

## VOTO-VISTA

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. REFERENDO DE MEDIDA CAUTELAR. CONVERSÃO EM JULGAMENTO DEFINITIVO DE MÉRITO. EMENDA Nº 48, DE 2022, À CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO TOCANTINS. ELEIÇÃO MESA DIRETORA DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO TOCANTINS. SEGUNDO BIÊNIO DA LEGISLATURA. ELEIÇÕES CONCOMITANTES. DIVERGÊNCIA EM RELAÇÃO A UM DOS FUNDAMENTOS DO RELATOR. CONCORDÂNCIA QUANTO AO RESULTADO.

1. A controvérsia constitucional suscitada em abstrato na presente ação direta de inconstitucionalidade consiste em saber **se** afronta os princípios democrático e republicano norma de Constituição estadual a qual determina que no início de cada legislatura a Assembleia Legislativa eleja sua Mesa Diretora para os dois biênios subsequentes.

2. Decorre de interpretação sistemática da Constituição da República que a eleição de Mesa Diretora de Casa Legislativa para o 2º biênio deva ser realizada em data razoável e próxima ao início do terceiro ano da legislatura, mantendo-se a contemporaneidade entre a eleição e o respectivo mandato. Nesse sentido, é inconstitucional a opção realizada pelo Poder Constituinte Decorrente tocantinense no sentido de coincidir os prélios do primeiro e do segundo biênios no dia 1º de fevereiro do primeiro ano da legislatura, à luz dos princípios democrático e republicano.

3. O art. 57, § 4º, da Constituição da República não é norma de reprodução obrigatória por parte dos Estados-membros, inclusive no que toca à data de realização de sessão preparatória para a eleição de Mesa Diretora de Casa Legislativa.

4. Por afrontar os princípios democrático e republicano, é inconstitucional a antecipação desarrazoada da eleição da Mesa Diretora de Assembleia Legislativa estadual regente do segundo biênio de uma legislatura, que leve ao rompimento do necessário liame da contemporaneidade entre o escrutínio e o exercício do mandato diretivo.

5. Tem-se por contemporânea a eleição da Mesa Diretora para o segundo biênio da legislatura realizada posteriormente ao último domingo de outubro do segundo ano do mandato parlamentar vigente, ainda que antes do início daquele.

6. Ação direta de inconstitucionalidade conhecida e julgada procedente.

#### **O SENHOR MINISTRO ANDRÉ MENDONÇA:**

1. Excelentíssimo Senhor Presidente, eminentes Pares, conforme se verifica do escoreito relatório apresentado pelo eminente Ministro Dias Toffoli, estamos a apreciar ação direta de inconstitucionalidade, com pedido liminar, ajuizada pelo Partido Socialista Brasileiro (PSB Nacional), em face da Emenda à Constituição do Estado do Tocantins nº 48, de 2022, que alterou o art. 15, § 3º, desse Texto Constitucional, para estabelecer que as eleições da Mesa Diretora da Assembleia Legislativa do ente tocantinense para o primeiro e o segundo biênios ocorram de forma concomitante, isto é, no dia 1º de fevereiro do primeiro ano da legislatura. Por arrastamento, a grei intenciona ver reconhecida a inconstitucionalidade do art. 11 do Regimento Interno da Assembleia Legislativa do Estado do Tocantins (ALTO), com redação conferida pela Resolução nº 365, de 2022, desse mesmo corpo legislativo.

2. Eis o teor do dispositivo enunciado, inclusive da norma ora impugnada:

#### **“ [Constituição do Estado de Tocantins]**

Art. 15. A Assembleia Legislativa reunir-se-á anualmente, em Sessão Ordinária, na Capital do Estado, independente de convocação, de 1º de fevereiro a 8 de julho, e de 1º de agosto a 30 de dezembro.

§1º. As reuniões previstas para as datas fixadas neste artigo serão transferidas para o primeiro dia útil subsequente, quando recaírem em sábado, domingo ou feriado.

§2º. A sessão legislativa ordinária não será interrompida, em nenhuma hipótese, sem a aprovação do projeto de lei de diretrizes orçamentárias.

§3º No início de cada legislatura, a Assembleia Legislativa reunir-se-á, no dia 1º de fevereiro, para eleger a Mesa Diretora, para os dois biênios subsequentes.

§4º Os membros da Mesa Diretora e seus respectivos substitutos serão eleitos para um mandato de dois anos, sendo vedada a recondução para qualquer cargo na eleição imediatamente subsequente, dentro da mesma legislatura.”

“ **[Regimento Interno da Assembleia Legislativa do Estado de Tocantins]**

Art. 11 No início da 1ª Sessão Legislativa, em Sessão Extraordinária, realizar-se-á, em escrutínio secreto, com a presença da maioria absoluta dos Deputados, a eleição da Mesa Diretora da Assembleia Legislativa, para os dois biênios subsequentes.”

3. O requerente sustentou a inconstitucionalidade do aludido dispositivo na esteira dos princípios democrático e republicano. Afinal, a seu ver, a norma hostilizada promoveria indevida antecipação das eleições da Mesa Diretora regente no segundo biênio da legislatura, comprometendo, assim, a periodicidade e a contemporaneidade do processo de escolha da Mesa Diretora desse órgão legislativo.

4. Defendeu, ainda, a necessidade de declarar-se a seguinte tese de julgamento: “ *a eleição de Mesa Diretora de Casa Legislativa para o 2º biênio deve ser realizada em data razoável e próxima ao início do terceiro ano da legislatura, mantendo-se a contemporaneidade entre a eleição e o respectivo mandato* ” (e-doc. 1, p. 2).

5. Após a devida instrução processual pelo rito do art. 10 da Lei federal nº 9.868, de 1999, em 25/05/2023, o eminente Relator concedeu individualmente medida liminar, *ad referendum* do Tribunal Pleno, com a finalidade de suspender os efeitos jurídicos da expressão “ *para os dois biênios subsequentes* ” do art. 15, § 3º, da Constituição do Estado do Tocantins, com redação dada pela Emenda à Constituição nº 48, de 2022, assim como sustar a eleição da Mesa Diretora do biênio 2025/2026, ocorrida em 1º/02/2023.

