

VOTO:

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO:

Ementa : Direito constitucional e parlamentar. Ação Direta de Inconstitucionalidade. Reeleição para a presidência do Senado Federal e da Câmara dos Deputados. Sentido e alcance do Art. 57, § 4º, da CF.

1. Ação direta de inconstitucionalidade por meio da qual se requer a interpretação conforme a Constituição do art. 59 do RISF e do art. 5º e § 1º do RICD, para afirmar: (i) a impossibilidade de recondução dos presidentes das casas legislativas, *na mesma legislatura* e (ii) a impossibilidade de recondução de tais presidentes, em eleição subsequente, ainda que *em nova legislatura*.

2. Os arts. 59 e 5º, *caput*, referidos acima, limitam-se a reproduzir, de maneira textual ou bastante similar, a previsão do art. 57, § 4º, da Constituição Federal, que dispõe sobre a formação das mesas das casas legislativas e estabelece ser “vedada a recondução para o mesmo cargo na eleição imediatamente subsequente”. Como consequência, seu sentido e alcance hão de ser os mesmos que se atribuírem ao dispositivo constitucional que reproduzem.

3. A Emenda Constitucional nº 16/1997 passou a permitir a reeleição do presidente da República “para um único período subsequente”. É compreensível o sentimento de que existe uma assimetria no sistema constitucional dos Poderes, ao não se permitir uma recondução dos presidentes do Senado Federal e da Câmara dos Deputados.

4. Nada obstante isso, o Congresso Nacional, no exercício do seu poder de reforma constitucional, não alterou a vedação contida na parte final do § 4º do art. 57 da Constituição, seja na própria Emenda Constitucional nº 16/1997, seja em emenda

subsequente, quando modificou a redação desse dispositivo (Emenda Constitucional nº 50/2006). À vista disso, subsistiu no texto a proibição expressa.

5. As Constituições podem sofrer alterações por via formal, mediante emenda constitucional, ou por via não formal, mediante interpretação que reconheça a ocorrência de mutação constitucional. Dá-se a mutação constitucional quando alterações no ordenamento jurídico, na percepção de qual seja o melhor Direito ou na realidade fática impactam o sentido de uma norma da Constituição.

6. Porém, se o sentido novo que se pretenda dar “não couber no texto, será necessária a convocação do poder constituinte reformador”. Vale dizer: a mutação constitucional tem que se enquadrar “nas possibilidades semânticas do texto constitucional” (Luís Roberto Barroso, *Curso de Direito Constitucional*, 2020, p. 143 e 144). Diante do texto expresso, como é o caso aqui, o reconhecimento de mutação constitucional se inviabiliza.

7. Por essa razão, entendo não ser possível a recondução de presidente de casa legislativa ao mesmo cargo na eleição imediatamente subsequente, dentro da mesma legislatura, porque esse é o comando constitucional vigente.

8. Já o § 1º do art. 5º do RICD contempla situação não expressamente prevista na Constituição: a possibilidade de reeleição para o mesmo cargo em legislatura diferente. Embora nunca tenha sido objeto de pronunciamento específico do STF, a possibilidade de reeleição em caso de nova legislatura está amplamente consolidada na prática da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, já tendo ocorrido ao menos por três vezes em cada uma delas. É perfeitamente possível reconhecer, aqui, a formação de um costume constitucional. Diante disso, afigura-se razoável e legítima a opção das casas do Congresso Nacional pela admissão de tal possibilidade.

9. Por todo o exposto, julgo parcialmente procedente o pedido para: (i) interpretar conforme a Constituição o art. 59 do RISF e o art. 5º do RICD, assentando a impossibilidade de recondução dos presidentes das casas legislativas para o mesmo cargo na eleição imediatamente subsequente; e (ii) rejeitar o pedido em relação ao art. 5º, § 1º, admitindo a possibilidade de reeleição dos presidentes das casas legislativas em caso de nova legislatura.

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

Relatório

1. Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade, proposta pelo Diretório Nacional do Partido Trabalhista Brasileiro – PTB, por meio da qual se afirma que as interpretações conferidas pelas casas legislativas ao art. 5º, § 1º, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD) (Resolução 17/1989) e ao art. 59 do Regimento Interno do Senado (RISF) (Resolução 93/1970) viola o art. 57, § 4º, da Constituição de 1988, que veda a recondução do presidente de cada casa legislativa para novo mandato, em eleição subsequente. Veja-se o teor do dispositivo constitucional tido como violado:

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. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 50, de 2006) [...]

