



SENADO FEDERAL
Consultoria Legislativa

NOTA INFORMATIVA Nº 5.128, DE 2020

Referente à STC nº 2020-09340, do Senador Alessandro Vieira, sobre a impossibilidade de reeleição do Presidente do Senado Federal no presente contexto.

O tema da reeleição das Mesas do Senado Federal e da Câmara dos Deputados, no contexto da história recente do Brasil, desde a conquista da democracia política e da promulgação da Constituição Cidadã, em 1988, é objeto de rica controvérsia, nesse curso espaço histórico de três décadas.

Para melhor situar o tema, e diante da urgência com que este trabalho é requerido, fazemos uso, nesta Nota, mediante diversas transcrições, de trabalhos elaborados por colegas consultores legislativos do Senado Federal JOÃO TRINDADE CAVALCANTE FILHO e GILBERTO GUERZONI FILHO, o primeiro para o registro histórico do processo normogenético respectivo, durante a Assembleia Nacional Constituinte de 1986-1988, e o segundo para situar a forma como o Supremo Tribunal Federal vem tratando, desde então, esse matéria.

Do mesmo modo, no plano do tratamento interno, no Senado Federal, dessa matéria, cumpre o registro do Parecer nº 555, de 4 de

novembro de 1998, da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ).

Finalmente, antes das conclusões, dá-se informação sobre a jurisprudência brasileira sobre o tema, especialmente a do Supremo Tribunal Federal (STF), a quem incumbe o controle jurisdicional, de constitucionalidade e no plano jurídico-administrativo, dos atos parlamentares e administrativos das Casas do Congresso Nacional.

I

Breve registro histórico

Importa, a nosso ver, quanto ao registro histórico, perceber que, antes da Constituição de 1988, as constituições brasileiras não costumavam dar atenção específica ao tema, deixando-o para a esfera da disciplina *interna corporis* do Congresso Nacional, como aconteceu com todos os textos constitucionais pretéritos à 1969, como nas Constituições de 1824, 1891, 1934, 1937, 1946 e 1967.

A primeira referência ao tema ocorreu com a Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969, em um contexto autoritário de menoscabo dos poderes do Congresso Nacional, da qual constavam normas sobre o Poder Legislativo com o claro propósito de os constranger e limitar¹.

Eis o texto da Emenda Constitucional nº 1, de 1969, quanto à matéria, que contempla restrição à requerimentos de informação, regra

¹ O primeiro texto constitucional a fazer referência expressa ao tema da reeleição das Mesas das Casas do Congresso Nacional, a Emenda Constitucional nº 1, de 1969, impõe a vedação à reeleição, mas o faz, entretanto, ao lado de normas restritivas das atribuições do Poder Legislativo.

esdrúxula sobre comissões parlamentares de inquérito, além de censura à divulgação de atividades parlamentares:

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:

a) na constituição das comissões, assegurar-se-á, tanto quanto possível, a representação proporcional dos partidos nacionais que participem da respectiva Câmara;

b) não poderá ser realizada mais de uma sessão ordinária por dia;

c) não será autorizada a publicação de pronunciamentos que envolverem ofensas às Instituições Nacionais, propaganda de guerra, de subversão da ordem política ou social, de preconceito de raça, de religião ou de classe, configurarem crimes contra a honra ou contiverem incitamento à prática de crimes de qualquer natureza;

d) a Mesa da Câmara dos Deputados ou a do Senado Federal encaminhará, por intermédio da Presidência da República, somente pedidos de informação sobre fato relacionado com matéria legislativa em trâmite ou sobre fato sujeito à fiscalização do Congresso Nacional ou de suas Casas;

e) não será criada comissão parlamentar de inquérito enquanto estiverem funcionando concomitantemente pelo menos cinco, salvo deliberação por parte da maioria da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal;

f) a comissão parlamentar de inquérito funcionará na sede do Congresso Nacional, não sendo permitidas despesas com viagens para seus membros;

g) não será de qualquer modo subvencionada viagem de congressista ao exterior, salvo no desempenho de missão temporária, de caráter diplomático ou cultural, mediante prévia designação do Poder Executivo e concessão de licença da Câmara a que pertencer o deputado ou senador; e

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

II

Os debates na Assembleia Constituinte de 1987-1988

Dessa forma, podemos compreender que o tratamento constitucional democrático desse tema, que se inscreve, a nosso juízo, na órbita da relação entre os princípios republicano e da separação dos poderes, essenciais à democracia mesma, somente foi objeto de abordagem consistente, em nosso país, com a Assembleia Nacional Constituinte (ANC) de 1987-1988.

Especificamente sobre a possibilidade, e a vedação, da reeleição das Mesas das Casas do Congresso Nacional, o registro histórico do funcionamento da Assembleia Constituinte comporta os seguintes debates, registrados pela supracitada Nota elaborada pelo consultor JOÃO TRINDADE:

No âmbito da ANC, a Comissão de Organização dos Poderes foi repartida em várias subcomissões, uma delas especificamente destinada à discussão sobre o Poder Legislativo, sob a relatoria do constituinte José Jorge.

