



## SENADO FEDERAL

Advocacia

Núcleo de Assessoramento e Estudos Técnicos – NASSET

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES, RELATOR DA  
AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N. 6.524 DO SUPREMO  
TRIBUNAL FEDERAL.**

Processo: **ADI 6.524**  
Requerente: **PARTIDO TRABALHISTA BRASILEIRO – PTB**  
Interessados: **SENADO FEDERAL**  
**CÂMARA DOS DEPUTADOS**

*(Processo SF n. 00200.008583/2020-12)*

O **SENADO FEDERAL**, representado pela Advocacia do Senado Federal, nos termos do art. 52, inciso XIII, da Constituição, e dos arts. 230, §§ 1º e 5º, e 31 do Regulamento Administrativo do Senado Federal, instituído pela Resolução do Senado Federal n. 58, de 1972, com redação consolidada pela Resolução n. 13, de 25 de junho 2018, haja vista o Ofício n. 2406/2020, exarado por V. Exa. em 10 de agosto de 2020 a propósito de instrução, vem prestar as seguintes

### **INFORMAÇÕES**

para o julgamento da **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N. 6.524**, proposta pelo partido político **PARTIDO TRABALHISTA BRASILEIRO – PTB**.



## SENADO FEDERAL

Advocacia

Núcleo de Assessoramento e Estudos Técnicos – NASSET

### 1. DO OBJETO DA ADI.

A ação se volta contra o art. 59, *caput*, do Regimento Interno do Senado Federal – RISF (Resolução do Senado Federal n. 93, de 1970), e do art. 5º, § 1º, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados – RICD (Resolução da Câmara dos Deputados n. 17, de 1989), em razão de alegada ofensa ao art. 57, § 4º, da Constituição<sup>1</sup>, que versa sobre a recondução nas eleições das Mesas das Casas Legislativas.

Eis o conteúdo dos dispositivos impugnados:

#### **RISF**

**Art. 59.** Os membros da Mesa serão eleitos para mandato de dois anos, vedada a reeleição para o período imediatamente subsequente (Const., art. 57, § 4º).

#### **RICD**

**Art. 5º. (...) § 1º** Não se considera recondução a eleição para o mesmo cargo em legislaturas diferentes, ainda que sucessivas.

Em decisão lavrada no dia 5 de agosto de 2020, o Ministro Relator Gilmar Mendes entendeu que a matéria justifica a adoção do rito do art. 12 da Lei n. 9.868/99<sup>2</sup> e requisitou informações ao Senado Federal, no prazo legal de dez dias. A solicitação foi recebida no Senado Federal no dia 12 de agosto de 2020.

É o relatório.

---

<sup>1</sup> Art. 57. (...) § 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. (Redação dada pela EC nº 50, de 2006)

<sup>2</sup> Art. 12. Havendo pedido de medida cautelar, o relator, em face da relevância da matéria e de seu especial significado para a ordem social e a segurança jurídica, poderá, após a prestação das informações, no prazo de dez dias, e a manifestação do Advogado-Geral da União e do Procurador-Geral da República, sucessivamente, no prazo de cinco dias, submeter o processo diretamente ao Tribunal, que terá a faculdade de julgar definitivamente a ação.



## SENADO FEDERAL

Advocacia

Núcleo de Assessoramento e Estudos Técnicos – NASSET

### 2. DOS ARGUMENTOS DO REQUERENTE.

Na petição inicial da ação, o **PARTIDO TRABALHISTA BRASILEIRO – PTB** alega que as normas impugnadas contrariam: **1)** o art. 57, § 4º, da Constituição, cujo texto não faria distinções entre as “eleições imediatamente subsequentes”, sejam na mesma legislatura ou na seguinte; e **2)** os princípios democrático e republicano, bem como a suposta intenção do constituinte em vedar que minorias se perpetuem no poder.

Argumenta que o dispositivo constitucional do art. 57, § 4º, da Constituição, seria claro ao estabelecer que “*é vedada a recondução para o mesmo cargo na eleição imediatamente subsequente*” e que, nada obstante isso, o Parecer n. 555, de 1998, da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania – CCJ do Senado Federal conferiu ao referido texto constitucional do art. 57, § 4º, a interpretação de que a vedação só alcança a eleição realizada dentro da mesma legislatura, ou seja, não se considera recondução a eleição para o mesmo cargo em legislaturas diferentes, ainda que sucessivas.

Requer a concessão de medida cautelar a fim de conferir interpretação conforme à Constituição ao art. 5º, § 1º, do RICD, e ao art. 59, *caput*, do RISF, estabelecendo que a vedação constitucional à reeleição ou recondução à Mesa na eleição imediatamente subsequente se aplica nas eleições que ocorram na mesma legislatura ou em legislaturas diferentes e que seja afastada qualquer interpretação que busque ampliar o alcance do dispositivo constitucional, violando o seu núcleo protegido.

Reputa presentes o *fumus boni juris*, em razão da suposta clareza do texto constitucional, e o *periculum in mora*, uma vez que as eleições para as Mesas das Casas do Congresso Nacional ocorrerão em menos de um ano.

No mérito, pleiteia a confirmação da medida cautelar.



## SENADO FEDERAL

Advocacia

Núcleo de Assessoramento e Estudos Técnicos – NASSET

### **3. DA PRELIMINAR. DA AUSÊNCIA DE PRESSUPOSTOS DE CONSTITUIÇÃO E DE DESENVOLVIMENTO VÁLIDO E REGULAR DO PROCESSO. DO NÃO CABIMENTO DE ADI EM FACE DE DISPOSIÇÕES REGIMENTAIS. DA MATÉRIA *INTERNA CORPORIS* DO CONGRESSO NACIONAL. DA INSINDICABILIDADE POR PARTE DO PODER JUDICIÁRIO.**

Como se acaba de ver, **a questão dos atos versa sobre a interpretação dada a normas regimentais, cuja natureza *interna corporis* impede a sindicabilidade por parte do Poder Judiciário**, o que conduz à inexistência de pressupostos de constituição e de desenvolvimento válido e regular do processo, de forma que o feito deve ser extinto sem resolução de mérito, nos termos do art. 485, inciso IV, do CPC.

Como sabido, **atos *interna corporis* são todos aqueles que dizem respeito às funções e atribuições intrínsecas aos Poderes do Estado, destinados a produzir efeitos exclusivamente no âmbito da entidade onde foi editado**. Tradicionalmente, **tais atos estão imunes ao controle jurisdicional**, sobretudo quando tais normas regimentais não implicam qualquer restrição de direitos individuais (dos membros do órgão, seus servidores ou terceiros) ou **não violam a Constituição**.

**Especificamente no caso do Poder Legislativo, os *interna corporis* são, não somente os princípios e regras de processo legislativo, mas também toda a disciplina da vida parlamentar e o funcionamento da própria Casa Legislativa**, o que inclui todos os atos praticados em seu âmbito interno, inclusive o processo de escolha dos presidentes e das Mesas das Casas Legislativas que compõem o Congresso Nacional. Tais atos são de apreciação exclusiva por parte da Casa Legislativa.



## SENADO FEDERAL

Advocacia

Núcleo de Assessoramento e Estudos Técnicos – NASSET

Ratificando que eleições para as Mesas das Casas Legislativas constituem matéria *interna corporis*, convém trazer a lição clássica de Hely Lopes Meirelles<sup>3</sup>:

6.3.3. “*Interna corporis*” – **Os *interna corporis* das Câmaras também são vedados à revisão judicial comum (...). *Interna corporis* são só aquelas questões ou assuntos que entendem direta e imediatamente com a economia interna da corporação legislativa, com seus privilégios e com a formação ideológica da lei, que, por sua própria natureza, são reservados à exclusiva apreciação e deliberação do Plenário da Câmara. Tais são os atos de escolha da Mesa (eleições internas), os de verificação de poderes e incompatibilidades de seus membros (cassação de mandatos, concessão de licenças etc.) e os de utilização de suas prerrogativas institucionais (modo de funcionamento da Câmara, elaboração de regimento, constituição de comissões, organização de serviços auxiliares etc.) e a valoração das votações.** (MEIRELLES, 2010, pp. 750-751) (*grifos inseridos*)

Nesse sentido, o controle judicial não pode se estender sobre os atos de deliberação de Poder Legislativo que versem sobre sua própria organização ou, para usar as palavras de Hely Lopes Meirelles, de “economia interna”. De natureza essencialmente política, **as regras que disciplinam as eleições internas das Casas Legislativas**, portanto, **não poderiam sofrer intervenção judicial**, sob pena de violação do princípio da separação dos poderes insculpido no art. 2º da CF (“*São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário*”).

**O próprio STF tem entendimento consolidado em sua jurisprudência no sentido de não conhecer de alegações quanto à violação de normas regimentais**, como, por exemplo, no **MS n. 22.503**, cujo fragmento de ementa segue transcrito, *in verbis*:

MANDADO DE SEGURANÇA IMPETRADO CONTRA ATO DO PRESIDENTE DA CÂMARA DOS DEPUTADOS, RELATIVO À TRAMITAÇÃO DE EMENDA CONSTITUCIONAL. ALEGAÇÃO DE VIOLAÇÃO DE DIVERSAS NORMAS DO REGIMENTO INTERNO E DO ART. 60, § 5º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. PRELIMINAR:

<sup>3</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 36. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.