§ 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** . (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 50, de 2006) (Grifou-se)

2. As normas impugnadas, a seu turno, estabelecem:

RICD

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. (Caput do artigo com redação dada pela Resolução nº 19 de 2012)

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

RISF

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).

3. O requerente afirma que o art. 57, § 4º, da CF não estabelece exceção à proibição de recondução dos presidentes das casas legislativas ao mesmo cargo. Defende, ainda, que qualquer norma ou entendimento que crie tal exceção viola a literalidade do dispositivo. Com base em tal argumento, pede: (i) que se confira interpretação conforme ao art. 5º, §1º, do RICD, e ao art. 59 do RISF, de forma a explicitar que a vedação constitucional à **reeleição ou recondução** à Mesa, na eleição imediatamente subsequente, “se aplica **nas eleições que ocorram na mesma legislatura ou em legislaturas diferentes** ” (grifou-se). Pede, ainda, (ii) que “seja afastada qualquer interpretação inconstitucional que busque ampliar o alcance do dispositivo constitucional em análise”.

4. O Senado, a Advocacia-Geral da União e a Procuradoria-Geral da República manifestaram-se pela constitucionalidade das normas impugnadas. Destacam-se em suas manifestações: (i) o argumento de que o STF tem jurisprudência consolidada no sentido de que a não reelegibilidade de presidente da mesa das casas legislativas não é norma concretizadora do

princípio republicano, razão pela qual não tem de ser reproduzida pelos Estados; (ii) a posterior alteração da Constituição para admitir a reeleição dos titulares do Executivo, por meio da Emenda Constitucional nº 16/1997, não havendo justificativa sistêmica para não estendê-la aos chefes das casas legislativas; (iii) a existência de costume consolidado nas referidas casas pela possibilidade de reeleição, bem como de jurisprudência do STF em tal sentido; (iv) a consequente ocorrência de mutação constitucional; e (iv) o fato de que, em tais condições, de múltiplas possibilidades interpretativas, a questão constitui ato *interna corporis*, não sujeito à revisão judicial, em respeito ao princípio da separação de poderes.

5. O eminente relator, Ministro Gilmar Mendes, apresentou voto em que afirma a possibilidade de uma única reeleição para a mesa de cada casa legislativa, ocorra ou não na mesma legislatura. Propôs, contudo, modulação dos efeitos temporais da decisão, para que a limitação se aplique apenas a partir das próximas eleições. De acordo com os fundamentos da decisão: (i) a prática do Reino Unido, EUA e Espanha mostraria que não há violação ao princípio republicano em caso de reeleição; (ii) a vedação à reeleição foi instituída durante o período militar, com o propósito de limitar a autonomia do Legislativo (Ato Institucional nº 16/1969 e Emenda Constitucional nº 1/1969), não se orientando pelo propósito de promover o princípio republicano; (iii) dada a autorização de reeleição do presidente da República, deve-se reconstruir sistemicamente o alcance do art. 57, § 4º, da CF, reconhecendo-se ter havido mutação constitucional, que autoriza a reeleição, sempre que o Legislativo a entender necessária para a preservação da sua autonomia; (iv) nessa medida, a avaliação sobre o cabimento da reeleição constituiria questão *interna corporis*; (v) a jurisprudência do STF consagra a possibilidade de reeleição e a impossibilidade de revisão judicial de ato *interna corporis*.

6. Apesar de haver me impressionado com a substancial argumentação desenvolvida no voto e de reconhecer a indiscutível relevância das razões invocadas, divirjo do Relator.

Mérito

7. Analiso, inicialmente, julgados do Supremo Tribunal Federal que de alguma forma repercutem sobre a matéria. Existem decisões monocráticas que reconhecem a possibilidade de reeleição, em caso de mandato-tampão

(MS 34574, MS 34602, MS 34603, Rel. Ministro Celso de Mello); e (ii) decisões colegiadas, afirmando que a regra do art. 57, § 4º, da Constituição Federal não representa concretização do princípio republicano, razão qual pela não constitui norma de repetição obrigatória pelos Estados (Representação 1245, Rel. Min. Oscar Correa, j. 15.10.1986; ADI 792, Rel. Min. Moreira Alves, j. 26.05.1997; ADI 793, Rel. Min. Carlos Velloso, j. 01.04.1993; ADI 2371, Rel. Min. Moreira Alves, j. 07.03.2001). Portanto, admitiu-se a reeleição em caso de mandato-tampão e não se considerou que o tema tangenciasse a cláusula pétrea do princípio republicano.