No art. 16, § 5º, do Anteprojeto do Relator (Fase “A”), apresentada na Subcomissão, não constava a vedação à recondução atualmente contida no § 4º do art. 57. Foi uma Emenda apresentada naquele colegiado pelo constituinte Cláudio Ávila (Emenda nº 341-2) que propôs se vedasse a reeleição dos membros da Mesa, com a seguinte justificação:

“Devemos disciplinar de vez a polêmica da reeleição, e partimos do princípio de que **na mesma legislatura os membros da Mesa serão inelegíveis, contudo, nada impede que após nova eleição haja nova candidatura ao cargo.**”²

O art. 16, § 6º, do Anteprojeto da Subcomissão (Fase “C”) incorpora a vedação:

“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 as quais é vedada a reeleição na mesma legislatura**” (grifamos).

² Avulsos de emendas na Subcomissão do Poder Legislativo disponíveis em: <https://www.camara.leg.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-107.pdf>. Original sem grifos.

O Relator defendeu a nova redação, justamente por entender necessário explicitar que era vedada a reeleição, mas apenas quando esta ocorresse dentro da mesma legislatura³.

No Substitutivo do Relator na Comissão de Organização dos Poderes (Fase “F”), tal regra foi suprimida (Relatório, p. 5), sem justificativas específicas⁴. A redação voltou, praticamente idêntica à da Subcomissão, no Projeto de Constituição elaborado pela Comissão de Sistematização (Fase “I” e “L”) (art. 114, § 5º).

No Projeto A, para votação em Plenário (Fase “Q”), a redação foi alterada para suprimir a referência à “mesma legislatura”: previu-se então que ficaria “vedada a recondução para o mesmo cargo na eleição imediatamente subsequente” (art. 71, § 5º)⁵. Essa redação foi mantida daí por diante, resultando no atual § 4º do art. 57 (tomou essa numeração ao final do segundo turno) (Fase “V”).

Esse histórico serve para enriquecer a análise das possibilidades semânticas do dispositivo, uma vez que se desenham, a partir da redação em vigor, duas interpretações: a) é vedada a reeleição para o mesmo cargo da Mesa na eleição seguinte, quer haja mudança de legislatura, quer não; b) é vedada a reeleição para o mesmo cargo da Mesa na eleição seguinte quando esta ocorrer dentro da mesma legislatura. A interpretação “b” é a que foi adotada na Subcomissão de Poder Legislativo, mas a supressão da expressão “na mesma legislatura”, quando da votação no Plenário da ANC, pode constituir argumento relevante para os que defendem ser proibida a reeleição em quaisquer situações (haja ou não mudança de legislatura).

A matéria volta a ser objeto de discussão na Comissão de Redação. A ata da 3ª reunião ordinária do colegiado, realizada em 14 de setembro de 1988, registra⁶:

³ Relatório final da Subcomissão de Poder Legislativo, p. 22.

⁴ <https://www.camara.leg.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-101.pdf>

⁵ <https://www.camara.leg.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-251.pdf>

⁶ Disponível em <http://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/constituente/redacao.pdf>, p. 65.

O SR. CONSTITUINTE JARBAS PASSARINHO: – Sr. Presidente, Srs. Constituintes e particularmente nosso eminente relator, tenho a impressão de que o que vou levantar é questão pacífica, porque se trata praticamente de omissão. Começaria, se o Presidente me permitir, pelo art. 57, das disposições permanentes, que no seu § 5º diz:

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, vedada a recondução para o mesmo cargo na eleição imediatamente subsequente.

A Constituição atual fala num mandato de dois anos. Esta silencia, que pode dar a impressão, portanto, de que o mandato pode ser de quatro anos. Então, a proposta é de que se acrescente aqui: *...eleição das respectivas Mesas, por dois anos, vedada a recondução...*

Esta é a proposta.

O SR. PRESIDENTE (Ulysses Guimarães): – Todos ouviram. O que acham?

O SR. CONSTITUINTE JAMIL HADDAD: – Sr. Presidente, eu havia também atentado para esse detalhe e iria fazer uma proposta, mas acho que a proposta do Senador Jarbas Passarinho já resolve o problema. A minha proposta seria a seguinte: "O mandato dos membros das Mesas do Senado Federal e da Câmara dos Deputados será de dois anos. E entraria este parágrafo: "Na segunda metade da legislatura, a eleição das respectivas Mesas far-se-á igualdade no dia 1º de fevereiro."

É apenas uma questão redacional, mas o intuito é o mesmo.

O SR. PRESIDENTE (Ulysses Guimarães): – Como ficaria a parte final?

O SR. CONSTITUINTE JAMIL HADDAD: – O intuito do Senador Jarbas Passarinho é o mesmo. Quer dizer, é uma questão de redação e que fique bem claro que não será permitida a reeleição da Mesa por um período superior a dois anos.