## SENADO FEDERAL

Advocacia

Núcleo de Assessoramento e Estudos Técnicos – NASSET

**IMPETRAÇÃO NÃO CONHECIDA QUANTO AOS FUNDAMENTOS REGIMENTAIS, POR SE TRATAR DE MATÉRIA INTERNA CORPORIS QUE SÓ PODE ENCONTRAR SOLUÇÃO NO ÂMBITO DO PODER LEGISLATIVO, NÃO SUJEITA À APRECIÇÃO DO PODER JUDICIÁRIO (...).**

(MS 22503, Rel. Min. MARCO AURÉLIO, Rel. p/ Acórdão: MAURÍCIO CORRÊA, Tribunal Pleno, julgado em 08/05/1996, DJ 06-06-1997)

A imunidade dos atos *interna corporis* do Congresso Nacional também foi reconhecida pelo STF, entre outros precedentes, no MS n. 21.754, *in verbis*:

AGRAVO REGIMENTAL. MANDADO DE SEGURANÇA. LIMINAR: (IN)DEFERIMENTO. PRELIMINAR: OBJETO DO PEDIDO. DECISÃO DO CONGRESSO NACIONAL. INTERPRETAÇÃO DO REGIMENTO INTERNO. MATÉRIA INTERNA CORPORIS. HIPÓTESE DE NÃO-CONHECIMENTO. I- O tema da cognoscibilidade do pedido precede o da apreciação do agravo regimental contra despacho concessivo de liminar, e de seu cabimento à vista da jurisprudência do Supremo. II- **A natureza interna corporis da deliberação congressional - interpretação de normas do Regimento Interno do Congresso - desautoriza a via utilizada. Cuida-se de tema imune à análise judiciária. Precedentes do STF. Inocorrência de afronta a direito subjetivo.** Agravo regimental parcialmente conhecido e provido, levando ao não-conhecimento do mandado de segurança.

(MS 21754 AgR, Rel. Min. MARCO AURÉLIO, Rel. p/ Acórdão: FRANCISCO REZEK, Tribunal Pleno, j. em 07/10/1993, DJ 21-02-1997)

Ora, o entendimento que vale para o controle difuso de constitucionalidade – a partir da impetração de mandado de segurança pelo parlamentar para proteger o direito líquido e certo ao devido processo legislativo constitucional – também deve valer no âmbito do controle concentrado de constitucionalidade, em que se pretende questionar a validade das disposições regimentais em abstrato. Portanto, não é possível conhecer da impugnação de regras regimentais no presente caso.

De fato, a **ADI não se revela instrumento hábil ao controle da constitucionalidade de atos normativos de caráter *interna corporis*, na medida em que consubstanciam atos de mera administração legislativa**, cujo âmbito de incidência é estritamente interno e meramente regulamentar. Não há como admitir a



## SENADO FEDERAL

Advocacia

Núcleo de Assessoramento e Estudos Técnicos – NASSET

instauração da jurisdição constitucional concentrada quando o objeto da impugnação *in abstracto* é ato que não se reveste da qualificação de “**ato normativo geral**”, exigida para o controle concentrado de constitucionalidade. **Como os regimentos internos têm eficácia apenas no âmbito das respectivas Casas Legislativas, isso lhes retira o caráter de generalidade necessário para o controle via ADI.**

Em diversas outras ocasiões, o STF já reconheceu que as matérias *interna corporis* se resolvem exclusivamente no âmbito do Poder Legislativo, sendo vedada sua apreciação pelo Poder Judiciário. Nesse sentido, por exemplo, citem-se o MS n. 20.464<sup>4</sup>, n. 20.247<sup>5</sup>, n. 20.471<sup>6</sup>, n. 20.509<sup>7</sup>, entre diversos outros casos.

---

<sup>4</sup> - Emenda constitucional. Inclusão na ordem do dia. Ato do presidente do Congresso Nacional. - Projeto de emenda à constituição, seguida de proposta da maioria absoluta dos membros da Câmara dos Deputados, no sentido de que a matéria relativa à instituição de eleições diretas para presidente e vice-presidente da República, rejeitada na atual sessão legislativa, seja incluída na ordem do dia na mesma sessão. Ato do presidente do Congresso Nacional reconhecendo que a emenda constitucional está em condições de ser submetida ao plenário, e o será, oportunamente, a juízo da presidência ou de conformidade com acordo de lideranças, "ex vi" de normas regimentais. Matéria "*interna corporis*" "que se resolve, exclusivamente, no âmbito do poder legislativo, sendo vedada sua apreciação pelo Judiciário" (RTJ 102/27). Mandado de segurança não conhecido.

(MS 20464, Rel. Min. SOARES MUNOZ, Tribunal Pleno, julgado em 31/10/1984, DJ 07-12-1984)

<sup>5</sup> Mandado de segurança contra ato do presidente do Senado, que, na presidência da sessão do Congresso Nacional, indeferiu requerimento de anexação de projeto de emenda constitucional por entender inexistir, no caso, analogia ou conexão. - Trata-se de questão "*interna corporis*" que se resolve, exclusivamente, no âmbito do poder legislativo, sendo vedada sua apreciação pelo Judiciário. Mandado de segurança indeferido.

(MS 20247, Rel. Min. MOREIRA ALVES, Tribunal Pleno, julgado em 18/09/1980, DJ 21-11-1980)

<sup>6</sup> - Mandado de segurança. Processo legislativo no Congresso Nacional. *Interna corporis*. Matéria relativa à interpretação, pelo presidente do Congresso Nacional, de normas de regimento legislativo é imune a crítica judiciária, circunscrevendo-se no domínio *interna corporis*. Pedido de segurança não conhecido.

(MS 20471, Rel. Min. FRANCISCO REZEK, Tribunal Pleno, julgado em 19/12/1984, DJ 22-02-1985)

<sup>7</sup> - Mandado de segurança contra deliberações do presidente da Câmara dos Deputados, relativas à composição de comissões e a distribuição de tempo para comunicações em plenário, atendendo a parlamentares fundadores de partido político ainda não registrado. Atos *interna corporis*, proferidos nos limites da competência da autoridade dada como coatora, com eficácia interna, ligados à continuidade e disciplina dos trabalhos, sem que se alegue preterição de formalidade, atacando-se, ao invés, o mérito da interpretação do regimento, matéria em cujo exame não cabe ao Judiciário ingressar. Mandado de segurança de que não se conhece.

(MS 20509, Rel. Min. OCTAVIO GALLOTTI, Tribunal Pleno, julgado em 16/10/1985, DJ 14-11-1985)



## SENADO FEDERAL

Advocacia

Núcleo de Assessoramento e Estudos Técnicos – NASSET

**Especificamente em matéria de eleição do Presidente da Câmara dos Deputados, inclusive, o próprio STF já reconheceu que essa é matéria *interna corporis*, conforme se depreende do MS n. 34.574**, cuja fundamentação foi reproduzida nos demais *writs* impetrados contra a candidatura do Deputado Federal Rodrigo Maia (MS n. 34.599, 34.602, 34.603).

Confira-se a ementa do referido *decisum*:

1. O pedido: **impugnação à candidatura** do Deputado Rodrigo Maia à **Presidência da Câmara dos Deputados**. 2. **O exame da possibilidade de nova candidatura, para o mesmo cargo da Mesa Diretora, daquele que foi eleito para exercer mandato em caráter residual (“mandato-tampão”): a deferência do Poder Judiciário quanto às escolhas políticas das Casas Legislativas como expressão concreta da separação de poderes e a insindicabilidade jurisdicional dos atos “interna corporis” emanados do Parlamento**. 3. Possibilidade de julgamento monocrático da ação mandamental pelo próprio Relator da causa. Legitimidade constitucional desse poder processual do Relator. Inexistência de ofensa ao postulado da colegialidade. Precedentes. Mandado de segurança de que não se conhece.

Em síntese, após negar o pedido de medida cautelar, o Ministro Celso de Mello não conheceu da impetração, justamente sob o argumento de que a questão se tratava de matéria *interna corporis*.

**Dada a similitude das questões postas em discussão – interpretação das normas regimentais que disciplinam a eleição para a Mesa de Casa Legislativa do Congresso Nacional –, impõe-se a adoção do mesmo entendimento do MS n. 34.574 ao caso em tela como *leading case*.**

Em definitivo, portanto, **não há previsão legal para que os regimentos internos das Casas Legislativas que compõem o Congresso Nacional possam ser atacados via controle concentrado de constitucionalidade**. Além disso, **o STF já entendeu que as eleições internas para as Mesas do Parlamento são assunto *interna corporis*, imunes ao controle pelo Poder Judiciário**. Assim, diante do não cabimento





## SENADO FEDERAL

Advocacia

Núcleo de Assessoramento e Estudos Técnicos – NASSET

de ADI para a hipótese, faltam pressupostos de constituição e de desenvolvimento válido e regular do processo, de forma que o feito deve ser extinto sem resolução de mérito, nos termos do art. 485, inciso IV, do CPC.

#### **4. DA PRELIMINAR. DA AUSÊNCIA DE PRESSUPOSTOS DE CONSTITUIÇÃO E DE DESENVOLVIMENTO VÁLIDO E REGULAR DO PROCESSO. DO NÃO CABIMENTO DE ADI EM FACE DE INTERPRETAÇÃO CONSTITUCIONAL LEGISLATIVA – ISTO É, DA INTERPRETAÇÃO LEVADA A CABO PELO PODER LEGISLATIVO – COM VALIDADE MERAMENTE INTERNA, NO ÂMBITO DA CASA LEGISLATIVA.**

Seguindo a mesma linha de raciocínio da preliminar anterior, cumpre insistir na falta de cabimento de controle de constitucionalidade em face de razoável interpretação constitucional legislativa – isto é, levada a cabo pelo Poder Legislativo – quanto à norma constitucional, especialmente quando sua formulação textual a comporta, dada a ambiguidade existente no texto do art. 57, § 4º, da Constituição. O presente ponto será retomado mais adiante.

