

VOTO-VOGAL

O Senhor Ministro Edson Fachin: A Constituição veda a recondução dos membros das Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal para o mesmo cargo na eleição imediatamente subsequente. Não foram, porém, inconstitucionais as reconduções que ocorreram ao longo dos últimos 30 anos desde a promulgação da Constituição, a começar pela Presidência da Câmara dos Deputados exercida pelo próprio Presidente da Assembleia Nacional Constituinte. Isso porque, em exercício de conformação normativa, ambas as Casas do Congresso Nacional restringiram legitimamente o alcance da norma constitucional às eleições que ocorrerem dentro da mesma legislatura. Esse é o limite do texto, a afastar, de um lado, a pretensão da petição inicial de veto absoluto às reeleições que ocorrerem quando inaugurada nova legislatura, e, de outro, a tese suscitada pelo Senado Federal, pela Advocacia-Geral da União e pela Procuradoria-Geral da República, no sentido de serem admitidas as reconduções, ainda que dentro da mesma legislatura, por ser questão afeta à autonomia do Poder Legislativo. Os membros das Mesas cujo mandato se iniciou na legislatura de 2019 não podem, portanto, concorrer aos mesmos cargos na eleição de 2021.

A proibição de recondução dos membros da Mesa para o mesmo cargo é prevista no § 4º do art. 57 da Constituição Federal:

“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.”

Essa redação foi dada pela Emenda Constitucional n. 50, de 2006, que, por sua vez, limitou-se apenas a fixar a data de funcionamento do Congresso e, relativamente ao § 4º, acrescentou o algarismo “2” à redação originária da Constituição. Noutras palavras, o texto é essencialmente o mesmo aprovado pela Assembleia Nacional Constituinte.

Menos de um ano após a promulgação da Constituição, a Câmara dos Deputados fez aprovar a Resolução n. 17, de 1989, que estabelecia um novo Regimento Interno, com a redação do § 1º do art. 5º, objeto da presente ação direta. O dispositivo tem o seguinte teor:

“Art. 5º Na segunda sessão preparatória da primeira sessão legislativa de cada legislatura, às quinze horas do dia 2 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.”

O Senado Federal, por sua vez, manteve o Regimento Interno aprovado por meio da Resolução n. 93, de 1970. Em seu art. 59, o regimento prevê o seguinte:

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

A redação constante do regimento interno do Senado espelhava o que fora estabelecido no art. 189 da Emenda Constitucional n. 1, de 1969, imposta pelo triunvirato militar (“*O mandato das Mesas do Senado Federal e da Câmara dos Deputados, no período que se iniciará em 31 de março de 1970, será de um ano, não podendo ser reeleito qualquer de seus membros para a Mesa do período seguinte*”).

No Senado Federal, com a alteração da redação da norma sobre a eleição para as Mesas promovida pela Constituição de 1988, foi suscitada dúvida sobre o alcance de novo dispositivo constitucional, assim como sobre a manutenção da norma regimental. A Comissão de Constituição e Justiça do Senado Federal, por meio do Parecer n. 555 de 1998, interpretou o disposto no § 4º do art. 57 da seguinte maneira:

“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 do membro da Mesa para o mesmo cargo, no período imediatamente subsequente, ela está vendo

a recondução de membro da Mesa eleito no primeiro ano da legislatura para o período que se inicia no terceiro ano da legislatura”.

Noutras palavras, tanto a Câmara dos Deputados quanto o Senado Federal consideram que a vedação constante do § 4º do art. 57 da Constituição refere-se exclusivamente à eleições para as Mesas que ocorrerem no terceiro ano da legislatura.

O partido requerente invoca a intenção do constituinte de vedar a perpetuação do poder para afastar qualquer interpretação que permita a recondução, seja na mesma, seja em outra legislatura. Defende também que nem mesmo para cargos distintos a reeleição seria possível, porquanto, se estiverem na linha sucessória da presidência de uma das Mesas, poderiam ser chamados à sucessão, o que, em seu entender, violaria a norma constitucional.

O Senado Federal, em sede de informações, alega que a intenção original de restringir a reeleição foi alterada com a promulgação da Emenda Constitucional n. 16, de 1997, que permitiu uma reeleição para os cargos do Poder Executivo. Invoca, ainda, precedentes que autorizam, no âmbito dos legislativos estaduais, a recondução, e alega ser “distinção odiosa” a manutenção da vedação apenas em âmbito federal.

