

VOTO

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (Relatora):

1. Põe-se em questão na presente arguição de descumprimento de preceito fundamental a constitucionalidade do § 7º do art. 20 da Lei Orgânica do Município de Campo Grande/MS:

“Art. 20. O Poder Legislativo é exercido pela Câmara Municipal, que se compõe de representantes do povo, eleitos na forma da legislação eleitoral.

§ 1º Cada legislatura terá a duração de quatro anos.

§ 2º É de quatro anos o mandato dos vereadores, eleitos em pleito direto e simultâneo realizado em todo o País, no primeiro domingo de outubro do ano anterior ao término do mandato dos que devam suceder.

§ 3º A Câmara Municipal reunir-se-á, anualmente, na Capital do Estado, de 2 de fevereiro a 17 de julho e de 1º de agosto a 22 de dezembro, sendo que, ao início de cada Legislatura, a primeira Sessão Legislativa será instalada no dia 15 de fevereiro.

§ 4º As reuniões marcadas para essas datas serão transferidas para o primeiro dia útil subsequente, quando caírem em sábados, domingos ou feriados.

§ 5º A sessão legislativa não será interrompida sem a aprovação do projeto de lei de diretrizes orçamentárias.

§ 6º No início de cada legislatura haverá, em primeiro de janeiro, reuniões preparatórias com a finalidade de:

I - dar posse aos Vereadores diplomados;

II - eleger a Mesa que dirigirá os trabalhos nas duas sessões legislativas.

§ 7º É permitida a recondução de membro da Mesa, para o mesmo cargo, na eleição subsequente .

§ 8º O número de vereadores, respeitada a proporcionalidade constitucional, é de vinte e nove”.

O arguente pede a “interpretação conforme a Constituição ao art. 20, § 7º, da Lei Orgânica do Município de Campo Grande/MS, com a respectiva anulação da reeleição para os cargos da Mesa Diretora da Câmara Municipal de Campo Grande/MS, realizada no dia 15 de julho próximo passado, determinando-se nova eleição, vedada a participação dos atuais membros do atual biênio, para os mesmos cargos no biênio subsequente”.

Proposta de conversão do exame de cautelar em julgamento de mérito

2. A ação está instruída com as informações dos órgãos dos quais provenientes as normas impugnadas e com manifestações da Advocacia-Geral da União e da Procuradoria-Geral da República, pelo que proponho a conversão do exame do requerimento de medida cautelar em julgamento de mérito, como vem sendo adotado por este Plenário, em respeito ao princípio constitucional da duração razoável do processo. Assim, por exemplo:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI ESTADUAL 8.939/2009 DO ESTADO DA PARAÍBA. FERIADO ESTADUAL AOS BANCÁRIOS E ECONOMIÁRIOS. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA ISONOMIA. DESVIO DE FINALIDADE. INSTITUIÇÃO DE DESCANSO REMUNERADO A CATEGORIA ESPECÍFICA, SOB O PRETEXTO DE INSTITUIÇÃO DE FERIADO. OFENSA AO ART. 22, I, DA CF. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO PARA LEGISLAR SOBRE DIREITO DO TRABALHO. INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL E FORMAL RECONHECIDA. 1. Proposta de conversão de referendo de medida cautelar em julgamento definitivo de mérito, considerando a não complexidade da questão de direito em discussão e a instrução dos autos, nos termos do art. 12 da Lei 9.868/1999. 2. Instituição de “feriado” somente a bancários e economiários, sem discrimen razoável, configura ofensa ao princípio constitucional da isonomia. Inconstitucionalidade material reconhecida. 3. Lei estadual que, a pretexto de instituir feriado, concede benefício de descanso remunerado à categoria dos bancários e economiários incorre em desvio de finalidade e viola a competência privativa da União para legislar sobre direito do trabalho. Inconstitucionalidade formal reconhecida. 4. Ação direta conhecida e julgada procedente” (Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5.566/PB, Relator o Ministro Alexandre de Moraes, DJe 9.11.2018).

