



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 6524

Requerente: Diretório Nacional do Partido Trabalhista Brasileiro

Requeridos: Câmara dos Deputados e Senado Federal

Relator: Ministro GILMAR MENDES

*Organização do Poder Legislativo. Disposições regimentais. Artigo 5º, § 1º, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados. Art. 59 do Regimento Interno do Senado Federal. Vedação à recondução da Mesa Diretora para o mesmo cargo na eleição imediatamente subsequente. O parâmetro de controle invocado – artigo 57, § 4º, da Constituição – não monopoliza a solução de todos os possíveis casos de reeleição para as funções diretoras das casas do Congresso Nacional. Ausência de caráter categórico do artigo 57, § 4º, da CF é exemplificado pelas decisões dessa Suprema Corte sobre a possibilidade de reeleição de dirigentes interinos (“mandatos-tampão”). Cláusula vedatória de reeleições na direção do Poder Legislativo sequer é considerada norma de reprodução obrigatória. Precedentes. Ausência de risco para bens constitucionais relevantes. Havendo alternativa interpretativa sobre como proceder relativamente às reconduções, deve a decisão ser tomada pelas respectivas Casas Legislativas. Corolário dos princípios da separação dos poderes, conformidade funcional e deferência institucional. Manifestação pela improcedência do pedido, ficando o mais à compreensão **interna corporis** do Congresso.*

Egrégio Supremo Tribunal Federal,

O Advogado-Geral da União, tendo em vista o disposto no artigo 103, § 3º, da Constituição da República, bem como na Lei nº 9.868, de 10 de novembro de 1999, vem, respeitosamente, manifestar-se quanto à presente ação direta de inconstitucionalidade.

I – DO PAPEL DO ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO NO CONTROLE ABSTRATO DE CONSTITUCIONALIDADE

É preciso enfatizar, desde logo, duas premissas preliminares da presente manifestação do AGU.

Primeira: o Advogado-Geral da União, na presente sede, manifesta-se nos termos do art. 103, § 3º, da Constituição de 1988, ou seja, enquanto curador da constitucionalidade das normas regimentais impugnadas, defendendo-lhes a presunção de constitucionalidade.

É precisamente essa a nobre tarefa que a literalidade da Constituição de 1988 confia ao Advogado-Geral nos termos do seu art. 103, § 3º, *verbis*:

Quando o Supremo Tribunal Federal apreciar a inconstitucionalidade, em tese, de norma legal ou ato normativo, citará, previamente, o Advogado-Geral da União, que defenderá o ato ou texto impugnado.

Segunda: decisões recentes desse Supremo Tribunal Federal (Mandados de Segurança nº 34.574 e nº 34.602, DJe de 13/08/2020, ambos de Relatoria do Ministro CELSO DE MELLO) recusaram plausibilidade à tese – defendida na inicial – de que o artigo 57, § 4º, da Constituição constituiria vedação peremptória a qualquer hipótese de recondução para a direção das Casas Legislativas.

Note-se: a razão que poderia habilitar eventual não defesa da constitucionalidade da norma pelo Advogado-Geral, qual seja, a existência de entendimento firme do Supremo Tribunal Federal pela inconstitucionalidade em situação normativa análoga, não se constata como ocorrente na jurisprudência dessa Suprema Corte.

Portanto, o que se tem é, isso sim, situação que robustece ainda mais a presunção de constitucionalidade dos dispositivos impugnados.

II – DA AÇÃO DIRETA

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, ajuizada pelo Diretório Nacional do Partido Trabalhista Brasileiro, tendo por objeto o artigo 5º, § 1º do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (Resolução nº 17/1989) e o artigo 59 do Regimento Interno do Senado Federal (Resolução nº 93/1970), cujo teor se transcreve a seguir:

Regimento Interno da Câmara dos Deputados:

Art. 5º Na segunda sessão preparatória da primeira sessão legislativa de cada legislatura, no dia 1º de fevereiro, sempre que possível sob a direção da Mesa da sessão anterior, realizar-se-á a eleição do Presidente, dos demais membros da Mesa e dos Suplentes dos Secretários, para mandato de dois anos, vedada a recondução para o mesmo cargo na eleição imediatamente subsequente.

