição, na esteira do princípio da separação dos Poderes, concede autonomia para a Câmara e o Senado elaborarem seus regimentos internos e estabelecerem sua forma de organização e funcionamento (artigos 51, III e IV, e 52, XII e XIII).

Consoante precedentes e pareceres mencionados no voto do Exmo. Relator, é praticamente consenso que a natureza material da regra prevista no artigo 57, §4º, da Constituição, é regimental. Esse artigo da Constituição não encerra algum princípio constitucional; cuida apenas de assunto atinente à organização interna das Casas Legislativas.

Como já demonstrado, difícil não reconhecer que a questão em estudo tem vínculo com a inovação trazida pela Emenda Constitucional nº 16 de 1997, que alterou a redação do parágrafo 5º do artigo 14 da Constituição para autorizar a reeleição do Presidente da República.

Considerando que antes de 1997 o Chefe do Executivo não era reeleito, não se poderia considerar incoerente o argumento de que, por simetria, os Chefes do Legislativo também não poderiam ser reconduzidos sucessivamente na mesma legislatura.

Contudo, a admissão da reeleição do Presidente da República indica que, a partir de então, a simetria conduziria a movimento semelhante pelo lado do Legislativo, que seria a possibilidade de reeleição também dos Presidentes da Câmara e do Senado. Sintomaticamente, como já referido, começou aí um gradual processo de erosão semântica do art. 57, §4º da Constituição, chamado de **mutação constitucional**.

Em reforço ao que foi já trazido aos autos, J.J. Gomes Canotilho leciona que a transição ou mutação constitucional “ *muda o sentido sem mudar o texto* ”, sendo que essas mutações são aceitáveis diante da evolução da realidade constitucional ( **Direito constitucional e teoria da constituição**. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003).

A mutação constitucional está diretamente atrelada à interpretação sistêmica das normas constitucionais correlacionadas às mudanças fáticas ocorridas no âmbito da sociedade. Desse modo, a revisão direta de determinados artigos da Constituição pode produzir revisão indireta de outros de seus dispositivos, por tornar necessária a atualização de sua interpretação.



Em conclusão, entendo que está de fato comprovada a ocorrência de **mutação constitucional**. A proibição de reeleição para cargos das Mesas do Congresso Nacional (CF, art. 57, §4º), após o advento da EC 16/97 e as sucessivas reeleições praticadas ao arripio do texto da Constituição, tornou-se progressivamente suscetível de releitura pelo próprio Congresso Nacional, no uso de suas competências de auto-organização.

**Ressalto, porém, que existe parâmetro apenas para uma reeleição consecutiva (art. 14, §5º da Constituição Federal, na redação dada pela EC 16/97). E neste ponto, divirjo do Eminentíssimo Relator.**

Entendo, pedindo todas as *venias*, que os argumentos acima **não possibilitam a adoção da conclusão final proposta pelo Ministro Relator**, no sentido de que essa *novel* interpretação da Excelsa Corte, acerca das reeleições da Mesa Diretora para membros desta legislatura, possa permitir a quem já foi reeleito mais de uma vez a voltar novamente a participar de um novo certame eleitoral no ano vindouro.

Para fundamentar a minha divergência nesse ponto específico, retomo a doutrina de J.J. Gomes Canotilho (Direito constitucional e teoria da constituição. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003), na qual se verifica que o constitucionalista português adverte que a mutação constitucional não pode gerar “ *uma alteração constitucional em inequívoca contradição com a ‘constituo scripta’* ”.

A insuficiência do conteúdo literal de um só dispositivo para solucionar a questão não pode significar total desprezo ao quadro normativo posto pelo texto escrito da Constituição Federal, que expressamente, além de consagrar o Princípio Democrático, estatui o Princípio Republicano, que imperativamente impõe a alternância de poder.

Admitir que os cargos das Mesas Diretores das Casas Legislativas da eleição vindoura pudessem ser ocupados por Parlamentar que já disputou mais de uma reeleição, é olvidar tais princípios constitucionais e fazer tabula rasa de toda a jurisprudência construída por esta Excelsa Corte, sem base em experiência pretérita relevante.

Isso porque, já ensinava Ronald Dworkin, o juiz, ao mesmo tempo em que deve respeitar os precedentes das decisões passadas, escreve, na sua *novel* decisão, um novo capítulo, podendo, inclusive, como em qualquer romance, alterar os rumos do precedente do capítulo anterior, mas somente se puder ser feito com coerência, pois é esta coerência fundada em princípios que dá integridade ao Direito e, conseqüentemente, legitima as suas decisões.

