



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO ASSEMBLEIA LEGISLATIVA

EXCELENTÍSSIMO MINISTRO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL RICARDO LEWANDOWSKI, RELATOR DA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N. 6707/ES.

Ref. Informações na ADI nº 6707/ES

A ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO, representada por seu Presidente, Deputado Estadual Erick Musso, por seu Procurador-Geral e Subprocurador-Geral que ao final subscrevem, comparece, respeitosamente, perante Vossa Excelência, ***para prestar informações sobre o pedido cautelar em ação direta de inconstitucionalidade***, nos termos do art.12, da Lei nº 9868/1999, ajuizada pela **PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**.

I- RELATÓRIO

Cuida-se de ação direta de inconstitucionalidade, aparelhada com pedido cautelar, por intermédio do qual a Procuradoria-Geral da República, insurge-se contra os regramentos previstos no art. 58, §5º, I e § 9º da Constituição do Estado do Espírito Santo, com redação dada pelas Emendas Constitucionais 113/2019 e 104/2016, objetivando combater o dispositivo que permite reconduções subsequentes ao mesmo cargo na Mesa Diretora da Assembleia Legislativa do Estado do Espírito Santo.

Como causa de pedir, a Procuradoria Geral da República alega que a aludida regra constitucional prevista art. 58, §5º, I e § 9º da Constituição do Estado do Espírito Santo que permite a recondução dos membros da Mesa Diretora a mandatos subsequentes para o mesmo cargo, fragiliza os princípios democráticos, republicanos



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO ASSEMBLEIA LEGISLATIVA

e da igualdade, eis que tal postulado vai de encontro as atuais decisões do Supremo Tribunal Federal, notadamente ao que foi decidido recentemente na ADI 6.524/DF.

Escorada nestes fatos, pleiteia a Procuradoria Geral da República, a concessão de medida cautelar, visando à suspensão da eficácia aos artigos 58, § 5º, I e § 9º, da Constituição do Estado do Espírito Santo, estabelecendo-se que, para as eleições futuras, ocorra a vedação constitucional à reeleição ou recondução à Mesa Diretora na eleição imediatamente subsequente em desacordo com o art. 57, §4º da Constituição da República.

Distribuído o processo ao Exmo. Ministro do Supremo Tribunal Federal Ricardo Lewandowski, foi deferida a cautelar pleiteada, *ad referendum* do Plenário do Supremo Tribunal Federal, para fixar interpretação conforme a Constituição da República ao art. 58, §5º, I e § 9º, da Constituição do Estado do Espírito Santo, com redação dada pelas Emendas Constitucionais nº 113/2019 e nº 104/2016, no sentido de possibilitar uma única recondução sucessiva aos mesmos cargos da Mesa Diretora da Assembleia Legislativa do Estado do Espírito Santo e em seguida foram solicitadas informações esta Assembleia Legislativa, nos termos do art. 12, *caput*, da Lei n. 9.868/1999, e determinando, em seguida, abertura de vista sucessivamente ao Advogado-Geral da União e ao Procurador-Geral da República, pelo prazo de 05 (cinco) dias.

II- FUNDAMENTAÇÃO

II. I DOS ATUAIS PRECEDENTES DESTA CORTE SUPREMA QUE POSSIBILITAM OS ESTADOS-MEMBROS E MUNICÍPIOS A LEGISLAREM LIVREMENTE E SEM NECESSIDADE DE SIMETRIA COM A CF/88 SOBRE A RECONDUÇÃO DE MEMBROS DA MESA DIRETORA A MANDATOS SUBSEQUENTES.

Visando à elucidação da referida matéria no âmbito estadual, esta Corte Suprema manifestou-se no sentido de que a vedação à recondução existente na Carta Magna não seria de reprodução obrigatória nas Constituições Estaduais. Nesse



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO ASSEMBLEIA LEGISLATIVA

sentido: ADI nº 792, ADI nº 793, ADI nº 1529-MC, ADI nº 2262- MC, ADI nº 2371, dentre outros julgados.

Dos referidos julgados se extraem os seguintes entendimentos:

- 1) O Supremo Tribunal Federal já se pronunciou não ser aplicável aos Estados-membros e aos Municípios, a parte final do art. 57, §4º, da Constituição da República.
- 2) O Supremo Tribunal Federal explicitou que a norma inscrita no art. 57, §4º, da Constituição da República, não veicula princípio essencial a que devem obediência às demais unidades da Federação, não se revelando, tal norma, suscetível de reprodução obrigatória nos estatutos fundamentais dos Estados-membros e Municípios.
- 3) As Constituições Estaduais podem autorizar, legitimamente, a recondução aos parlamentares locais ao mesmo cargo, ainda que para exercício no biênio imediatamente subsequente.

Em outras palavras, muito embora a Constituição Federal, em seu art. 25, determinasse que os Estados Federados observassem os seus princípios ao organizarem-se e elaborarem suas Constituições Estaduais e demais leis locais, o entendimento era o de que a norma restritiva da eleição do corpo diretivo do Congresso Nacional não resultava em imediata simetria perante as Cartas Estaduais.