O SR. CONSTITUINTE JARBAS PASSARINHO: – E o texto diz em seguida: *...vedada a recondução para o mesmo cargo na eleição imediatamente subsequente*. Então, estaria garantido. O caso é escrever ou *por dois anos* ou *por mandato de dois anos*. Qual seria a redação?

O SR. CONSTITUINTE NELSON JOBIM: – Sr. Presidente, parece que o Senador Jarbas Passarinho tem razão. O dispositivo foi redigido prevendo-se um mandato de dois anos. O que se quer

evitar? Que a Mesa eleita no primeiro ano da legislatura seja reeleita para o terceiro e o quarto ano da legislatura. Mas não se quer proibir que a Mesa eleita no terceiro ano da legislatura possa ser reeleita no primeiro ano da legislatura seguinte, para não condicionar a legislatura seguinte à arte da legislatura anterior. Este é o sentido do texto quando diz *no primeiro ano da legislatura, para a posse de seus membros, eleição das respectivas Mesas, vedada a recondução para o mesmo cargo na eleição imediatamente subsequente*. Ou seja, subsequente ao quê? À eleição realizada no primeiro ano da legislatura. Então, tenho a impressão de que a solução do Senador Jarbas Passarinho resolve o problema. E isso mostra realmente que este texto foi redigido para um mandato de dois anos, caso contrário não teria sentido.

O SR. PRESIDENTE (Ulysses Guimarães): – Se todos estiverem de acordo...

O SR. CONSTITUINTE BONIFÁCIO DE ANDRADA – Sr. Presidente, e a hipótese de um mandato de um ano com recondução? Não está posto na Constituição. Como está aí a matéria vai ser regulamentada pelo Regimento Interno da Câmara e do Senado Federal. Entendi esse dispositivo como deixando para o Regimento a disposição sobre a matéria, porque há dentro da Casa quem defenda o mandato de um ano com uma recondução. É uma maneira de as Mesas – estamos falando teoricamente, não é o caso das atuais Mesas – ficarem mais subordinadas ao plenário. Com dois anos, elas ficam menos subordinadas ao plenário, administrativamente. De modo que a tese de um ano com recondução é uma tese que devemos pesar.

O SR. PRESIDENTE (Ulysses Guimarães): – Bom, todos sabem da proposta Jarbas Passarinho, com o parecer favorável do relator. A despeito das ponderações do nobre Constituinte Bonifácio de Andrada, indago se estão de acordo? (Pausa) Está aprovado.

Resulta indubitável, desse relato, o inequívoco propósito do legislador constituinte originário de, em homenagem ao princípio republicano, de que resulta imperiosa a renovação periódica dos mandatários, impedir a reeleição dos membros das Mesas do Congresso Nacional dentro de uma mesma legislatura.

A única dúvida que os constituintes revelam, durante esse longo debate, é sobre a duração do mandato da Mesa, se seria de dois anos,

fórmula finalmente adotada, ou de apenas um ano. Em qualquer hipótese, entretanto, ficava firmada a impossibilidade de reeleição para o período subsequente, ao menos dentro da mesma legislatura.

III

Os textos constitucionais e regimentais que disciplinam a matéria

Como resultados desses debates, a Constituição veio a abrigar, quanto ao tema, as seguintes normas, em sua redação original:

Art. 57. O Congresso Nacional reunir-se-á, anualmente, na Capital Federal, de 15 de fevereiro a 30 de junho, e de 1º de agosto a 15 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 dois anos, **vedada a recondução para o mesmo cargo na eleição imediatamente subsequente.**

.....

O Regimento Interno do Senado Federal (RISF) assim dispõe sobre a matéria:

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

A Câmara dos Deputados, ao tratar da matéria em seu Regimento Interno (RICD), o faz de forma ainda mais clara e específica:

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 de 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.

.....

Resulta, a nosso ver, do Texto Constitucional, e assim de sua disciplina regimentar, que, na Câmara dos Deputados, em face de o mandato de deputado federal coincidir com a legislatura, um parlamentar não seria presidente da Casa em duas oportunidades, no âmbito de uma mesma legislatura.

Cumpra anotar que o entendimento que admite a reeleição (às vezes tratada como recondução) dos membros das Mesas das Casas do Congresso Nacional, na hipótese do fim de uma legislatura, ou seja, de que uma eleição geral intermedeia os dois momentos, embora tenha prevalecido, não era consenso entre os juristas.

Registro, por entender meritório, o entendimento de José Afonso da Silva, em seu aclamado Curso de Direito Constitucional Positivo:

Fica a questão de saber se isso [o impedimento da reeleição] só vale dentro da mesma legislatura, ou se também se aplica na passagem de uma para outra. O texto proíbe recondução para o mesmo cargo na eleição *imediatamente subsequente*; para nós isso significa também, proibir a reeleição de membros da última Mesa de uma legislatura para a primeira da seguinte.⁷

⁷ Da Silva, José Afonso: *Curso de Direito Constitucional Positivo*. Malheiros Editores. 36ª edição, revista e atualizada. 2013. São Paulo: pág. 515.