Com efeito, nesse sentido escreveu Dworkin, *verbis* :

*“ Em tal projeto, um grupo de romancistas escreve um romance em série, cada romancista da cadeia interpreta os capítulos que recebeu para escrever um novo capítulo, que é então acrescentado ao que recebe o romancista seguinte, e assim por diante. Cada um deve escrever seu capítulo de modo a criar da melhor maneira possível o romance em elaboração, e a complexidade dessa tarefa reproduz a complexidade de decidir um caso difícil de direito com integridade. O projeto literário é fantástico, mas não irreconhecível. [...] Em nosso exemplo, contudo, espera-se que os romancistas levem a sério suas responsabilidades de continuidade; devem criar em conjunto, até onde for possível, um só romance unificado que seja da melhor qualidade possível.”*

( **O Império do Direito** , São Paulo: Martins Fontes, 1999, p. 276)

Portanto, quando esta Excelsa Corte reescreve – como o faz agora com o presente *decisum* – um novo capítulo, ela deverá manter a coerência com o que já foi escrito antes em seus precedentes, não podendo deixar nenhum desses importantes novos contornos do romance em cadeia sem argumentações plausíveis nos princípios estruturantes da Constituição.

Em razão disso, ao reescrever os próximos capítulos referentes à possibilidade de reeleição das Mesas Diretivas das Casas do Congresso Nacional, não terá este Supremo Tribunal Federal discricionariedade total de criação, nem estará integralmente vinculado ao que já foi escrito. Não pode esta Excelsa Corte querer que tal romance, na concepção dworkiana, seja reinventado, modificando radicalmente tudo o que foi feito antes, de forma totalmente incongruente com o que já foi escrito, como se fosse algo desconexo com os seus capítulos anteriores. Essa nova decisão faz parte de uma longa construção histórica. Desse modo, a atitude interpretativa tem que dar o melhor encaminhamento possível a essa obra coletiva,

respeitando a sua integridade, que exige que o direito seja estruturado por meio de um conjunto de princípios coerentemente aplicados.

**Se o Presidente da República pode ser reeleito uma única vez** – corolário do princípio democrático e republicano – por simetria e dever de integridade, **este mesmo limite deve ser aplicado aos Presidentes da Câmara dos Deputados e do Senado Federal**.

É por isso que admito a inovação interpretativa adotada pelo Relator, como parte de um romance em cadeia, segundo o qual é possível nova eleição subsequente para o mesmo cargo na Mesa Diretora, independentemente se na mesma ou em outra legislatura. Contudo, **desacolho a possibilidade de reeleição para quem já está na situação de reeleito consecutivamente**, sob pena de ser quebrada a coerência que dá integridade ao Direito e ser aceita, na verdade, reeleição ilimitada, que não tem paralelo na Constituição Federal.

Alteração de tal profundidade, como a pretendida pelo Relator, de forma a permitir mais de uma reeleição ao atual Presidente da Câmara, *concessa venia*, vai muito além da mutação constitucional, por exigir imperativamente revisão direta pelo legislador constituinte derivado, do parágrafo 5º do artigo 14 da Constituição Federal, para autorizar, também, mais de uma reeleição ao Presidente da República. Isso porque, ao se admitir *in totum* a mencionada tese, quebrar-se-ia a integridade interpretativa que legitima o Direito, por mitigar o núcleo essencial dos princípios republicano e democrático, além de olvidar a força normativa – tão defendida por Konrad Hesse (A Força Normativa da Constituição, Porto Alegre: Fabris, 1991) – do declinado dispositivo da Carta Magna.

Na prática, estaríamos admitindo uma terceira reeleição e um quarto mandato consecutivo.

Ainda que desprezássemos toda a argumentação antes expendida, penso que o efeito prospectivo não pode ser concedido, uma vez que a mutação constitucional é **constatada** pelo Supremo, não **criada** por ele. A mutação constitucional tem sempre efeito *ex tunc*. Se assim não fosse, seriam nulos os atos praticados em contrariedade à Constituição antes da decisão desta Excelsa Corte.

Ante o exposto, acompanho o Relator, ainda que por razões distintas, quanto à reeleição ou a recondução sucessiva dos membros das Mesas Diretoras das Casas do Congresso Nacional para o mesmo cargo, **independente se dentro ou fora da mesma legislatura, uma única vez**, razão pela qual julgo improcedente a ação direta. Peço vênua, no entanto, para divergir de Sua Excelência quanto à aplicação prospectiva do julgado. Nesse ponto, declaro vedada a reeleição ou a recondução de quem já esteja ou venha a ser reeleito.

É como voto.

Plenário Virtual - minuta de voto - 04/12/2020:23