

Reflexões sobre mandato e reeleição

17/08/1999

“MANDATO E REELEIÇÃO DAS MESAS DIRETIVAS DAS CÂMARAS MUNICIPAIS.”

José Antonio Ferreira Filho

Advogado

Ademir Ap. Falque dos Santos

Advogado

Alvo de questionamento jurídico, o mandato de mesas diretivas de casas parlamentares, tem motivado em diversas localidades o ajuizamento de pleitos judiciais, atacando sua constitucionalidade. Nessas tem-se argumentado que o artigo 57 §4º da Constituição Federal de 1988 – que prevê o mandato dos membros das mesas diretoras da Câmara Federal e do Senado em dois anos vedando a reeleição para os mesmos cargos na mesma legislatura (reproduzido similarmente na Constituição do Estado de São Paulo) – seria “princípio constitucional” de seguimento obrigatório pelas Assembléias Legislativas e Câmaras Municipais.

O Supremo Tribunal Federal, tem reiterado que a norma atinente ao mandato de mesa diretiva das casas parlamentares do Congresso Nacional, não é princípio constitucional, sendo antes sim norma de caráter meramente regimental para tais casas (norma “interna corporis”), não sendo portanto de seguimento obrigatório pelos entes federativos (estados e municípios), os quais podem dispor de forma diversa em suas constituições estaduais e leis orgânicas. O constituinte inseriu na Carta Magna uma disposição de caráter regimental aplicável apenas ao Legislativo Federal, não a inseriu entre os princípios a serem seguidos pelos Estados e Municípios. Julgamentos, tanto em sede cautelar como meritória, foram nesse sentido prolatados, quanto às normas de tal cunho, referentes à Assembléias Legislativas, inseridas nas Constituições Estaduais do Rio de Janeiro, Rondônia, Amapá, entre outras (ADIn 792-1, ADIn 1528 e ADIn 793).

A doutrina tem apoiado o entendimento do E.STF; o Prof. Michel Temer, em sua obra “Elementos de Direito Constitucional” (10ª ed. Pag. 87, Malheiros Editores) leciona: “Trata-se de obediência a princípios, Não de obediência à literalidade das normas. A Constituição estadual não é mera cópia dos dispositivos da Constituição Federal. Princípio, como antes ressaltamos, amparados em Celso Antonio Bandeira de Mello, é mais do que norma: é alicerce do sistema, é sua viga mestra... Tudo a indicar que a competência atribuída aos Estados-Membros para se auto-organizarem não é de molde a obrigar mera reprodução do texto federal. Nisso, aliás, o constituinte mostrou-se atento ao princípio federativo.”

Parecer publicado no “Boletim de Direito Municipal” (Ed. NDJ – S.Paulo) de Março de 1998, de autoria do Dr. Virgílio Mariano de Lima, sobre a questão deixa patente: “Constituições estaduais ou leis orgânicas que disponham diferentemente do texto constitucional federal (§ 4º

do art. 57) não serão inconstitucionais porque aquela norma é específica para o Congresso Nacional e não chega a se constituir em qualquer princípio de observância obrigatória pelos demais entes federados. O que as Constituições estaduais e as LOM têm que observar são os princípios constitucionais e não meras normas sem aquele caráter. Bem por isso é que as LOM não devem observância a qualquer norma de Constituições Estaduais – e nem estas à norma federal – que diga respeito a mandatos de Mesas dos Parlamentos, eis que não há qualquer hierarquia entre elas. Desta forma, tanto as Assembléias Legislativas quanto as Câmaras Municipais podem dispor diferentemente da Constituição Federal quanto à duração do mandato de suas respectivas Mesas, como permitir a recondução de seus membros na mesma legislatura.”

O saudoso Prof. Edílio Ferreira, inseriu também no “Boletim de Direito Municipal” (Ed. NDJ, S.Paulo) de janeiro de 1998, brilhante trabalho, onde define os princípios constitucionais que devem ser seguidos pelos entes federativos, monografia intitulada “Os princípios constitucionais e as decisões dos Tribunais de Justiça – comentário ao Acórdão da ADIn nº 793-9-RO/STF”, onde reproduz o referido julgado e assevera: “O Supremo Tribunal Federal, no Acórdão da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 793-9-RO (3 de abril de 1997), estabelece nitidamente a diferença entre princípios constitucionais, de cumprimento obrigatório pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, e de normas que não são essenciais à estrutura federativa. Consideramos da maior relevância, para a autonomia dos Municípios, o conteúdo do referido acórdão, principalmente porque muitos dos Tribunais de Justiça de diversos Estados da Federação tem declarado inconstitucionais dispositivos de Leis Orgânicas Municipais que não ferem princípios, mas que não reproduzem meras normas de Constituições Estaduais, que não integram o elenco de competências do Estado-membro com relação aos Municípios. Tal distorção tem desfigurado as Leis Orgânicas Municipais e representa um desrespeito ao princípio federativo.” ;

