

# Pogliese e Aieta: A reeleição das mesas de Câmara e Senado

07/12/2020

O Supremo Tribunal Federal enfrenta a discussão sobre os limites interpretativos do artigo 57, §4º, da Constituição Federal, que trata especificamente da vedação no âmbito das Casas do Poder Legislativo da recondução do parlamentar para o mesmo cargo da mesa diretora na eleição imediatamente subsequente ao qual foi eleito (ADI 6524, proposta pelo Partido Trabalhista Brasileira).



O pano de fundo é a tentativa dos atuais presidentes da

Câmara dos Deputados e do Senado Federal de terem um salvo conduto do Supremo Tribunal Federal para aprovarem, a toque de caixa, uma alteração nos respectivos regimentos e, como consequência, pavimentarem suas reeleições.

Em tempos de radicalismo político, a invocação da reeleição dos atuais presidentes das casas legislativas brasileiras é justificada como uma forma de se manter a independência e a força do Parlamento frente aos eventuais arroubos ou excessos dos Poderes Executivo e Judiciário. Aqueles que advogam a favor da tese da reeleição, defendem perante a opinião pública que a manutenção das atuais presidências das mesas diretoras se traduziria como uma garantia ao contraponto institucional entre os Poderes da República, bem como o resgate do respeito à discricionariedade do Parlamento e à vontade da maioria parlamentar que poderia estar se constituindo ao redor da reeleição das duas autoridades congressuais.

Acontece que o pragmatismo, o casuísmo político e os interesses circunstanciais não podem suplantar a correta interpretação do texto constitucional, muito menos se despregar dos princípios norteadores da República Federativa brasileira, vinculados aos ideais da alternância do poder e da temporalidade dos mandatos.

A redação reafirmada do artigo 57, §4º, da Constituição Federal decorreu da aprovação, em 2006, da Emenda Constitucional nº 50, quando os presidentes da Câmara dos Deputados e do Senado Federal eram, respectivamente, Aldo Rebelo e Renan Calheiros. Por exemplo, a votação

da referida PEC pela Câmara dos Deputados, em dois turnos, foi fruto de um consenso entre os partidos e seus respectivos líderes, sendo um deles o deputado Federal Rodrigo Maia, pelo PFL (atual DEM), dentro de uma visão moralizadora que ali incluía, dentre outros pontos, a redução do recesso parlamentar de 90 para 45 dias e o fim do pagamento pelas chamadas convocações extraordinárias.

Enquanto o Senado Federal, até a presente data, não possui qualquer ressalva regimental à referida proibição constitucional, o Regimento Interno da Câmara dos Deputados foi alterado, em 2012, para criar uma exceção à regra do artigo 57, §4º, da Constituição Federal, qual seja: não se considerar vedada a recondução para o mesmo cargo em legislaturas diferentes, ainda que sucessivas [1].

Foi isso que permitiu, por exemplo, a reeleição do atual presidente da Câmara, deputado Rodrigo Maia, que já ocupava a referida titularidade no último ano da legislatura anterior. E era essa a regra consuetudinária da Câmara dos Deputados a partir da redemocratização, como ocorreu com a (re)eleição do então deputado Michel Temer na presidência daquela casa na nova legislatura que se iniciou em 1999 [2], bem como a situação do deputado Ulisses Guimarães, presidente da Câmara dos Deputados entre 1985 e 1987, eleito deputado constituinte em 1987 e, posteriormente, escolhido pelos seus pares para a presidência da Assembleia Nacional Constituinte (1987-1988).

Desse modo, constata-se que a vedação à recondução do parlamentar para o mesmo cargo da mesa diretora na eleição imediatamente subsequente ao qual foi eleito respalda-se não só na redação literal do artigo 57, §4º, da Constituição Federal, mas também em diversos outros princípios da Constituição Federal que consagram o republicanismo, o pluripartidarismo, a proporcionalidade da representação partidária e, principalmente, a alternância do poder administrativo e funcional das casas legislativas.

Há de se fazer, neste instante, uma viagem pelas Constituições estaduais vigentes, sem prejuízo da rediscussão do antigo precedente do STF (ADI 793, relator ministro Carlos Velloso, DJ 16/5/1997) sobre os efeitos da nova redação do artigo 57, §4º, da CF para o federalismo brasileiro, em especial quanto a necessidade de se repensar pela aplicação do princípio da simetria concêntrica a eventualmente nortear uma mudança da postura institucional das casas legislativas estaduais e municipais.

A redação proibitiva do artigo 57, §4º, da CF também pode ser encontrada em algumas Constituições estaduais, a exemplo das de São Paulo (artigo 11, §2º), do Rio Grande do Sul (artigo 49, §4º), Pará (artigo 92, inciso I), Santa Catarina (artigo 46, §3º), Rio Grande do Norte (artigo 42, §4º), Bahia (artigo 67, §3º), Mato Grosso do Sul (artigo 53, §4º) e Amazonas (artigo 21, §3º),

Por outro lado, há Constituições estaduais que autorizam apenas uma só reeleição para os cargos na mesa diretora, a exemplo do que ocorre em Minas Gerais (artigo 53, §3º, inciso II) e em Pernambuco (artigo 7º, §9º); coibindo-se, assim, o terceiro mandato sucessivo. Assim também acontece com a Lei Orgânica do Distrito Federal (artigo 66, II).

