

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 6.524 DISTRITO FEDERAL

RELATOR : MIN. GILMAR MENDES
REQTE.(S) : PARTIDO TRABALHISTA BRASILEIRO - PTB
ADV.(A/S) : LUIZ GUSTAVO PEREIRA DA CUNHA
INTDO.(A/S) : SENADO FEDERAL
ADV.(A/S) : ADVOGADO-GERAL DO SENADO FEDERAL
INTDO.(A/S) : CÂMARA DOS DEPUTADOS
PROC.(A/S)(ES) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

V O T O

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – O Partido Trabalhista Brasileiro – PTB ajuizou ação direta, com pedido de liminar, buscando ver conferida interpretação conforme à Constituição aos artigos 5º, cabeça e § 1º, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados e 59 do Regimento Interno do Senado Federal. Eis o teor:

Regimento Interno da Câmara dos Deputados:

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

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

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).

ADI 6524 / DF

Assevera vedada, a integrante da Mesa Diretora, a recondução ao mesmo cargo, na eleição subsequente, independentemente se em nova legislatura, ou não, a teor do artigo 57, § 4º, da Constituição Federal. Refere-se ao princípio republicano.

O Presidente da Câmara dos Deputados, instado a prestar informações, ficou silente.

O do Senado Federal afirma inadequada a via escolhida, em virtude da ausência de generalidade e abstração. No mérito, assevera que a vedação alcança apenas a eleição realizada na legislatura em curso. Diz possível a reeleição, no que prevista, considerado o Poder Executivo, por meio da Emenda Constitucional nº 16/1997. Alude à autonomia das Casas Legislativas para disporem sobre a organização, à luz da separação de poderes.

A Advocacia-Geral da União manifesta-se no sentido da improcedência do pedido, nos seguintes termos:

Organização do Poder Legislativo. Disposições regimentais. Artigo 5º, § 1º, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados. Art. 59 do Regimento Interno do Senado Federal. Vedação à recondução da Mesa Diretora para o mesmo cargo na eleição imediatamente subsequente. O parâmetro de controle invocado – artigo 57, § 4º, da Constituição – não monopoliza a solução de todos os possíveis casos de reeleição para as funções diretoras das casas do Congresso Nacional. Ausência de caráter categórico do artigo 57, § 4º, da CF é exemplificado pelas decisões dessa Suprema Corte sobre a possibilidade de reeleição de dirigentes interinos (“mandatos-tampão”). Cláusula vedatória de reeleições na direção do Poder Legislativo sequer é considerada norma de reprodução obrigatória. Precedentes. Ausência de risco para bens constitucionais relevantes. Havendo alternativa interpretativa sobre como proceder relativamente às reconduções, deve a decisão ser tomada pelas respectivas Casas Legislativas. Corolário dos princípios da separação dos poderes, conformidade funcional e deferência institucional. Manifestação

pela improcedência do pedido, ficando o mais à compreensão *interna corporis* do Congresso.

A Procuradoria-Geral da República opina pela improcedência do pedido, ante fundamentos assim resumidos:

CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DISPOSITIVOS DOS REGIMENTOS INTERNOS DA CÂMARA DOS DEPUTADOS E DO SENADO FEDERAL. ELEIÇÃO INTERNA DE MEMBROS DAS MESAS DIRETORAS. INTERPRETAÇÃO DE NORMAS REGIMENTAIS. MATÉRIA INTERNA CORPORIS SUBMETIDA AO JUÍZO DO PODER LEGISLATIVO. IMPOSSIBILIDADE DE O JUDICIÁRIO SUBSTITUIR-SE AO LEGISLADOR NA COMPETÊNCIA PARA ESTABELECEER E INTERPRETAR NORMAS REGIMENTAIS INTERNAS. NÃO CONFIGURADA OFENSA AO ART. 57, § 4º, DA CF. IMPROCEDÊNCIA. SEPARAÇÃO DOS PODERES. AUTOCONTENÇÃO DO PODER JUDICIÁRIO. 1. Interpretação e aplicação de normas regimentais, em regra, escapam ao controle judicial, uma vez que o primado da separação de poderes inibe a possibilidade de intervenção judicial na indagação de critérios interpretativos de preceitos regimentais definidos pelas Casas Legislativas. Precedentes. 2. A interpretação conforme à constituição é método próprio à jurisdição constitucional e encontra limite na separação de Poderes, que veda a atuação do Poder Judiciário como legislador positivo, não sendo apto à interpretação de norma regimental que disciplina aspecto não tratado no texto constitucional. 3. Os dispositivos dos regimentos internos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal que disciplinam procedimentos e condições de elegibilidade aos cargos nas Mesas Diretoras das aludidas Casas Legislativas (arts. 5º, § 1º do RICD e 59 do RISF) não ocasionam afronta ao art. 57, § 4º, da Constituição Federal, sendo resultantes do exercício da liberdade de conformação da organização e do funcionamento

ADI 6524 / DF

do Poder Legislativo (art. 2º, CF). 4. Não cabe ao Poder Judiciário estabelecer ou interpretar a conformação da organização administrativa das casas legislativas, em homenagem ao princípio da separação de Poder e à legitimidade democrática do Poder Legislativo, tratando-se a composição das mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal de cargos executivos internos. Parecer pela improcedência do pedido.