§ 1º Não se considera recondução a eleição para o mesmo cargo em legislaturas diferentes.

Regimento Interno do Senado Federal:

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).

O requerente sustenta que seria inconstitucional a interpretação conferida aos dispositivos atacados no sentido de que tais normas permitiriam a recondução de parlamentar para o mesmo cargo da Mesa Diretora na eleição imediatamente subsequente, desde que integrante de legislaturas diferentes.

Em seu entendimento, referida interpretação seria incompatível com o artigo 57, § 4º, da Constituição Federal¹, que, ao dispor sobre a eleição das Mesas das Casas do Congresso Nacional, veda a recondução para o mesmo cargo anteriormente ocupado na eleição imediatamente subsequente.

¹ “Art. 57. O Congresso Nacional reunir-se-á, anualmente, na Capital Federal, de 2 de fevereiro a 17 de julho e de 1º de agosto a 22 de dezembro.

(...)

§ 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.”

Nessa linha, o autor assevera que “*a Constituição não se refere em momento algum à legislatura; o que ela faz é vedar a recondução sequenciada, nas eleições imediatamente subsequentes, sejam as eleições na mesma legislatura ou na seguinte*” (fl. 08 da petição inicial).

O autor salienta, também, que “*Possibilitar que políticos que contam com amplas bases de apoio se perpetuem no poder das Casas Legislativas e tenham o controle constante das pautas vai de encontro com os princípios democrático e republicano, insculpidos no núcleo da Constituição Federal de 1988*” (fl. 09 da petição inicial).

Com esteio em tais argumentos, o autor postula a concessão da medida cautelar para

conferir interpretação conforme à Constituição ao artigo 5º e § 1º do Regimento Interno da Câmara dos Deputados e do artigo 59 do Regimento Interno do Senado Federal, 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 inconstitucional que busque ampliar o alcance do dispositivo constitucional em análise; (fl. 11 da petição inicial).

No mérito, requer a procedência do pedido para “*conferir interpretação conforme à Constituição ao artigo 5º e § 1º do Regimento Interno da Câmara dos Deputados e do artigo 59 do Regimento Interno do Senado Federal, bem como declarar a inconstitucionalidade de qualquer interpretação contrária ao que dispõe o texto constitucional, nos termos do pedido cautelar*” (fl. 11 da petição inicial).

O processo foi despachado pelo Ministro Relator GILMAR MENDES, que, nos termos do artigo 12 da Lei nº 9.868/1999, solicitou informações aos requeridos, bem como determinou a oitiva do Advogado-Geral da União e do Procurador-Geral da República.

Em atendimento à solicitação, o Senado Federal sustentou,

preliminarmente, o não cabimento de ação direta em face de normas regimentais, por se tratar de matéria *interna corporis* do Congresso Nacional; bem como a validade, no âmbito da Casa Legislativa, da interpretação legislativa consagrada nos dispositivos questionados.

No mérito, defendeu a constitucionalidade do artigo 5º, § 1º do Regimento Interno da Câmara dos Deputados e do artigo 59 do seu Regimento Interno, destacando que esse Supremo Tribunal Federal já reconheceu que o parâmetro de controle indicado na exordial (artigo 57, § 4º da Constituição Federal) não constitui norma de reprodução obrigatória.

Em seu entendimento, as normas questionadas devem ser interpretadas de modo sistemático, razão pela qual *“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’”* (fl. 14 das informações do requerido). Destacou, ainda, que a função de membro das Mesas das Casas Legislativa é função atípica, de natureza executiva, consistente nas atribuições de direção, supervisão, polícia, administração e execução.

Por fim, asseverou que o artigo 57, § 4º da Lei Maior teria sofrido mutação constitucional em razão das práticas parlamentares experimentadas nos últimos anos. Nesse ponto, citou alguns exemplos de mutação constitucional oriunda de costumes legislativos, como caráter sigiloso das arguições do artigo 52, inciso IV, da Constituição Federal.

Não foram prestadas informações pela Câmara dos Deputados, conforme certificou a Secretaria do Tribunal.