Nesse sentido, como amplamente consolidado no âmbito da jurisprudência do STF, a **decisão que deu razoável interpretação à lei não é apta a abrir a instância última da discussão constitucional**. Sobre o ponto, vejam-se os enunciados da Súmula de Jurisprudência dessa Corte:

##### **Súmula 636**

Não cabe recurso extraordinário por contrariedade ao princípio constitucional da legalidade, quando a sua verificação pressuponha rever a interpretação dada a normas infraconstitucionais pela decisão recorrida.



## SENADO FEDERAL

Advocacia

Núcleo de Assessoramento e Estudos Técnicos – NASSET

### **Súmula 400**

Decisão que deu razoável interpretação à lei, ainda que não seja a melhor, não autoriza recurso extraordinário pela letra “a” do art. 101, III, da Constituição Federal.

### **Súmula 285**

Não sendo razoável a arguição de inconstitucionalidade, não se conhece do recurso extraordinário fundado na letra “c” do art. 101, III, da Constituição Federal.

**Os entendimentos acima, aplicados para a admissibilidade do recurso extraordinário, igualmente devem ter aplicação analógica como requisito para a admissibilidade do controle concentrado de constitucionalidade, ainda mais pela via da ADI, a mais importante dentre as espécies de processos de jurisdição constitucional.**

Por esse raciocínio, a inauguração do controle de constitucionalidade é medida extraordinária, destinada a remediar apenas as situações em que se detectam disfuncionalidades graves, que efetivamente perturbem a ordem constitucional, e somente pode se dar nos casos excepcionalíssimos e constitucionalmente permitidos, o que não ocorre na presente ação.

**O caso em tela envolve interpretação de norma constitucional, que, além de razoável (como será visto na próxima seção), tem eficácia meramente interna, valendo apenas dentro das próprias Casas Legislativas, sem alcance amplo nem potencial para macular direitos subjetivos de estatura constitucional dos cidadãos.**

Como visto, tal interpretação quanto ao sentido do art. 57, § 4º, da Constituição, está assentada, na Câmara dos Deputados, no art. 5º, § 1º, do RICD, e, no Senado Federal, por intermédio do Parecer n. 555, de 1998, da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania – CCJ. Mais ninguém além dos parlamentares é alcançado pelas disposições em questão. Além disso, longe de restringir direitos, a



## SENADO FEDERAL

Advocacia

Núcleo de Assessoramento e Estudos Técnicos – NASSET

interpretação assegura maior competitividade nos pleitos para os cargos diretivos das Casas Legislativas.

**Está em questão apenas a capacidade eleitoral passiva dos próprios parlamentares dentro do Parlamento, isto é, o direito dos congressistas de participarem das eleições para a Mesa respectiva, uma espécie de direito político em segundo grau (porquanto pertença apenas aos próprios congressistas, anteriormente eleitos).**

Nesse ponto, pelo princípio da universalidade aplicável em matéria de elegibilidade eleitoral, deve-se conceder a qualquer parlamentar o direito de ser eleito, exceto diante das situações de inelegibilidade, as quais devem ser interpretadas restritivamente. Isso porque, em uma democracia, deve-se evitar ao máximo restrições que possam prejudicar a livre escolha dos eleitores, que, no caso, serão os próprios parlamentares, sobretudo os não candidatos no pleito. O presente ponto será retomado mais adiante.

**Como se vê, não há previsão legal para que a interpretação razoável dada a normas infraconstitucionais (regimentos internos) no âmbito do Poder Legislativo possa ser atacada via controle concentrado de constitucionalidade.**

O § 4º do art. 57 da Constituição Federal comporta interpretação literal, sistemática e teleológica que permite afastar algumas situações do alcance de sua proibição, até por se tratar de norma restritiva de direitos, como já feito pelas Casas Legislativas em hipóteses chanceladas pelo Supremo Tribunal Federal, a demonstrar o não cabimento da presente ADI, tendo em vista a competência privativa do Poder Legislativo de dispor sobre sua organização (art. 51, III, e art. 52, XIII, da CF), e, conseqüentemente, definir a interpretação que a Casa Legislativa entenda mais adequada, por meio de deliberação soberana do seu Plenário, em atenção ao princípio da harmonia e separação dos poderes.



## SENADO FEDERAL

Advocacia

Núcleo de Assessoramento e Estudos Técnicos – NASSET

Assim, diante do não cabimento de ADI para a hipótese, faltam pressupostos de constituição e de desenvolvimento válido e regular do processo, de forma que o feito deve ser extinto sem resolução de mérito, nos termos do art. 485, inciso IV, do CPC.

### **5. DO MÉRITO. DA CONSTITUCIONALIDADE DA INTERPRETAÇÃO CONSTITUCIONAL LEGISLATIVA REALIZADA QUANTO AO ART. 57, § 4º, DA CF. DA CHANCELA JÁ DADA POR ILUSTRES JURISTAS E PELO PRÓPRIO STF.**

Acaso eventualmente venham a ser superadas as preliminares anteriores, no mérito, cumpre defender a constitucionalidade da interpretação legislativa conferida ao art. 57, § 4º, da Constituição. Eis o conteúdo do dispositivo em questão:

**Art. 57. (...)**

§ 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.**

A atual redação desse dispositivo foi dada pela EC n. 50/2006, cujo propósito foi o de promover mera alteração de redação para que o período do mandato fosse grafado também por algarismo arábico e não apenas por extenso. Assim, conforme os documentos legislativos<sup>8</sup>, não se pretendeu alterar quaisquer dos âmbitos de validade da norma jurídica, que permaneceu a mesma, ou seja, a rigor, trata-se da mesma norma constitucional originária.

---

<sup>8</sup> Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=4787029&ts=1594016407583&disposition=inline>



## SENADO FEDERAL

Advocacia

Núcleo de Assessoramento e Estudos Técnicos – NASSET

Nesse sentido, para que não parem quaisquer dúvidas sobre as intenções e os objetivos do legislador constituinte reformador, confira-se o fragmento do parecer lavrado pela CCJ do Senado Federal<sup>9</sup> em relação à Proposta de Emenda à Constituição aprovada e promulgada como a EC n. 50/2006, a seguir transcrito:

Trata-se da Proposta de Emenda à Constituição no 8, de 2006, da Câmara dos Deputados, que modifica o art. 57 da Constituição Federal. As alterações propostas são as que passamos a relatar. Inicialmente, altera-se o caput do art. 57 para estabelecer que a sessão legislativa ordinária anual realizar-se-á de 2 de fevereiro a 17 de julho e de 1º de agosto a 22 de dezembro (atualmente realiza-se de 15 de fevereiro a 30 de junho e de 1º de agosto a 15 de dezembro).

A seguir procede-se a uma **pequena alteração de redação no § 4º do artigo em questão para que o período de mandato das Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado seja grafado também com o algarismo (2 anos). Hoje, a redação é apenas por extenso (dois anos).** (Sem grifos no original)

Já entendeu o STF que tal **art. 57, § 4º, da Constituição, não é de reprodução obrigatória nas Constituições dos Estados-membros, conforme a ADI n. 793<sup>10</sup>**, sob o argumento de que a referida norma constitucional **não representa um princípio constitucional estabelecido**. O mesmo entendimento foi reiterado em outras

<sup>9</sup> Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=4787029&ts=1594016407583&disposition=inline>

<sup>10</sup> 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. (ADI 793, Rel. Min. CARLOS VELLOSO, Tribunal Pleno, julgado em 03/04/1997, DJ 16-05-1997)



## SENADO FEDERAL

Advocacia

Núcleo de Assessoramento e Estudos Técnicos – NASSET

ocasiões (ADI n. 792, 1.528, 2.371). Assim, fora do plano federal, há margem para decisão em sentido diverso do estabelecido na Constituição.

**Como já foi possível notar, dentro das Casas Legislativas do Congresso Nacional, consolidou-se a interpretação de que a vedação desse art. 57, § 4º, da Constituição, só alcança a eleição realizada dentro da mesma legislatura, ou seja, não se considera recondução a eleição para o mesmo cargo em legislaturas diferentes, ainda que sucessivas.** Assim, a norma constitucional não vedaria a eleição para o 3º e 4º anos da legislatura X e, na sequência, a eleição para o 1º e 2º anos da legislatura X+1.

Inclusive, como já visto, essa interpretação foi expressamente consignada no RICD, art. 5º, § 1º, cuja aprovação ocorreu em 1989, já na ordem constitucional vigente.

No âmbito do Senado Federal, cujo regimento interno é de 1970, tal interpretação ficou por conta do **Parecer n. 555, de 1998, da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania – CCJ.**

Em resumo, após um resgate histórico sobre a eleição dos membros das mesas das Casas do Congresso Nacional desde a Constituição Imperial de 1824 até a atual, tal opinativo conclui que **a expressão “eleição imediatamente subsequente” do art. 57, § 4º, não deve ser lida de maneira isolada, mas sim com referência ao trecho da mesma norma que prevê a eleição “no primeiro ano da legislatura”.**

Dessa forma, segundo a interpretação adotada pelo aludido Parecer da CCJ do Senado Federal, diante da passagem de uma legislatura para outra, está-se diante de “nova eleição”, mas não propriamente de “reeleição”, o que permitiria aos eleitos no 3º ano da legislatura serem reconduzidos na eleição seguinte.