6. Em face dessa decisão, a ALTO pediu reconsideração da medida cautelar (e-doc. 55). Em seu arrazoado, alegou que não caberia na espécie raciocínio analógico entre a presente discussão e a orientação jurisprudencial deste Supremo Tribunal Federal a qual obsta as sucessivas reeleições de parlamentares aos mesmos cargos da Mesa Diretora do Poder Legislativo estadual.

7. Embora inicialmente tenha submetido, de imediato, a decisão interlocutória à apreciação do Colegiado Pleno, o digno Ministro Dias Toffoli entendeu por bem pautar, desde logo, o mérito da ação, de maneira a acolher a sugestão do *Parquet* no sentido da conversão da apreciação da cautelar em julgamento do mérito desta ação direta. Logo, Sua Excelência liberou os autos para julgamento, que foram incluídos na pauta da Sessão Plenária Virtual realizada entre os dias 16/06/2023 e 23/06/2023.

8. Naquela assentada, o eminente Ministro Dias Toffoli propôs a conversão do julgamento do referendo à medida cautelar em decisão de mérito, assim como ratificou as razões que o levaram a deferir a medida cautelar. Sendo assim, declarou “ *prejudicado o pedido de reconsideração da medida cautelar e julgo procedente a ação para: declarar a inconstitucionalidade da expressão ‘para os dois biênios subsequentes’ do § 3º do art. 15 da Constituição do Estado de Tocantins, com redação da Emenda à Constituição nº 48/2022; por arrastamento, declarar a inconstitucionalidade da Resolução nº 365, de 22/12/2022, da Assembleia Legislativa do estado; e anular a eleição da mesa diretora do biênio 2025 /2026 ocorrida em 1º/2/23”.*

9. Ato contínuo, **pedi vista regimental para melhor análise da controvérsia constitucional posta em juízo**. A despeito de ser despiciendo do ponto de vista regimental, justifico esse expediente a partir da necessidade deste vistor em apreciar, com o devido vagar, os argumentos da ALTO quanto à ausência de paralelismos entre a presente discussão e o que este Pretório Excelso tem deliberado acerca das reeleições sucessivas de deputados estaduais aos mesmos cargos na Mesa Diretora do Poder Legislativo estadual.

10. No mais a mais, **acolho o bem lançado relatório apresentado por Sua Excelência, o eminente Ministro Dias Toffoli.**

Contextualizado o andamento processual, **passo a me manifestar** .

11. Conforme visto, a controvérsia constitucional suscitada em abstrato na presente ação direta de inconstitucionalidade consiste em saber **se afronta os princípios democrático e republicano norma de Constituição estadual a qual determina que, no início de cada legislatura, a Assembleia Legislativa eleja sua Mesa Diretora para os dois biênios subsequentes** .

12. Neste momento processual, **aquiesço com a proposição do preclaro Ministro Dias Toffoli em favor de convolar-se o presente julgamento, desde um referendo de medida cautelar individualmente concedida para deliberação meritória em definitivo.**

13. Ainda, uma vez identificadas as semelhanças e as dissonâncias entre a presente discussão e aquela relacionada às reeleições sucessivas de agentes políticos para os mesmos cargos na Mesa Diretora, **declaro, de pronto, que irei acompanhar o posicionamento do digno Relator no resultado, conforme as razões expostas em seu voto condutor** .

14. Logo, **compreendo que assiste razão à agremiação política requerente** , quando afirma que a eleição de Mesa Diretora de Casa Legislativa para o 2º biênio deve ser realizada em data razoável e próxima ao início do terceiro ano da legislatura, mantendo-se a contemporaneidade entre a eleição e o respectivo mandato. Nesse sentido, **é inconstitucional a opção realizada pelo Poder Constituinte Decorrente tocantinense, haja vista que, a meu entendimento, esse deixou de observar, no ponto, os princípios da Constituição da República, especialmente o republicano e o democrático** .

15. A meu sentir, é certo que o art. 57, § 4º, da Constituição da República veicula uma série de normas organizativas das Casas do Poder Legislativo da União, que reproduzo em sua literalidade, na redação conferida pela Emenda Constitucional nº 50, de 2006:

“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.”

16. Portanto, em minha compreensão, o raciocínio exposto pelo Ministro Relator não é apenas possível, mas, sim, inafastável, uma vez que estamos a cuidar do mesmo dispositivo constitucional, nada obstante sejam comandos normativos distintos. Em suma, ponderou Sua Excelência o que segue:

“Embora a Constituição Federal não disponha, expressamente, sobre as eleições para as mesas das assembleias legislativas, dela se depreendem princípios que devem reger o processo de escolha dos cargos diretivos das casas legislativas.

(...)

Partindo dessa compreensão, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal fixou-se no sentido de somente ser possível uma única recondução para os cargos da mesa da assembleia legislativa, independentemente da legislatura, à luz princípios republicano e democrático e das regras sobre a reeleição.

Com efeito, o Tribunal tem reafirmado que o art. 57, § 4º, da Constituição Federal não é norma de reprodução obrigatória por parte das Constituições estaduais, eis que não configura princípio fundamental e estruturante do Estado brasileiro, privilegiando uma perspectiva do federalismo que prestigia a autonomia dos entes federados.

Não obstante, a Corte tem reiterado que os Estados não estão totalmente livres para definirem qualquer forma de eleição para os cargos diretivos dos respectivos parlamentos, devendo observar as balizas impostas pelos princípios republicano e democrático. De fato, tratando-se da essência da ideia de Estado Democrático de Direito, não há dúvidas de que não só a União, mas também os entes subnacionais devem observância a tais preceitos, dando a eles concretude, de forma a modular a própria capacidade de auto-organização.

(...)

Nesses termos, embora reconheça a autonomia dos entes federados para definir a eleição da Mesa Diretora das Assembleias Legislativas respectivas, o Tribunal tem decidido que seria aplicável, no âmbito estadual, o limite de uma reeleição para o mesmo cargo, seja na mesma legislatura ou não, aplicando-se um critério consentâneo com o instituto da reeleição no ordenamento jurídico

brasileiro, qual seja, a permissão de uma única reeleição subsequente para o cargo de Chefe do Poder Executivo de todos os entes da Federação (Emenda Constitucional nº 16/1997).