A Advocacia-Geral da União e a Procuradoria-Geral da República, por sua vez, sustentam que se o artigo 57, § 4º, da Constituição não monopoliza a solução para a controvérsia das reconduções, então há espaço para interpretação; e, na medida em que esse espaço existe, deve ser ele titularizado pelo Congresso Nacional, por uma questão de conformidade funcional. Daí porque os dispositivos questionados não seriam inconstitucionais.

O e. Ministro Relator votou por autorizar apenas uma única reeleição, sem distinguir de modo despido de controvérsia se na mesma legislatura ou se na seguinte. Argumentou, para tanto, que não se extrai do princípio republicano interpretação única no sentido de que as reeleições para a chefia do Poder Legislativo fossem vedadas. Além disso, afirmou que é estranha à experiência constitucional brasileira a restrição à reeleição na chefia do legislativo, tendo as constituições anteriores mantido, como regra, margem de deferência para o Poder Legislativo, à exceção das que foram feitas no período autoritário.

A divergência, inaugurada pelo e. Ministro Marco Aurélio, defendeu não ser admissível qualquer reeleição, já que não caberia ao intérprete distinguir onde o texto constitucional não o fez. Não haveria espaço de conformação para as Casas do Congresso Nacional, porquanto não se apresentaria margem de interpretação possível: ante a nitidez do texto constitucional, não há interpretação a ser feita.

A posição da divergência é amparada pela clássica interpretação do eminente Prof. José Afonso da Silva:

“A exigência de autonomia das Câmaras Legislativas impõe sejam seus órgãos diretores compostos de membros pertencentes a seus quadros e eleitos pelos seus pares. Isso é um princípio geral da organização do Poder Legislativo que, entre nós, sempre foi seguido, consoante consta agora no art. 57, § 4º, que dispõe sobre as primeiras providências de organização interna do Congresso Nacional no início de cada legislatura. O mesmo dispositivo veda a recondução para o mesmo cargo na eleição imediatamente subsequente. Corta-se, aí, controvérsia que medrou com base na Constituição revogada, que vedava a reeleição sem mencionar para onde. 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 a 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.

Fica a questão de saber se isso só vale dentro da mesma legislatura, ou se também se aplica na passagem de uma para a 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 seguinte. Com isso, a Constituição quis impedir o exercício contínuo de cargo da Mesa por quatro anos. Não há ressalva alguma de que a vedação só valha dentro da mesma legislatura e, portanto, seria admitida a recondução de uma legislatura para outra. Se a Constituição quisesse restringir a recondução, nesse sentido, teria dito: “vedada a recondução para o mesmo cargo na eleição imediatamente subsequente na mesma legislatura”. Não o tendo feito, não é lícito ao intérprete introduzir regra não prevista, como seria o caso. Se a recondução é vedada para o mesmo cargo na eleição imediatamente subsequente, não há como pretender licitamente que a eleição

imediatamente subsequente na próxima legislatura esteja fora da proibição. Portanto, a reeleição praticada para as Presidências da Câmara dos Deputados e do Senado Federal para o biênio 1999/2000 foi inconstitucional, e seria de esperar que tal precedente não se repetisse. O encerramento da legislatura só tem efeito especial sobre atos e procedimentos quando isso seja expressamente estabelecido na Constituição – e não é o caso –, ou nas hipóteses previstas nos regimentos internos das Casas Legislativas, que não podem alcançar disposições constitucionais. No entanto, o Regimento Interno da Câmara dos Deputados deu uma interpretação discordante, estatuidando que não se considera recondução a eleição para o mesmo cargo em legislaturas diferentes, ainda que sucessivas (art. 5º, § 1º). E, assim, se cria um tratamento desigual, porque os membros da primeira Mesa da legislatura são inelegíveis, porque não podem ser reconduzidos aos mesmos cargos, mas os da Mesa subsequente que termina a legislatura são reelegíveis, porque, segundo aquela norma regimental, podem ser reconduzidos, já que isso se dá em outra legislatura, a subsequente. No Senado, aplica-se a mesma regra por força do parecer n. 555, de 1988, de sua Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania”.

(SILVA, José Afonso. Comentário Contextual à Constituição. 7ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2010, p. 436).