O contexto histórico da afirmação do mestre paulista era aquele em que se discutia a hipótese de reeleição do Presidente da Câmara dos Deputados após uma eleição geral, renovados os mandatos da Casa.

A situação do Senado Federal é distinta pelo fato de que um mandato senatorial, de oito anos, comporta duas legislaturas, mas isso não altera o entendimento de que a reeleição do membro da Mesa, para o mesmo cargo, somente é constitucionalmente lícita, na hipótese em que assim se aceita, entre uma e outra legislaturas, com a única exceção da eleição ocorrida para cumprir o que resta do mandato de um membro da Mesa que tenha renunciado ou sido cassado, e seu cargo fique vago.

Portanto, como se verá, existem duas situações, mediante deliberação da Casa acatada em seus termos pelo STF de recondução de membro da Mesa para o mesmo cargo: entre uma legislatura e outras, intervalada por eleições gerais, e na hipótese em que a eleição original tenha ocorrido não no início da primeira sessão legislativa de uma legislatura, mas no decorrer do mandato do Presidente eleito nessas circunstâncias, e apenas para lhe completar o mandato, em face de renúncia, cassação ou outra forma de vacância do cargo de Presidente da Câmara⁸.

Assim, resguardadas as polêmicas sobre se os titulares desses cargos podem ser reeleitos entre uma sessão legislativa e outra, ou no caso de eleitos originalmente para cumprir mandato parcial, remanesce claro, em nosso entendimento, que o Presidente da Mesa da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal, regularmente eleito em fevereiro do

⁸ Trata-se, no plano histórico, do episódio da eleição do atual Presidente da Câmara dos Deputados, Deputado Rodrigo Maia, em 2 de fevereiro de 2017, quando já exercia o mesmo cargo, para o qual fora eleito em 14 de julho de 2016, para completar o mandato do Deputado Eduardo Cunha, que renunciara no dia 7 do mesmo mês.

primeiro ano da legislatura para cumprir dois anos de mandato, não tem a licença constitucional para candidatar-se a um outro mandato dois anos depois.

IV

O Parecer nº 555, de 1998, da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado Federal

A Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado Federal, diante de provocação sob a forma de consulta, numerada como Consulta nº 3, de 1998, formulada pela Mesa da Casa, então presidida pelo Senador Antônio Carlos Magalhaes, em atendimento a solicitação feita pelo Senador Eduardo Suplicy, que indagava, *“com a finalidade de que seja obedecido e cumprido o princípio constitucional da segurança jurídica”* sobre *“A possibilidade de recondução, para os mesmos cargos, na eleição imediatamente subsequente, dos atuais membros das Mesas da Câmara dos Deputado e do Senado Federal”*, aprovou o Parecer nº 555, de 1998, relatado pelo Senador Lúcio Alcântara, e do qual retiramos os seguintes excertos, a começar pelo significado da expressão *“imediatamente subsequente”*, que consta do § 4º do art. 57 da Constituição, para anotar o período para o qual é vedada a reeleição:

34. Nesse ponto exsurge a indagação: período imediatamente subsequente a quê? De certo, a outro período transcorrido anteriormente. Mas anteriormente quando?

35. Para responder a essa segunda interrogação devemos seguir o que foi dito no item 32 acima, ou seja, há que relacionar a expressão em foco com as demais partes que compõem o perceptivo. No caso, vejamos novamente o que diz a parte inicial do dispositivo em pauta: *“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 dois anos’*. Respondendo, pois,

à segunda das indagações postas no item imediatamente anterior, período transcorrido anteriormente, no contexto do § 42 do art. 57 da Constituição Federal, é o que alcança os dois primeiros anos da legislatura.

36. Assim, quando a expressão final do § 42 do art. 57 da Constituição Federal veda a recondução de membro da Mesa para o mesmo cargo no período imediatamente subsequente ela está vedando a recondução do membro da Mesa eleito no primeiro ano da legislatura para o período que se inicia no terceiro ano da legislatura.

37. Isso porque eleição subsequente à ocorrida no primeiro ano da legislatura é a eleição que ocorre no terceiro ano da legislatura, pois conforme dita o normativo de que tratamos, o período de mandato das Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal é de dois anos. Assim, há dois períodos de mandato para as Mesas Diretoras das Casas do Congresso Nacional durante cada legislatura: um primeiro, que se inicia no primeiro ano da legislatura; e um segundo, que se inicia no terceiro ano da legislatura. Sobre esse último período incide a vedação contida no § 4º do art. 57 da lei Maior, *in fine*.

38. Por outro lado, não se pode olvidar que a expressão final do § 4º do art. 57 da lei Maior "vedada a recondução para o mesmo cargo no período imediatamente subsequente" configura uma restrição de direito e as restrições de direito (em especial as que dizem respeito a inelegibilidades) devem ser interpretadas restritivamente e não, extensivamente.

(...)