(...)

Do mesmo modo, a autonomia dos estados-membros na definição do momento em que devem ocorrer as eleições para os cargos das suas mesas deve ser exercida dentro das balizas impostas pela Constituição de 1988, sobretudo pelos citados princípios republicano e democrático.

Decorre da interpretação sistemática e lógica da Constituição de 1988 que o voto acompanha o mandato ao qual se refere. De fato, ao estabelecer a periodicidade das eleições para os cargos do poder executivo e do legislativo, a Constituição de 1988 previu que elas ocorram em data próxima ao início do novo mandato, estabelecendo a contemporaneidade entre a eleição e o mandato respectivo (arts. 28, 29, inc. II, 77 e 81, § 1º, da CF/88).

Destaco, novamente, o art. 57, § 4º, da CF, que determina que a eleição das mesas das Casas Legislativas federais para o mandato de 2 (dois) anos ocorra em sessão preparatória, a partir de 1º de fevereiro do primeiro ano da legislatura. Dessa norma depreende-se que as eleições para as mesas das casas legislativas devem ser contemporâneas ao início do respectivo biênio. A eleição para a mesa que dirigirá a casa legislativa no segundo biênio da legislatura deve ocorrer após o transcurso do primeiro biênio.

Não se está a afirmar, aqui, a necessidade de reprodução integral do art. 57, § 4º, da CF pelos estados-membros, o que o Tribunal tem reiteradamente afastado. Essa norma somente corrobora a necessidade de contemporaneidade das eleições em relação ao mandato, a qual deflui de uma análise sistemática da Constituição de 1988. Ressalto que não há no texto constitucional, que é o documento que organiza o exercício do poder político no Brasil, nenhuma norma que se assemelhe ao que previu o dispositivo questionado, isto é, que antecipe de forma tão desarrazoada a escolha de eleitos para um dado mandato e, mais do que isso, concentre em um único momento a escolha de duas 'chapas' distintas para os mesmos cargos. A fórmula é tão inusitada quanto evidentemente subversiva de alguns elementos básicos dos regimes republicanos e democráticos."

17. Nessa linha, a dificuldade enfrentada na feitura do presente voto-vista consiste em compatibilizar a orientação ora inaugurada com os pronunciamentos anteriores deste Supremo Tribunal Federal, especialmente aqueles relativos às normas constitucionais vocacionadas a conformar a eleição para os cargos diretivos do Poder legiferante em determinado ciclo político-eleitoral. Do que objetivamente defendido pelo

ilustre Relator, extraio três importantes orientações que, caso majoritárias neste Plenário, servirão para balizar a matéria.

18. **Primeira**, parece ser certa e iterativa a compreensão desta Suprema Corte no que toca à descaracterização das normas contidas no art. 57, § 4º, da Constituição da República, como princípios constitucionais estabelecidos. Assim, na dicção jurisprudencial do STF, significa dizer que **não é de reprodução obrigatória** nas Constituições dos Estados-membros o marco inicial de 1º de fevereiro do primeiro ano da legislatura, para a realização de sessão preparatória por Assembleia Legislativa voltada à eleição de sua Mesa Diretora para o primeiro biênio do tempo de duração dos mandatos dos parlamentares desse corpo legiferante.

19. Antes de proporem taxilogia própria, Daniel Sarmento e Cláudio Souza Neto explicam que essa terminologia principiológica para identificar os limites do Poder Constituinte Decorrente tem assento precipuamente nos escólios doutrinários de Raul Machado Horta e José Afonso da Silva, cujos traços principais na matéria são os seguintes:

“Há, na doutrina, diversas classificações sobre os limites ao poder constituinte decorrente. As duas mais difundidas são as de Raul Machado Horta e José Afonso da Silva. Raul Machado Horta afirmou que tais limitações decorreriam das normas centrais da Constituição, que, para ele, englobariam os princípios constitucionais, previstos no art. 34, VII, da Constituição, cuja inobservância enseja a intervenção federal; os princípios estabelecidos, que seriam outros princípios importantes, dispersos no texto constitucional; e as regras de preorganização do Estado-membro, que são normas constitucionais federais que disciplinam órgãos e instituições do Estado, como as assembleias legislativas, a Justiça e o Ministério Público estaduais. Para Horta, diante de todos estes limites, ‘a atividade do constituinte estadual se exaure, em grande parte, na elaboração de normas de reprodução, mediante as quais faz o transporte da Constituição Federal para a Constituição do Estado das normas centrais’. Ele distinguiu as normas de reprodução, que o constituinte estadual é obrigado a transpor da Constituição Federal para a estadual, das normas de imitação, nas quais a mimetização do modelo federal pelo Estado não é compulsória, mas voluntária.

José Afonso da Silva, por sua vez, classificou os limites ao poder constituinte decorrente em: princípios constitucionais sensíveis, princípios constitucionais estabelecidos e princípios constitucionais

extensíveis. Os primeiros são aqueles cuja violação pode deflagrar a intervenção federal, listados no art. 34, VII, da Constituição. Já os princípios constitucionais estabelecidos são de variada natureza, sendo mais difíceis de identificar. Nas palavras do professor paulista, 'são normas que limitam a autonomia organizatória dos Estados; são aquelas regras que revelam, previamente, a matéria de sua organização e as normas constitucionais de caráter vedatório, bem como os princípios de organização política, social e econômica, que determinam o retraimento da autonomia estadual'. Esses princípios são de caráter vedatório ou mandatório, pois tanto podem proibir como ordenar algo ao Estado-membro. Podem, ainda, ser de natureza expressa, implícita e decorrente do sistema constitucional adotado. Quanto aos princípios extensíveis, esses são endereçados especificamente à União, mas têm de se aplicar também aos Estados."

(SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel. *Direito Constitucional: teoria, história e métodos de trabalho*. 2 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2021, p. 329-330.)