Legitimidade ativa do autor

3. O Partido Verde – PV é constitucionalmente legitimado para o ajuizamento da presente arguição de descumprimento de preceito fundamental (inc. VIII do art. 103 da Constituição da República e inc. I do art. 2º da Lei n. 9.882/1999).

Este Supremo Tribunal firmou jurisprudência no sentido de que partido político com representação no Congresso Nacional é legitimado universal para a propositura de ações do controle abstrato de constitucionalidade, dispensando-se análise e conclusão sobre o nexo de pertinência temática entre as finalidades estatutárias e o pedido (ADI n. 1.096/MC, Relator o Ministro Celso de Mello, DJ 22.9.1995, e ADI n. 1.963, Relator o Ministro Maurício Corrêa, DJ 7.5.1999).

Cabimento da arguição de descumprimento de preceito fundamental

4. Quanto ao cabimento da presente arguição de descumprimento de preceito fundamental, é de se atentar ao disposto no § 1º do art. 102 da Constituição da República:

“Art. 102. Compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição, cabendo-lhe: (...)

§ 1º A arguição de descumprimento de preceito fundamental, decorrente desta Constituição, será apreciada pelo Supremo Tribunal Federal, na forma da lei”.

Nos termos do *caput* do art. 1º da Lei n. 9.882/1999, o objetivo da arguição de descumprimento de preceito fundamental é *“evitar ou reparar lesão a preceito fundamental, resultante de ato do Poder Público”*.

No inc. I do parágrafo único daquele mesmo dispositivo da Lei n. 9.882 /1999 se estabelece ser também cabível a arguição de descumprimento de preceito fundamental *“quando for relevante o fundamento da controvérsia constitucional sobre lei ou ato normativo federal, estadual ou municipal, incluídos os anteriores à Constituição”*.

Cabível, pois, a arguição de descumprimento de preceito fundamental contra norma e ato municipal, como se tem na espécie, por se demonstrar a necessidade de solução de controvérsia constitucional sobre a possibilidade de reeleição, nos mesmos cargos, de integrantes de mesa diretora de Câmara Municipal.

Mérito

5. Este Supremo Tribunal, ao julgar a Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 6.524 (Relator o Ministro Gilmar Mendes, DJe de 6.4.2021), concluiu pela impossibilidade de recondução de membro da Mesa da Câmara dos Deputados ou do Senado para cargo idêntico, salvo no cenário de nova legislatura. Tem-se na ementa do julgado:

“ 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”.

Em meu voto, naquele julgamento, acentuei que, *“na elaboração de seus regimentos internos, a Câmara dos Deputados e o Senado Federal submetem-se às normas constitucionais. Assim, as normas regimentais, de natureza infraconstitucional, se contrariarem a Constituição da República, podem ter sua inconstitucionalidade declarada pelo Poder Judiciário”.* Ressaltei que a Constituição da República proíbe claramente a reeleição de membro de Mesa das Casas do Congresso Nacional e que “a alternância no poder e a renovação política prestigiam o princípio republicano”.

6. A controvérsia constitucional apresentada nesta arguição está em saber, como sustenta o autor, se o entendimento firmado no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 6.524 seria extensível, pela adoção do critério interpretativa baseado na simetria, às Câmaras municipais.

Na espécie, pela Lei Orgânica de Campo Grande/MS, autoriza-se a reeleição de integrante da Mesa da Câmara Municipal para o mesmo cargo na eleição subsequente.

Com base nessa norma, em 15.6.2021, os membros da mesa diretora (biênio 2021-2022) foram reconduzidos nos cargos do biênio 2023/2024 da atual legislatura.

7. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal consolidou-se no sentido de que a determinação do § 4º do art. 57 da Constituição da República não é de reprodução obrigatória nos Estados, podendo as respectivas Constituições prever a reeleição dos membros das mesas das assembleias estaduais: ADI n. 793/RO, Relator o Ministro Carlos Velloso, Plenário, DJ 16.5.1997; ADI n. 792/RJ, Relator o Ministro Moreira Alves, Plenário, DJ 20.4.2001, ADI n. 2.262-MC/MA, Relator o Ministro Nelson Jobim, DJ 1º.8.2003.

Conquanto não se tenha examinado, no julgamento daquela Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 6.524 a legitimidade jurídica da recondução de deputados estaduais e vereadores nas mesas de suas casas

legislativas, aquele julgado conduziu à releitura da matéria à luz dos princípios republicano e democrático, normas estruturantes do Estado brasileiro.

Assim, ao apreciar as Ações Diretas de Inconstitucionalidade ns. 6.707, 6.684, 6.709 e 6.710 (Redator para acórdão o Ministro Gilmar Mendes, julgamentos de 21.9.2021), este Supremo Tribunal estabeleceu interpretação conforme à Constituição a normas do Espírito Santo, Tocantins e Sergipe, pelas quais se autorizava a reeleição de membros das mesas diretoras das Assembleias Legislativas, fixando-se as seguintes teses: “(i) a eleição dos membros das Mesas das Assembleias Legislativas estaduais deve observar o limite de uma única reeleição ou recondução, limite cuja observância independe de os mandados consecutivos referirem-se à mesma legislatura; (ii) a vedação à reeleição ou recondução aplica-se somente para o mesmo cargo da mesa diretora, não impedindo que membro da mesa anterior se mantenha no órgão de direção, desde que em cargo distinto; e (iii) o limite de uma única reeleição ou recondução, acima veiculado, deve orientar a formação das Mesas das Assembleias Legislativas que foram eleitas após a publicação do acórdão da ADI 6.524, mantendo-se inalterados os atos anteriores”.

Como acentuado pelo Ministro Gilmar Mendes em seu voto, *“ainda que observada a relativa autonomia das Casas legislativas estaduais para reger o processo eletivo para Mesa diretora, esse campo jurídico é estreitado por outros princípios constitucionais, que exigem o implemento de mecanismos que impeçam resultados inconstitucionais às deliberações regionais, especialmente a perpetuidade do exercício do poder”*. Realçou então:

“(…) a afirmação do princípio republicano, no que assentada a alternância de poder e a temporariedade dos mandatos, reconhecida à unanimidade pelo colegiado, impõe o estabelecimento de limite objetivo à reeleição de membros da Mesa, conforme por mim sugerido no julgamento da ADI 6.524.

Naquela oportunidade, aponte que, consideradas as especificidades dos órgãos de direção do Poder Legislativo, um caminho promissor a ser trilhado na busca por critério objetivo é aquele que valoriza o impacto sistêmico promovido pela inserção do instituto da reeleição em nosso ordenamento, pela Emenda Constitucional 16/1997.

O redimensionamento que a EC 16/1997 causou no princípio republicano serve ao equacionamento da questão constitucional que

ora enfrentamos ao fornecer o critério objetivo de 1 (uma) única reeleição /recondução sucessiva para o mesmo cargo da Mesa. Neste ponto, é importante salientar que esse limite à reeleição refere-se ao mesmo cargo da Mesa. É dizer, essa restrição não incide nas hipóteses em que o parlamentar concorre a cargo distinto daquele que ocupou no biênio anterior.

Essa ressalva mostra-se importante porque a vedação da recondução a qualquer cargo da Mesa poderia implicar dificuldades relevantes ao regular funcionamento da Casa, inclusive sob o ângulo do princípio democrático. É que em Assembleias menores, a depender da quantidade de membros da Mesa, seria possível vislumbrar cenário no qual o impedimento de deputados do campo majoritário, considerada a proibição em tela, resultasse na formação da Mesa por parlamentares da minoria que em circunstâncias normais não a comporiam”.