40. Por conseguinte, somos da opinião de que a vedação de recondução de membro da Mesa estabelecida pelo art. 57; § 4º, do estatuto Supremo, deve ser entendida restritivamente, ou seja, como abrangendo apenas o segundo período da legislatura, não alcançando legislatura que se inicia.

41. A propósito cabe distinguir legislatura e mandato parlamentar, algumas vezes equivocadamente tidos como sinônimos. Legislatura pode ser definida como o período entre duas eleições gerais no qual são realizadas as sessões parlamentares: Já mandato parlamentar é a delegação concedida pelos cidadãos aos seus representantes junto ao parlamento por período determinado.

Após tais considerações, o Parecer nº 555, de 1998, abriga as seguintes conclusões:

Quando a expressão final do § 4º do art. 57 da Constituição Federal (assim também a do *caput* do art. 59 do Regimento Interno

do Senado Federal) veda a recondução de membro da Mesa para o mesmo cargo, no período imediatamente subsequente, ela está **vedando a recondução de membro da Mesa eleito no primeiro ano da legislatura para o período que se inicia no terceiro ano da legislatura.**

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

Portanto, é possível a escolha dos atuais membros da Mesa do Senado Federal, para os mesmos cargos por ora ocupados, na eleição prevista para fevereiro do ano vindouro. (original sem grifos)

Temos assim, portanto, que também no plano da leitura interna formalmente realizada pelo Senado Federal, nos termos de parecer aprovado pela comissão técnica cuja atribuição primeira é *opinar sobre a constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade das matérias que lhe forem submetidas por deliberação do Plenário, por despacho da Presidência, por consulta de qualquer comissão, ou quando em virtude desses aspectos houver recurso de decisão terminativa de comissão para o Plenário* (RISF, art. 101, inciso I), é vedada a reeleição para o mesmo cargo de membro da Mesa eleito no primeiro ano da legislatura.

V

A Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.524-DF, de 2020

Acha-se sob exame do Supremo Tribunal Federal a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 6.524-DF, impetrada pelo Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), que pede, em síntese, que o STF proceda *a interpretação conforme à Constituição (art. 57, §4º). e dos artigos 59 do Regimento Interno do Senado Federal, e 5º, caput e § 1º do Regimento*

Interno da Câmara dos Deputados, no sentido da impossibilidade dos atuais ocupantes de referidos cargos pleitearem a recondução”

Transcrevo parte da argumentação da parte autora:

A Constituição Federal, ao tratar do tema, foi clara quanto à sua intenção. Ao vedar a recondução para o mesmo cargo na eleição imediatamente subsequente, o objetivo do legislador constituinte é claro: evitar a reeleição e a perpetuação de um indivíduo no poder, em homenagem ao princípio republicano.

A Constituição não faz distinção alguma entre as legislaturas. Ela veda, de forma clara, a possibilidade de recondução para o mesmo cargo na eleição imediatamente subsequente.

A expressão imediatamente subsequente é clara: eleição que ocorre em sequência daquela em que o membro da Mesa foi eleito, não cabendo qualquer outra interpretação que busque distorcer o seu real significado, compatível com a vontade da Constituição (evitar a perpetuação no poder).

Pretende, em face disso, o autor da ADI nº 6.524/DF requerer ao STF que julgue inconstitucional não apenas a reeleição para o mesmo cargo de membro da Mesa de Casa do Congresso Nacional, mas também que declare a inconstitucionalidade do Parecer nº 555, de 1998, da CCJ do Senado Federal. Nesse caso, entretanto, não para dele divergir na parte em que impede a reeleição dentro de uma mesma legislatura, mas também para compreender inconstitucional mesmo a reeleição após o final de uma legislatura.

Os membros do Senado Federal que ingressaram na ação como terceiros interessados, amigos da causa, apoiam parcialmente o pleito para apenas reclamar que seja vedada a recondução dentro de uma mesma legislatura, Alegam riscos à democracia com a eternização dos membros das Mesas das Casas Legislativas em seus postos, em face dos amplos poderes de que dispõem. E argumentam:

Na realidade das Casas do Congresso Nacional, a alternância é ainda mais imperiosa ao se considerar que os Presidentes de cada qual tem amplo domínio sobre as pautas das sessões que comandam. Desse modo, a recondução de um mesmo Presidente, sobretudo dentro de uma mesma legislatura, pode ocasionar prejuízos insanáveis ao bom funcionamento do Legislativo, na medida em que o que será pautado ou não pode vir a ser objeto de negociações políticas para a reeleição do atual mandatário.

Dessa forma, também nos termos adotados pelos autores da ação de inconstitucionalidade e dos Senadores que lhe revelaram apoio, a reeleição, dentro de uma mesma legislatura é incompatível com a Constituição brasileira.

VI

Reeleição e a emenda à Constituição n° 16, de 1997

Como é sabido, a redação original da Constituição, promulgada em 5 de outubro de 1988, vedada a reeleição para os cargos de chefes do Poder Executivo, prefeitos, governadores e Presidente da República. Em 1997, entretanto, o Congresso Nacional aprovou e promulgou a Emenda Constitucional (EC) n° 16, de 4 de junho de 1997, pela qual esses agentes políticos podem ser reeleitos, *para um único período subsequente*, nos termos da nova redação que conferiu ao § 5° do art. 14 da Carta Magna.