Nesse sentido, necessário esclarecer que o entendimento adotado pela Suprema Corte, nesse ponto específico, foi manifestado estabelecendo-se a autonomia de cada Ente Federativo dispor acerca das regras para eleição do corpo diretivo nas suas respectivas Constituições Estaduais.

Portanto, esta Corte Suprema decidiu à época que a norma que proíbe à recondução para o mesmo cargo na eleição imediatamente subsequente, prevista na CF/88, não seria um princípio constitucional estabelecido, mas sim norma específica às Casas Legislativas Federais.



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO ASSEMBLEIA LEGISLATIVA

Em consonância com o entendimento do Supremo Tribunal Federal, os constitucionalistas Gilmar Ferreira Mendes, Inocêncio Mártires Coelho e Paulo Gustavo Gonet Branco, defendem a possibilidade de cada Estado-membro criar regramento em suas Constituições sobre a reeleição dos membros da Mesa Diretora das Assembleias Legislativas por não existir aplicação do princípio da simetria nessas hipóteses observe:

Esse princípio da simetria, contudo, não deve ser compreendido como absoluto. Nem todas as normas que regem o Poder Legislativo da União são de absorção necessária pelos Estados. As normas de observância obrigatória pelos Estados são as que refletem o inter-relacionamento entre os Poderes. Assim, uma vez que a regra dizia apenas com a economia interna do Legislativo estadual, o STF julgou válida a norma da Constituição de Rondônia que permitia a reeleição da mesa diretora da Assembleia Legislativa”. (COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet; MENDES, Gilmar Ferreira. Curso de direito constitucional. 2a Ed., São Paulo: Saraiva, 2008, p 814).

Em vista disso, a adoção de novo entendimento por este Juízo, contrariando os precedentes hoje válidos da Corte Suprema, podem gerar insegurança jurídica em processo constitucional da mais alta relevância política, sendo prudente que uma mudança de entendimento da atual composição, exige deliberação do plenário e efeitos prospectivos.

Cabe referir, por relevante, trecho do artigo intitulado de “o princípio da simetria e o processo legislativo estadual: em busca da autonomia perdida” da lavra dos Doutores Helder de Oliveira e Marcelo Labanca Corrêa de Araújo, quando enfatizam a importância de se repensar o uso do princípio da simetria para o fortalecimento do federalismo, apresentando reflexões importantes sobre essa específica questão:

E, portanto, necessário repensar o uso do princípio da simetria, notadamente no âmbito do processo legislativo. **Não é mais possível repetir o mantra, tantas vezes falado, de que o federalismo brasileiro é centralizado e, portanto, que as**



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO ASSEMBLEIA LEGISLATIVA

regras das constituições estaduais devem obedecer a uma reprodução fiel das regras constitucionais federais. O âmbito de produção legislativa estadual está no coração do conceito de autonomia. O que caracteriza um Estado-membro de uma federação é justamente a sua autonomia política, focada na capacidade de ele produzir suas próprias leis. Reconhecemos que há limites constitucionais federais que devem ser aplicados na atividade parlamentar estadual. Mas devem ser uma exceção, e não a regra. Parece-nos que o princípio da simetria tem sido utilizado como uma regra pela Corte, quando a prática deveria ser outra: a de reforço da autonomia legislativa do Estado-membro.” (Revista da Advocacia do Poder Legislativo: volume1, (jan./dez. 2020), p. 33).

Dessa forma, nota-se que, a norma atacada em sede de ADI, se pauta, até a data de hoje, na jurisprudência há anos sacramentada pela Corte Suprema, pleiteando-se a valoração devida de tais considerações para o fim de ao menos não ser confirmada a medida cautelar perquirida, pois a sua concretização resultará em interferência direta na liberdade decisória das unidades federadas em matéria de opção política e de exercício do respectivo poder normativo, provocando um notável clima de insegurança jurídica.

Em arremate, sem qualquer relação de prevalência, cabe constitucionalmente as Mesas do Congresso Nacional na Constituição da República traçar as regras para as eleições de suas Mesas Diretoras por PEC, competindo aos Estados-Membros e Municípios dentro de sua autonomia tratar deste assunto livremente nas suas Constituições Estaduais e Lei Orgânica, conforme a jurisprudência que ainda prevalece no Supremo Tribunal Federal, conforme irá se expor detidamente no próximo tópico.

II. II DA NÃO APLICAÇÃO DO PRECEDENTE DA ADI 6524/DF AOS ESTADOS-MEMBROS E MUNICÍPIOS.

A despeito do que foi narrado na petição inicial e na respeitável decisão monocrática, sobre eventual mudança jurisprudencial desta Corte Suprema a partir do



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO ASSEMBLEIA LEGISLATIVA

precedente da ADI 6524/DF, temos que o objeto daquela ação direta de inconstitucionalidade era exclusivamente a possibilidade ou não de reeleição dos membros das Mesas Diretoras do Senado Federal e da Câmara dos Deputados, apesar da vedação expressa da Constituição da República.