20. Por conseguinte, ainda sob a égide da Constituição de 1967, com redação dada pela Emenda Constitucional nº 1, de 1969, este Supremo Tribunal Federal assentou que a regra de dois anos de mandato para membro da Mesa de qualquer das Casas do Congresso Nacional, proibida a reeleição, prevista no art. 30, parágrafo único, al. "f", desse texto constitucional, não consistia em princípio essencial a que os Estados deveriam guardar obediência compulsória. A esse propósito, veja-se a ementa da Rp nº 1.245/RN, Rel. Min. Oscar Corrêa, Tribunal Pleno, j. 15/10/1986, p. 14/11/1986:

“REPRESENTAÇÃO. ALCANCE DA NORMA DO ART. 30, PARAGRAFO ÚNICO, 'F', NO QUE SE REFERE A APLICAÇÃO AOS ESTADOS-MEMBROS. NÃO SE INCLUI ELA ENTRE OS PRINCÍPIOS ESSENCIAIS A QUE OS ESTADOS DEVAM OBEDIENCIA, A COMPULSORIAMENTE INDICADOS NO TEXTO CONSTITUCIONAL FEDERAL. REPRESENTAÇÃO IMPROCEDENTE.”

21. Apesar do advento da Constituição da República, o mesmo entendimento prevaleceu neste Plenário a partir do julgamento da ADI nº 792-MC/RJ, Rel. Min. Moreira Alves, Tribunal Pleno, j. 18/11/1992, p. 20/04

/2001. A esse propósito, pelo seu didatismo, transcrevo a ementa da ADI nº 793/RO, Rel. Min. Carlos Velloso, Tribunal Pleno, j. 03/04/1997, p. 16/05 /1997:

“CONSTITUCIONAL. ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA ESTADUAL: MESA DIRETORA: RECONDUÇÃO PARA O MESMO CARGO. Constituição do Estado de Rondônia, art. 29, inc. I, alínea b, com a redação da Emenda Const. Estadual nº 3/92. C.F., art. 57, § 4º. TRIBUNAL DE CONTAS: CONSELHEIRO: NOMEAÇÃO: REQUISITO DE CONTAR MENOS DE SESSENTA E CINCO ANOS DE IDADE. Constituição do Estado de Rondônia, art. 48, § 1º, I, com a redação da Emenda Const. Estadual nº 3/92. C.F., art. 73, § 1º, I. I. - **A norma do § 4º do art. 57 da C.F. que, cuidando da eleição das Mesas das Casas Legislativas federais, veda a recondução para o mesmo cargo na eleição imediatamente subsequente, não é de reprodução obrigatória nas Constituições dos Estados-membros, porque não se constitui num princípio constitucional estabelecido.** II. - **Precedente do STF: Rep 1.245-RN, Oscar Corrêa, RTJ 119/964.** III. - Os requisitos para nomeação dos membros do Tribunal de Contas da União, inscritos no art. 73, § 1º, da C.F., devem ser reproduzidos, obrigatoriamente, na Constituição dos Estados-membros, porque são requisitos que deverão ser observados na nomeação dos conselheiros dos Tribunais de Contas dos Estados e Conselhos de Contas dos Municípios. C.F., art. 75. IV. - Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente, em parte.” (grifos nossos).

22. Nesses termos, tornou-se majoritária a compreensão de que o art. 57, § 4º, da Constituição da República não constitui um princípio constitucional, mas, sim, veicula uma regra aplicável à composição das Mesas do Congresso Nacional, que melhor se amoldaria ao campo normativo da regimentalidade. Confirma-se o que defendeu o e. Ministro Carlos Velloso naquela assentada:

“A norma do § 4º do art. 57 não constitui um princípio constitucional. Ela é, na verdade, simples regra aplicável à composição das Mesas do Congresso Nacional, norma própria, aliás, do regimento interno das Câmaras. O eminente Ministro Oscar Corrêa, relator da Rep. 1.245-RN, demonstrou, no seu voto, que a regra da proibição da recondução para o mesmo cargo, que estava inscrita na alínea f do parág. único do art. 30 da Constituição pretérita e se inscreve no § 4º do art. 57 da Constituição vigente, não constituía princípio essencial a que os Estados-membros deviam obedecer, compulsoriamente. (Rep.

1.245/RN, RTJ 119/964). É que as regras que dizem respeito à composição das Mesas das Assembléias Legislativas não são essenciais à federação. A Constituição Federal, ao dispor, expressamente, sobre as Assembléias Legislativas dos Estados-membros, estabelecendo regras sobre a sua composição, no art. 27 e §§, silenciou-se quanto à eleição de suas Mesas. A regra, portanto, do § 4º do art. 57 da Constituição Federal não se constitui, por isso mesmo, numa norma constitucional de reprodução obrigatória nas Constituições estaduais.

Dir-se-á que a regra inscrita no § 4º do art. 57 da Constituição Federal é conveniente e oportuna. Penso que sim. As Assembléias Legislativas dos Estados-membros e as Câmaras Municipais deviam inscrevê-las nos seus regimentos, ou as Constituições estaduais deviam copiá-la. A conveniência, no caso, entretanto, não gera inconstitucionalidade, mesmo porque não se pode afirmar que a não proibição da recondução fosse desarrazoada. É dizer, o princípio da razoabilidade não seria invocável, no caso.

Ademais, é bastante significativo o fato de o Supremo Tribunal Federal, sob o pálio de uma Constituição que consagrava um federalismo centripetista, tal é o caso da Constituição pretérita, ter decidido no sentido de que norma igual, que se inscrevia na alínea f do parág. único do art. 30 da Constituição de 1967, não se incluía entre os princípios a que os Estados-membros deviam obedecer compulsoriamente: Rep. 1.245-RN, Relator o Ministro Oscar Corrêa, RTJ 119/964.

Tenho a ação como improcedente, pois, no ponto.”  
(grifos nossos).

23. *Segunda orientação* haurida do voto do e. Ministro Dias Toffoli refere-se à recente compreensão deste Supremo Tribunal Federal no sentido de limitar a uma única reeleição subsequente — seja na mesma legislatura ou não — a possibilidade de recondução de um parlamentar para o mesmo cargo da Mesa Diretora da Casa Legislativa a que vinculado, à luz da concretização dos princípios republicano e democrático.