Petrônio Braz, na obra “Direito Municipal na Constituição – Doutrina, prática e legislação”, 1ª ed., 1994, Ed. Livraria de Direito Ltda. deixa claro: “A Mesa da Câmara pode ser eleita para períodos de um ou dois anos, conforme dispuser o Regimento Interno da Câmara, por se tratar de matéria de competência privativa do Poder Legislativo, de natureza interna corporis” (obra citada, pag.207); também o mestre Hely Lopes Meirelles em sua obra “Direito Municipal Brasileiro” – Malheiros Editores, 7ª Ed. – Atualizada por Izabel C.L.Monteiro e Yara Darcy Police Monteiro – menciona conforme pag. 498 da referida obra, na nota nº 71 que: “Pode a Mesa ter mandato inferior a 2 anos” ;

O Supremo Tribunal Federal no acórdão da ADIn 793-9-RO/STF, deixou claro tal questão julgando constitucional o dispositivo que prevê a reeleição de Mesa Diretora da Assembléia Legislativa de Rondônia, reeleição para os mesmos cargos e na mesma legislatura, (C. E. Rondônia – Art.29, I, b) reiterando entendimento já proferido na Representação nº 1.245-0 RN, deixando patente que:

“ ...

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.

.....

O Ministro Carlos Velloso na mencionada ADIn, destaca que:

“(...)12. Na verdade, a norma constante do art. 57, § 4º da Constituição Federal, não inclui, a rigor, princípio constitucional, mas sim regra aplicável à composição das Mesas do Congresso Nacional. O Constituinte federal optou por incluir norma que seria de natureza regimental no texto da Constituição, não cabendo nenhuma analogia com a norma constitucional do art. 14, § 5º (esta sim encerrando princípio constitucional de irrelegibilidade aplicável às Constituições Estaduais quanto aos Governadores)*, que se refere obviamente a eleição pelo eleitorado e não eleição interna corporis pelas Casas Legislativas.”

(*Nota: a vedação de recondução referida já não mais perdura após a E.C. nº 16 de 4.6.97)

“13. É bastante considerar, aliás, que o art. 27, caput, §§ 1º e 2º, da Constituição Federal, referindo-se expressamente às “regras” que os Estados da Federação devem seguir quanto à composição das Assembléias Legislativas, mandatos, remuneração, sistema eleitoral, inviolabilidade, imunidades, licenças e impedimentos, nada estabeleceu quanto à eleição das Mesas.

14. É verdade que a Federação brasileira, até mesmo por razões históricas, tem peculiaridades quanto ao elevado nível de centralização relativamente aos limites à capacidade de auto-organização dos Estados-Membros. A Constituição Estadual é o instrumento pelo qual o Estado-Membro se organiza politicamente, isto é, organiza os seus Poderes e a declaração de direitos. A estruturação do Estado-Membro, todavia, tendo em vista tratar-se de Poder Constituinte decorrente, deve obedecer a “princípios” constitucionais, como os chamados princípios sensíveis da federação (art.34, inciso VII), princípios relativos a direitos e garantias fundamentais, alguns relativos ao processo legislativo ou aos servidores públicos (art.37, caput), dentre outros, mas não a regras sobre composição das Mesas das Assembléias Legislativas. Tais regras evidentemente não são essenciais à estrutura federativa e, a rigor, nem mesmo constituem princípios constitucionais mas sim normas de natureza regimental.

15 . Os limites à autonomia dos Estados-Membros da Federação quanto à sua capacidade de se auto-organizarem dizem respeito a princípios e não a toda e qualquer norma constitucional federal, sendo que muitas delas – tendo em vista a extensão e o caráter analítico da Carta Federal – nem mesmo tem a natureza de normas constitucionais. Não há, assim, obrigatoriedade constitucional no sentido de que o Constituinte Estadual copie cada regra constante da Carta Federal, reduzindo praticamente a nada sua autonomia e inerente capacidade de auto-organização e retirando sentido para a existência das Constituições Estaduais.

(....)

19 . A norma constante do art. 57, § 4º, da Constituição Federal, pois, além de não constituir norma-princípio inerente e essencial à Federação e à República – tendo, na verdade, natureza eminentemente regimental, não está entre aquelas que devem ser compulsoriamente observadas pelo Poder Constituinte dos Estados Federados. Não há, assim, a alegada inconstitucionalidade do disposto no art. 29, inciso I, alínea b, da Constituição do Estado de Rondônia, na redação da Emenda Constitucional Estadual nº 3/92.”