Primeiramente, é preciso destacar não ter sido apreciada pelos Eminentíssimos Ministros do Supremo Tribunal Federal a aplicabilidade ou não do princípio da simetria em relação às Constituições Estaduais ou Leis Orgânicas Distrital ou Municipais frente à vedação expressa da Constituição Federal sobre a matéria. E nem poderia ser diferente já que o objeto da referida ADI 6.524/DF se restringia às eleições das Mesas Diretoras do Congresso Nacional, até mesmo porque o entendimento pacífico do próprio Supremo Tribunal Federal é no sentido da não obrigatoriedade da reprodução dos dispositivos constitucionais federais.

Na realidade, diferentemente do afirmado pelo Eminentíssimo Ministro Alexandre de Moraes na ADI nº 6.654-MC/RR (primeira decisão a falar em mudança de entendimento jurisprudencial) e na ADI nº 6706-MC/PA (decisão utilizada na medida cautelar concedida nestes autos), os Ministros Edson Fachin, Luís Roberto Barroso e Rosa Weber, apenas para ficar nestes exemplos, foram expressos quando reconheceram a autonomia do próprio Congresso Nacional e, por conseguinte, das Casas Legislativas Estaduais e Municipais decidirem, segundo o seu livre convencimento, sobre a possibilidade ou não da reeleição dos seus quadros diretivos, desde que o façam por meio de normas em seu sentido formal.

Senão, vejamos:

Isso não significa que a vedação para a eleição imediatamente subsequente àquela que ocorre no primeiro ano da legislatura seja absolutamente insuperável. Significa, apenas, que cabe às Casas dos representantes do povo, em debate franco com a sociedade civil, alterar, por meio do processo de emenda constitucional, a regra fixada no texto. Se a reeleição amplia a autonomia do legislativo e, com isso, democratiza a República, deve a tese ganhar força no órgão que, por excelência, é a própria expressão da representação popular. Respeitar os limites do texto nada tem que ver com tolher a autonomia do Poder Legislativo: cuida-se simplesmente de indicar o melhor caminho para o



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO ASSEMBLEIA LEGISLATIVA

aprofundamento de nossa democracia.” (original sem grifo ou destaque)
(Ministro Edson Facchin)

Analiso, inicialmente, julgados do Supremo Tribunal Federal que de alguma forma repercutem sobre a matéria. Existem decisões monocráticas que reconhecem a possibilidade de reeleição, em caso de mandato-tampão (MS 34574, MS 34602, MS 34603, Rel. Ministro Celso de Mello); e (ii) decisões colegiadas, afirmando que a regra do art. 57, § 4º, da Constituição Federal não representa concretização do princípio republicano, razão qual pela não constitui norma de repetição obrigatória pelos Estados (Representação 1245, Rel. Min. Oscar Correa, j. 5.10.1986; ADI 792, Rel. Min. Moreira Alves, j. 26.05.1997; ADI 793, Rel. Min. Carlos Velloso, j. 01.04.1993; ADI 2371, Rel. Min. Moreira Alves, j. 07.03.2001). Portanto, admitiu-se a reeleição em caso de mandato-tampão e não se considerou que o tema tangenciasse a cláusula pétrea do princípio republicano.

[...]

16. Na hipótese, como já observado, não creio estar em jogo cláusula pétrea. De modo que considero legítimo – sobretudo enquanto perdurar a possibilidade de reeleição para a chefia do Poder Executivo – que os presidentes das casas legislativas possam ser reeleitos por uma vez para legislatura subsequente, se o Congresso Nacional assim desejar. Mas deverá manifestar sua vontade pela via formal da emenda à Constituição.” (Ministro Luís Roberto Barroso)

Formalmente constitucional, somente por meio de emenda à Constituição pode ser alterada sem que a sua eventual supressão do ordenamento positivo represente afronta ao conteúdo material na Constituição, e desde que tal modificação se opere via processos constitucionais legítimos de revisão ou reforma.

7. Há muito tempo consolidou-se a jurisprudência desta Suprema Corte no sentido de que a regra inscrita no art. 57, § 4º, da Constituição não caracteriza norma de reprodução obrigatória no âmbito das Constituições estaduais ou na Lei Orgânica do Distrito Federal (ADI 793/RO, Relator Ministro Carlos Velloso, j. 03/04/1997, DJ 16/05/1997).

É preciso sublinhar, contudo, que os julgamentos desta Casa indicativos dessa orientação jurisprudencial têm por fundamento apenas a circunstância, já referida, de a norma inscrita no art. 57, § 4º, da Constituição Federal não ostentar natureza materialmente constitucional. Por isso mesmo, pode ser adotada ou não pelos Estados-membros, considerado o fato de que não compõe o núcleo material da Constituição Federal, encontrando-se excluída, portanto, do conjunto de temas sujeitos ao princípio da simetria.