8. Verifico que, no tocante à possibilidade de nova eleição em legislatura subsequente, não há decisão do Supremo Tribunal Federal sobre a matéria. Porém, em ambas as casas legislativas, já houve diversos precedentes nessa linha. De acordo com informações prestadas pelo Senado Federal, foram os seguintes os casos: a) no Senado Federal, em favor de: 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).

9. Já adianto, portanto, minha convicção de ser perfeitamente possível reconhecer, em ambas as hipóteses, a formação de um costume constitucional. Diante disso, afigura-se razoável e legítima a opção das casas do Congresso Nacional pela admissão de tais possibilidades – reeleição em caso de mandato-tampão e nova eleição em legislatura posterior –, pelas seguintes razões: (i) não conflitam frontalmente com o texto constitucional, (ii) configuram interpretação restritiva de norma limitadora de direito e (iii) observam a prática consolidada nas casas legislativas ao longo dos últimos 20 anos. Nenhuma dessas hipóteses, porém, versava reeleição para a mesma legislatura.

10. Relativamente a essa última possibilidade – reeleição dos presidentes das casas legislativas para mandato imediatamente subsequente, dentro da mesma legislatura – considere, com a mente aberta, todas as soluções cogitadas e cogitáveis. Abaixo, o relato objetivo das minhas reflexões.

11. A primeira cogitação consistia em simplesmente não conhecer do pedido relativamente à possibilidade de reeleição para a mesma legislatura. Isso porque os dispositivos dos Regimentos Internos do Senado e da Câmara se limitam, quanto a esse ponto, a reproduzir o que consta do art. 57, § 4º da Constituição. Logo, seria possível entender que a ação se equipararia a uma consulta sobre a posição do STF acerca de uma eventual decisão futura das casas do Congresso de admitir a reeleição para o mesmo cargo nas mesas dirigentes. Não seria desarrazoado defender a inadmissão da ação, já que o STF não é órgão de consulta e a ação direta de inconstitucionalidade não é a via própria para deliberar sobre situações concretas. A verdade, porém, é que a questão continuaria em aberto, com alta probabilidade de retornar a esta Corte em contexto mais adverso, que poderia envolver o desfazimento de atos do Congresso Nacional, o que é sempre indesejável.

12. A segunda solução cogitada era a de tratar o tema como uma questão política. E, de fato, o mesmo art. 57, § 4º da Constituição já foi objeto de interpretação criativa pelo Congresso Nacional, por duas vezes. Ambas já foram descritas acima. A primeira vez foi quando considerou que a proibição da recondução não se aplicava a quem houvesse exercido mandato-tampão, em substituição a presidente afastado. A outra ocasião em que o próprio Poder Legislativo interpretou o dispositivo para além da sua textualidade foi relativamente à recondução à presidência da casa legislativa em legislatura subsequente, isto é, após novas eleições gerais. Essa hipótese não chegou ao STF, mas se repetiu diversas vezes, como visto. O problema com essa interpretação – a de que seria uma questão puramente política a ser decidida pelo Congresso – é que admitir a reeleição para a mesma legislatura faria com que o art. 57, § 4º ficasse totalmente esvaziado, não se aplicando a situação alguma. E a regra na interpretação constitucional é a de que não existem normas inúteis.

13. A terceira solução que poderia ser considerada seria a de reconhecer que ocorreu uma mutação constitucional. A Constituição, como se sabe, pode ser alterada pela via formal da emenda constitucional ou pela via não formal da mutação constitucional, isto é, quando o advento de uma nova norma, a alteração na compreensão do Direito ou uma mudança na realidade fática impactam o sentido e o alcance de uma norma da Constituição. Seria possível cogitar que a Emenda Constitucional nº 16 /1997, ao permitir a reeleição do presidente da República, produziu um

impacto sistêmico no ordenamento constitucional. Há precedentes emblemáticos de mutação constitucional[1] e até mesmo de interpretação corretiva, num caso envolvendo precisamente questão de inelegibilidade[2].