Apesar do inegável respaldo doutrinário, tenho que a melhor interpretação do § 4º do art. 57 foi a que defendeu o Prof. Celso Ribeiro Bastos, quando, em contraponto a José Afonso da Silva, defendeu a legitimidade constitucional de uma reeleição para a Mesa, desde que em legislaturas diferentes:

“A leitura afoita do texto permite o entendimento de que a expressão "vedada a recondução para o mesmo cargo na eleição imediatamente subsequente" estaria a proibir a recondução do parlamentar consecutivamente. A teleologia do parágrafo não vai a esse ponto. Ela se restringe a regular o direito de eleição dentro de uma mesma legislatura, o que fica claro pela parte inicial, que fixa a data de 1º de fevereiro do primeiro ano da legislatura como momento para a eleição das Mesas.

Findo o prazo de dois anos, contados a partir dessa data, é que surge a possibilidade de recondução. E é essa a recondução proibida pelo texto. Findos mais dois anos, encerra-se a legislatura e, conseqüentemente, a regulação do parágrafo 4º, que nada dispõe que

ultrapasse a mesma legislatura; cada início seu equivale a um período inteiramente novo na vida congressual e profissional dos parlamentares.

Até mesmo no Senado tal ocorre; a diferença é que o mandato senatorial dá direito à permanência em duas legislaturas consecutivas. Mas ainda aqui está presente a ruptura representada pela mudança de legislatura; o senador pode ocupar um cargo na Mesa na primeira legislatura do seu mandato e um segundo no exercício da segunda legislatura, ainda que, temporalmente, o desempenho dessas funções possa ser consecutivo. Não é dessa hipótese que o parágrafo 4º cuida. Ele não leva em conta as reconduções quando elas se dão em legislaturas diferentes.

A cláusula proibitória constitucional limita-se a proibir a recondução na mesma legislatura. Um deputado, para iniciar sua segunda legislatura, tem de reeleger-se, o que implica obter um mandato novo. Se se fosse dar tratamento diferente para os reeleitos, estar-se-ia discriminando, sem legitimidade alguma, entre novos e "velhos" deputados. Cada eleição, portanto, gera um novo direito de ocupar cargo na Mesa, por uma legislatura. É o que expressamente dispõe o regimento interno da Câmara (parágrafo 1º do art. 5º): "Não se considera recondução a eleição para o mesmo cargo em legislaturas diferentes, ainda que sucessivas".

O mesmo, no fundo, ocorre com o Senado, com a única diferença de que aqui o mandato já traz o direito de ocupar uma segunda legislatura, e o surgimento desta faz ressurgir seu direito de ser regulado pelo parágrafo 4º, do que advém o direito a novo cargo na Mesa, esteja o senador na primeira parte da legislatura ou na segunda."

(BASTOS, Celso Ribeiro. Interpretação correta das normas. Folha de São Paulo, São Paulo, 5,12,1998, p.3).

Interpretado o § 4º em sua integralidade, vê-se que, em 1º de fevereiro, data que coincide com o primeiro ano da legislatura, devem as Casas se reunir em sessões preparatórias com a finalidade de dar posse a seus membros e de eleger as respectivas Mesas. De acordo com o texto, na eleição das Mesas, que, insista-se, ocorre no primeiro ano da legislatura, o mandato dos eleitos será de dois anos e eles não poderão ser reconduzidos na eleição imediatamente subsequente, vale dizer, subsequente à eleição realizada no primeiro ano da legislatura. Noutras palavras, a regra, lida em sua integralidade, disciplina a primeira sessão da legislatura e fixa limite para o exercício do mandato dos cargos da Mesa. A norma constante do § 4º incide, portanto, de quatro em quatro anos, sempre ao início de cada legislatura.

Com todo o respeito que se deve ao e. Professor José Afonso da Silva, o constituinte estabeleceu com nitidez à qual eleição a vedação se aplica, qual seja, à “subsequente”, vocábulo que tem transitividade derivada do verbo “seguir” e que remete à primeira parte do dispositivo, isto é, a “sessões preparatórias”, “a partir de 1º de fevereiro” e “no primeiro ano da legislatura”. São esses os marcos temporais da palavra “subsequente” empregada pela Constituição. O adjetivo restringe, portanto, o âmbito de aplicação da vedação. Dito de outro modo, para que a vedação fosse aplicável a toda e qualquer eleição da Mesa, seria preciso ou que do texto do § 4º não constassem nem a expressão “primeiro ano da legislatura”, nem “para mandato de dois anos”, ou que “subsequente” fosse substituída por “que se seguirem”.