O dispositivo constitucional em exame (CF, art. 57, § 4º), por seu expresso conteúdo redacional, veicula uma norma de regra cujos únicos destinatários são as Casas Legislativas do Congresso Nacional. Apenas a Câmara dos Deputados e o Senado Federal estão expostos àquela restrição, porque é exatamente isso o que regra estipula, e nada



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO ASSEMBLEIA LEGISLATIVA

mais. A imposição obrigatória desse modelo aos demais entes federados somente seria possível se veiculasse, seu conteúdo, comando de natureza materialmente constitucional, o que não é o caso.

Como dito, o Congresso Nacional poderia, no exercício legítimo da competência reformadora por ele titularizada, ter revogado tal regra por emenda à Constituição. Mas não o fez. Já os Estados-membros, opondo-se a tal restrição à autonomia parlamentar, utilizaram-se do instrumento correto para dispor em sentido contrário, no exercício legítimo do seu poder constituinte derivado decorrente (ADCT, art. 11).
(Ministra Rosa Weber)

Em relação à Ministra Carmen Lucia, uma das eminentes Ministras que supostamente indicariam uma mudança de entendimento do Supremo Tribunal Federal sobre a possibilidade de reeleição das Mesas Diretoras nos âmbitos estaduais e municipais, destaca-se ter sido ela, acertadamente, silente em relação ao tema justamente porque a tese a levantada pelo Ministro Alexandre de Moraes não era objeto daquela ADI 6524.

Portanto, o que permanece imutável é o seu entendimento lavrado no AI 654359/MG, quando afirmou taxativamente que:

(...) a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal firmou-se no sentido de que os preceitos contidos na primeira parte e na parte final do § 4º do art. 57 da Constituição da República, não são normas de reprodução obrigatória pelas Constituições estaduais”.(original sem grifo ou destaque)

Na sua quase totalidade, os demais ministros ou foram silentes sobre a matéria ou adotaram a tese de que seria possível a recondução dos membros das Mesas Diretoras apesar da norma constitucional federal expressamente vedar essa hipótese, ou seja, em teoria possível uma visão permissiva sobre o tema.

Nota-se, portanto, que a suposta “evolução jurisprudencial da CORTE” citada na decisão monocrática expedida no bojo da ADI-MC nº 6.654/RR e ADI-MC nº 6706/PA pelo Eminentíssimo Ministro Relator Alexandre de Moraes e também adotada nestes autos parte de uma realidade fática errática, consubstanciada em ilações não compatíveis com os posicionamentos dos próprios ministros citados, o que demonstra



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO ASSEMBLEIA LEGISLATIVA

um grave equívoco, ***data máxima vênia***, daquele nobre julgador e o que acabou levando o Excelentíssimo Ministro relator da presente ADI a ser levado ao erro.

Ademais, o critério fixado pelo Eminentíssimo Ministro relator ao limitar a uma única reeleição foi inclusive objeto de deliberação pelo Supremo Tribunal Federal quando da análise da ADI 6524/DF, conforme o voto proposto pelo Eminentíssimo Ministro Gilmar Mendes.

Ocorre que aquela tese limitadora foi derrotada pelo próprio Supremo Tribunal Federal sob o irretocável fundamento de que não cabia àquela Corte legislar sobre o tema.

Neste sentido, é indispensável para o caso desta ação direta de inconstitucionalidade a própria lição do Ministro Alexandre de Moraes quando vaticina que:

A utilização vaga, genérica e sem fundamentação teórica de importante princípio com o da moralidade, o republicano, o democrático; ora para uma interpretação; ora para outra interpretação, sem qualquer embasamento nos casos concretos ou no enquadramento jurídico normativo, acaba por enfraquecê-los, pois não podem ser utilizados como panaceia para todos os males do ordenamento jurídico ou problemas do país, devendo ser combatida essa prática". (original sem grifo ou destaque) (AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.526 DISTRITO FEDERAL)

Recentemente a tese da não aplicação do precedente da ADI 6524/DF aos Estados Membros e Municípios e da possibilidade de os mesmos legislarem livremente sobre as hipóteses de recondução dos seus membros a cargos diretivos das Assembleias Legislativas e Câmaras Municipais foi reafirmada em decisão na ação popular que tramitou no Estado do Paraná e em decisão proferida pela 5ª Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná, nos autos do Agravo de Instrumento nº 0003692- 54.2021.8.16.0000, cujos principais trechos estão destacados abaixo:

[...] Em análise das razões recursais e dos documentos constantes nos



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO ASSEMBLEIA LEGISLATIVA

autos, em cognição sumária, entendo que a tutela de urgência pleiteada não deve ser concedida. Consoante se extrai dos autos, verifica-se que a recorrente ajuizou “Ação Popular” alegando que seria ilegal a reeleição do Deputado Estadual Ademar Traiano para a presidência da Assembleia Legislativa do Estado Paraná (2021/2022), visto que já teria ocorrido a sua reeleição para o biênio 2019/2021, o que, segundo a agravante vai de encontro ao disposto na recente decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6524. Pois bem. **Analisando os autos, neste juízo de cognição sumária e não exauriente, não verifico a verossimilhança das alegações da agravante. Segundo disposto no art. 61, §3º, da Constituição do Estado do Paraná, “a Assembleia Legislativa do Paraná reunir-se-á em sessão preparatória, a partir de 1º de fevereiro, no primeiro ano de legislatura, para a posse de seus membros e eleição da mesa para mandato de dois anos”. Por sua vez, o Regimento Interno da Assembleia Legislativa do Paraná, ao disciplinar sobre a eleição dos membros da Mesa, prevê em seu art. 12, que “os membros da Mesa terão mandato de dois anos e na sua composição será observada, tanto quanto possível, a representação proporcional dos partidos e blocos parlamentares formados até o dia da posse, no início de cada legislatura”. Vale salientar que segundo o art. 25, da Constituição da República, os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observando-se os princípios constitucionais. Não há, pois, vedação à reeleição dos membros que compõem a Mesa da Assembleia, tanto na Constituição do Estado do Paraná, quanto no Regimento Interno da Assembleia Legislativa. Gize-se que ao contrário do que faz crer a recorrente, a situação posta em análise não se amolda ao decidido na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.524 do Supremo Tribunal Federal. Naquela decisão, a Suprema Corte, por maioria, julgou parcialmente procedente o pedido formulado na ação direta, assentando a impossibilidade de recondução dos presidentes da Câmara dos Deputados e do Senado para o mesmo cargo na eleição imediatamente subsequente, dando interpretação conforme ao disposto no art. 57, §4º, da Constituição da República, que prevê o seguinte: ‘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. § 1º As reuniões marcadas para essas datas serão transferidas para o primeiro dia útil subsequente, quando recaírem em sábados, domingos ou feriados. § 2º A sessão legislativa não será interrompida sem a aprovação do projeto de lei de diretrizes orçamentárias. § 3º Além de outros casos previstos nesta Constituição, a Câmara dos Deputados e o Senado Federal reunir-se-ão em sessão conjunta para: I - inaugurar a sessão legislativa; II - elaborar o regimento comum e regular a criação de serviços comuns às duas Casas; III - receber o compromisso do Presidente e do VicePresidente da República; IV - conhecer do veto e sobre ele deliberar. § 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’. Ainda que pretenda a agravante a aplicação do princípio da simetria à hipótese em comento, há entendimento do Supremo Tribunal Federal de que referido normativo refere-se exclusivamente às Casas Legislativas Federais, não se constituindo norma de reprodução obrigatória nos Estados da Federação. [...] Portanto, ao que tudo indica, a**



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO ASSEMBLEIA LEGISLATIVA

reeleição combatida no presente agravo de instrumento não está eivada de ilegalidade. Outrossim, como bem salientado pelo Juízo Singular, “se inexistir irregularidade/ilegalidade não pode haver intervenção judicial, caso contrário o Judiciário estaria invadindo a seara do mérito do ato administrativo, com clara ofensa ao princípio da separação de poderes. Dessa forma, conclui-se que, a priori, não deve ser acolhida a pretensão da agravante para conceder a medida liminar pleiteada, já que, salvo melhor juízo, não há ilegalidade na reeleição do Deputado Estadual Ademar Traiano para presidir a Mesa da Assembleia Legislativa do Estado do Paraná. Portanto, em sede de cognição sumária e não exauriente diante da presença dos requisitos previstos no artigo 300 do Código de Processo Civil, indefiro a liminar pleiteada.”

Das referidas decisões na supracitada ação popular que negaram o afastamento do Presidente da Assembleia Legislativa do Estado do Paraná, bem como a anulação das eleições da Mesa Diretora do Estado do Paraná que aconteceram no dia 1º de Fevereiro de 2021 para o biênio 2021-2022 (igual na ALES), foi ajuizada a Reclamação Constitucional nº 45.731/PR que apesar de não conhecida pela Ministra Rosa Weber (justamente pela ADI 6.654/RR e ADI 6524/DF tratarem de casos distintos e não se aplicarem aos demais Estados-Membros), tiveram a afirmação pela respeitável Ministra de que as eleições realizadas por Assembleias Legislativas de todo o Brasil possibilitando as reconduções de Presidentes e demais cargos de Mesa Diretora não se amoldam ao decidido na ADI nº 6.524/DF do Supremo Tribunal Federal, observemos:

Consoante emerge do trecho transcrito, assentada na ADI 6.524 a vedação à reeleição imediatamente subsequente dos membros das Mesas das Casas Legislativas da União.

Registrei especificamente em meu voto não se tratar de norma de reprodução obrigatória pelas Constituições Estaduais, nos termos da jurisprudência consolidada desta Suprema Corte, a afastar qualquer pleito quanto à extensão do entendimento às Casas Legislativas estaduais por alegada simetria entre as normas. Reproduzo excerto pertinente:

7. Há muito tempo consolidou-se a jurisprudência desta Suprema Corte no sentido de que a regra inscrita no art. 57, § 4º, da Constituição não caracteriza norma de reprodução obrigatória no âmbito das Constituições estaduais ou na Lei Orgânica do Distrito Federal (ADI 793/RO, Relator Ministro Carlos Velloso, j. 03/04/1997, DJ 16/05/1997).