Na sequência, vieram os autos para manifestação da Advogado-Geral da União.

III – MÉRITO

Conforme relatado, o requerente pretende conferir interpretação conforme à Constituição aos dispositivos atacados para que tais normas não permitam a recondução de parlamentar para o mesmo cargo da Mesa Diretora na eleição imediatamente subsequente em nenhuma hipótese, ainda que durante a transição de legislaturas diferentes.

Essa seria, a seu ver, a única interpretação possível das normas hostilizadas que se compatibilizaria com o disposto no artigo 57, § 4º, da Carta Republicana.

No entanto, a argumentação apresentada pelo autor é insubsistente.

Uma das lições clássicas no campo da hermenêutica constitucional assenta que *“a letra da lei é o ponto de partida de sua interpretação e, mais adiante, consistirá no limite da mesma”*². Trata-se de uma máxima de grande valor elucidativo para a compreensão de casos como o que se tem sob exame, pois ensina que a literalidade é um ponto de vista apenas provisório, uma mirada modesta, que não esgota o conteúdo das disposições jurídicas, permitindo certa margem construtiva na interpretação.

O elemento literal é um ponto de partida que decorre da natural limitação estipulativa do legislador. Muitas vezes, *“a clareza pode ser apenas aparente, vindo a ser obliterada por um conjunto de outros elementos interpretativos de maior preponderância”*³.

É precisamente isso o que ocorre como a norma do artigo 57, § 4º, da Constituição Federal. Muito embora tenha estipulado critérios claros – de

² BASTOS, Celso Ribeiro. **Hermenêutica e Interpretação da Constituição**. 2014. 4ª ed., ver. e atual. São Paulo: Malheiros Editores, p. 131.

³ MORAIS, Carlos Blanco de. **Curso de Direito Constitucional: teoria da Constituição em tempo de crise do Estado Social**. Tomo II, Volume 2, Coimbra: Coimbra Editora, v. 2, 2014. P. 631.

“*eleição imediatamente subsequente*” e “*mesmo cargo*” – como parâmetros para evitar reconduções no âmbito da direção das Casas Legislativas, o Texto Constitucional não exauriu a disciplina do tema nesse enunciado.

Na verdade, a vedação à recondução é estabelecida a partir de uma definição normativa anterior, fixada no artigo 44, parágrafo único, da Constituição, segundo o qual “*cada legislatura terá a duração de quatro anos*”. Esta referência normativa inaugural – constante da abertura do capítulo constitucional destinado a organizar o Poder Legislativo brasileiro – é a janela a partir da qual as demais normas de funcionamento dessa instância devem ser interpretadas.

O acolhimento do elemento sistemático levou à compreensão e à prática de que a legislatura pode operar como métrica da vedação contida no artigo 57, § 4º, da Constituição, de maneira a modular sua aplicação. Foi com base nessa opção interpretativa que o artigo 5º, § 1º, do RICD, houve por bem distinguir entre “recondução dentro de uma mesma legislatura” e “recondução entre legislaturas”.

Trata-se de interpretação que já foi sustentada, com a acuidade habitual, por Celso Ribeiro Bastos⁴, em texto sobre o tema:

A leitura afoita do texto permite o entendimento de que a expressão “vedada a recondução para o mesmo cargo na eleição imediatamente subsequente” estaria a proibir a recondução do parlamentar consecutivamente. A teleologia do parágrafo não vai a esse ponto. Ela se restringe a regular o direito de eleição dentro de uma mesma legislatura, o que fica claro pela parte inicial, que fixa a data de 1º de fevereiro do primeiro ano da legislatura como momento para a eleição das Mesas.

Findo o prazo de dois anos, contados a partir dessa data, é que surge a possibilidade de recondução. E é essa a recondução proibida pelo texto. Findos mais dois anos, encerra-se a legislatura e, conseqüentemente, a regulação do parágrafo 4º, que nada dispõe que ultrapasse a mesma legislatura; cada início seu equivale a um período

⁴ BASTOS, Celso Ribeiro. Interpretação correta das normas. In: *Folha de São Paulo*, São Paulo, 05.dez.1998. Disponível no Parecer de Heleno Torres, fls. 24/25.

inteiramente novo na vida congressional e profissional dos parlamentares.