(Acórdão da ADIn 793-9-RO/STF)

De igual forma o STF julgou outros casos de arguição de inconstitucionalidade, decidindo identicamente, vide: ADIn 792-1 – Reelection de Mesa Diretiva da Assembléia Legislativa do Rio de Janeiro; ADIn 1528- 1- Reelection de Mesa Diretiva da Assembléia Legislativa do Amapá – cópias anexas;

A tese do Supremo Tribunal Federal proclamada na ADIn 793-9, se aplica também em sede de município, pois o tratamento como ente federativo é o mesmo. Inexiste assim inconstitucionalidade em leis orgânicas que disponham quanto ao mandato de suas mesas diretivas parlamentares diversamente do que dispôs a Constituição Federal para as Casas Parlamentares do Congresso, sendo assim constitucional tal norma e por conseguinte reeleição de Mesa Diretiva que ocorra na mesma legislatura. Com a devida vênia, aos entendimentos contrários, mas não há qualquer afronta às regras atinentes à estruturação do Estado, e quão pouco, pode-se questionar ou macular reeleições ocorridas sob pálio de inconstitucionalidade, imoralidade ou improbidade, pois não contrariam a Carta Magna federal, na repetição dos princípios a que devam os Municípios em suas Leis Orgânicas .

Se a norma do art. 57 § 4º da Constituição Federal se constituísse princípio a ser seguido pelos demais entes federativos, logo teríamos que toda norma referente ao Congresso seria aplicável aos estados e municípios em suas Casas Parlamentares como princípio constitucional; logo seria de indagar-se, qual a serventia das Constituições Estaduais e Leis Orgânicas Municipais, se constituíssem meras cópias da Carta Magna Nacional ?; Atente-se que a Constituição Federal estatuiu o atinente aos Estados Federados em seus arts. 25 a 28 e aos Municípios em seus artigos 29 a 31, não estabelecendo nesses, o prazo de duração de mandato de mesas parlamentares nem tampouco vedação à possíveis reeleições, sendo que o art. 11 do ADCT confirma o entendimento exarado pelo STF.

Há casos como o da Lei Orgânica de Mogi das Cruzes (SP), cujo artigo 64 prevê mandato de mesa parlamentar de um ano com possibilidade de uma única reeleição, e que vive atualmente o questionamento da norma em juízo, sendo que para garantir sua aplicabilidade, inicialmente suspensa por liminar, valeu-se de recurso à D. Presidência do STF, que acolhendo o recurso, inclusive estendeu os efeitos de sua decisão à 1ª instância. O caso da Edilidade Mogiana mostrou-se outrossim de grande importância em termos de autonomia municipal, sendo o primeiro concernente a legislativo municipal no Estado de São Paulo, tendo sido notícia em diversos matutinos da imprensa nacional.

Igualmente no estado de Minas Gerais, também a Câmara Municipal de Galiléia obteve semelhante decisão, preservando dispositivo de sua Lei Orgânica atinente a mandato e reeleição da mesa diretiva de seu Legislativo, entretanto o que a difere do caso de Mogi das Cruzes (SP), é que a Edilidade Mogiana já houvera realizado eleição para sua Mesa Diretiva, sendo que ações judiciais foram promovidas posteriormente a essa, e pelo deferimento de liminar tanto em 1ª como 2ª Instância, impediram a posse dos reeleitos causando assim a paralisação temporária das funções legislativas; destarte a r. decisão do E. STF foi redentora e peculiar, pois gerou efeitos diretos na Ação Direta de Inconstitucionalidade e indiretos na Ação Civil Pública.

Para conhecimento, reproduzimos alguns tópicos da r. decisão da D. Presidência do STF, que obtivemos em nosso pleito, a qual sem dúvidas, é de grande valia às Casas Legislativas Municipais.

“PETIÇÃO N. 1.659-9 SÃO PAULO

...

A decisão ora impugnada, proferida em sede de controle normativo abstrato, suspendeu, cautelarmente, a execução e aplicabilidade da norma inscrita no art. 64 da Lei Orgânica do Município de Mogi das Cruzes (redação dada pela Emenda nº 004/92), que permite a reeleição, para o mesmo cargo, de qualquer dos membros da Mesa Diretora da Câmara Municipal, para o período subsequente (fls.17/18).

(...) tratando-se de eleição para as Mesas Diretoras das respectivas Assembléias Legislativas e Câmaras Municipais – podem autorizar, legitimamente, a recondução dos parlamentares locais ao mesmo cargo, ainda que para exercício em período imediatamente subsequente.

Esse entendimento jurisprudencial da Suprema Corte – que privilegia a liberdade decisória das unidades federadas em matéria de opção política e de exercício do respectivo poder normativo – encontra suporte na autonomia constitucional dos Estados-membros e dos Municípios, a quem a Carta da República – em cláusula revestida de inquestionável coeficiente de federalidade (art. 25 e arts. 29/30) – atribuiu a regência de temas que se incluem, tipicamente, na esfera de interesses próprios das coletividades regionais e locais.

