

STF fixa parâmetros para as eleições das mesas diretoras legislativas

04/03/2026

A Constituição de 1988 institui o Estado democrático de Direito como eixo estruturante do sistema jurídico brasileiro, o que implica premissa elementar: também o Estado — em todas as suas funções — submete-se à Constituição e às leis, sob o império da juridicidade e da responsabilidade institucional. [1] Não há “espaços de exceção” em que a atuação estatal se converta em vontade livre de controle: a legalidade, compreendida em chave constitucional (legalidade, princípios e direitos fundamentais), é limite e condição de legitimidade do exercício do poder público. [2]

Essa racionalidade se projeta com especial intensidade sobre o Poder Legislativo. É certo que as casas parlamentares gozam de autonomia organizatória e de poder normativo interno (regimento interno) para disciplinar seus trabalhos e sua estrutura de direção; contudo, tal autonomia não se confunde com soberania nem autoriza a edição de regras que desfigurem valores constitucionais centrais, como periodicidade, alternância, representatividade, pluralismo e *accountability*. Em outras palavras: a autogestão parlamentar é constitucionalmente protegida, mas constitucionalmente condicionada.



É nesse contexto que se insere o recente ciclo decisório do Supremo Tribunal Federal nas ADIs 6.524, 7.350 e 7.733, ao fixar parâmetros para as eleições das mesas diretoras e, no que aqui importa, densificar o princípio da contemporaneidade: a ideia de que a escolha da mesa deve guardar proximidade temporal razoável com o início do mandato a que se refere, impedindo que maiorias circunstanciais “amarrem” o futuro e capturem, com antecedência excessiva, a direção político-administrativa do Parlamento. O resultado é prático: para evitar instabilidade e judicialização, impõe-se adequar Constituições estaduais, Leis Orgânicas municipais e Regimentos Internos ao padrão decisório do STF, cujas decisões em controle concentrado possuem eficácia erga omnes e efeito vinculante. [3]

Estado democrático de Direito e limites à autonomia interna do Legislativo

O Estado democrático de Direito traduz a sujeição do poder público à ordem jurídica e a exigência de racionalidade pública, transparência e responsabilidade. No Legislativo, isso significa que o regimento interno — instrumento essencial de auto-organização — deve operar como técnica de viabilização da função legislativa, não como mecanismo de concentração de poder. Por isso, o regimento deve ser compatível com a Lei Orgânica e, sobretudo, com a

Constituição, de modo a preservar a integridade do processo político e as garantias de participação das minorias.

A clássica noção de interna corporis cumpre papel relevante: evita a ingerência judicial em opções políticas legítimas e na conveniência do agir parlamentar. Todavia, ela não funciona como cláusula de imunidade. Quando o ato interno ultrapassa a esfera meramente procedimental e produz efeitos institucionais relevantes — afetando representação, alternância, transparência ou direitos —, abre-se espaço para controle de juridicidade, inclusive judicial. Em matéria de mesas diretoras, o STF tem afirmado que a autonomia interna não autoriza atalhos normativos para perpetuação, reconduções sucessivas disfarçadas ou antecipações desproporcionais de eleições, sob pena de violação a princípios republicanos e democráticos. Assim, normas locais devem ser interpretadas e aplicadas conforme o entendimento vinculante da Corte.[3][4]

Mesa diretora: órgão de direção político-administrativa do Parlamento

A mesa diretora é o órgão colegiado incumbido de conduzir, coordenar e administrar a casa legislativa. Suas funções situam-se na fronteira entre a direção política do processo legislativo (sessões, ordem dos trabalhos, interpretação e aplicação do regimento, encaminhamentos e representação institucional) e a gestão administrativa (serviços, pessoal, orçamento, atos internos e providências de suporte). Em linguagem constitucional, é o núcleo de governo interno do Parlamento: não legisla em sentido estrito, mas viabiliza a própria atividade legislativa.

Justamente por concentrar poderes de pauta, condução regimental e administração, a mesa influencia a capacidade da casa de deliberar e fiscalizar, bem como o modo de distribuição de espaços institucionais. Daí decorre uma consequência central para o tema: regras sobre mandato, recondução e momento da eleição não são tecnicidades neutras. Elas condicionam o equilíbrio intraparlamentar, a responsividade da direção ao tempo político e a efetividade de mecanismos de controle interno — sendo incompatível, portanto, que a direção futura seja definida por antecipação excessiva.