Até mesmo no Senado tal ocorre; a diferença é que o mandato senatorial dá direito à permanência em duas legislaturas consecutivas. Mas ainda aqui está presente a ruptura representada pela mudança de legislatura; o senador pode ocupar um cargo na Mesa na primeira legislatura do seu mandato e um segundo no exercício da segunda legislatura, ainda que, temporalmente, o desempenho dessas funções possa ser consecutivo. Não é dessa hipótese que o parágrafo 4º cuida. Ele não leva em conta as reconduções quando elas se dão em legislaturas diferentes.

A cláusula proibitória constitucional limita-se a proibir a recondução na mesma legislatura. Um deputado, para iniciar sua segunda legislatura, tem de reeleger-se, o que implica obter um mandato novo. Se se fosse dar um tratamento diferente para os reeleitos, estar-se-ia discriminando, sem legitimidade alguma, entre “novos” e “velhos” deputados. Cada eleição, portanto, gera um novo direito de ocupar cargo na Mesa, por uma legislatura. É o que expressamente dispõe o regimento interno da Câmara (parágrafo 1º do art. 5º): *Não se considera recondução a eleição para o mesmo cargo em legislaturas diferentes, ainda que sucessivas*”.

O mesmo, no fundo, ocorre com o Senado, com a única diferença de que aqui o mandato já traz o direito de ocupar uma segunda legislatura, e o surgimento desta faz ressurgir seu direito de ser regulado pelo parágrafo 4º, do que advém o direito a novo cargo na Mesa, esteja o senador na primeira parte da legislatura ou na segunda.

O componente sistemático não é o único a introduzir complexidade no âmbito da interpretação do artigo 57, § 4º, da Constituição Federal. Também é possível levar em consideração o significado limitativo dessa regra, que opera como espécie de cláusula de inelegibilidade, e que, por isso, deveria receber interpretação estrita.

Como visto, as ponderações do professor Celso Bastos endossam a tese de que a cláusula vedatória do artigo 57, § 4º, da Constituição somente deve se aplicar dentro de uma mesma legislatura.

Essa conclusão, porém, sequer é necessária para a solução da presente ação. **Para os fins da controvérsia ora posta, basta perceber que o artigo 57, § 4º, da Lei Maior não se aplica inevitavelmente a todos os casos de recondução.**

Há mais de uma opção interpretativa na leitura desse parâmetro constitucional, o que torna a sua implementação uma escolha política, que pode e deve ser concretizada única e exclusivamente no âmbito do próprio Poder Legislativo, uma vez que se trata de questão pertinente à organização interna do Congresso Nacional. É o que se daria, por exemplo, com eventual influxo de alguma pretendida peculiaridade decorrente do próprio mandato parlamentar. Ou, de modo mais objetivo, é o que também se daria em razão de hipotética modificação de norma regimental relativa à possibilidade ou não de recondução.

Em situações de ausência de normatividade categórica que não envolvam risco para bens constitucionais de primeira grandeza (tais como direitos fundamentais), o Poder Judiciário deve prestigiar a pluralidade de intérpretes institucionais, bem assim a autonomia interna dos Poderes, mormente e em especial a do Poder Legislativo, em nome da preservação da conformidade funcional.

Trata-se de um cânone específico da interpretação constitucional, assim definido pelo português Carlos Blanco de Moraes:

Derivando da unidade e da supremacia constitucional, implica que os intérpretes não podem ratificar resultados que subvertam a separação de poderes e desrespeitem a liberdade de conformação do legislador, não podendo os tribunais-intérpretes, que devem lealdade à Constituição, ultrapassar os limites da sua função e das suas competências⁵.

Interpretação nesse sentido, chancelando a incompletude do artigo 57, § 4º, da Constituição Federal, foi apreciada, em parecer jurídico, pelo eminente Ministro LUÍS ROBERTO BARROSO, a propósito da possibilidade de recondução relativa a Senador da República que havia chegado interinamente à Presidência daquela Casa Legislativa.