Alguns operadores do Direito argumentam, em face disso, que a permissão de reeleição dos chefes do Poder Executivo deve, ou pode, importar, só por isso, a mutação constitucional bastante para que se compreende admitida a reeleição também dos chefes das Casas do Poder Legislativo.

Essa avaliação não merece prosperar, a nosso juízo. Anote-se, de plano, que, no âmbito do Poder Judiciário, o Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal veda, em seu art. 12, *caput*, que *o Presidente e o Vice-Presidente têm mandato por dois anos, vedada a reeleição para o período imediato*⁹. Não se conhece qualquer cogitação, no âmbito do STF, no sentido de que a norma regimental seja revogada ou tida como inconstitucional, ainda que a Constituição seja, a esse respeito, omissa, ao menos no plano textual.

Do mesmo modo, descabe a relação entre mandato conferido pela população, nas urnas, para o qual se admite uma reeleição, e o mandato que resulta da aprovação dos pares, em uma instância de poder.

Assim, entendemos que não prospera o entendimento de que, após a entrada em vigência da Emenda Constitucional nº 16, de 1997, inverte-se o entendimento de que a regra, para os cargos executivos, dentre eles compreendidos as presidências das Casas do Poder Legislativo, ou de órgãos do Poder Judiciário. Cada poder tem a sua disciplina legal, seja com base constitucional, como nas Casas do Congresso, seja com base em regras do regimento interno, como no STF.

VII

O princípio republicano

A República Federativa do Brasil constitui um Estado Democrático de Direito que tem a guiar seu ordenamento jurídico-constitucional alguns princípios basilares e seminais, dentre os quais avultam a dignidade da pessoa humana, o princípio democrático, a

⁹ <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/legislacaoRegimentoInterno/anexo/RISTF.pdf>

separação dos poderes, a soberania popular e, por conta dela, o princípio republicano, este especialmente significativo para o deslinde da questão com que ora nos defrontamos.

Pelo princípio republicano, corolário da soberania popular, os cargos eletivos devem ser objeto de permanente renovação, sendo a reeleição uma exceção, e não uma regra. A seu respeito, assim lecionam os constitucionalistas Gilmar Ferreira Mendes, Inocêncio Mártires Coelho e Paulo Gustavo Gonet Branco:

Estampado no *caput* do art. 1º da Constituição de 1988, esse princípio traduz a nossa opção por uma *República constitucional*, ou seja, por uma forma de governo na qual - em igualdade de condições ou sem distinções de qualquer natureza - a investidura no poder e o acesso aos cargos públicos em geral - do Chefe de Estado ao mais humilde dos servidores - são franqueados a todos os indivíduos que preenchem tão-somente as condições de capacidade estabelecidas na própria Constituição, ou de conformidade com ela, em normas infraconstitucionais. Nesse sentido, o princípio republicano opõe-se radicalmente ao princípio monárquico, pois enquanto na República os dirigentes são escolhidos pelo povo, diretamente ou através de seus representantes, para o exercício de mandatos temporários, já nos regimes monárquicos, mesmo aqueles que se consideram modernos porque são regidos por constituições *normativas*, como é o caso da Espanha e da Suécia, por exemplo, ainda aí essa investidura é de caráter hereditário e vitalício, recaindo, por sucessão, em algum membro da família reinante.

(...)

Embora compreendidos nesses aspectos de caráter geral, os traços característicos da forma republicana de governo podem ser decompostos em elementos específicos, tais como; a existência de uma *estrutura político-organizatória* garantidora das liberdades civis e políticas; a elaboração de um catálogo de liberdades, em que se articulem o direito de participação política e os direitos de defesa individuais; o reconhecimento de corpos territoriais autônomos, seja na forma federativa, como no Brasil e nos Estados Unidos, seja pelo estabelecimento de autonomias regionais ou locais, como na Itália e em Portugal, respectivamente; *a legitimação do poder político*, consubstanciada no princípio democrático de que a

soberania reside no povo, que se autogoverna mediante leis elaborada preferencialmente pelos seus representantes; e, afinal, a opção por *eletividade, colegialidade, temporariedade e pluralidade*, como princípios ordenadores do acesso ao serviço público em sentido amplo – cargos, empregos e funções – e não pelos critérios de designação, da hierarquia e da vitaliciedade, típicos dos regime monárquicos.¹⁰

Decorre, desses ensinamentos, a nosso ver, que o princípio democrático se revela, na República, pela normalidade com que os dirigentes dos entes públicos são regularmente substituídos, e os grupos dirigentes são regularmente renovados.