Além disso, o parecer fundamenta que **as restrições de direitos, em especial as inelegibilidades, devem ser interpretadas restritivamente.**



## SENADO FEDERAL

Advocacia

Núcleo de Assessoramento e Estudos Técnicos – NASSET

Por fim, argumenta o advento da EC n. 16/1997, que inseriu no art. 14, § 5º, da CF a possibilidade de reeleição para os chefes do Poder Executivo, indo ao encontro da interpretação legislativa sustentada para o art. 57, § 4º, da CF, e art. 59, *caput*, do RISF.

Nesse ponto, o parecer resgata o entendimento de Geraldo Ataliba no sentido de que a função de membro das Mesas das Casas Legislativas é função de natureza executiva, consistente na função de direção, supervisão, polícia, administração e execução. Ou seja, embora dentro do Poder Legislativo, não é função legislativa, mas sim função executiva e administrativa. Então, arremata o Parecer n. 555, de 1998, da CCJ do Senado Federal:

61. Com efeito, como sabemos, a Emenda Constitucional n. 16, de 1997, inscreveu em nosso Direito Constitucional a possibilidade de reeleição para os Chefes do Poder Executivo, afastando a cláusula da inelegibilidade que sempre vigorou em nossa República.

62. Ora, se, como ensinou Geraldo Ataliba, o critério informativo do procedimento hermenêutico a ser adotado há de ser consentâneo com a diretriz traçada, uma vez que o nosso sistema republicano não mais impede a reeleição dos titulares do Poder Executivo, não há mais razão doutrinária que vede a possibilidade de reeleição de membro da Mesa de Casa Legislativa, pois “a função de membro das Mesas das Casas Legislativas é função de natureza executiva. Não é função legislativa. É função de direção, supervisão, polícia, administração e execução. Em tudo e por tudo, se afigura função executiva e administrativa”.

63. Dessa forma, com a Emenda n. 16/97, o sentido inverso a que fazia referência Geraldo Ataliba (cf. item 59), por assim dizer, se inverteu, ou seja, ainda nas palavras do saudoso Mestre, se é sabido que os preceitos contidos na Constituição não podem ser interpretados de modo que contrarie a direção por eles apontada, uma vez que o preceito constitucional da irreelegibilidade cedeu lugar ao preceito da reelegibilidade das funções executivas e, de outra parte, como a função de membro das Mesas das Casas Legislativas é função de natureza executiva, é lícito concluir que não cabe mais esgrimir o argumento da irreelegibilidade das funções executivas como impedimento à reeleição para a Mesa da Casa Legislativa. *Contrario sensu*, o preceito da reelegibilidade daquelas – agora vigorando – labora em prol da reelegibilidade para essa última.



## SENADO FEDERAL

Advocacia

Núcleo de Assessoramento e Estudos Técnicos – NASSET

Como se vê, o entendimento mostra-se heterodoxo apenas na aparência, nada existindo nele de absurdo, pelo contrário. Tanto, que **a interpretação constitucional legislativa em comento conta com a concordância de grandes doutrinadores, como Michel Temer<sup>11</sup>, Celso Bastos<sup>12</sup>**, entre outros.

Inclusive, o próprio Ministro Gilmar Mendes, em livro escrito em coautoria com Paulo Gustavo Gonet Branco, adota o entendimento subjacente à interpretação em comento no que diz respeito à existência de funções típicas e atípicas dentro de cada Poder. Desse modo, **os cargos das Mesas do Parlamento desempenhariam indiscutível função atípica de execução dentro do Poder Legislativo**. Confira-se a lição do Ministro Gilmar Mendes e de Paulo Gustavo Gonet Branco<sup>13</sup>:

No quadro de divisão de funções entre os Poderes da República, tocam ao Legislativo as tarefas precípua de legislar e de fiscalizar. O Poder Legislativo, porém, de modo não típico, também exerce funções de administrar (ao prover cargos da sua estrutura ou atuar o poder de polícia, p. ex.) e de julgar (o Senado processa e julga, por crimes de responsabilidade, o Presidente da República e o Vice-Presidente da República, bem como os Ministros de Estado e os Comandantes das três Forças Armadas, nos crimes de mesma natureza conexos com os praticados pelo Chefe do Executivo; também processa e julga, por crimes de responsabilidade, os Ministros do Supremo Tribunal Federal, os membros dos Conselhos Nacionais da Justiça e do Ministério Público, o Procurador-Geral da República e o Advogado-Geral da União). (MENDES; BRANCO, 2020, p. 993)

Além do suporte doutrinário já mencionado, a leitura atenta do texto constitucional corrobora o acerto e a legitimidade da opção interpretativa adotada no Poder Legislativo.

Isso porque **a interpretação legislativa em comento também se mostra mais consentânea com a disciplina que a Constituição de 1988 estabeleceu,**

<sup>11</sup> Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniaofz14129809.htm>

<sup>12</sup> Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniaofz05129810.htm>

<sup>13</sup> MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 15. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2020.





## SENADO FEDERAL

Advocacia

Núcleo de Assessoramento e Estudos Técnicos – NASSET

**sobretudo após a EC n. 16/97, quanto à reeleição dos chefes dos demais Poderes**, como se passa a explicar na sequência, após um breve apanhado de como se dá a reeleição em cada um dos Poderes da República.

Especificamente **no que diz respeito ao Poder Judiciário**, por exemplo, a Constituição, no art. 96, inciso I, alínea *a*, **deixou de trazer qualquer comando** sobre a reeleição nos tribunais<sup>14</sup>.

No âmbito do STF, seu próprio Regimento Interno, art. 12, vedou a reeleição do presidente e do vice para o período imediato<sup>15</sup>. E a atual regra da Lei Complementar – LC n. 35/1979 (Lei Orgânica da Magistratura Nacional – LOMAN), art. 102, também veda a reeleição<sup>16</sup>. No entanto, **eventual disciplina em sentido contrário (admitindo a reeleição no âmbito dos tribunais) não violaria a Constituição, que assim deu plena independência ao Poder Judiciário** nesse ponto.

Por seu turno, quanto ao Poder Executivo, a Constituição trouxe, em seu texto originário, a inelegibilidade dos chefes do Poder Executivo para novo sufrágio em período imediatamente subsequente. Somente **com o advento da EC n. 16/1997, inseriu-se a possibilidade de reeleição, com a atual redação dada ao art. 14, § 5º, da**

---

<sup>14</sup> Art. 96. Compete privativamente:

I - aos tribunais:

a) eleger seus órgãos diretivos e elaborar seus regimentos internos, com observância das normas de processo e das garantias processuais das partes, dispondo sobre a competência e o funcionamento dos respectivos órgãos jurisdicionais e administrativos;

<sup>15</sup> Art. 12. O Presidente e o Vice-Presidente têm mandato por dois anos, vedada a reeleição para o período imediato.

<sup>16</sup> Art. 102. Os Tribunais, pela maioria dos seus membros efetivos, por votação secreta, elegerão dentre seus Juízes mais antigos, em número correspondente ao dos cargos de direção, os titulares destes, com mandato por dois anos, proibida a reeleição. Quem tiver exercido quaisquer cargos de direção por quatro anos, ou o de Presidente, não figurará mais entre os elegíveis, até que se esgotem todos os nomes, na ordem de antigüidade. É obrigatória a aceitação do cargo, salvo recusa manifestada e aceita antes da eleição.



## SENADO FEDERAL

Advocacia

Núcleo de Assessoramento e Estudos Técnicos – NASSET

**Constituição**<sup>17</sup>. Dessa forma, a reeleição para um único período subsequente está expressamente autorizada no texto constitucional para os cargos executivos.

Nesse contexto, após a aprovação da aludida Emenda Constitucional pelo Congresso Nacional, seria possível conceber a ocorrência de uma antinomia entre as normas do art. 57, § 4º, e do art. 14, § 5º, do texto constitucional, dada a existência de comandos contraditórios (modalidades deônticas diferentes) para disciplinar o mesmo fato.

Como sabido, esse tipo de antinomia se resolve por intermédio do critério cronológico, ou seja, a partir da prevalência da lei posterior. Aqui, deve-se considerar a “irrelevância”, por assim dizer, da EC n. 50/2006, porquanto tenha mantido a norma originária do art. 57, § 4º, na linha do já explicado acima. Dessa forma, aplicado o brocardo *lex posterior derogat priori* – previsto no art. 2º, § 1º, da LINDB<sup>18</sup> –, afigura-se plenamente possível afirmar que o referido art. 14, § 5º, da Constituição, deve prevalecer como norma aplicável também às eleições internas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, porquanto se tratam de cargos com função de natureza executiva, na linha da já citada lição de Geraldo Ataliba, do Ministro Gilmar Mendes e de Paulo Gustavo Gonet Branco.

Com razão, pelos princípios da unidade e da harmonização da Constituição, a interpretação constitucional deve evitar incorrer em contradições entre suas normas, sendo **obrigação do intérprete adotar soluções que considerem a Constituição de forma global, como um sistema unitário** e, além disso, coordenado, **exigindo-se que os bens jurídicos constitucionalmente protegidos coexistam ao mesmo tempo**, ou

---

<sup>17</sup> Art. 14. (...) § 5º O Presidente da República, os Governadores de Estado e do Distrito Federal, os Prefeitos e quem os houver sucedido, ou substituído no curso dos mandatos poderão ser reeleitos para um único período subsequente. (*Redação dada pela EC nº 16, de 1997*)

<sup>18</sup> Art. 2º (...) § 1º A lei posterior revoga a anterior quando expressamente o declare, quando seja com ela incompatível ou quando regule inteiramente a matéria de que tratava a lei anterior.