⁵ MORAIS, Carlos Blanco de. **Curso de Direito Constitucional: teoria da Constituição em tempo de crise do Estado Social**. Tomo II, Volume 2, Coimbra: Coimbra Editora, v. 2, 2014. P. 641.

Então oficiando como consultor jurídico, o Ministro LUÍS ROBERTO BARROSO concluiu que a vedação constitucional não se aplicava necessariamente a quem houvesse assumido “*mandato-tampão*”. Veja-se:

A partir da Emenda Constitucional nº 16/97 – que tratou da reeleição para Presidente, Governadores e Prefeitos –, e independentemente do juízo que se faça acerca dessa inovação, o fato é que já não é possível afirmar que a reeleição afronte qualquer princípio fundamental da organização política brasileira, aí incluídos os valores democráticos e os direitos fundamentais. Logo, se a reeleição no âmbito do Executivo é possível, nada impede, por igual, a recondução no âmbito das Mesas das Casas Legislativas, salvo, naturalmente, vedação contida em alguma norma expressa. **Nessa linha, aliás, o Supremo Tribunal Federal já decidiu que a vedação à reeleição contida no art. 57, § 4º do texto constitucional não precisa ser reproduzida nas Constituições estaduais, justamente por não se tratar de exigência que decorra diretamente dos princípios básicos da organização política.**

(...)

Pois bem: não se colhe no relato do § 4º do art. 57, acima transcrito, uma inequívoca proibição à reeleição de quem tenha substituído o Presidente que renunciou. Por outro lado, como a Constituição não tratou diretamente da hipótese aqui cogitada, também não seria correto afirmar que a possibilidade de reeleição decorra do texto constitucional. **Entretanto, parece razoável assumir que restrições à escolha livre dos ocupantes da Mesa por parte dos Senadores é que deveriam depender de previsão expressa, e não o oposto.** No caso da reeleição dos Chefes do Executivo, a situação particular daqueles que os substituíram ou sucederam no curso de seus mandatos foi objeto de disciplina constitucional específica (CF, art. 14, § 5º⁶). O art. 57, § 4º não se ocupa dessas hipóteses. O sistema, portanto, contém ou uma ambiguidade ou uma lacuna.

(...)

Em face das premissas alinhavadas acima, é possível extrair algumas consequências. **Não será incompatível com o art. 57, § 4º da Constituição a interpretação que considere possível ao Presidente do Senado, eleito para completar mandato anterior, candidatar-se a um mandato autônomo.** Não se trata, contudo, de uma imposição direta do texto constitucional. Cuida-se, afinal, de um espaço de decisão política aberto pela Constituição. Não custa lembrar que a Carta funciona como um código mínimo de regulação da vida política, mas não esgota necessariamente todas as questões possíveis. Ao contrário, o normal e desejável é que as Constituições estabeleçam princípios básicos, em cujos limites as maiorias de cada tempo terão liberdade de conformação, respeitados os direitos das minorias.

⁶ “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.”

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. A hipótese de que se trata parece se inserir nesse contexto.⁷

Conclusão nessa linha veio a ser expressamente acolhida pelo Ministro CELSO DE MELLO, no julgamento dos Mandados de Segurança nº 34.574 e nº 34.602, não conhecidos monocraticamente, em decisões que pontuaram a necessidade de deferência do Poder Judiciário por escolhas políticas razoáveis de outros poderes públicos.

Eis o que anotou Sua Excelência, em decisões publicadas no DJe de 13/08/2020:

A análise do conteúdo material do art. 57, § 4º, da Constituição da República – que não se reveste de caráter fundamental (eis que não se qualifica como princípio sensível de nossa organização política) nem se impõe à observância compulsória dos Estados-membros e Municípios (ADI 792/RJ, Rel. Min. MOREIRA ALVES – ADI 793/RO, Rel. Min. CARLOS VELLOSO – ADI 1.528-MC/AP, Rel. Min. OCTAVIO GALLOTTI – ADI 2.262-MC/MA, Rel. Min. NELSON JOBIM – ADI 2.292-MC/MA, Rel. Min. NELSON JOBIM – ADI 2.371-MC/ES, Rel. Min. MOREIRA ALVES – Rp 1.245/RN, Rel. Min. OSCAR CORRÊA, v.g.) – revela que a aplicabilidade de referido preceito normativo somente teria pertinência se atendidos determinados requisitos de ordem objetiva nele inscritos, sob pena de, ausentes tais pressupostos, viabilizar-se, mediante inadmissível extensão analógica de regra vedatória, a incidência de cláusula manifestamente restritiva de direito público subjetivo à candidatura, tal como advertiu o eminente Professor HELENO TAVEIRA TORRES no estudo por mim anteriormente citado:

⁷ Documento anexo às informações prestadas pela Câmara dos Deputados nos autos do Mandado de Segurança nº 34574; grifou-se.

“A aplicação do parágrafo 4º do artigo 57 da CF está condicionada a pressupostos fáticos bem objetivos. Ora, o presidente atual não compunha a Mesa Diretora na condição de presidente (mesmo cargo), não exercia mandato de dois anos e não foi eleito no primeiro ano da legislatura. Logo, como normas de proibição não admitem analogia, qualquer tentativa de impedir sua candidatura resulta em puro arbítrio.

.....
É matéria tipicamente ‘interna corporis’, estranha ao artigo 57, parágrafo 4º, da Constituição Federal e de competência do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD).” (grifei)

De outro lado, cabe ter em consideração, na linha do exposto pelo eminente Ministro LUÍS ROBERTO BARROSO no já mencionado parecer por ele elaborado como Advogado, que, naquelas controvérsias cujas soluções jurídicas mostram-se diversas, impõe-se “(...) *privilegiar a interpretação conferida à norma pela própria Casa Legislativa, em respeito à sua independência orgânica*” (grifei), pois, como não se desconhece, “(...) *O STF, tradicionalmente, reconhece a primazia das Casas na resolução de questões ‘interna corporis’, respeitadas as balizas constitucionais*” (grifei).

A leitura de conjunto que se deve fazer é a seguinte: **se o artigo 57, § 4º, da Constituição não monopoliza a solução para a controvérsia das reconduções, então há espaço para interpretação; e, na medida em que esse espaço existe, deve ser ele titularizado pelo Congresso Nacional, por uma questão de conformidade funcional.**

Afinal, a eleição de mesas diretoras é uma definição relativa à economia interna das Casas Legislativas. Nas palavras do Ministro LUÍS ROBERTO BARROSO: “*onde o legislativo tenha decidido de forma razoável, não cabe ao judiciário sobrepor a sua valoração, ainda que não ache que aquela solução seja a melhor*” (Medida Cautelar no Mandado de Segurança nº 34.127, Plenário, DJe 10.10.2016).

Tem aplicação, aqui, a concepção da autorrestricção estrutural em razão da capacidade jurídico-constitucional de outros Poderes, sistematizada em trabalho de Carlos Alexandre Azevedo de Campos a partir da doutrina minimalista norte-americana de Thayer:

A *autorrestricção estrutural em razão da capacidade jurídico-constitucional* dos outros poderes resulta do *status* de autoridade constitucionalmente atribuído ao agente que praticou o ato normativo sujeito ao controle de constitucionalidade. Vinculada à questão da legitimidade democrática, a deferência é também justificada em função das regras de organização e separação de poderes que estão no coração de toda estrutura constitucional. Quanto maior for a autoridade que a Constituição atribuir para determinado ator político praticar o ato normativo questionado, mais deferência deverá ser prestada por juízes e cortes. Aqui, democracia e separação de poderes atuam juntos em favor da autorrestricção judicial.

Na doutrina clássica, destaca-se o minimalismo substantivo de James Bradley Thayer como a mais conhecida e influente proposta de autorrestricção judicial estrutural baseada na capacidade jurídico-constitucional dos outros poderes. Na realidade, a doutrina de Thayer pode ser considerada o *marco da sistematização teórica da autorrestricção judicial*. Em festejadíssimo ensaio escrito em 1893, ele formulou a proposta de uma lei só dever ser declarada inconstitucional pelas cortes na hipótese de a violação à constituição ser tão manifesta que não deixe espaço para dúvida razoável⁸.