24. Apesar de essa construção pretoriana ter exsurgido da ADI nº 6.524/DF, Rel. Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, j. 15/12/2020, p. 06/04/2021, com relação aos Regimentos Internos do Senado Federal e da Câmara dos Deputados, logo em seguida a mesma foi trasladada às Assembleias Legislativas dos Estados-membros. Ilustrativamente, transcrevo a ementa e as teses de julgamento firmadas na ADI nº 6.721-MC-Ref/RJ, Rel. Min. Roberto Barroso, Tribunal Pleno, j. 27/09/2021, p. 17/12/2021, e na ADI nº

6.713/PB, Rel. Min. Edson Fachin, Tribunal Pleno j. 18/12/2021, p. 03/03 /2022, respectivamente:

“Direito constitucional. Ação Direta de Inconstitucionalidade. Referendo da Medida Cautelar. Conversão em julgamento de mérito. Reeleição para a Mesa Diretora da Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro. Possibilidade de uma única recondução para o mesmo cargo. 1. Ação direta de inconstitucionalidade que impugna normas estaduais que permitem a reeleição dos membros da Mesa Diretora da Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro (art. 99, II, da Constituição do Estado do Rio de Janeiro e do art. 5º, caput, do Regimento Interno da Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro). **2. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal afirma que a regra do art. 57, § 4º, da Constituição Federal não representa concretização do princípio republicano, razão pela qual não constitui norma de repetição obrigatória pelos Estados (Representação 1.245, Rel. Min. Oscar Corrêa; ADI 793, Rel. Min. Carlos Velloso; ADI 2.371, Rel. Min. Moreira Alves).** 3. **Por conseguinte, os Estados-membros não estão obrigados a vedar a reeleição dos membros da mesa diretora da respectiva casa legislativa, tal como a Constituição Federal faz em relação ao Congresso Nacional.** 4. Por outro lado, a possibilidade de reeleição *ad aeternum* dos dirigentes do Poder Legislativo estadual é incompatível com os princípios democrático e republicano. 5. Diante da informação de que é a primeira vez em que os atuais dirigentes da Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro são reconduzidos, a presente decisão não invalida a eleição, restando mantidos os seus efeitos. 6. Referendo da medida cautelar convertido em julgamento de mérito. Pedido julgado parcialmente procedente para fixar interpretação conforme a Constituição dos dispositivos impugnados, de forma a permitir apenas uma reeleição dos membros da Mesa Diretora da Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro para os mesmos cargos que ocupam. Fixação das seguintes teses de julgamento: **1. O art. 57, § 4º, da CF, não é norma de reprodução obrigatória por parte dos Estados-membros. 2. É inconstitucional a reeleição em número ilimitado, para mandatos consecutivos, dos membros das Mesas Diretoras das Assembleias Legislativas Estaduais para os mesmos cargos que ocupam, sendo-lhes permitida uma única recondução.**” (grifos nossos).

“Ementa: DIREITO CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTIGO 59, § 4º, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL DO ESTADO DA PARAÍBA E ARTIGO 6º DO REGIMENTO INTERNO DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO REFERIDO ENTE. REELEIÇÃO DE MEMBROS DA MESA DIRETORA DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO

ESTADO. OFENSA AOS PRINCÍPIOS REPUBLICANO E DO PLURASLISMO POLÍTICO. INEXISTÊNCIA, DESDE QUE LIMITADA A UMA ÚNICA RECONDUÇÃO PARA O MESMO CARGO. 1. A jurisprudência deste Tribunal é firme no sentido de que a regra contida no artigo 57, § 4º, da Constituição Federal não representa concretização do princípio republicano, razão pela qual não se traduz em norma de reprodução obrigatória pelos Estados-membros. Precedentes. 2. A reeleição em número ilimitado em mandatos consecutivos é, no entanto, inconstitucional, porque contrária aos princípios democráticos que exigem a alternância de poder e a temporariedade desse tipo de mandato. **3. Ainda que não se aplique o princípio da simetria no que tange ao artigo 57, § 4º, da CRFB, a reeleição dos dirigentes do Poder Legislativo estadual deve observar o denominador comum hoje disposto no art. 14, § 5º, da Constituição Federal – isto é, a permissão de reeleição por uma única vez.** 4. A aplicação da Constituição Federal às eleições das casas legislativas dos Estados assegura-lhes, nos termos da jurisprudência deste Tribunal, um limitado espaço de autonomia: de um lado, afasta-se o veto absoluto às reeleições, de outro, impõe-se-lhes a vedação de sucessivas reconduções. 5. Ação direta julgada parcialmente procedente para fixar interpretação conforme à Constituição aos artigos 59, § 2º, da Constituição Estadual da Paraíba e 6º do Regimento Interno da Assembleia Legislativa do referido Estado, **a fim de permitir uma única reeleição dos membros de sua Mesa Diretora, para os mesmos cargos em mandatos consecutivos.**” (grifos nossos).

25. Enfim, há uma **terceira** orientação emanada do voto do e. Relator, o **Ministro Dias Torroli**, quanto ao momento constitucionalmente admissível para a realização da eleição da Mesa Diretora de uma Assembleia Legislativa a ser regente ao longo do segundo biênio de uma legislatura. Em homenagem aos princípios democrático e republicano, Sua Excelência defende que o prélio **deva ser realizado ao início do segundo biênio**, justamente para permitir aos parlamentares integrantes da Casa legiferante, naquele contexto político-eleitoral, decidirem acerca da composição da respectiva Mesa.