## SENADO FEDERAL

Advocacia

Núcleo de Assessoramento e Estudos Técnicos – NASSET

seja, sem que alguns bens e valores constitucionais prevaleçam sobre outros, evitando o sacrifício total de uns em relação a outros. Por outra importante diretriz hermenêutica, o “princípio da justiça”, determina-se a impossibilidade de interpretações que subvertam ou perturbem o esquema organizativo-funcional estabelecido na própria Constituição.

Além disso, **impõe-se a adoção da moderna teoria da tripartição dos poderes, pela qual todos os poderes exercem funções próprias e impróprias, sendo inegável que as Mesas Diretoras das Casas Legislativas exercem a função imprópria de execução dentro do Poder Legislativo**, sendo natural e lógico que as disposições constitucionais do Poder Executivo (art. 14, § 5º, da Constituição) sejam também aplicáveis às Mesas Diretoras da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. **Se no Poder Executivo se admite a reeleição, também na função executiva atípica dentro do Poder Legislativo deve-se permitir a reeleição.**

**Longe de prejudicar, a interpretação constitucional legislativa em comento favorece a uma maior competitividade no processo eleitoral parlamentar, pois, na prática, oportuniza que mais candidatos possam se apresentar ao escrutínio de seus pares** na escolha dos ocupantes dos cargos diretivos das respectivas Casas Legislativas, aumentando a legitimidade do escrutínio. Isso, de forma análoga à permissão existente para o Poder Executivo, nos termos do art. 14, § 5º, da Constituição, na atual redação dada pela EC n. 16/1997, aprovada pelo Congresso Nacional.

Portanto, mostra-se correta a postura do Poder Legislativo, considerando o que diz o art. 57, § 4º, da Constituição. Como já adiantado, a interpretação constitucional legislativa desse texto está assentada pelo RICD desde 1989 e, pela CCJ do Senado, desde 1998.

Passados dez anos da consolidação dessa interpretação, em 2008, surgiu nova dúvida: o presidente da Casa Legislativa que assume para cumprir mandato-tampão pode ser reeleito? Era o caso do então Presidente do Senado Federal Garibaldi Alves



## SENADO FEDERAL

Advocacia

Núcleo de Assessoramento e Estudos Técnicos – NASSET

Filho, que fora eleito em dezembro de 2007, após a renúncia do Senador Renan Calheiros para finalizar o biênio 2007-2008.

Respondendo a tal indagação, o **então advogado Luís Roberto Barroso** consignou, logo na primeira página de seu parecer<sup>19</sup>, que

**A matéria em discussão não envolve princípio fundamental do Estado brasileiro, não cuida de aspecto essencial para o funcionamento do regime democrático nem tampouco interfere com direitos fundamentais da cidadania. Isso significa que ela está mais próxima do universo das escolhas políticas do que da interpretação constitucional.** (BARROSO, 2008, p. 4) (sem grifos no original)

**O hoje ministro do STF reconheceu a existência da ambiguidade contida no art. 57, § 4º, da Constituição, e registrou que, respeitadas as balizas constitucionais, o STF tende a privilegiar as próprias Casas Legislativas na resolução das matérias *interna corporis*.**

Sobre esse ponto, vale a pena conferir as próprias palavras do hoje Ministro do STF:

**Em casos como o presente, em que a Constituição admite duas interpretações possíveis, o normal é que prevaleça a decisão produzida nas instâncias políticas. O Senado Federal, inclusive, já exerceu essa competência ao definir, sobre a interpretação do mesmo art. 57, § 4º, que os eleitos para a composição da Mesa Diretora no segundo biênio da legislatura não ficam impedidos de concorrer aos mesmos cargos na eleição seguinte, uma vez que o funcionamento congressual seria segmentado em legislaturas.** Em se tratando de questão afeta ao funcionamento do Congresso Nacional, a solução constitucionalmente adequada será privilegiar a interpretação conferida à norma pela própria Casa Legislativa, em respeito à sua independência orgânica. O STF, tradicionalmente, reconhece a primazia das Casas na resolução de questões *interna corporis*, respeitadas as balizas constitucionais. (BARROSO, 2008, pp. 4-5) (sem grifos no original)

---

<sup>19</sup> Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/arquivos/2016/11/art20161114-05.pdf>



## SENADO FEDERAL

Advocacia

Núcleo de Assessoramento e Estudos Técnicos – NASSET

A despeito disso, o Senador Garibaldi Alves Filho acabou sequer se candidatando à época e quem venceu a eleição subsequente para presidir o Senado Federal no biênio 2009-2010 foi o Senador José Sarney.

Nada obstante, a mesma dúvida voltou a surgir em 2016, quando o Deputado Federal Rodrigo Maia, que também assumira a presidência da Câmara dos Deputados após a saída antecipada do presidente anterior (o Deputado Federal Eduardo Cunha), pretendeu candidatar-se à reeleição.

Dessa vez, o **advogado Heleno Taveira Torres** foi quem emitiu parecer pela possibilidade de reeleição do presidente da Casa Legislativa que assume em decorrência da vacância do presidente eleito no 1º ano da legislatura. É dizer, **admitiu-se a reeleição dentro da mesma legislatura, por parte de quem assumiu mandato-tampão**, sem que isso viole o art. 57, § 4º, da Constituição, cuja proibição seria inaplicável ao caso<sup>20</sup>.

Em suas considerações, o ilustre jurista assevera:

Normas de “proibição”, como é sabido, não comportam interpretação extensiva ou analógica, para alcançar fatos ou situações para além do regulado, porquanto devam ser completas, e só podem ser aplicadas nos limites dos elementos abarcados no seu texto. Por isso, não é admissível qualquer exercício de hermenêutica jurídica que tenha por finalidade a extensão do alcance do § 4º do art. 57 da CF para outras hipóteses que não se encontram no seu texto.

Como virá demonstrado mais adiante, numa *interpretação especificadora*, a proibição de “recondução para o mesmo cargo na eleição imediatamente subsequente”, do § 4º do art. 57 da CF está condicionada aos seguintes *pressupostos fáticos*: membros eleitos para a Mesa Diretora (a), no primeiro ano da legislatura (b), com mandato de 2 anos (c). Logo, é claríssimo que o *mandato supletivo por vacância* em nada se vê contemplado naqueles pressupostos. (TORRES, 2016, p. 3)

---

<sup>20</sup> Disponível em: <https://static.poder360.com.br/2017/02/HelenoTorres-parecerRodrigoMaia-31jan2017.pdf>



## SENADO FEDERAL

Advocacia

Núcleo de Assessoramento e Estudos Técnicos – NASSET

Após a presente exposição, vê-se claramente que **o art. 57, § 4º, da Constituição de fato contém uma ambiguidade, a qual foi resolvida pelas Casas Legislativas do Congresso Nacional**, por intermédio da interpretação constitucional legislativa que vem norteando as práticas legislativas.

Ainda que se repute que o texto não é ambíguo – o que se afirma apenas *ad argumentandum* –, mesmo assim seria possível observar um caso de antinomia em relação à nova redação estabelecida no art. 14, § 5º, da Constituição pela EC n. 16/1997, devendo-se resolver pela incidência dessa última norma que admite a reeleição para cargos executivos, tal como são os ocupados pelos membros das Mesas dos Parlamentos.

Como foi possível observar, o entendimento prevalecente é legítimo, razoável e se encaixa perfeitamente no marco do texto legal, sem implicar qualquer violação ao texto constitucional.

Por isso, não merece prosperar a pretensão do PTB nos presentes autos em ver combatida a interpretação em comento e de subtrair do Poder Legislativo a sua competência privativa para definir a interpretação mais adequada para sua organização interna, com a observância do princípio da colegialidade. Como sabido, **a mera discordância da agremiação não é suficiente** para afastar a interpretação legislativa ou torná-la um entendimento inconstitucional. Pelo contrário, a **raiz democrática** brota desse entendimento adotado entre os representantes eleitos da sociedade.

Convém registrar, ademais, que **a interpretação constitucional legislativa é uma das mais importantes espécies de interpretação constitucional**. Sobre o assunto, cabe citar Anna Cândida da Cunha Ferraz<sup>21</sup>:

---

<sup>21</sup> FERRAZ, Anna Cândida da Cunha. **Processos informais de mudança da Constituição**. 2ª ed. Osasco: EDIFIEO, 2015.



## SENADO FEDERAL

Advocacia

### Núcleo de Assessoramento e Estudos Técnicos – NASSET

A interpretação constitucional legislativa consiste na atividade desenvolvida pelo órgão, dotado de poder legislativo, que busca o significado, o sentido e o alcance da norma constitucional para o fim de, fixando-lhe o conteúdo concreto, completa-la e, conseqüentemente, dar-lhe aplicação. O órgão legislativo recebe da própria Constituição o comando imperativo para atuar a norma constitucional.

A Constituição não esgota, por sua própria natureza e índole, o conteúdo que cristaliza em suas normas. Não podendo regular, em minúcias e pormenores, toda a matéria constitucional, mas limitando-se a determinar, em maior ou menor grau, as características dos atos que a aplicam, exige e impõe, de modo expreso ou implícito, atividade do legislador infraconstitucional para sua concreta aplicação.

Se há Constituição, diz Tamayo y Salmorán, haverá leis e decretos; se há leis, haverá sentenças e decisões administrativas.