Duração dos mandatos da mesa: modelos bienal e anual

A duração do mandato da mesa diretora é variável institucional decisiva. O tempo de permanência na direção impacta estabilidade político-regimental, planejamento administrativo-orçamentário, alternância interna de poder e responsividade às mudanças ocorridas durante a legislatura. No desenho federal, a Constituição estabelece mandato de dois anos para as Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado, vedada a

Spacca



recondução para o mesmo cargo na eleição imediatamente subsequente dentro da mesma legislatura. [5]

Estados e municípios podem adotar modelos bienais ou anuais, conforme Constituição estadual, lei orgânica e regimento Interno. O modelo anual costuma ser justificado como técnica de alternância intensificada e maior controle político interno; em contrapartida, ele encurta o horizonte de planejamento e pode elevar a temperatura do conflito intraparlamentar. O modelo bienal favorece previsibilidade e continuidade, mas exige salvaguardas contra concentração de poder. Em ambos, a compatibilidade constitucional depende da preservação de alternância, periodicidade e legitimidade representativa — o que conecta diretamente duração do mandato e janela temporal de eleição: quanto menor o mandato, maior deve ser a exigência de contemporaneidade para evitar que um comando curto seja capturado com antecedência longa.

Princípio da contemporaneidade: fundamentos e jurisprudência do STF

O princípio da contemporaneidade, no contexto das eleições para mesa diretora, pode ser enunciado como a exigência de proximidade temporal razoável entre o pleito interno e o início do exercício do mandato para o qual a mesa é eleita. Sua função é constitucional: assegurar que a direção político-administrativa decorra da composição efetivamente vigente da casa no momento de início do biênio/exercício, preservando legitimidade representativa, periodicidade do poder e autenticidade democrática das coalizões parlamentares. [1] [2]

O fundamento do postulado não está em dispositivo isolado, mas em leitura sistemática da Constituição: a temporariedade e a alternância são corolários do princípio republicano, e a governança das casas deve refletir o tempo político do mandato. Assim, a autonomia organizatória não pode ser usada para “amarrar o futuro”, transformando a mesa — órgão de governo interno — em produto de contexto político pretérito. O STF passou, então, a tratar o momento da eleição como dimensão constitucionalmente relevante.

Nas ADIs 6.524, 7.350 e 7.733, a Corte consolidou essa compreensão. Na ADI 6.524, ao interpretar o artigo 57, §4º, reafirmou a vedação de atalhos para perpetuação, reforçando a temporariedade do poder e os limites à recondução. [6] Na ADI 7.350, julgou inconstitucional engenharia normativa que, na prática, permitia eleições concomitantes ou excessivamente antecipadas para biênios distintos, esvaziando a periodicidade e deslocando para o início da legislatura uma decisão que deveria acompanhar a maturação política do tempo. [7] E, na ADI 7.733, declarou inconstitucional a possibilidade de eleição do segundo biênio “a qualquer tempo”, fixando marco objetivo: as eleições devem ocorrer a partir de outubro do ano anterior ao início do mandato pertinente, com modulação e determinação de nova eleição no caso concreto. [8] [9] A *ratio decidendi* é inequívoca: preservar a expressão política atual da Casa e impedir captura antecipada do comando parlamentar.

As consequências da não observância são democrática e institucionalmente danosas: consolidação de fatos consumados, pactuações prematuras e pressão indevida sobre a gestão em curso; redução da responsividade a mudanças de correlação de forças; compressão do espaço de alternância e de participação efetiva de minorias; e judicialização estrutural do processo político, com liminares, anulações, modulações e reeleições. O princípio da

contemporaneidade, ao contrário, funciona como técnica de prevenção de litígios e reforço da segurança jurídica: aproxima o pleito do mandato, reduz incentivo à captura e preserva a legitimidade da direção parlamentar.

Câmaras municipais e simetria constitucional: por que a tese se aplica ao plano local

A aplicação do princípio da contemporaneidade às câmaras municipais decorre de uma premissa estrutural: a autonomia municipal existe, mas é autonomia constitucionalmente conformada. O município integra à federação e se rege por lei orgânica “atendidos os princípios estabelecidos na Constituição”. [10] Logo, a auto-organização local — inclusive a disciplina regimental da eleição da mesa — não pode contrariar parâmetros constitucionais de índole republicana e democrática.