A esse respeito, José Afonso da Silva, em obra aqui já citada, ressalta que o tema não deve ser visto apenas do ponto de vista formal, mas substantivo:

O princípio republicano não deve ser encarado do ponto de vista puramente formal, como algo que se opõe à forma monárquica. Ruy Barbosa já dizia que o que discrimina a forma republicana não é apenas a coexistência de três poderes, indispensáveis em todos os governos constitucionais, mas, sim, a condição de que, sobre existirem os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, os dois primeiros derivem, realmente, de eleições populares. Isso significa que a forma republicana implica a necessidade de legitimação popular do Presidente da República, Governadores de Estado e Prefeitos Municipais (arts. 28, 29, I, e II, e 77), a existência de assembleias e câmaras populares nas três órbitas de governos da República Federativa (arts. 27, 29, I, 44, 45 e 46), eleições periódicas por tempo limitado que se traduz na temporariedade dos mandatos eletivos (arts. *cits.*), e, conseqüentemente, não vitaliciedade dos cargos públicos, prestação de contas da administração pública (arts. 30 III, 31,34, VII, *d*, 35, II, e 70 a 75).¹¹

¹⁰ MENDES, Gilmar F., COELHO, Inocêncio Mártires, GONET BRANCO, Paulo Gustavo: *Curso de Direito Constitucional*. 3ª edição, revista e atualizada. São Paulo. Saraiva. 2008, pág. 148.

¹¹ SILVA, José Afonso da. *Op. Cit.*, págs 104/105.

Essa compreensão revela também a experiência internacional, de que é expressão nesse plano. O direito constitucional lusitano, pelas lições pertinentes de José Joaquim Gomes Canotilho e Vital Moreira, nos ensina:

8.2. Conteúdo jurídico-constitucional do princípio republicano

a) forma de governo

(...)

O seu conteúdo positivo encontra-se, desde logo, na legitimação do popular dos titulares superiores do poder político. O carácter anti-hereditário ou anti-vitalício do princípio republicano pressupõe a existência de eleições periódicas dos órgãos representativos (princípio electivo), a proibição de cargos hereditários ou vitalícios, a renovação temporal do mandato de todos os cargos públicos.”¹²

A periódica renovação dos mandatos, na chefia dos entes públicos, decorre naturalmente, portanto, da própria natureza de uma república constitucional, como expressão do estado democrático de direito. Aqui, mais uma vez, entende-se a renovação, e não a reeleição ou recondução, como a melhor expressão do princípio, o que vale dizer que deve essa renovação constituir a regra, não a exceção, ainda que a Constituição admita – a nosso ver como exceção, não como regra –, a reeleição dos cargos de chefia do Poder Executivo.

VIII

O princípio da segurança jurídica

Em um regime democrático, a estabilidade das instituições e das regras do jogo utilizadas para eleger ou designar os agentes políticos

¹² CANOTILHO, José Joaquim Gomes, MOREIRA, Vital: *Fundamentos da Constituição*. Coimbra Editora, Coimbra. 1991, pág. 88.

que irão liderá-las, constitui um dos elementos mais importantes para a sua solidez.

Alterações nessas regras, ou mesmo na forma de as seguir, feitas de forma ligeira e ao sabor das circunstâncias não contribuí para a democracia e sua respeitabilidade pela cidadania. Quanto mais estáveis e duradouras as regras e o seu acatamento, mais consistente o regime democrático.

A cultura do respeito a esses procedimentos constitui a própria essência da democracia, ainda um ou outro costume da democracia de um país não raro possa causar estranheza em outros povos. Essa experiência nos vem dos países que vivem democracias estáveis, como o Reino Unido, a França ou os Estados Unidos.

Assim se explicam certos aspectos da monarquia e do modo de funcionamento do Parlamento do Reino Unido, em especial a Casa dos Lordes; a natureza do Senado na França, eleito indiretamente nos entes subnacionais; ou o colégio eleitoral nas eleições presidenciais dos Estados Unidos: são instituições que resultam da formação histórica do país.

Em nosso país padecemos da falta de estabilidade e de permanência, ao longo da história, de instituições que simbolizem e representem, seja no plano do exercício real do poder, seja no plano do imaginário popular, a estabilidade da democracia.

O que temos em termos reais, nos dias de hoje, a sustentar a democracia, é a vigilância da cidadania, a atuação da imprensa livre e, especialmente, a separação dos poderes, com o Congresso Nacional e o Supremo Tribunal Federal constituindo âncoras do regime democrático.

No período autoritário, a legislação eleitoral mudava a cada pleito: qualquer pesquisa nesse âmbito nos revelará leis assim designadas: *disciplina as eleições gerais do ano 1974*, ou *regula as eleições do ano de 1976*. A cada eleição, tinha-se uma lei reguladora, que era modificada ao sabor das conveniências do partido majoritário, associado à ditadura, à medida em que se aproximava o processo eleitoral, às vezes a poucos meses do pleito.

É o caso, por exemplo, da Lei nº 6.978, de 19 de janeiro de 1982, que *estabelece normas para a realização das eleições municipais de 1982, e dá outras providências*.¹³ Outro exemplo disso é a Lei nº 6.384, de 6 de dezembro de 1976, que regula as eleições municipais que se realizariam no dia 20 de dezembro de 1976¹⁴.