Todo ato normativo legislativo, que tenha por objetivo a aplicação direta de disposição constitucional, consubstancia uma interpretação constitucional. (FERRAZ, 2015, p. 65)

Com a citação acima, vê-se ao mesmo tempo a relevância e a legitimidade da interpretação constitucional legislativa, o que só reforça o entendimento *in concreto*.

Portanto, ante tudo o que foi argumentado neste tópico, o caso é de julgamento improcedente da presente ADI, declarando-se a **constitucionalidade das normas impugnadas, independentemente de interpretação conforme à Constituição para, por força da Emenda Constitucional nº 16/1997 aprovada pelo Congresso Nacional, declarar a possibilidade de aplicação do art. 14, § 5º, da CF às eleições da Mesa Diretora das Casas do Poder Legislativo, cujos cargos têm natureza de função executiva atípica**, extinguindo-se o processo com resolução de mérito, com base no art. 487, inciso I, do CPC.

## **6. DO MÉRITO. DO COSTUME CONSTITUCIONAL PARLAMENTAR. DA FORÇA NORMATIVA DOS FATOS. DA OCORRÊNCIA DE MUTAÇÃO CONSTITUCIONAL NO ART. 57, § 4º, DA CF. DAS PRÁTICAS**



## SENADO FEDERAL

Advocacia

Núcleo de Assessoramento e Estudos Técnicos – NASSET

### **LEGISLATIVAS. DA REALIDADE CONSTITUCIONAL EM 2020. DA TENSÃO QUE DEVE SER RESOLVIDA EM FAVOR DA INTERPRETAÇÃO DADA PELAS CASAS LEGISLATIVAS.**

Embora já não fosse necessário, ante o peso de tudo o que já foi afirmado nos tópicos anteriores, avança-se para enfatizar que a interpretação constitucional legislativa em comento deu origem a um **costume constitucional parlamentar**, sob a forma de uma indiscutível **prática constitucional consolidada**, o que também pode ser traduzido como a ocorrência do fenômeno chamado “**mutação constitucional**”.

Na lição do Ministro Luís Roberto Barroso<sup>22</sup>:

(...) a mutação constitucional consiste em uma alteração do significado de determinada norma da Constituição, sem observância do mecanismo constitucionalmente previsto para as emendas e, além disso, sem que tenha havido qualquer modificação de seu texto. Esse novo sentido ou alcance do mandamento constitucional pode decorrer de uma mudança na realidade fática ou de uma nova percepção do Direito, uma releitura do que deve ser considerado ético ou justo. Para que seja legítima, a mutação precisa ter lastro democrático, isto é, deve corresponder a uma demanda social efetiva por parte da coletividade, estando respaldada, portanto, pela soberania popular. (BARROSO, 2011, pp. 148-149)

Nesse contexto, não deve ser menosprezada a força normativa dos fatos, dados os acontecimentos e tal como vêm se desenvolvendo as práticas legislativas. A jurisdição constitucional não pode se limitar ao cotejo entre normas e Constituição. Os contextos em que a decisão é tomada também importam. Como sintetiza Georges Ripert: *“Quando o Direito ignora a realidade, a realidade se vingando ignorando o Direito”*. Assim, **as decisões da Suprema Corte também precisam olhar para os fatos. E dentro do Poder Legislativo, a possibilidade jurídica de reeleição nos moldes**

---

<sup>22</sup> BARROSO, Luís Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo**: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.





## SENADO FEDERAL

Advocacia

Núcleo de Assessoramento e Estudos Técnicos – NASSET

**comentados já é um fato consolidado em decorrência das eleições já realizadas pelas Casas Legislativas, por deliberação soberana de seus Plenários.**

Isso porque, **ao longo dos anos, sem que tivesse havido qualquer processo formal de mudança do texto do art. 57, § 4º, da CF, houve as seguintes reeleições** de chefes das Casas Legislativas do Congresso Nacional: a) no Senado Federal: **Antônio Carlos Magalhães** (eleito para o biênio 1997-1998 e reeleito para o biênio 1999-2000), **José Sarney** (eleito para o biênio 2009-2010 e reeleito para o biênio 2011-2012) e **Renan Calheiros** (eleito para o biênio 2013-2014 e reeleito para o biênio 2015-2016); e b) na Câmara dos Deputados: **Michel Temer** (eleito para o biênio 1997-1998 e reeleito para o biênio 1999-2000), **Marco Maia** (eleito para o biênio 2010-2011 e reeleito para o biênio 2012-2013) e **Rodrigo Maia** (eleito em 2016 para mandato-tampão, reeleito para o biênio 2017-2018 e, depois, para o biênio 2019-2020).

Nesse contexto, parece estar-se diante de uma tensão entre a Constituição formal escrita de 1998 e os fatos sobre os quais seu texto se projeta, isto é, a Constituição da realidade em 2020. **As práticas parlamentares mudaram o sentido do texto constitucional do art. 57, § 4º, da Constituição, e, na substância, sem dúvidas, essa mutação é constitucional.**

Não é novidade que a Constituição não se esgota em seu texto e que os órgãos legislativos estão autorizados a interpretá-la, fixando seu significado e alcance, pela aprovação de emendas à Constituição e de leis que a completam. Contudo, a interpretação constitucional legislativa não se dá somente por meios formais ou por intermédio do processo legislativo.

**O costume parlamentar** – ainda de modo sub-reptício – **também pode, pouco a pouco, conferir nova aplicação às normas constitucionais, inclusive por exigências de ordem prática** (como ilustram as vacâncias de Presidentes das Mesas acima mencionadas). **Disso, resultaram mutações constitucionais, cujo lastro**



## SENADO FEDERAL

Advocacia

Núcleo de Assessoramento e Estudos Técnicos – NASSET

**democrático em concreto advém da qualidade, detida pelos legisladores, de representantes da sociedade.**

Não é a primeira vez em que isso acontece. Por exemplo, cite-se a **mutação constitucional** implementada pela chamada **“Doutrina Temer”** quanto às **matérias capazes de “trancar a pauta” para fins do art. 62, § 6º, da Constituição**<sup>23</sup>.

Trata-se da **interpretação constitucional legislativa que restringiu a abrangência** da referida norma constitucional, de forma a excluir da regra de sobrestamento as seguintes espécies normativas: **1)** as propostas de emenda à Constituição; **2)** os projetos de lei complementar; **3)** os decretos legislativos; **4)** as resoluções; **5)** os projetos de lei ordinária sobre as matérias elencadas no art. 62, inciso I, da Constituição. Além disso, entendeu-se que as medidas provisórias continuariam sobrestando apenas as sessões deliberativas ordinárias, mas não as sessões extraordinárias.

A decisão foi tomada pelo então Deputado Federal Michel Temer, à época Presidente da Câmara dos Deputados, ao responder a Questão de Ordem nº 411, de 2009, formulada pelo Deputado Federal Régis de Oliveira, com o seguinte teor: Quais são as matérias abrangidas pela expressão “deliberações legislativas” para os fins de sobrestamento da pauta por medida provisória nos termos da Constituição?

Na resposta a tal questionamento, fixou-se a interpretação no sentido de que, em sendo a medida provisória um instrumento que só pode dispor sobre temas atinentes a leis ordinárias, apenas os projetos de lei ordinária que tenham por objeto matéria passível de edição de medida provisória estariam por ela sobrestados.

---

<sup>23</sup> Art. 62. (...) § 6º Se a medida provisória não for apreciada em até quarenta e cinco dias contados de sua publicação, entrará em regime de urgência, subseqüentemente, em cada uma das Casas do Congresso Nacional, ficando sobrestadas, até que se ultime a votação, todas as demais deliberações legislativas da Casa em que estiver tramitando. *(Incluído pela EC nº 32, de 2001)*



## SENADO FEDERAL

Advocacia

Núcleo de Assessoramento e Estudos Técnicos – NASSET

A interpretação constitucional legislativa levada a cabo pela Câmara dos Deputados se baseou em três ordens de argumentos: **político** (acabar com a “paralisia legislativa” acarretada pelo trancamento da pauta); **jurídico** (interpretação restritiva ao excepcional poder legislativo do Presidente da República); e, **sistêmico** (necessidade de interpretar a regra sobre o sobrestamento em conjunto com os outros dispositivos do texto constitucional). Esse último argumento avança para estabelecer que **a Constituição previu a igualdade entre os poderes**, de maneira que um deles não pode ter atuação política e juridicamente superior à de outro, com o direito de controlar totalmente a sua pauta.

Nesse caso, **houve mutação do texto do art. 62, § 6º, da Constituição** – cuja literalidade quanto ao sobrestamento trazia a expressão “*todas as demais deliberações legislativas da Casa*” – **por interpretação e costumes adotados pelo Poder Legislativo, tendo sido tal mutação reconhecida como constitucional, válida, legítima e, inclusive, necessária, também pelo próprio STF, no âmbito do MS n. 27.931**, relatado pelo Ministro Celso de Mello<sup>24</sup>.