É preciso sublinhar, contudo, que os julgamentos desta Casa indicativos dessa orientação jurisprudencial têm por fundamento apenas a circunstância, já referida, de a norma inscrita no art. 57, § 4º, da Constituição Federal não



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO ASSEMBLEIA LEGISLATIVA

ostentar natureza materialmente constitucional. Por isso mesmo, pode ser adotada ou não pelos Estados membros, considerado o fato de que não compõe o núcleo material da Constituição Federal, encontrando-se excluída, portanto, do conjunto de temas sujeitos ao princípio da simetria.

O dispositivo constitucional em exame (CF, art. 57, § 4º), por seu expresso conteúdo redacional, veicula uma norma de regra cujos únicos destinatários são as Casas Legislativas do Congresso Nacional. Apenas a Câmara dos Deputados e o Senado Federal estão expostos àquela restrição, porque é exatamente isso o que regra estipula, e nada mais. A imposição obrigatória desse modelo aos demais entes federados somente seria possível se veiculasse, seu conteúdo, comando de natureza materialmente constitucional, o que não é o caso.

Como dito, o Congresso Nacional poderia, no exercício legítimo da competência reformadora por ele titularizada, ter revogado tal regra por emenda à Constituição. Mas não o fez. Já os Estados-membros, opondo-se a tal restrição à autonomia parlamentar, utilizaram-se do instrumento correto para dispor em sentido contrário, no exercício legítimo do seu poder constituinte derivado decorrente (ADCT, art. 11).”

Todavia, importante sublinhar que, embora tenha sido objeto de análise em alguns votos – em cuja maioria consignada a inexistência de norma de reprodução obrigatória pelas Constituições Estaduais –, a questão acerca da reeleição consecutiva dos membros das Mesas Diretoras das Assembleias Legislativas não constitui fundamento determinante do julgamento da ADI 6.524, tampouco integra a parte dispositiva do decisum, dado não se tratar do ponto controvertido questionado na referida ação.

Presente referido contexto, entendo não se fazer presente, nos termos da jurisprudência desta Casa, a aderência estrita entre o objeto do ato reclamado e o conteúdo do paradigma de controle (Rcl 4.487-AgR/PR, Rel. Min. Dias Toffoli, Tribunal Pleno, DJe 5.12.2011).

Por todo o exposto, reafirma-se a inaplicabilidade do entendimento lavrado no bojo da ADI 6524/DF, restando-se ainda válidos os precedentes da ADI nº 792, ADI nº 793, ADI nº 1529-MC, ADI nº 2262- MC, ADI nº 2371, dentre outros julgados que permitem aos Estados-Membros e Municípios legislarem livremente sobre a matéria.

II.III – DA NECESSIDADE DE SEGURANÇA JURÍDICA NO CASO DE EVENTUAL ALTERAÇÃO DA JURISPRUDÊNCIA PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL: PROSPECTIVE OVERRULLING.



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO ASSEMBLEIA LEGISLATIVA

Feitas as distinções no tópico anterior do que foi decidido na ADI 6524/DF que na visão desta Assembleia Legislativa não teve o condão de invalidar os precedentes da ADI n° 792, ADI n° 793, ADI n° 1529-MC, ADI n° 2262- MC, ADI n° 2371, dentre outros julgados que permitem aos Estados-Membros e Municípios legislarem livremente sobre a reeleição de membros das Mesas Diretoras do Poder Legislativo, temos que há de se respeitar a segurança jurídica mesmo que a atual composição deste Egrégio Supremo Tribunal Federal queira superar a posição anteriormente consolidada após a análise do plenário.

Em um sistema que valoriza a criação de precedentes vinculantes é cada vez mais comum o emprego de uma técnica de interpretação e sistematização de aplicação de precedentes judiciais gerados nas Cortes superiores - a *prospective overruling*, por meio do qual "os tribunais, ao mudarem suas regras jurisprudenciais, podem, por razões de segurança jurídica (boa-fé e confiança legítima), aplicar a nova orientação apenas para os casos futuros".(OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende de. Curso de Direito Administrativo. 2ª ed., São Paulo: Método, 2014, p. 103).

A este respeito, este Egrégio Supremo Tribunal Federal já se posicionou que "em consonância com o instituto da *prospective overruling*, a mudança jurisprudencial deve ter eficácia *ex nunc*, porque, do contrário, surpreende quem obedecia à jurisprudência daquele momento. Ao lado do prestígio do precedente, há o prestígio da segurança jurídica, princípio segundo o qual a jurisprudência não pode causar uma surpresa ao jurisdicionado a partir de modificação do panorama jurídico." AR 2422/DF, rel. Min. Luiz Fux, julgamento em 25.10.2018.