Ou ainda restrições autoritárias de circunstância, como a chamada Lei Falcão, a Lei nº 6.339, de 1º de julho de 1976, que vedava aos candidatos falar na propaganda eleitoral, cabendo-lhes apenas mostrar a legenda do partido, o currículo do candidato, sua fotografia e número¹⁵.

Conscientes dessa realidade, seja em perspectiva histórica, seja no plano conjuntural, o legislador constituinte originário de 1987-1988 instituiu na Constituição princípios e regras com o objetivo democrático de fortalecer a estabilidade das instituições e das regras do jogo democrático.

Nessa perspectiva é que a Constituição Cidadã de 1988 adota o princípio da segurança jurídica, e a traduz, também, no plano do direito

¹³ http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/1980-1988/L6978.htm

¹⁴ http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1970-1979/L6384.htm

¹⁵ http://www.planalto.gov.br/CCIVil_03/Leis/1970-1979/L6339.htm

eleitoral, visando a estabilidade do regime democrático e das regras que lhe dizem respeito.

Contempla a Carta Magna, entre os direitos e deveres individuais e coletivos, inscritos em seu célebre art. 5º, que garante a todos a igualdade perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, e a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos que assinala, entre eles a segurança jurídica.

Aqui se trata, além de assegurar que *a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada*, que o jogo democrático e sua estabilidade serão respeitados.

Não por acaso, a segurança e a estabilidade das regras do jogo da democracia mereceram, na Constituição, a sua face no plano do direito eleitoral, mediante o art. 16 da Carta Magna, pelo qual *a lei que alterar o processo eleitoral entrará em vigor na data de sua publicação, não se aplicando à eleição que ocorra até um ano da data de sua vigência*. Trata-se do princípio da anterioridade da lei eleitoral, base da estabilidade e segurança do sistema normativo quanto aos pleitos eleitorais.

O legislador ordinário seguiu, no plano do direito eleitoral, a mesma direção, e as leis casuísticas que regulavam cada pleito foram substituídas pela Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, que *estabelece regras para as eleições*. No caso, para quaisquer eleições daí por diante, desse modo limitando a necessidade de uma lei eleitoral a cada eleição.

O casuísmo eleitoral, nesse sistema jurídico-constitucional, até pode ser tentado, mas haverá se de prever, a um ano das eleições, se aquela regra nova beneficiará esse ou aquele agrupamento político-eleitoral.

Nesse novo contexto político e jurídico, a segurança e a estabilidade das regras adotadas para a eleição ou a designação dos agentes políticos que irão liderar as instituições estatais contribui para a democracia, e o seu fortalecimento.

É conhecido o critério adotado tanto pelo Senado Federal quanto pela Câmara dos Deputados para a eleição de suas mesas, e esse critério, embora tenha comportado mudanças, nos trinta anos de vigência da Constituição de 1988 e do regime democrático que ela instituiu, nunca comportou a reeleição dentro de uma mesma legislatura, após o exercício pleno de um mandato.

IX

Conclusões

Existem diversas formas de interpretar a Constituição, ensinam os mestres do direito. Dentre elas, a gramatical, que busca o sentido elementar do texto, a histórica, que lhe procura o sentido original da norma, o teleológico, que perscruta os seus objetivos.

A hermenêutica constitucional inspira-se, também, em princípios, os quais servem como referência para orientar a correta leitura do Texto Magno. Dentre eles, destacamos a unidade da Constituição, a sua máxima efetividade, do efeito integrador, além da força normativa da Constituição, dentre outros¹⁶.

Quanto ao caso objeto desta Nota, argumentam os autores da Ação Direta de Inconstitucionalidade aqui mencionada:

¹⁶ CANOTILHO, José Joaquim Gomes: Direito Constitucional: Livraria Almedina. Coimbra. 1993., pág. 226 e seguintes.

A Constituição Federal, ao tratar do tema, foi clara quanto à sua intenção. Ao vedar a recondução para o mesmo cargo na eleição imediatamente subsequente, o objetivo do legislador constituinte é claro: evitar a reeleição e a perpetuação de um indivíduo no poder, em homenagem ao princípio republicano.

Diziam os romanos que *in claris, cessat interpretatio*. Pretendiam afirmar, com isso, que diante da clareza solar de um texto inequívoco, as querelas hermenêuticas devem ceder lugar ao bom senso e à racionalidade.

Qualquer que seja o critério hermenêutico adotado para a leitura do Texto Constitucional quanto ao critério adotado para a eleição das Mesas das Casas do Congresso Nacional, parece-nos inequívoco que, no mandato subsequente, dentro da mesma legislatura, é vedada a reeleição para os mesmos cargos.

Essas as considerações que nos parecem pertinentes ao tema da consulta. A Consultoria Legislativa segue à disposição do Senador Alessandro Vieira para outras informações a esse respeito.

Consultoria Legislativa, 22 de setembro de 2020.

Arlindo Fernandes de Oliveira
Consultor Legislativo