O Relator, ministro Gilmar Mendes, vota no sentido da procedência parcial do pedido, para declarar a inconstitucionalidade, sem redução de texto, dos artigos 5º, cabeça e § 1º, 59 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados e 59 do Regimento Interno do Senado Federal, afastando-se interpretação no sentido de ser vedada reeleição ou recondução de membro da Mesa, considerado o mesmo cargo, presente o limite de uma única reeleição ou recondução.

Fixa a 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.”

Cumpre admitir a ação direta, uma vez impugnadas normas gerais e abstratas.

O processo objetivo, para mim, não tem capa. Não revela interesse subjetivo. A visão quanto à interpretação da ordem jurídica há de mostrar-se invariável.

A norma parâmetro é, e será sempre – por isso se versa controle de constitucionalidade, e não de legalidade –, a Constituição Federal.

O que se tem – e a interpretação da Carta da República deve ser sistemática, levando-se em conta os diversos dispositivos – relativamente às duas Casas do Congresso Nacional, em termos de eleição da mesa diretiva? A clareza inequívoca – porque em bom vernáculo – do disposto

ADI 6524 / DF

no § 4º do artigo 57:

Art. 57. [...]

[...]

§ 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.

Conforme fiz ver no julgamento da medida cautelar na ação direta de inconstitucionalidade nº 2.371, relator ministro Joaquim Barbosa, acórdão publicado no Diário da Justiça de 7 de fevereiro de 2003, faz-se em jogo preceito basilar, a direção de Poder da República, a própria estrutura do Estado.

A interpretação conforme à Constituição Federal e a declaração de inconstitucionalidade sem redução de texto pressupõem ato normativo que revele duplo alcance, ambiguidade, que possa merecer esta ou aquela interpretação.

Há o risco de, a esse pretexto, redesenhar-se as normas em exame, assumindo o Supremo – contrariando, e não protegendo, a Carta da República – o papel de legislador positivo ou órgão consultivo. Não cabe atuar fazendo recomendações.

Indaga-se: o § 4º do artigo 57 da Lei Maior enseja interpretações diversas? Não. É categórico. A parte final veda, de forma peremptória, sem o estabelecimento de qualquer distinção, sem, portanto, albergar – o que seria um drible – a recondução para o mesmo cargo na eleição imediata.

O vocábulo tem sentido único: o de inviabilizar que aquele que exerceu o mandato, aquele que esteve na Mesa Diretora, concorra ao subsequente. A interpretação é conducente à conclusão de ser possível, a quem já foi Presidente de uma das Casas, voltar ao cargo, desde que em mandato intercalado.

ADI 6524 / DF

Onde o legislador, principalmente o constituinte, não distingue, descabe ao intérprete, como que criando critério de plantão, fazê-lo. Não se pode fugir a esses parâmetros. Pouco a pouco vai sendo construído terceiro sistema, por meio da mesclagem de institutos, expressões, vocábulos.

Improcede a distinção ante a legislatura, porquanto, a partir do momento em que se tem a coincidência do primeiro mandato com o segundo biênio da legislatura, chega-se ao afastamento do disposto no § 4º do artigo 57, e, aí, ausente a quebra da sucessividade quanto à recondução dos integrantes da Mesa, e ocorrida a reeleição para a Casa do Congresso, viável será sempre a recondução.

A norma é primitiva, encerrada na redação dada pelo constituinte de 1988, semelhante à que havia quanto ao Poder Executivo, segundo a qual não era possível a reeleição. O preceito foi observado de forma linear.

Relativamente ao Legislativo, a proibição é peremptória, vedada a recondução na eleição imediata. Pretende-se alcançar, em harmonia com os princípios democrático e republicano, a alternância, evitando-se a perpetuação, na mesa diretiva, de certos integrantes.

O Supremo, em diversas oportunidades, apreciou o tema, a partir de normas das Constituições dos Estados-membros. É inaceitável que as Casas Legislativas disponham conforme as conveniências reinantes, cada qual adotando um critério, ao bel-prazer, à luz de interesses momentâneos. As balizas do § 4º do artigo 57 devem ser observadas de modo uniforme considerada a Federação. Precedentes: medidas acauteladoras nas ações diretas de inconstitucionalidade nº 792, relator ministro Moreira Alves, acórdão publicado no Diário da Justiça de 18 de novembro de 1992, e 2.292, relator ministro Nelson Jobim, acórdão veiculado no Diário da Justiça de 18 de setembro de 2000.

A tese não é, para certos segmentos, agradável, mas não ocupo, ou melhor, ninguém ocupa, neste Tribunal, cadeira voltada a relações públicas. A reeleição, em si, está em moda, mas não se pode colocar em plano secundário o § 4º do artigo 57 da Constituição Federal.

Julgo parcialmente procedente o pedido formulado, declarando a

ADI 6524 / DF

inconstitucionalidade do § 1º do artigo 5º do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, no que possibilitada a recondução ao mesmo cargo em mandatos sucessivos.