Aqui incide o princípio da simetria: quando a Constituição delineia modelos estruturantes de organização e funcionamento de Poderes, tais modelos irradiam-se, por equivalência funcional, aos demais entes federativos, sem exigir cópia literal, mas impondo fidelidade ao núcleo de princípios (separação de Poderes, alternância, periodicidade e representatividade). Como a mesa municipal exerce funções materialmente análogas às mesas do Congresso e das assembleias, os riscos combatidos pelo STF — perpetuação, reconduções sucessivas disfarçadas e captura antecipada do comando —, manifestam-se com igual ou maior intensidade no plano local, onde maiorias tendem a ser mais estreitas. [11]

Há, ainda, fundamento decisivo: decisões do Supremo em controle concentrado possuem eficácia *erga omnes* e efeito vinculante. [3] Assim, ainda que os casos paradigmáticos tenham envolvido Assembleias Legislativas, a *ratio decidendi* deve orientar a interpretação do direito municipal, impondo dever de conformação normativa. Não se trata de importar detalhe procedimental, mas de aplicar padrão constitucional mínimo para eleições de órgãos diretivos parlamentares, evitando que o Regimento ou a Lei Orgânica mantenham normas formalmente vigentes, porém materialmente inconstitucionais.

Mandatos anuais: contemporaneidade reforçada e janela temporal mais estreita

A exigência de contemporaneidade torna-se mais rigorosa quando o mandato da mesa é anual. Se o comando político-administrativo dura apenas 12 meses, eleger com larga antecendência neutraliza a finalidade do modelo anual (alternância intensificada): cria-se uma “Mesa do futuro” definida por correlação política pretérita, deslocando o centro de gravidade do Parlamento para disputas prematuras e acordos de travamento. Em termos republicanos, a periodicidade aparente passa a mascarar uma captura antecipada do poder interno.

Por isso, a janela temporal admissível para eleição anual deve ser mais estreita do que a tolerada para mandatos bienais. A eleição deve ocorrer no limiar do exercício — tipicamente no final do ano imediatamente anterior ou no início do ano do mandato — em prazo suficiente para providências administrativas, mas insuficiente para congelar o futuro e comprometer pluralismo e responsividade. Quanto maior a antecendência, maior o risco de fatos consumados e

de judicialização, com anulação posterior incapaz de recompor integralmente o equilíbrio político já consolidado.

Conclusão: necessidade de adequação normativa do regimento interno e lei orgânica à luz das ADIs recentes

O recado institucional das ADIs 6.524, 7.350 e 7.733 é claro: eleições para mesa diretora não podem ocorrer “a qualquer tempo” nem com antecedência desarrazoada. A adequação normativa é, simultaneamente, dever constitucional e medida de governança.

Recomenda-se que leis orgânicas e regimentos internos sejam atualizados para: explicitar vedação de antecipação excessiva; fixar janela objetiva e proporcional para o pleito, compatível com o tipo de mandato (bienal/anual); prever regras procedimentais de transparência e participação efetiva; e alinhar o direito local ao efeito vinculante do STF, evitando litígios, anulações e modulações. À luz da Lindb, trata-se de escolha institucional responsável: reduz custos sistêmicos, preserva segurança jurídica e fortalece a legitimidade democrática do Parlamento. [12]

Notas

[1] CF/88, art. 1º, caput.

[2] CF/88, arts. 5º, II e XXXV, e 37, caput.

[3] CF/88, art. 102, §2º; Lei nº 9.868/1999.

[4] CF/88, arts. 2º, 51, III e IV, e 52, XII e XIII; art. 5º, XXXV.

[5] CF/88, art. 57, §4º.

[6] STF, Plenário, ADI 6.524, j. 15/12/2020 (interpretação do art. 57, §4º e limites à recondução).

[7] STF, Plenário, ADI 7.350, j. 11/03/2024 (vedação a eleições concomitantes/antecipações incompatíveis com periodicidade).

[8] STF, Plenário, ADI 7.733, j. 19/11/2024 (contemporaneidade e marco temporal).

[9] Lei nº 9.868/1999, art. 27 (modulação); ADI 7.733 (modulação e determinação de nova eleição).

[10] CF/88, arts. 18 e 29, caput.

[11] Princípio da simetria (CF/88, arts. 1º, 2º e 29): reprodução funcional de modelos estruturantes e limites à auto-organização legislativa.

[12] Lindb (Decreto-Lei nº 4.657/1942), arts. 20 e 21.

Fonte: <https://conjur.jumps.com.br/2026-mar-04/stf-fixa-parametros-para-as-eleicoes-das-mesas-diretoras-legislativas/>