Em 27.9.2021, este Supremo Tribunal Federal julgou parcialmente procedentes as Ações Diretas de Inconstitucionalidade ns. 6.720, 6.721 e 6.722, Relator o Ministro Roberto Barroso, e interpretou conforme à Constituição da República normas da Constituição de Alagoas, do Estado do Rio de Janeiro e de Rondônia, para admitir apenas uma reeleição dos membros das Mesas Diretoras das Assembleias Legislativas para os mesmos cargos em mandatos consecutivos.

Acentuou o Relator que “admitir que os Estados possam permitir a reeleição dos dirigentes do Poder Legislativo estadual não significa – e nem pode significar – uma autorização para reconduções sucessivas ad aeternum . A perpetuação dos presidentes das Assembleias Legislativas estaduais na direção da administração dessas casas é incompatível com os princípios republicano e democrático, que exigem a alternância de poder e a temporariedade desse tipo de mandato. Nas palavras do Ministro Celso de Mello, ‘o primado da ideia republicana (...) rejeita qualquer prática que possa monopolizar o acesso aos mandatos eletivos e patrimonializar o poder governamental, comprometendo, desse modo, a legitimidade do processo eleitoral’ (RE 158.314/PR, Rel. Min. Celso de Mello)”.

8. Pelo art. 18 da Constituição da República, “a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição”.

A autonomia política dos entes da Federação pressupõe a observância aos princípios estruturantes do Estado Democrático de Direito, de que são exemplos o republicano e o democrático, aos quais a lei orgânica municipal se submete:

“Art. 29. O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos: (...)”

Com essas premissas e tendo sido fixada por este Supremo Tribunal a impossibilidade de integrantes das Mesas das Assembleias Legislativas serem reeleitos mais de uma vez, sucessivamente, para cargos idênticos, em atenção aos princípios constitucionais fundamentais da República e da Democracia, não vejo como chegar-se a conclusão diferente e permitir-se aplicação diversa de norma às Câmaras Municipais. Há de se adotar a mesma interpretação às normas municipais, tendo-se presente a imperiosidade de observância, por todos entes políticos, dos princípios democráticos e republicanos.

9. Na espécie, no § 7º do art. 20 da Lei Orgânica de Campo Grande/MS se permite *“a recondução de membro da Mesa, para o mesmo cargo, na eleição subsequente”*.

Com base no preceito normativo, os membros da Mesa da Câmara Municipal no biênio 2021-2022 foram, em 15.7.2021, reeleitos para os mesmos cargos no biênio 2023-2024 da atual legislatura.

Não há, portanto, mácula de inconstitucionalidade no ato de recondução, impugnado na presente arguição de descumprimento de preceito fundamental, desde que não se tenha, quanto a algum dos eleitos, a vedação assentada desde o julgamento, por este Supremo Tribunal, da ação direta de inconstitucionalidade n. 6.524.

A reeleição dos atuais membros da Mesa da Câmara Municipal realizou-se em 15.7.2021, é dizer, depois da data de publicação do acórdão proferido na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 6.524 (DJe de 6.4.2021), marco temporal definido no julgamento das Ações Diretas de Inconstitucionalidade ns. 6.707, 6.684, 6.709 e 6.710 (Redator para acórdão o

Ministro Gilmar Mendes) para a observância da jurisprudência sobre o limite de única recondução sucessiva para o mesmo cargo da mesa diretora.

10. Pelo exposto, converto o julgamento da cautelar em definitivo de mérito e voto pela procedência parcial da presente arguição de descumprimento de preceito fundamental para fixar interpretação conforme a Constituição da República ao § 7º do art. 20 da Lei Orgânica de Campo Grande/MS, para permitir apenas uma reeleição, de maneira consecutiva, dos membros da Mesa Diretora da Câmara Municipal para os mesmos cargos.

Plenário Virtual - minuta de voto - 12/11/2017 00:00