Como se ainda não bastasse, existem outros Estados federados que abrem brechas para uma interpretação mais ampla do direito à reeleição de membros da mesa diretora, como as Constituições atuais de Rio de Janeiro (artigo 99, II), Espírito Santo (artigo 58, §5º), Mato Grosso (artigo 24, §3º), Paraíba (artigo 59, §4º), Sergipe (artigo 51, §5º), Tocantins (artigo 15, §3º), Amapá (artigo 95, I), Rondônia (artigo 29, I, b), Goiás (artigo 16, §3º), Acre (artigo 48, §5º), Roraima (artigo 30, §4º), Maranhão (artigo 29, §3º), Ceará (artigo 47, §2º) e Alagoas (artigo 70, parágrafo único).

Já as Constituições dos Estados do Piauí (artigo 80, §4º) e do Paraná (artigo 61, §3º) silenciam-se sobre a possibilidade ou não de recondução, o que tornaria essa matéria mais suscetível de ser regulada por intermédio dos respectivos regimentos internos.

Interessante notar da singela análise história do processo legislativo dos entes federados se faz revelar uma plêiade de idas e vindas do poder constituinte reformador, entre restrições, autorizações e silêncios propositais sobre a reeleição da mesa diretora, como ocorre, por exemplo, com a própria Constituição do Estado do Paraná. Mas a quase totalidade dos entes federativos possuem previsão expressa nas respectivas Constituições estaduais, seja para restringir a reeleição dos cargos da mesa, seja para liberá-la; ou, ainda, tiveram que alterá-las, por intermédio de emenda constitucional, para derrogar a redação anterior (proibitiva ou facultativa).

Portanto, esse tema sempre foi enfrentado por intermédio de emenda à Constituição e não por algum "jabuti regimental" ou outro malabarismo interpretativo, seja por intermédio da invocação equivocada do ativismo judicial, seja da forçada e descabida — nesse caso — tese da mutação constitucional às avessas.

Qualquer interpretação diversa da que está contida literalmente no artigo 57, §4º, da Constituição Federal, constitui-se em uma absoluta violação do sentimento constitucional e da expressa intenção do constituinte reformador em dar um passo adiante na democratização dos espaços de poder dentro do Parlamento brasileiro, evitando-se a perenização das mesmas figuras políticas no controle dos trabalhos e da agenda das respectivas casas.

Dificulta-se, assim, a consolidação da ditadura ou do coronelismo parlamentar. Promove-se, inclusive, o princípio constitucional da máxima igualdade na disputa eleitoral, além de se garantir a participação efetiva de todas as forças políticas dentro do Parlamento, a partir do rearranjo necessário em torno da discussão e do debate público para a composição da nova mesa diretora.

Ademais, a própria hipótese da reeleição do Poder Executivo no Brasil, somente autorizada a partir do ano de 1997 (EC nº 16), é objeto de críticas cada vez mais crescentes e apontada como um dos principais fatores negativos para o continuísmo e a corrupção eleitoral (não se olvidam, por óbvio, outras alterações necessárias para a modernização e aprimoramento do sistema político e eleitoral brasileiros).

Se o processo de reeleição no Poder Executivo gera, em muitas situações, forte indignação e estorpecimento, tão ou mais preocupante é o que pode vir a acontecer em uma casa legislativa; se para a recondução de um chefe do Poder Executivo o uso da máquina pode ser utilizado de

forma desenfreada para captação do voto do eleitor, isso se torna ainda mais fácil quando se está diante de um colégio eleitoral diminuto (quando a cooptação dos votos se restringe ao convencimento dos deputados e senadores, exclusivamente). E quem está com a caneta na mão tem uma vantagem competitiva indiscutível.

A falta de uma afirmação efetiva dos limites constitucionais tem gerado muita confusão dentro do processo eleitoral para a escolha da direção parlamentar em quaisquer das três esferas federativas.

A título exemplificativo, além da absurda tentativa de se ressuscitar a hipótese de reeleição das chefias do Congresso Nacional, observa-se nos últimos anos a ocorrência de outras anomalias, como as já detectadas "eleições antecipadas" nas Assembleias estaduais e Câmaras municipais. Essas manobras ocorrem quando, ainda nos primeiros dias de uma nova legislatura, são escolhidas e eleitas simultaneamente as duas mesas diretoras — do primeiro e segundo biênios (em muitos casos, repetindo-se os ocupantes dos cargos das mesas atual e futura), quebrando-se, entre outros pontos, a premissa da contemporaneidade do processo eleitoral.

E qual é a desculpa ou saída retórica sempre usada por aqueles que pretendem se agarrar na conveniência jurídica de plantão? Isso é matéria *interna corporis*! Ora, como se os contornos da democracia representativa parlamentar e os limites do controle político e administrativo dos Poderes Legislativos não fossem também matéria do texto constitucional.