Na realidade, a jurisprudência constitucional do Supremo Tribunal Federal, reiterando orientação firmada sob a égide da Carta Política de 1969 (RTJ 119/964), tem proclamado que a norma inscrita no art. 57, § 4º, da Constituição Federal – no ponto em que esta veda a recondução, nas eleições imediatamente subsequentes, para o mesmo cargo na Mesa Diretora das Casas do Congresso Nacional – não veicula princípio essencial a que devam obediência as demais unidades da Federação, não se revelando, por isso mesmo, tal cláusula, suscetível de reprodução obrigatória nos estatutos fundamentais dos Estados-membros e Municípios (ADI nº 793-RO, Rel. Min. CARLOS VELLOSO – ADI nº 4.528-AP, Rel. Min. OCTAVIO GALLOTTI – Pet nº 1.653-MG, Rel. Min. CELSO DE MELLO) :

“Ação direta de inconstitucionalidade. Ataque à expressão ‘permitida a reeleição’ contida no inciso II do artigo 99 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, no tocante aos membros da Mesa Diretora da Assembléia Legislativa.

– A questão constitucional que se coloca na presente ação direta foi reexaminada recentemente, em face da atual ADIN 793, da qual foi relator o Sr. Ministro CARLOS VELLOSO. Nesse julgamento, decidiu-se, unanimemente, citando-se como precedente a Representação nº 1.245, que ‘a norma do § 4 do art. 57 da C.F. que, cuidando da eleição das Mesas das Casa 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’.

Ação direta de inconstitucionalidade julgada improcedente.”

(ADI nº 792-RJ, Rel. Min. MOREIRA ALVES – grifei).

Torna-se evidente, pois, que a decisão ora impugnada, proferida pelo eminente Desembargador Presidente do E. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, divorcia-se, frontalmente, da orientação jurisprudencial firmada pelo Supremo Tribunal Federal sobre o tema em análise.

Mais do que isso, a decisão em causa, ao paralisar a eficácia de preceito básico consubstanciado na legislação local, afeta gravemente, a ordem institucional do Município e restringe-lhe prerrogativa político-jurídica, que, fundada em sua autonomia constitucional, permite-lhe dispor sobre o modo de composição do órgão diretivo de sua Câmara de Vereadores, derivando, precisamente desse ponto, o aspecto de potencialidade danosa que emerge, a meu juízo, do ato decisório em questão.

Assim sendo tendo presentes as razões expostas – e considerando que a cláusula inscrita no art. 57, § 4º, in fine, da Carta Política não configura padrão de compulsória observância por parte dos Estados-membros e Municípios -, defiro o pedido de contracautela, para, até o definitivo julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 59.758-0/4, ora em curso perante o E. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, suspender a eficácia da medida cautelar concedida pelo eminente Desembargador Presidente dessa Corte judiciária (fls. 17/18), restaurando em consequência, a integral aplicabilidade do art. 64 da Lei Orgânica do Município de Mogi das Cruzes/SP, na redação que lhe deu a Emenda nº 004/92.

Comunique-se, com urgência, o teor desta decisão, ao E. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, ao MM. Juiz de Direito da 4ª Vara Cível da Comarca de Mogi das Cruzes (processo nº 2.298/98-Ação Civil Pública) e à Câmara Municipal de Mogi das Cruzes.

Arquivem-se os presentes autos.

Publique-se.

Brasília, 03 de fevereiro de 1.999.

Ministro CELSO DE MELLO



Presidente". (publicada no DJU 11.02.99)

A r. decisão supra, sem dúvidas alicerça o que já tem sido reiterado pelo STF acerca da autonomia dos entes federativos, em especial acerca da matéria neste artigo abordada; para casos como esse de reiteração de decisões pelo Supremo Tribunal Federal, é que sentimos necessário o efeito vinculante que certamente desafogaria o Judiciário de muitos feitos desnecessários, que ao final submetem-se ao magistério jurídico da Suprema Corte Brasileira a quem concerne a análise de constitucionalidade, não tendo sentido caminhar-se em sentido diametralmente oposto, protelando-se o provimento jurisdicional que muitas vezes se dá tardiamente, após o esgotamento das vias recursais, porquanto ao final, levando-se a lide ao Egrégio STF, a decisão resultante é aquela que apresentamos; àqueles que insistem na contrariedade, resta-nos somente ponderar lembrando o sábio pensamento esboçado pelo memorável jurista Rui Barbosa que dizia que "a justiça atrasada não é justiça, senão injustiça qualificada e manifesta."

e-mail para contato: jaff@cmmc.com.br

Fonte: https://conjur.jumps.com.br/1999-ago-17/reflexoes_mandato_reeleicao/