A propósito, no que tange à técnica de modulação dos efeitos da decisão em controle de constitucionalidade, trago, como exemplo, a manifestação do Min. ROBERTO BARROSO, Relator na ADI 3666/DF, Dje de 18/12/2018, Tribunal Pleno, em que Sua Excelência apresentou percuciente manifestação a respeito, nos seguintes termos:



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO ASSEMBLEIA LEGISLATIVA

A concessão de efeitos não retroativos às declarações de inconstitucionalidade reflete um juízo de ponderação. Preliminarmente, importa registrar que tal juízo não envolve o assim denominado princípio da supremacia da Constituição. Este constitui pressuposto do próprio sistema de controle da constitucionalidade e, por consequência, não pode ser ponderado sem que se comprometa a ordem e unidade do sistema. **A ponderação feita em casos de modulação ocorre entre a disposição constitucional tida por violada e os valores constitucionais que resguardem os efeitos produzidos pelo próprio ato inconstitucional impugnado.** Na hipótese dos autos, **segurança jurídica, excepcional interesse social e boa fé devem prevalecer** de modo a preservar condicionalmente situações já consolidadas há mais de uma década. Quanto aos cargos irregularmente criados, indivíduos de boa-fé e ao abrigo de uma legislação aparentemente legítima, prestaram um serviço público como se efetivos fossem. Já quanto à estrutura funcional do Órgão como um todo, a determinação imediata de modificação, tendo por nulas todas as alterações promovidas pelas leis impugnadas, promove cenário de notória incerteza, prejudicial ao funcionamento do órgão e, em última análise, à própria segurança pública. (grifo nosso).

Não por isso na mencionada ADI 6524/DF, o Excelentíssimo Ministro Gilmar Mendes, teve o cuidado de numa passagem de seu voto (*obiter dictum*), deixar claro que eventual mudança de entendimento que alcançasse os Estados-Membros e Municípios, o Supremo Tribunal Federal, deveria aplicar o art. 16, da Constituição Federal, observando-se o princípio da anualidade eleitoral, analisemos:

Mais que isso, nem seria preciso invocar a transcendência dos fundamentos determinantes, tampouco se valer de grande imaginação, para antever que as razões aqui expendidas **podem figurar em ações judiciais propostas com a finalidade de impugnar a formação das Mesas das Assembleias Legislativas e Câmara de Vereadores, dos demais entes federais, para o biênio legislativo que se inicia em fevereiro de 2021.** Consequência normal e esperada de um entendimento que é veiculado em fiscalização abstrata e dotado de eficácia *erga omnes*, naturalmente apto, assim, para reger **situações futuras.** Esse estado de coisas reclama que este Supremo Tribunal Federal implemente seu novo entendimento



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO ASSEMBLEIA LEGISLATIVA

observando a exigência de gradualidade que é esperada da jurisdição constitucional, mormente se tratando de acórdão que veicula interpretação nova. **Considerando a inserção do critério de 1 (uma) única reeleição delinea condição de elegibilidade, credencia-se como adequada ao caso, ainda que por inspiração analógica, a jurisprudência construída ao redor do art. 16 da Constituição Federal (princípio da anterioridade ou anualidade em relação à mudança da legislação eleitoral,** mais recentemente vide: ADI 5.398-MC-Ref, Rel. Min. Roberto Barroso, j. 9.5.2018) (grifo nosso).

Aliás, o ex-Ministro Celso de Mello, ao relatar o MS 26.603, Tribunal Pleno, DJe de 18/12/2008, pontuou que, inclusive sobre as relações jurídicas de direito público, é permitido tornar intangíveis situações já consolidadas no passado, em prol da segurança jurídica. Veja a ilustrativa passagem do voto do ilustre Relator:

(...) os postulados da segurança jurídica e da proteção da confiança, enquanto expressões do Estado Democrático de Direito, mostram-se impregnados de elevado conteúdo ético, social e jurídico, projetando-se sobre as relações jurídicas, inclusive as de direito público, sempre que se registre alteração substancial de diretrizes hermenêuticas, impondo-se à observância de qualquer dos Poderes do Estado e, desse modo, permitindo preservar situações já consolidadas no passado e anteriores aos marcos temporais definidos pelo próprio Tribunal.

***In casu*, surge, inevitavelmente, o interesse em preservar a segurança jurídica, bem como o excepcional interesse social, mormente porque temos 18 Assembleias Legislativas em todo País que possuem normas com o mesmo teor nas suas Constituições Estaduais e centenas de Municípios com previsões idênticas em suas leis orgânicas, pugnando-se para que se fixe a data do trânsito em julgado desta Ação Direta como o termo inicial dos efeitos de seu julgamento.**

II.IV- DA ANÁLISE PELO PLENÁRIO ACERCA DA CAUTELAR CONCEDIDA - AUSÊNCIA DE *FUMUS BONI IURIS* E DE *PERICULUM IN MORA*.