Neste particular, sempre importante relembrar as lições no ministro Celso de Mello (MS nº 27.931/DF. Republicado DJe 28/10/2020):

*"Vê-se, portanto, que a existência de controvérsia jurídica impregnada de relevo constitucional legitima o exercício, por esta Suprema Corte, de sua atividade de controle, que se revela ínsita ao âmbito de competência que a própria Carta Política lhe outorgou.*

*Isso significa reconhecer, considerados os fundamentos que dão suporte a esta impetração, que a prática do "judicial review" — ao contrário do que muitos erroneamente supõem e afirmam — não pode ser considerada um gesto de indevida interferência jurisdicional na esfera orgânica do Poder Legislativo.*

*É que a jurisdição constitucional qualifica-se como importante fator de contenção de eventuais excessos, abusos ou omissões alegadamente transgressores do texto da Constituição da República, não importando a condição institucional que ostente o órgão estatal de que emanem tais condutas, por mais elevada que seja sua posição na estrutura institucional do Estado. Não custa rememorar, neste ponto, que tal entendimento — plenamente legitimado pelos princípios que informam o Estado Democrático de Direito e que regem, em nosso sistema institucional, as relações entre os Poderes da República — nada mais representa senão um expressivo reflexo histórico da prática jurisprudencial do Supremo Tribunal Federal (RTJ 142/88-89 - RTJ 167/792-793 - RTJ 175/253 - RTJ 176/718, v.g.).*

*(...)*

*É imperioso assinalar, aqui e agora, em face da alta missão de que se acha investido o Supremo Tribunal Federal, que os desvios jurídico-constitucionais eventualmente praticados pelas Casas legislativas — mesmo quando surgidos no contexto de processos políticos — não se mostram imunes à fiscalização judicial desta Suprema Corte, como se a autoridade e a força normativa*

*da Constituição e das leis da República pudessem, absurdamente, ser neutralizadas por estatutos meramente regimentais ou pelo suposto caráter "interna corporis" do ato transgressor de direitos e garantias assegurados pela própria Lei Fundamental do Estado".*

Desse modo, somente se justificaria a intervenção do Supremo Tribunal Federal para se reafirmar a supremacia do texto constitucional e o aprimoramento democrático realizado pelo constituinte reformador. Agir de forma contrária não só se constitui um ato inconstitucional, mas também a possibilidade de se ventilar a ofensa aos princípios da proibição do retrocesso social e da proporcionalidade, partindo-se da premissa de que a qualificação contínua da democracia também deve ser considerada uma garantia a ser respeitada dentro e pelas instituições públicas, assim como consignado no votos dos ministros Edson Fachin, Rosa Weber e Luís Roberto Barroso quando do julgamento da ADI MC 6121/DF cujo objeto era a discussão do Decreto Presidencial que diminuía a atuação de representantes da sociedade civil nos órgãos colegiados da administração pública direta, autárquica e fundacional (STF, relator ministro Marco Aurélio, DJe 28/11/2019).

Por fim, há ainda de se destacar mais um ponto, especificamente quanto a tentativa de reeleição do atual presidente da Câmara dos Deputados. Nesse caso, mesmo que superada a eficácia imperativa do artigo 57, §4º, da CF, esta candidatura esbarraria nos próprios limites interpretativos do instituto da reeleição no Brasil.

Sabe-se que para o Poder Judiciário a recondução dos membros dos órgãos colegiados de direção é proibida (artigo 93 da CF c/c o artigo 102 da Loman); de outra banda, para o Poder Executivo (artigo 82, §5º, da CF) e para as chefias dos Ministérios Públicos (artigo 128, §3º, da CF) autoriza-se apenas uma só recondução.

Desse modo, qualquer tentativa do atual presidente da Câmara dos Deputados em pleitear uma nova recondução, mesmo que suplantada a força normativa artigo 57, §4º, da CF, esbararia na proibição do terceiro mandato sucessivo, com inúmeras decisões sobre o tema no âmbito do Tribunal Superior Eleitoral e, em especial, do próprio Supremo Tribunal Federal.

[1] Artigo 5º do RI da Câmara dos Deputados — Na segunda sessão preparatória da primeira sessão legislativa de cada legislatura, no dia 1º de fevereiro, sempre que possível sob a direção da Mesa da sessão anterior, realizar-se-á a eleição do presidente, dos demais membros da Mesa e dos Suplentes dos Secretários, para mandato de dois anos, vedada a recondução para o mesmo cargo na eleição imediatamente subsequente. (*Caput* do artigo com redação dada pela Resolução nº 19, de 2012). § 1º Não se considera recondução a eleição para o mesmo cargo em legislaturas diferentes, ainda que sucessivas. § 2º Enquanto não for escolhido o Presidente, não se procederá à apuração para os demais cargos.

[2] Michel Temer havia era presidente no último biênico da legislatura anterior (1997-1999).

Fonte: <https://conjur.jumps.com.br/2020-dez-07/pogliese-aieta-reeleicao-mesas-camara-senado/>