26. Verifico que, em instigante esforço argumentativo, o digno Ministro Relator compreende não ser exigível a reprodução integral do art. 57, § 4º, da Constituição da República, de acordo com a jurisprudência deste Supremo Tribunal Federal, para que se chegue a essa conclusão. Em sua visão, “ *dessa norma depreende-se que as eleições para as mesas das casas legislativas devem ser contemporâneas ao início do respectivo biênio.* A

*eleição para a mesa que dirigirá a casa legislativa no segundo biênio da legislatura deve ocorrer após o transcurso do primeiro biênio ”. Contudo, de uma análise sistemática do Texto Constitucional de 1988, deflui diretriz atinente à contemporaneidade das eleições em relação ao mandato.*

27. Ato contínuo, após sustentar que “ *a concentração das eleições de duas ‘chapas’ distintas para os mesmos cargos em um único momento enfraquece ou mesmo burla a possibilidade de renovação política, pois suprime o momento político de renovação que deve ocorrer após o transcurso de um mandato ”*, Sua Excelência conclui que, “ *para cada novo mandato, deve haver uma nova manifestação de vontade pelos eleitores, em momento próximo ao início do respectivo mandato, como forma de garantir que os eleitos refletirão a conjuntura presente e os anseios da maioria ”* .

28. Por conseguinte, no que toca à eleição da Mesa Diretora regente do segundo biênio da legislatura, o Relator argumenta que a coincidência de eleições para ambos os biênios no dia 1º de janeiro do primeiro ano da legislatura pode (i) distorcer a representação das forças políticas majoritárias, (ii) subtrair dos deputados estaduais “ *o poder de controle sobre a direção da assembleia legislativa, pois apenas no transcorrer do primeiro biênio seria possível avaliar a conjuntura política, realizar o necessário balanço entre expectativas e realidade e, a partir disso, decidir acerca do que se deseja para o próximo biênio ”* e (iii) amplificar indevidamente o poder do corpo eleitoral presente no início da legislatura, “ *subtraindo do corpo eleitoral presente no início do segundo biênio o direito de eleger a respectiva mesa ”*, considerando que não seria legítimo que “ *a escolha da futura mesa se dê por outro corpo de parlamentares que não aquele presente no início do segundo biênio ”* .

29. Posto esse cenário, **comungo do entendimento do e. Ministro Relator no sentido de que a fórmula adotada pelo Poder Constituinte Decorrente tocantinense demonstra-se de induidosa inconstitucionalidade , por ser desprovida de razoabilidade diante dos imperativos democráticos e republicanos .**

29-A. Deste trecho em diante, **entre os itens 30 a 40 , mantenho não alterado o registro de considerações de divergência inicialmente apresentadas, divergência a qual, contudo, não mais subsiste , considerando**

a reformulação do voto condutor efetivada pelo eminente Relator Ministro Dias Toffoli, na direção de acolhimento destas considerações .

-----

30. Porém, explico que minha **pontual divergência** diz respeito à **eventual assunção do início do biênio como marco temporal adequado para a observância dos princípios democrático e republicano relativamente à eleição da Mesa Diretora de Casa Legislativa estadual** .

31. Por clareza, registro que essa dificuldade de integral aderência à posição externada no voto do digno Relator possui **três razões de ser** .

32. **Primeira** , tem-se a preocupação que com isso se elida, na prática, a liberdade de conformação ou o experimentalismo institucional do Estado-membro em termos de auto-organização, de modo que se encontrará, a meu sentir, pouco hialino como referida posição diferencia-se do reconhecimento do art. 57, § 4º, da Constituição da República, como norma de reprodução obrigatória pelos entes estaduais em relação ao momento da eleição de Mesa Diretora no âmbito de sessão preparatória . A bem da verdade, percebe-se que o referido espaço se limitaria ao lapso de tempo entre 1º de janeiro e 1º de fevereiro da terceira sessão legislativa de uma legislatura, o que talvez tenha pouca repercussão empírica, dado que mencionado *iter* coincide com o recesso parlamentar. Afinal, este Tribunal há pouco reconheceu que no modelo federal a eleição imediatamente subsequente ocorre no início do terceiro ano da legislatura, como se extrai da ementa da supracitada ADI nº 6.524/DF:

DIREITO CONSTITUCIONAL. SEPARAÇÃO DOS PODERES (ART. 2º, CF/88). PODER LEGISLATIVO. AUTONOMIA ORGANIZACIONAL. CÂMARA DOS DEPUTADOS. SENADO FEDERAL. REELEIÇÃO DE MEMBRO DA MESA (ART. 57, § 4º, CF /88). REGIMENTO INTERNO. INTERPRETAÇÃO CONFORME À CONSTITUIÇÃO. 1. O constitucionalismo moderno reconhece aos Parlamentos a prerrogativa de dispor sobre sua conformação organizacional, condição necessária para a garantia da autonomia da instituição legislativa e do pleno exercício de suas competências finalísticas. 2. Em consonância com o direito comparado – e com o princípio da separação dos poderes – o constitucionalismo brasileiro,

excetuando-se os conhecidos interregnos autoritários, destinou ao Poder Legislativo larga autonomia institucional, sendo de nossa tradição a prática de reeleição (recondução) sucessiva para cargo da Mesa Diretora. Descontinuidade dessa prática parlamentar com o Ato Institucional n. 16, de 14 de outubro de 1969 e, em seguida, pela Emenda Constitucional n. 1, de 17 de outubro de 1969 – ambas medidas situadas no bojo do ciclo de repressão inaugurado pelo Ato Institucional n. 5, de 1968, cuja tônica foi a institucionalização do controle repressivo sobre a sociedade civil e sobre todos os órgãos públicos, nisso incluídos os Poderes Legislativo e Judiciário. 3. Ação Direta em que se pede para que a Câmara dos Deputados e o Senado Federal sejam proibidos de empreender qualquer interpretação de texto regimental (art. 5º, caput e § 1º, RICD; art. 59, RISF) diversa daquela que proíbe a recondução de Membro da Mesa (e para qualquer outro cargo da Mesa) na eleição imediatamente subsequente (seja na mesma ou em outra legislatura); ao fundamento de assim o exigir o art. 57, § 4º, da Constituição de 1988. Pedido de interpretação conforme à Constituição cujo provimento total dar-se-ia ao custo de se introduzir, na ordem constitucional vigente, a normatividade do art. 30, parágrafo único, 'h', da Emenda Constitucional 1/1969. 4. Ação Direta conhecida, com julgamento parcialmente procedente do pedido. **Compreensão da maioria no sentido de que o art. 57, § 4º, da Constituição Federal de 1988 requer interpretação do art. 5º, caput e § 1º, do RICD, e o art. 59, RISF, que assente a impossibilidade de recondução de Membro da Mesa para o mesmo cargo, na eleição imediatamente subsequente, que ocorre no início do terceiro ano da legislatura.** Também por maioria, o Tribunal reafirmou jurisprudência que pontifica que a vedação em referência não tem lugar em caso de nova legislatura, situação em que se constitui Congresso novo.”