Note-se que essa interpretação é corroborada pelas mudanças por que passou o texto da Constituição nos órgãos da Assembleia Nacional Constituinte. O projeto que foi para votação em Plenário, no início do segundo turno, dispunha que “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”. Faltava, ainda, como se percebe, o sintagma “para mandato de dois anos”, que só logrou aprovação com a redação proposta pelo constituinte Jarbas Passarinho, após a rejeição da emenda do constituinte Rubem Medina (Emenda n. 1.505), que visava a supressão da vedação. A alteração, feita na Comissão de Redação, tinha por finalidade esclarecer que não caberia mandato de quatro anos, ambiguidade que somente poderia existir – é fácil de ver – caso se reconheça, como fizeram os constituintes, que o § 4º tem aplicação apenas no primeiro ano da legislatura.

Além disso, ao contrário do que aponta José Afonso da Silva, não há violação da igualdade entre os membros da Mesa que ocupam seus cargos no terceiro ano da legislatura e os que o fazem no primeiro ano da legislatura seguinte. Com uma nova eleição popular, isto é, com o início de uma nova legislatura, a composição dos órgãos de representação se altera, assim como a composição das forças políticas. Como a eleição para a Mesa observa uma correspondência entre as diversas agremiações que compõem o Parlamento, uma nova legislatura tem aptidão para alterar por completo o colégio eleitoral da Mesa e até mesmo os possíveis candidatos. Nova eleição popular, nova legislatura, novo Congresso.

Também não devem prosperar os argumentos trazidos pela Advocacia do Senado Federal, no sentido de haver uma distinção odiosa entre os

membros dos poderes legislativos de entidades subnacionais e os da União. Como bem observou o e. Ministro Marco Aurélio, quando do julgamento da ADI 792, “por se tratar da composição de um Poder, da Mesa diretiva de um Poder, a simetria há de ser respeitada”. Simetria significa, obviamente, que não podem dispor Estados e Municípios de forma distinta ao que prevê a Constituição Federal para as Casas do Congresso Nacional. Seja como for, não é esse o ponto controvertido nesta ação, trata-se apenas de explicitar a orientação que deve pautar a prática dos legislativos subnacionais.

Por essa razão, não é possível invocar o princípio republicano para afastar o que me parece ser a interpretação nítida do texto constitucional. A proibição da reeleição, como lembra João Barbalho comentando a Constituição de 1891, visa garantir a livre manifestação de vontade do corpo de eleitores: “uma das principais garantias é, pela incompatibilidade, arredar do pleito eleitoral certos funcionários, cuja alta e extensa autoridade pode ser empregada em prejuízo da liberdade do votante” (CAVALCANTI, João Barbalho Uchôa. Constituição Federal Brasileira (1891). Brasília: Senado Federal, 2002, p. 166). A Mesa que toma posse no terceiro ano da legislatura não tem – ou tem muito pouco – poder de influência sobre um colégio eleitoral que sequer foi eleito. São as eleições gerais que preservam a rotatividade e a liberdade do corpo de votantes da primeira legislatura. A única certeza em uma democracia é a de que haverá eleições periódicas, mas não é possível saber quem será eleito. Com um corpo de eleitores ainda incerto e não formado, perde utilidade a proibição de reeleição para os cargos da Mesa cujos titulares tiverem tomado posse no terceiro ano da legislatura.

Pelo mesmo motivo são indevidas as comparações entre a eleição para a Presidência da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal com a da Presidência da República, para sustentar, como indicou a Advocacia do Senado Federal, que, com a promulgação da Emenda n. 16, de 1997, o sistema de reeleição teria sido instituído para todos os cargos eletivos. Deputados e Senadores sempre puderam ser reeleitos nas eleições populares. Seja para a Presidência da República, seja para o exercício da vereança, o único árbitro para o acesso ao poder é – continuará a ser – o eleitor. Mesmo que seja controvertida a possibilidade de reeleição para a Presidência da República, a forma de escolha de quem ascenderá ao cargo máximo do Poder Executivo é a eleição direta.

A literalidade do dispositivo constante do § 4º do art. 57, a história de sua redação, sua teleologia e a plausibilidade da distinção entre o primeiro e terceiro ano da legislatura apontam para a interpretação que se me afigura

como sendo a única possível do texto constitucional, isto é, a de que inexistia impedimento para que os membros eleitos da Mesa no terceiro ano de legislatura sejam candidatos no primeiro ano da legislatura seguinte. A vedação constitucional aplica-se, portanto, apenas à eleição imediatamente subsequente à que se realiza no primeiro ano da mesma legislatura. Assim, os atuais Presidentes da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, porque eleitos para o respectivo cargo no primeiro ano da legislatura em 2019, não poderão, em 2021, ser reconduzidos para os mesmos cargos, por expressa determinação constitucional.