14. É compreensível o sentimento de que existe uma assimetria no sistema constitucional dos Poderes ao não se permitir uma recondução dos presidentes do Senado Federal e da Câmara dos Deputados. Essa tese, embora atraente, não supera duas dificuldades. A primeira delas é que, posteriormente à EC 16/1997, o § 4º do art. 57 foi objeto da Emenda Constitucional nº 50/2006, que manteve a vedação de reeleição na mesma legislatura. Logo, tendo modificado a redação do dispositivo, o Congresso não quis alterar o tratamento que ele dava ao tema. A segunda dificuldade é que a literalidade de um texto não é a única ou a melhor forma de interpretá-lo, mas as possibilidades semânticas que o texto oferece figuram como limite ao papel do intérprete. Como escrevi eu mesmo, em trabalho doutrinário:

“Como intuitivo, a mutação constitucional tem limites, e se ultrapassá-los estará violando o poder constituinte e, em última análise, a soberania popular. É certo que as normas constitucionais, como as normas jurídicas em geral, libertam-se da vontade subjetiva que as criou. Passam a ter, assim, uma existência objetiva, que permite sua comunicação com os novos tempos e as novas realidades. Mas esta capacidade de adaptação não pode desvirtuar o espírito da Constituição. **Por assim ser, a mutação constitucional há de estancar diante de dois limites: a) as possibilidades semânticas do relato da norma, vale dizer, os sentidos possíveis do texto que está sendo interpretado ou afetado ; e b) a preservação dos princípios fundamentais que dão identidade àquela específica Constituição. Se o sentido novo que se quer dar não couber no texto, será necessária a convocação do poder constituinte reformador.** E se não couber nos princípios fundamentais, será preciso tirar do estado de latência o poder constituinte originário”[3].

15. Por essa razão, entendo não ser possível a recondução de presidente de casa legislativa ao mesmo cargo na eleição imediatamente subsequente, porque esse é o comando constitucional vigente. Deixo de lado, porque desnecessário à solução do problema ora versado, a relevante discussão de que, na América Latina, o instituto da reeleição tem sido questionado como fonte de instabilidade e de constitucionalismo abusivo[4].

16. Na hipótese, como já observado, não creio estar em jogo cláusula pétrea. De modo que considero legítimo – sobretudo enquanto perdurar a possibilidade de reeleição para a chefia do Poder Executivo – que os presidentes das casas legislativas possam ser reeleitos por uma vez para legislatura subsequente, se o Congresso Nacional assim desejar. Mas deverá manifestar sua vontade pela via formal da emenda à Constituição.

Conclusão

17. Por todo o exposto, julgo parcialmente procedente o pedido para: (i) interpretar conforme a Constituição o art. 59 do RISF e o art. 5º do RICD, assentando a impossibilidade de recondução dos presidentes das casas legislativas para o mesmo cargo na eleição imediatamente subsequente; e (ii) rejeitar o pedido em relação ao art. 5º, § 1º, admitindo a possibilidade de reeleição dos presidentes das casas legislativas em caso de nova legislatura.

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

Notas:

[1] Foi o caso, por exemplo, da restrição ao foro por prerrogativa de função, restrito aos atos praticados no cargo e em razão do cargo, após anos de jurisprudência mais abrangente. V. Questão de Ordem na Ação Penal 937, Rel. Min. Luís Roberto Barroso, j. em 03.05.2018.

[2] V. RE 344.882, Rel. Min. Sepúlveda Pertence. No caso, o prefeito havia falecido no curso do seu primeiro mandato e sua cunhada candidatou-se ao cargo. Ocorre que, embora a EC 16/1997 tivesse tornado viável a reeleição do titular do cargo, ela não alterou o § 7º do art. 57, que tornava inelegíveis seus parentes consanguíneos ou afins, até o segundo grau. Caso fosse aplicada a literalidade do texto constitucional, o titular do cargo poderia disputar um segundo mandato, mas seus parentes estariam

impedidos de concorrer. O STF reconheceu, então, que a letra do § 7º não poderia ser interpretada “no absolutismo da sua literalidade”, pois isso conduziria “a disparidade ilógica de tratamento” e geraria “perplexidades invencíveis”. Com isso, afastou a inelegibilidade no caso.

[3] Luís Roberto Barroso, *Curso de direito constitucional contemporâneo*, 9ª ed., 2020, p. 142-143.

[4] David Landau, Abusive constitutionalism, *University of California Davis Law Review* 47:189, 2013.

Plenário Virtual - minuta de voto - 06/12/20 22:31