(ADI nº 6.524, Rel. Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, j. 18/12/2020, p. 06/04/2021; grifos nossos).

33. **Segunda**, e mais importante sob minha perspectiva, a adoção desse posicionamento exigiria a superação do que assentado em oportunidades anteriores neste mesmo Plenário. Nos termos do art. 927, §§ 3º e 4º, do Código de Processo Civil, o enquadramento decisório nesse sentido corresponderia a uma viragem jurisprudencial, o que dificultaria subscrever, no caso dos autos, a última parcela do dispositivo proposto, isto é, a anulação da eleição da Mesa Diretora do biênio 2025/2026 realizada em 1º/02/2023. Afinal, estaríamos diante de uma superação ( *overruling* ) de precedente, de modo que a aplicação retrospectiva da novel orientação

poderia arrostar os comandos normativos presentes nos arts. 23, 24 e 30 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Decreto-Lei nº 4.657, de 1942), caso não feita de modo prospectivo.

34. Do melhor exame da matéria ensejada pelo pedido de vista, observei que em pelo menos duas oportunidades este Supremo chancelou eleições de Mesa Diretora de Assembleia Legislativa realizadas previamente ao início do segundo biênio da legislatura. No âmbito da ADI nº 2.371-MC/ES, Rel. Min. Moreira Alves, Tribunal Pleno, j. 07/03/2001, p. 07/02/2003, a Corte expressamente rejeitou caracterizar a data da eleição de Mesa Diretora para o segundo biênio da legislatura como princípio constitucional estabelecido, como se infere da ementa desse julgamento pertinente ao Estado do Espírito Santo:

“Ação direta de inconstitucionalidade. Medida liminar. § 5º do do artigo 58 da Constituição do Estado do Espírito Santo na redação dada pela Emenda Constitucional 27/2000. Falta de relevância jurídica da fundamentação da argüição de inconstitucionalidade para a concessão de liminar. - Esta Corte, já na vigência da atual Constituição - assim, nas ADIN's 792 e 793 e nas ADIMEC's 1.528, 2.262 e 2.292, as duas últimas julgadas recentemente -, tem entendido, na esteira da orientação adotada na Representação nº 1 .245 com referência ao artigo 30, parágrafo único, letra 'f', da Emenda Constitucional nº 1/69, que o § 4º do artigo 57, que veda a recondução dos membros das Mesas das Casas legislativas federais para os mesmos cargos na eleição imediatamente subsequente, não é princípio constitucional de observância obrigatória pelos Estados-membros. - **Com maior razão, também não é princípio constitucional de observância obrigatória pelos Estados-membros o preceito, contido na primeira parte desse mesmo § 4º do artigo 57 da atual Carta Magna, que só estabelece que cada uma das Casas do Congresso Nacional se reunirá, em sessões preparatórias, a partir de 1º de fevereiro, no primeiro ano da legislatura, para a posse de seus membros e a eleição das respectivas Mesas, sem nada aludir - e, portanto, sem estabelecer qualquer proibição a respeito - à data dessa eleição para o segundo biênio da legislatura . Pedido de liminar indeferido.**” (grifos nossos).

35. Naquela assentada, a partir de diálogo travado entre o Relator, o Ministro Moreira Alves, e o Ministro Nelson Jobim, restou claro que a controvérsia posta no feito envolvia a antecipação da data da eleição dos membros de Mesa Diretora da Casa legislativa:

“O SR. MINISTRO NELSON JOBIM – Sr. Presidente, a proibição, aqui, está permitindo a reeleição dentro da mesma legislatura. São duas coisas distintas: temos um primeiro biênio e temos um segundo biênio. No primeiro biênio, é permitida a reeleição e estaria permitindo também a eleição para o terceiro e quarto biênios.

O SENHOR MINISTRO MOREIRA ALVES (RELATOR) – V.Ex<sup>a</sup>. está interpretando que isso é para outra legislatura?

O SR. MINISTRO NELSON JOBIM – Exato.

O SENHOR MINISTRO MOREIRA ALVES (RELATOR) – Não, mas aqui só se alude apenas a sessão, em cada legislatura. Só se está falando na legislatura.

O SR. MINISTRO NELSON JOBIM – Perfeito. Então, só está dentro da legislatura.

O SENHOR MINISTRO MOREIRA ALVES (RELATOR) – Sim, porque reza: ‘A Assembléia reunir-se-á no primeiro ano de cada legislatura, em sessão ...’.

O SR. MINISTRO NELSON JOBIM – Sim, no dia 1º de fevereiro, para o primeiro biênio?

O SENHOR MINISTRO MOREIRA ALVES (RELATOR) – Para o primeiro biênio. Agora, mudaram para o segundo biênio.

**O SR. MINISTRO NELSON JOBIM – No dia 15 de dezembro para o segundo biênio?**

**O SENHOR MINISTRO MOREIRA ALVES (RELATOR) – Para o segundo biênio.**

O SR. MINISTRO NELSON JOBIM – Não tem nada a respeito de legislatura a legislatura?

O SENHOR MINISTRO MOREIRA ALVES (RELATOR) – Não.

O SR. MINISTRO NELSON JOBIM – Está bem. Porque, em relação à legislatura a legislatura, a interpretação do Congresso Nacional - isso se deu em 1987, na eleição do Dr. Ulysses Guimarães - quanto ao Texto Constitucional foi no sentido de que era permitida a reeleição para uma legislatura distinta, uma vez que a legislatura anterior não poderia condicionar, politicamente, os atos da legislatura subsequente.

(...)