A deferência pelas práticas interpretativas dos demais Poderes é ainda mais relevante em situações como as tratadas nos autos, que traduz não apenas a existência de uma norma regimental a favor de reconduções “entre legislaturas”, mas de um costume constitucional no âmbito das Casas do Congresso Nacional, explicitado no Parecer nº 555, de 1998, da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania - CCJ, do Senado Federal (doc. nº 9 do processo eletrônico).

Ademais, cumpre notar que, de acordo com esse Supremo Tribunal Federal, o artigo 57, § 4º, da Constituição não contempla um princípio fundamental à organização da República Federativa do Brasil, não sendo, assim, norma de reprodução obrigatória pelas Constituições Estaduais e Leis Orgânicas Municipais ou do Distrito Federal. Veja-se:

Ação direta de inconstitucionalidade. Medida liminar. § 5º do do artigo 58 da Constituição do Estado do Espírito Santo na redação dada pela Emenda Constitucional 27/2000. Falta de relevância jurídica da

⁸ CAMPOS, Carlos Alexandre Azevedo de. Dimensões da Autorrestricção judicial. In: LEITE, G. S.; STRECK, L.; NERY JR., N. **Crise dos Poderes da República: Judiciário, Legislativo e Executivo**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017. p.251

fundamentação da arguição de inconstitucionalidade para a concessão de liminar. - Esta Corte, já na vigência da atual Constituição - assim, nas ADIN's 792 e 793 e nas ADIMEC's 1.528, 2.262 e 2.292, as duas últimas julgadas recentemente -, tem entendido, na esteira da orientação adotada na Representação nº 1.245 com referência ao artigo 30, parágrafo único, letra "f", da Emenda Constitucional nº 1/69, que **o § 4º do artigo 57, que veda a recondução dos membros das Mesas das Casas legislativas federais para os mesmos cargos na eleição imediatamente subsequente, não é princípio constitucional de observância obrigatória pelos Estados-membros.**

- Com maior razão, também não é princípio constitucional de observância obrigatória pelos Estados-membros o preceito, contido na primeira parte desse mesmo § 4º do artigo 57 da atual Carta Magna, que só estabelece que cada uma das Casas do Congresso Nacional se reunirá, em sessões preparatórias, a partir de 1º de fevereiro, no primeiro ano da legislatura, para a posse de seus membros e a eleição das respectivas Mesas, sem nada aludir - e, portanto, sem estabelecer qualquer proibição a respeito - à data dessa eleição para o segundo biênio da legislatura. Pedido de liminar indeferido.

(ADI nº 2371 MC, Relator: Ministro MOREIRA ALVES, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Julgamento em 07/03/2001, Publicação em 07/02/2003; grifou-se);

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 nº 793, Relator: Ministro CARLOS VELLOSO, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Julgamento em 03/04/1997, Publicação em 16/05/1997; grifou-se).

Se a reeleição de Mesas Diretoras Legislativas sequer constitui um traço mandatário da organização política brasileira, conclui-se que, diante da

ausência de disciplina constitucional exaustiva, cabe a cada uma das Casas do Congresso Nacional interpretar e decidir, de forma autônoma, a respeito da possibilidade de recondução de membros de sua Mesa Diretora, observados os limites constitucionais e regimentais segundo compreendidos *interna corporis*.

O reconhecimento da autoridade dos demais Poderes constituídos para decidir questões internas é doutrina que tem presença marcante na jurisprudência desta Suprema Corte. Em precedentes recentes, esse Plenário rejeitou pedidos de intervenção em deliberações importantes conduzidas pelo Legislativo, tais como a seguinte:

CONSTITUCIONAL. VOTAÇÃO, PELO PLENÁRIO DA CASA LEGISLATIVA, DE PARECER DA COMISSÃO ESPECIAL SOBRE ABERTURA DE PROCESSO DE IMPEACHMENT CONTRA PRESIDENTE DA REPÚBLICA. ART. 187, § 4º, DO REGIMENTO INTERNO DA CÂMARA DOS DEPUTADOS. APLICAÇÃO DE MODELO DE VOTAÇÃO ALTERNADA, DO NORTE PARA O SUL. PEDIDO DE INTERPRETAÇÃO CONFORME, PARA IMPOSIÇÃO DE ORDEM ALFABÉTICA OU, ALTERNATIVAMENTE, DE VOTAÇÃO SIMULTÂNEA, POR MEIO DE PAINEL ELETRÔNICO. AUSÊNCIA DE PLAUSIBILIDADE. MEDIDA CAUTELAR INDEFERIDA. 1. Ação direta centrada na tese de que o processo de votação nominal por chamada, por gerar “efeito cascata” sobre o convencimento dos julgadores, comprometeria a imparcialidade do julgamento, violando os princípios do devido processo legal, da moralidade, da impessoalidade e da República. 2. Interferências recíprocas nas manifestações dos julgadores são inevitáveis em qualquer ordem de votação nominal, seja qual for o critério de sequenciamento adotado, não sendo possível presumir a ilegitimidade da deliberação do colegiado parlamentar, por mera alegação de direcionamento, em um ou outro sentido. 3. A Constituição Federal não estabelece ordem de votação nominal que possa ter sido afrontada pela norma regimental atacada. Ausência de demonstração das lesões constitucionais deduzidas. 4. Medida cautelar indeferida, por ausência de relevância dos argumentos deduzidos na inicial.

(ADI nº 5498 MC, Relator Ministro MARCO AURÉLIO; Redator para acórdão Ministro TEORI ZAVASCKI; Órgão julgador: Tribunal Pleno; Julgamento em 14/04/2016; Publicação em 11/05/2017)

Ademais, essa Suprema Corte tem reconhecido a necessidade de, no exercício da jurisdição constitucional, manter postura de deferência em relação à legitimidade político-democrática dos agentes públicos eleitos, de modo a

resguardar a integridade do seu espaço de deliberação. Precisa, nesse sentido, é a argumentação exposta pelo Ministro LUIZ FUX no seguinte trecho do voto que proferiu no julgamento da ADI nº 5062:

Em uma democracia, a Constituição é o documento fundante, mas não exauriente do Estado. **Isso significa que a resposta para a maioria dos dilemas sociais, embora balizada, não está predefinida na Lei Maior. Cabe a cada geração, através de seus representantes eleitos, disciplinar, com significativa margem de conformação, os conflitos intersubjetivos. Nesse cenário, toda inflação semântica dos enunciados constitucionais implica supressão de espaço de escolha das maiorias eleitas.** Bem por isso já advertia o Chief Justice Marshall, da Suprema Corte Norte-americana, que "**We must never forget that it is a constitution we are expounding**" (McCulloch v. Maryland - 1819).

(ADI nº 5062, Relator: Ministro LUIZ FUX, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Julgamento em 27/10/2016, Publicação em 21/06/2017; grifou-se)

O acolhimento da opção hermenêutica apresentada na petição inicial resultaria em uma ampliação indevida de normas constitucionais, de modo a reduzir, desproporcionalmente, o âmbito de autonomia do Poder Legislativo.

Diferentemente do que alegado na inicial, não se observa a ocorrência de violação a qualquer preceito constitucional, verificando-se, na verdade, que os dispositivos questionados foram validamente editados no exercício de competência constitucional atribuída às Casas Legislativas federais. Eventual intervenção judicial na organização interna de outro Poder constituiria medida injustificada, não condizente com o sistema de separação de Poderes plasmado na Constituição.

IV – DA CONCLUSÃO

Por todo o exposto, o Advogado-Geral da União manifesta-se pela improcedência do pedido formulado pelo requerente.

São essas, Excelentíssimo Senhor Relator, as considerações que se

tem a fazer em face do artigo 103, § 3º, da Constituição Federal, cuja juntada aos autos ora se requer.

Brasília, de setembro de 2020.

JOSÉ LEVI MELLO DO AMARAL JÚNIOR
Advogado-Geral da União

IZABEL VINCHON NOGUEIRA DE ANDRADE
Secretária-Geral de Contencioso

DANIEL PINCOWSCY CARDOSO M. DE A. ALVIM
Diretor do Departamento de Controle Concentrado

CAMILLA JAPIASSU DORES BRUM
Advogada da União