---

<sup>24</sup> MANDADO DE SEGURANÇA PREVENTIVO – IMPUGNAÇÃO DEDUZIDA CONTRA DELIBERAÇÃO EMANADA DO SENHOR PRESIDENTE DA CÂMARA DOS DEPUTADOS QUE, RESOLVENDO QUESTÃO DE ORDEM, DEFINIU O CONTEÚDO E O ALCANCE DA EXPRESSÃO “DELIBERAÇÕES LEGISLATIVAS” INSCRITA NO § 6º DO ART. 62 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA (...) INTERPRETAÇÃO RESTRITIVA CONFERIDA AO § 6º DO ART. 62 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA, NO SENTIDO DE QUE O REGIME DE URGÊNCIA PREVISTO EM TAL DISPOSITIVO CONSTITUCIONAL, QUE FAZ SOBRESTAR “TODAS AS DEMAIS DELIBERAÇÕES LEGISLATIVAS DA CASA” ONDE A MEDIDA PROVISÓRIA ESTIVER TRAMITANDO, SOMENTE AFETA AQUELAS MATÉRIAS QUE SE MOSTREM PASSÍVEIS DE REGRAMENTO POR MEDIDA PROVISÓRIA – EXEGESE VEICULADA NO ATO EMANADO DO SENHOR PRESIDENTE DA CÂMARA DOS DEPUTADOS QUE, APOIADA EM CONSTRUÇÃO ESTRITAMENTE JURÍDICA, TEM A VIRTUDE DE PRESERVAR, EM SUA INTEGRALIDADE, O LIVRE DESEMPENHO, POR ESSA CASA DO CONGRESSO NACIONAL, DA FUNÇÃO TÍPICA QUE LHE É INERENTE: A FUNÇÃO DE LEGISLAR – MANDADO DE SEGURANÇA INDEFERIDO. (...) PROPOSIÇÕES LEGISLATIVAS QUE NÃO SOFREM O BLOQUEIO RITUAL ESTABELECIDO PELO ART. 62, § 6º, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA: O EXAME DO TEMA CONCERNENTE À NECESSÁRIA PROTEÇÃO AO PODER DE AGENDA DAS CASAS DO CONGRESSO NACIONAL – O regime de urgência previsto no art. 62, § 6º, da Constituição da



## SENADO FEDERAL

Advocacia

Núcleo de Assessoramento e Estudos Técnicos – NASSET

No mesmo sentido, **outro exemplo de costume parlamentar e mutação constitucional é o desuso do caráter sigiloso das arguições do art. 52, inciso IV, da Constituição**, pois as reuniões da Comissão de Relações Exteriores do Senado Federal (encarregada de sabatinar os candidatos a chefe de missão diplomática de caráter permanente) são públicas, transmitidas em tempo real e interativas<sup>25</sup>.

Na prática, houve uma aproximação do rito do inciso IV ao estabelecido para o inciso III do citado art. 52 da Constituição. Como tal desuso (mesmo sendo *contra legem*) atende a exigências de transparência, moralidade e impessoalidade – as quais desaconselhariam o cumprimento da referida norma nos tempos atuais –, seria admissível como processo informal de mudança constitucional.

Como se vê, **o desenvolvimento do processo político é um campo fértil para o surgimento de mutações constitucionais. E não há nada de errado ou inconstitucional nisso**. É preciso superar a ideia de que a mutação constitucional se apresenta como um problema. Como explica Hsü Dau-Lin<sup>26</sup>:

---

República – que impõe o sobrestamento das deliberações legislativas das Casas do Congresso Nacional – incide, tão-somente, sobre aquelas matérias que se mostram passíveis de regramento por medida provisória, excluídos, em consequência, do bloqueio procedimental imposto por mencionado preceito constitucional as propostas de emenda à Constituição e os projetos de lei complementar, de decreto legislativo, de resolução e, até mesmo, tratando-se de projetos de lei ordinária, aqueles que veiculem temas pré-excluídos do âmbito de incidência das medidas provisórias (CF, art. 62, § 1º, I, II e IV). – Essa fórmula interpretativa constitui reação legítima ao inadmissível controle hegemônico, pelo Presidente da República, do poder de agenda do Congresso Nacional, pois tem a virtude de devolver às Casas legislativas esse mesmo poder de agenda, que traduz prerrogativa institucional das mais relevantes, capaz de permitir à instituição parlamentar – livre da indevida ingerência de práticas de cesarismo governamental pelo Chefe do Executivo (representadas pelo exercício compulsivo da edição de medidas provisórias) – o poder de selecionar e de apreciar, de modo inteiramente autônomo, as matérias que considere revestidas de importância política, social, cultural, econômica e jurídica para a vida do País, o que ensejará – na visão e na perspectiva do Poder Legislativo (e não na vontade unilateral do Presidente da República) – a formulação e a concretização, pelo Parlamento, de uma pauta temática própria.

(MS 27931, Rel. Min. CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 29/06/2017, p. 08-07-2020)

<sup>25</sup> Confira-se em: <https://www12.senado.leg.br/ecidania/principaudiencia>

<sup>26</sup> DAU-LIN, Hsü. **Mutación de la Constitución**. Bilbao: Instituto Vasco de Administración Pública, 1998, p. 166.



## SENADO FEDERAL

Advocacia

### Núcleo de Assessoramento e Estudos Técnicos – NASSET

A mutação constitucional não é quebrantamento da Constituição, nem simples regra convencional, mas sim direito. É direito, embora não concorde com o texto da lei; é direito, embora não possa ser compreendida e entendida mediante os conceitos e construções jurídicas formais. Seu funcionamento jurídico encontra-se na singularidade valorativa do direito constitucional; na chamada necessidade política; nas exigências e expressões da vitalidade que se realizam ao se desenvolver o Estado. (DAU-LIN, 1998, p. 166)

Nesses termos, apresenta-se a mutação constitucional como meio legítimo de mudança informal da Constituição.

É verdade que, a rigor, existiriam limites à mutação constitucional. Como aponta do Ministro Luís Roberto Barroso<sup>27</sup>:

(...) a mutação constitucional há de estancar diante de dois limites: a) as possibilidades semânticas do relato da norma, vale dizer, os sentidos possíveis do texto que está sendo interpretado ou afetado; e b) a preservação dos princípios fundamentais que dão identidade àquela específica Constituição. (BARROSO, 2011, p. 150)

Assim, tal processo informal de mudança da Constituição não poderia alterar a letra, nem os limites de fundo fixados pelo constituinte. No entanto, esse limite textual já foi relativizado pelo próprio STF, como, por exemplo, na ADI n. 4.277, que conferiu interpretação conforme ao art. 1.723 do Código Civil<sup>28</sup>. Por seu turno, a

---

<sup>27</sup> BARROSO, Luís Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo**: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

<sup>28</sup> (...) 4. UNIÃO ESTÁVEL. NORMAÇÃO CONSTITUCIONAL REFERIDA A HOMEM E MULHER, MAS APENAS PARA ESPECIAL PROTEÇÃO DESTA ÚLTIMA. FOCADO PROPÓSITO CONSTITUCIONAL DE ESTABELECEER RELAÇÕES JURÍDICAS HORIZONTAIS OU SEM HIERARQUIA ENTRE AS DUAS TIPOLOGIAS DO GÊNERO HUMANO. IDENTIDADE CONSTITUCIONAL DOS CONCEITOS DE “ENTIDADE FAMILIAR” E “FAMÍLIA”. A referência constitucional à dualidade básica homem/mulher, no §3º do seu art. 226, deve-se ao centrado intuito de não se perder a menor oportunidade para favorecer relações jurídicas horizontais ou sem hierarquia no âmbito das sociedades domésticas. Reforço normativo a um mais eficiente combate à renitência patriarcal dos costumes brasileiros. Impossibilidade de uso da letra da Constituição para ressuscitar o art. 175 da Carta de 1967/1969. Não há como fazer rolar a cabeça do art. 226 no patíbulo do seu parágrafo terceiro. Dispositivo que, ao utilizar da terminologia “entidade familiar”, não pretendeu diferenciá-la da “família”. Inexistência de hierarquia ou diferença de qualidade jurídica entre as duas formas de constituição de um



## SENADO FEDERAL

Advocacia

Núcleo de Assessoramento e Estudos Técnicos – NASSET

preservação dos princípios fundamentais ocorre, *ex vi* o art. 14, § 5º, da Constituição, com redação dada pela EC n. 16/97, que permitiu a reeleição para os cargos executivos.

Ainda sobre o assunto, importa registrar o papel da passagem no tempo, tanto em favor, quanto como consolidador do costume e mutação constitucional. Nas palavras de Georg Jellinek<sup>29</sup>:

(...) Assim como, em geral, a aplicação jurisprudencial dos textos legais vigentes está sujeita às necessidades e opiniões variáveis dos homens, o mesmo ocorre com o legislador quando interpreta mediante leis ordinárias a Constituição. O que parece em um tempo inconstitucional emerge mais tarde conforme à Constituição e assim a Constituição sofre, mediante a mudança de sua interpretação, uma mutação. Não só o legislador pode provocar semelhantes mutações, também podem produzir-se de modo efetivo mediante a prática parlamentar, a administrativa ou governamental e a dos tribunais. (JELLINEK, 2018, pp. 20-21)

Ante tudo o que foi argumentado neste tópico e no anterior, o caso é de julgamento improcedente da presente ADI, declarando-se a constitucionalidade das

---

novo e autonomizado núcleo doméstico. Emprego do fraseado “entidade familiar” como sinônimo perfeito de família. A Constituição não interdita a formação de família por pessoas do mesmo sexo. Consagração do juízo de que não se proibe nada a ninguém senão em face de um direito ou de proteção de um legítimo interesse de outrem, ou de toda a sociedade, o que não se dá na hipótese *sub judice*. Inexistência do direito dos indivíduos heteroafetivos à sua não-equivalência jurídica com os indivíduos homoafetivos. Aplicabilidade do §2º do art. 5º da Constituição Federal, a evidenciar que outros direitos e garantias, não expressamente listados na Constituição, emergem “do regime e dos princípios por ela adotados”, verbis: “Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte”. (...). 6. INTERPRETAÇÃO DO ART. 1.723 DO CÓDIGO CIVIL EM CONFORMIDADE COM A CONSTITUIÇÃO FEDERAL (TÉCNICA DA “INTERPRETAÇÃO CONFORME”). RECONHECIMENTO DA UNIÃO HOMOAFETIVA COMO FAMÍLIA. PROCEDÊNCIA DAS AÇÕES. Ante a possibilidade de interpretação em sentido preconceituoso ou discriminatório do art. 1.723 do Código Civil, não resolúvel à luz dele próprio, faz-se necessária a utilização da técnica de “interpretação conforme à Constituição”. Isso para excluir do dispositivo em causa qualquer significado que impeça o reconhecimento da união contínua, pública e duradoura entre pessoas do mesmo sexo como família. Reconhecimento que é de ser feito segundo as mesmas regras e com as mesmas consequências da união estável heteroafetiva.