**O SENHOR MINISTRO MOREIRA ALVES (RELATOR) – O problema político, aqui, foi justamente o de terem recuado a data da eleição. Entendi assim porque se diz ‘no primeiro ano de cada legislatura’. Portanto, tem de ser dentro dela.**

O SR. MINISTRO NELSON JOBIM – Entendi. Apenas faço essa observação. Indefiro o pedido, acompanhando V.Ex<sup>a</sup>.” (grifos nossos).

36. Também na ADI nº 1.528-MC/AP, Rel. Min. Octavio Gallotti, Tribunal Pleno, j. 27/11/1996, p. 05/10/2001, a despeito de constar argumentação específica da corrente vencida nesse sentido, a posição prevalecente neste Plenário foi no sentido de não identificar na espécie a caracterização de *periculum in mora* a partir da marcação das eleições dos membros da futura Mesa Diretora da Assembleia Legislativa do Estado do Amapá no dia 12 de dezembro.

37. Por fim, **a terceira razão de inquietude refere-se à heterogeneidade de situações encontradas nos 26 Estados e Distrito Federal, o que, a meu juízo, recomendaria a este Tribunal a definição de um marco temporal objetivo quanto ao tema** . Como ilustração, já se retira de notícia veiculada no sítio institucional do Supremo Tribunal Federal iniciativa do Procurador-Geral da República em questionar correlata resolução da Assembleia Legislativa do Estado do Maranhão, que, por sua vez, fixara o mês de junho do primeiro ano da legislatura como momento para a realização da eleição da Mesa Diretora para o segundo biênio da legislatura. Assim, em minha visão, melhor seria a definição, neste caso e de forma preventiva, de uma orientação dotada de razoável objetividade para evitar-se a propagação de insegurança jurídica nessa matéria.

38. Sendo assim, a título eminentemente colaborativo, **reputo importante que no mister de uniformização das condições de competição política de parlamentares por espaços em Mesas Diretoras de Assembleia Legislativa esta Corte recorra novamente às balizas temporais fornecidas pela Emenda Constitucional nº 16, de 1997** . Com efeito, revela-se importante definir que um marco útil e limitativo para a aferição da contemporaneidade entre a eleição de Mesa Diretora de Assembleia Legislativa e o respectivo mandato consiste no último domingo de outubro do ano anterior ao do término dos mandatos diretivos então vigentes. Dito de forma direta, significa dizer que, em minha visão, não se demonstra contemporâneo o prélio voltado para a composição da Mesa para o segundo biênio da legislatura que ocorra antes do último domingo de outubro do segundo ano.

39. Em suma, de acordo com esse *minimum minimorum* , nada obstante seja em tudo desejável a realização da eleição em comento ao início do segundo biênio, como se passa no modelo federal (art. 57, § 4º, CRFB), por se tratar de norma de imitação, ou seja, de reprodução não obrigatória,

também se revela possível sob a perspectiva dos princípios democrático e republicano que a votação se passe antes do término da primeira metade da legislatura, desde que em momento posterior ao último domingo de outubro do segundo ano do mandato vigente, de modo a coincidir com as balizas temporais previstas nos arts. 14, § 5º, 28, 29, inc. II, 77 e 82 da Constituição da República .

40. Com base em tais argumentos, e imbuído do propósito de construir solução que, em consonância com a exegese que reputo mais adequada à luz do Texto Constitucional, tenha maior grau de aderência à compreensão manifestada pelo ilustre Relator, entendo ser o caso de, divergindo apenas, em parte, da essência propugnada por Sua Excelência, **guardar reservas no presente voto-vista ao item 5 da ementa disponibilizada pelo e. Relator no “ eSTF repercussão geral ” na Sessão Virtual Plenária de 16 a 23 de junho de 2023**, que assim prevê:

“5. Depreende-se da jurisprudência do TSE que o corpo eleitoral habilitado a votar no momento que precede o exercício do mandato tem o direito constitucional de escolher seu governante (art. 1º da Constituição de 1988) (MS nº 47598, Rel. Min. Aldir Passarinho Junior , DJE de 18/6/10; MS nº 4.228/SE, Rel. Min. Henrique Neves , DJE de 1/9 /09). O raciocínio aplica-se à democracia interna das casas legislativas, sendo certo que os parlamentares que compõem a casa legislativa no início do segundo biênio têm o direito de decidir acerca da composição da respectiva mesa.”

-----

41. Encerro o trecho de registro acima, entre os itens 30 e 40 (que, como explicitado, não mais se relaciona a uma divergência).

42. Pelo quanto exposto, secundando o eminente Relator no teor de razões e no resultado , **conheço da presente ação direta de inconstitucionalidade, aquiesço com a convocação do referendo de medida liminar concedida individualmente em julgamento definitivo do mérito e julgo procedente o pedido deduzido** , com a finalidade de “ *declarar a inconstitucionalidade da expressão ‘para os dois biênios subsequentes’ do § 3º do art. 15 da Constituição do Estado de Tocantins, com redação da Emenda à Constituição nº 48/2022; por arrastamento, declarar a*

*inconstitucionalidade da Resolução nº 365, de 22/12/2022, da Assembleia Legislativa do estado; e anular a eleição da mesa diretora do biênio 2025 /2026 ocorrida em 1º/2/23”.*

43. Não mais subsistindo inicial divergência no que tocaria a um capítulo de sua fundamentação (vide explicação no item 29-A), assento teses que sintetizam as razões do presente voto-vista:

I. O art. 57, § 4º, da Constituição da República de 1988 não é norma de reprodução obrigatória por parte dos Estados-membros, inclusive no tocante à data de realização de sessão preparatória para a eleição de Mesa Diretora de Casa Legislativa;

II. Por afrontar os princípios democrático e republicano, é inconstitucional a antecipação desarrazoada da eleição da Mesa Diretora de Assembleia Legislativa regente do segundo biênio de uma legislatura, que leve ao rompimento do necessário liame da contemporaneidade entre o escrutínio e o exercício do mandato diretivo; e

III. Tem-se por contemporânea a eleição da Mesa Diretora para o segundo biênio da legislatura realizada posteriormente ao último domingo de outubro do segundo ano do mandato parlamentar vigente, ainda que antes do início daquele.

É como voto, Senhora Presidente.

Ministro **ANDRÉ MENDONÇA**