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO ASSEMBLEIA LEGISLATIVA

Conforme os fundamentos largamente expostos acima, não estão presentes os requisitos permissivos para fixar interpretação conforme a Constituição da República ao art. 58, §5º, I e § 9º, da Constituição do Estado do Espírito Santo, com redação dada pelas Emendas Constitucionais nº 113/2019 e nº 104/2016, no sentido de possibilitar uma única recondução sucessiva aos mesmos cargos da Mesa Diretora da Assembleia Legislativa do Estado do Espírito Santo, **por ausência de *fumus boni iuris* e de *periculum in mora*.**

A ausência de *fumus boni iuris* decorre do fato de a norma objurgada encontrar **amparo na jurisprudência há anos sacramentada pela Corte Suprema, conforme explicado ao longo dessa manifestação, considerando-se os dispositivos válidos (presunção de constitucionalidade)**, não existindo qualquer ilegalidade ou violação a princípios com a forma pela qual foram realizadas as inúmeras eleições de Mesa no parlamento capixaba, desde ao advento da EC nº 104/2016.

A evidência de que a ADI 6524/DF não trouxe uma mudança jurisprudencial aplicável aos Estados e Municípios é extraída da própria petição inicial protocolizada pela Procuradoria Geral da República, quando aduz na página 05 (cinco) que **“conquanto, no julgado, não se tenha enfrentado diretamente a aplicabilidade da norma constitucional aos Estados-membros, alguns ministros indicaram a possibilidade de alteração de jurisprudência da Corte sobre o tema, especialmente levando-se em consideração os princípios republicanos e democráticos”**.

Até a presente data não ocorreu à suposta “evolução jurisprudencial da CORTE” em razão do julgamento na ADI 6524/DF, citada na decisão monocrática expedida no bojo da ADI-MC nº 6.654/RR e ADI-MC nº 6706/PA pelo Eminentíssimo Ministro Relator Alexandre de Moraes e também adotada nestes autos por parte do Excelentíssimo Ministro relator, justamente porque permanecem válidos os precedentes da ADI nº 792, ADI nº 793, ADI nº 1529-MC, ADI nº 2262- MC, ADI nº



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO ASSEMBLEIA LEGISLATIVA

2371, dentre outros julgados que permitem aos Estados-Membros e Municípios legislarem livremente sobre a matéria o que, inclusive, é reconhecido pelo próprio autor da petição inicial.

Sustenta ainda, o autor desta ação direta de inconstitucionalidade, que o ***periculum in mora*** se configura no fato de que enquanto não for suspensa a eficácia das disposições normativas ora impugnadas, há o risco de que membros da mesa diretora da Assembleia Legislativa do Espírito Santo sejam, **em eleições futuras**, reconduzidos ao mesmo cargo em desacordo com o art. 57, §4º, da CF.

Ocorre que, as próximas eleições para cargo da Mesa Diretora da Assembleia Legislativa só ocorreram em 1º de Fevereiro de 2023, sendo o fator tempo favorável a que uma suposta mudança jurisprudencial se dê através do plenário desta Corte Suprema e não por decisões monocráticas não referendadas pelo órgão colegiado.

Em conclusão, reiterando-se que a Assembleia Legislativa, desde 2016 em que possibilitou-se reconduções sucessivas aos cargos da Mesa Diretora atuou com fundamento na jurisprudência há anos sacramentada pela Corte Suprema, bem como em dispositivo de sua Constituição Estadual e Regimento Interno, pleiteia-se a valoração devida de tais considerações para o fim de ao menos não seja mantida a medida cautelar concedida, pois a sua concretização resultará inexorável lesão à ordem administrativa, econômica e social do Estado do Espírito Santo, configurando, ainda, uma interferência indevida do Poder Judiciário em atos *interna corporis*.

Desta forma, **a Assembleia Legislativa do Espírito Santo manifesta-se pela não confirmação da medida cautelar pelo plenário desta Corte Suprema, ante a inexistência de *periculum in mora* e de *fumus boni iuris*, e em razão da presunção de constitucionalidade dos dispositivos impugnados.**



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO ASSEMBLEIA LEGISLATIVA

III- CONCLUSÃO

Por todo o exposto, com fulcro no art. 12, *caput*, da Lei n. 9.868/1999, a Assembleia Legislativa do Estado do Espírito Santo:

- a) pleiteia a não confirmação da medida cautelar pelo plenário desta Corte Suprema, ante a inexistência de *periculum in mora e de fumus boni iuris* e em razão da presunção de constitucionalidade dos dispositivos impugnados;
- b) pugna pela declaração da constitucionalidade do art. 58, §5º, I e § 9º da Constituição do Estado do Espírito Santo;
- c) requer, subsidiariamente, que se fixe a data do trânsito em julgado desta Ação Direta como o termo inicial dos efeitos de seu julgamento.

Vitória/ES, 24 de Março de 2021.

ERICK MUSSO

Presidente da Assembleia Legislativa

RAFAEL HENRIQUE GUIMARÃES TEIXEIRA DE FREITAS

Procurador-Geral da Assembleia Legislativa

RICARDO BENETTI FERNADES MOÇA

Subprocurador-Geral da Assembleia Legislativa

VINÍCIUS OLIVEIRA GOMES LIMA

Procurador da Assembleia Legislativa