(ADI 4277, Rel. Min. AYRES BRITTO, Tribunal Pleno, julgado em 05/05/2011, p. 14-10-2011)

<sup>29</sup> JELLINEK, Georg. **Reforma y mutación de la constitución**. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2018.



## SENADO FEDERAL

Advocacia

Núcleo de Assessoramento e Estudos Técnicos – NASSET

normas regimentais impugnadas, independentemente de interpretação conforme à Constituição, reconhecendo-se a ocorrência de mutação enquanto meio informal de mudança do art. 57, § 4º, da Constituição, para permitir a **reeleição da Mesa Diretora das Casas do Poder Legislativo**, por aplicação analógica do art. 14, § 5º, da Constituição, que permite a reeleição para os cargos executivos, para que tal definição possa ser estabelecida por decisão soberana do plenário de cada Casa Legislativa, em atenção à sua competência privativa para dispor sobre sua organização, bem como ao princípio da harmonia e da separação dos poderes, extinguindo-se o processo com resolução de mérito, com base no art. 487, inciso I, do CPC.

### **7. DA AUSÊNCIA DO *FUMUS BONI JURIS* E *PERICULUM IN MORA*.**

Por tudo o que se vem expondo, já é possível perceber que carece de plausibilidade a argumentação do Requerente quanto à necessidade de interpretação conforme à Constituição das normas regimentais impugnadas. Sua simples discordância para com a legítima, razoável e constitucional interpretação legislativa consolidada no âmbito da Câmara dos Deputados e do Senado Federal quanto ao art. 57, § 4º, da Constituição, não se presta à movimentação do controle concentrado de constitucionalidade, menos ainda para pleitear a concessão de medida cautelar.

Como se viu, longe de prejudicar, a interpretação legislativa favorece a uma maior competitividade no processo eleitoral, pois na prática oportuniza que mais candidatos possam se apresentar ao escrutínio de seus pares na escolha dos ocupantes dos cargos diretivos das respectivas Casas Legislativas. Isso, de forma análoga à permissão existente para o Poder Executivo, nos termos do art. 14, § 5º, da Constituição, na atual redação dada pela EC n. 16/1997.



## SENADO FEDERAL

Advocacia

Núcleo de Assessoramento e Estudos Técnicos – NASSET

Da mesma forma, não existe qualquer dano ao patrimônio jurídico, tampouco qualquer risco de dano iminente a ser prevenido, na medida em que a interpretação constitucional legislativa não acarreta qualquer violação de direito subjetivo ou de elemento estruturante da Constituição. Ou seja, a adoção do entendimento vergastado não acarretou quaisquer danos às Casas Legislativas, que continuaram podendo eleger seus presidentes e os demais membros das Mesas, não se justificando o deferimento do pedido cautelar.

Além disso, há perigo de demora inverso, porque a eventual concessão de medida cautelar resultaria na exclusão *ex ante* de possíveis candidatos do processo eleitoral, ou seja, ampliaria de forma precária e irreversível o rol dos inelegíveis, o que causaria profunda insegurança jurídica e risco de dano irreparável ante eventual consolidação do pleito.

Assim, ante a falta dos requisitos formais do *fumus boni juris* e *periculum in mora*, é incabível a medida cautelar pleiteada.

### 8. DOS PEDIDOS.

Ante o exposto, requer-se:

- a) o **indeferimento** do pedido de **medida cautelar**, por falta dos requisitos formais do *fumus boni juris* e do *periculum in mora*. Como argumentado oportunamente, o Requerente se insurge contra **normas regimentais que consubstanciam legítima interpretação constitucional legislativa consolidada há muitos anos** (na Câmara, desde 1989, e no Senado, desde 1998), dada a ambiguidade do art. 57, § 4º, da Constituição. Inexiste perigo de demora por dano ou risco de prejuízo iminente, dado que **a interpretação regimental não acarreta qualquer violação de direito subjetivo ou de texto da Constituição**. Ao contrário, há





## SENADO FEDERAL

Advocacia

Núcleo de Assessoramento e Estudos Técnicos – NASSET

perigo inverso pela insegurança jurídica decorrente de decisão cautelar pretendida, que restringiria o universo de candidatos com capacidade eleitoral passiva para a Mesa das Casas Legislativas, limitando a competitividade e a legitimidade do escrutínio interno do Parlamento;

- b) o **acolhimento da preliminar de ausência de pressupostos de constituição e de desenvolvimento válido e regular do processo**, para determinar a extinção do processo sem resolução do mérito, nos termos do art. 485, inciso IV, do CPC, pois **não cabe ADI em face de normas regimentais**. Isso porque tais atos normativos têm *natureza interna corporis*, caracterizando-se como **atos de mera administração legislativa, com eficácia apenas no âmbito das respectivas Casas Legislativas, o que lhes retira caráter de generalidade necessário para o controle da norma via ADI**. Além disso, o próprio STF já reconheceu em diversos julgados que as matérias *interna corporis* se resolvem exclusivamente no âmbito do Poder Legislativo, sendo vedada sua apreciação pelo Poder Judiciário, destacando-se o **MS n. 34.574** enquanto *leading case* da presente questão, envolvendo **a eleição à presidência da Câmara dos Deputados**;
- c) o **acolhimento da preliminar de ausência de pressupostos de constituição e de desenvolvimento válido e regular do processo**, para determinar a extinção do processo sem resolução do mérito, nos termos do art. 485, inciso IV, do CPC, porque **não cabe ADI em face de razoável interpretação constitucional legislativa**. O caso é de aplicação analógica dos entendimentos sumulares (enunciados n. 636, 400 e 285) no sentido de que **decisão que deu razoável interpretação à lei não é apta a abrir o controle concentrado de constitucionalidade**, menos ainda via ADI;



## SENADO FEDERAL

Advocacia

Núcleo de Assessoramento e Estudos Técnicos – NASSET

- d) **no mérito**, por todos os argumentos já detalhadamente especificados acima, **o julgamento improcedente** da presente ADI, **declarando-se a constitucionalidade do art. 5º, § 1º, do RICD, e do art. 59, caput, do RISE**, em consonância com o Parecer n. 555, de 1998, da CCJ, **independentemente de interpretação conforme à Constituição**, para declarar a aplicabilidade por analogia do art. 14, § 5º, da Constituição, às eleições para as Mesas Diretoras das Casas do Poder Legislativo, cargos cuja natureza é de função executiva atípica dentro do Poder Legislativo, considerando-se que tal entendimento apenas consubstancia constitucional, válida e razoável interpretação legislativa, que favorece a uma maior competitividade e legitimidade no processo eleitoral parlamentar para os cargos diretivos, sem prejudicar direitos subjetivos, dado seu âmbito de incidência estritamente interno às Casas Legislativas, perfazendo matéria *interna corporis* constitucional a ser definida pelo Plenário de cada Casa Legislativa, em atenção ao princípio da harmonia e da separação dos poderes;
- e) em caráter eventual, **no mérito**, **o julgamento improcedente** da presente ADI, **declarando-se a constitucionalidade das normas regimentais impugnadas, independentemente de interpretação conforme à Constituição, reconhecendo-se a consolidação de costume constitucional parlamentar e, por conseguinte, a ocorrência de mutação constitucional**, enquanto meio informal de alteração do alcance e do sentido do art. 57, § 4º, da Constituição, qualificada pela legitimidade democrática dos legisladores que a levaram a cabo, especialmente em razão da aprovação da EC n. 16/97 pelo Congresso Nacional, para permitir a **reeleição para os cargos das Mesas Diretoras das Casas do Poder Legislativo**, extinguindo-se o processo com resolução de mérito, com base no art. 487, inciso I, do CPC.



**SENADO FEDERAL**

Advocacia

Núcleo de Assessoramento e Estudos Técnicos – NASSET

- f) o **cadastro dos advogados subscritos**, juntamente com a **ADVOCACIA DO SENADO FEDERAL**, como representantes da autoridade indicada no polo passivo da ação, aos quais deverão ser endereçadas todas as comunicações processuais que lhe digam respeito, sob pena de absoluta nulidade.

Nesses termos, pede-se deferimento.

Brasília, 26 de agosto de 2020.

**ROBERTA SIMÕES NASCIMENTO**

Advogada do Senado Federal

OAB/PE n. 25.920

**FERNANDO CESAR CUNHA**

Coordenador-Geral de Contencioso

OAB/DF n. 31.546

**THOMAZ GOMMA DE AZEVEDO**

Advogado-Geral do Senado Federal

OAB/DF n. 18.121