Ainda que não fosse essa a única interpretação possível – o que se admite apenas por argumento –, seria necessário reconhecer, com honestidade intelectual, que há plausibilidade na interpretação feita pelo Senado Federal no Parecer da Comissão de Constituição e Justiça e pela Câmara dos Deputados em seu Regimento Interno, no que permitem a reeleição para os mesmos cargos da Mesa, desde que entre legislaturas distintas. Em casos em que é possível extrair uma plurissemia do texto constitucional relativamente ao funcionamento dos órgãos do Poder Legislativo – na presente hipótese restrita, obviamente, entre a vedação completa à reeleição e a aplicável apenas entre as que ocorrem na mesma legislatura – a jurisprudência deste Tribunal tem se orientado para admitir a legitimidade da opção feita pelas Casas do Congresso Nacional em seus respectivos regimentos. Essa orientação foi fixada no julgamento sobre o rito do processo de impeachment, quando o Tribunal decidiu ser legítima a aplicação subsidiária das normas regimentais ao processo de crimes de responsabilidade (ADPF 378-MC, Rel. Min. Edson Fachin, Red. para o Acórdão Min. Roberto Barroso, Pleno, DJe 08.03.2016).

Comungando da mesma ordem de ideias, o e. Min. Celso de Mello, quando apreciou a legitimidade de candidatura para a Presidência da Câmara dos Deputados de parlamentar que fora indicado para preencher mandato-tampão, denegou a segurança, pois, ante a dúvida sobre o alcance do texto constitucional, estaria o tema aberto às escolhas políticas do órgão congressional (MS 34.574, DJe 13.08.2018). Assim, por outra razão, também não se deveria declarar a inconstitucionalidade das normas regimentais, eis que as normas derivariam do legítimo exercício de conformação normativa realizado pelo Poder Legislativo de forma harmônica relativamente aos demais Poderes.

As autoridades que participam desta Ação Direta e o e. Relator suscitam, porém, interpretação que, com o devido respeito, não se amolda ao texto constitucional. Tendo em vista que o pedido da ação direta é para

que se declare a inconstitucionalidade, sem redução de texto, das interpretações que não sejam compatíveis com a Constituição, é preciso dar à Ação procedência parcial, para excluir a interpretação segundo a qual é desinfluyente para o estabelecimento do limite de recondução sucessiva de membro da Mesa que a reeleição ou a recondução ocorra dentro da mesma legislatura.

Muito embora pudesse até mesmo ser desejável que não houvesse limite à reeleição ou que, à semelhança do que ocorre com as chefias do Poder Executivo, devesse ser ela limitada a uma única vez, há no texto, interpretado literalmente, historicamente e sistematicamente, um limite intransponível para a Jurisdição Constitucional.

Isso não significa que a vedação para a eleição imediatamente subsequente àquela que ocorre no primeiro ano da legislatura seja absolutamente insuperável. Significa, apenas, que cabe às Casas dos representantes do povo, em debate franco com a sociedade civil, alterar, por meio do processo de emenda constitucional, a regra fixada no texto. Se a reeleição amplia a autonomia do legislativo e, com isso, democratiza a República, deve a tese ganhar força no órgão que, por excelência, é a própria expressão da representação popular. Respeitar os limites do texto nada tem que ver com tolher a autonomia do Poder Legislativo: cuida-se simplesmente de indicar o melhor caminho para o aprofundamento de nossa democracia.

Ante o exposto, considerando que os atuais Presidentes da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, porque eleitos para os respectivos cargos no primeiro ano da legislatura em 2019, não poderão, em 2021, ser reconduzidos para os mesmos cargos, por expressa determinação constitucional, divirjo do voto proferido pelo e. Ministro Relator, para dar interpretação conforme à Constituição ao § 1º do art. 5º do Regimento Interno da Câmara dos Deputados e ao *caput* do art. 59 do Regimento Interno do Senado Federal, firmando o entendimento de que é vedada a reeleição ou a recondução à Mesa para o mesmo cargo na eleição imediatamente subsequente, sendo constitucionalmente válida a reeleição dos membros da Mesa desde que em legislaturas diferentes. Julgo, por consequência, parcialmente procedente a ação direta, visto que não procede o pedido de declaração de inconstitucionalidade relativamente à eleição que ocorre em nova legislatura.

É como voto.