



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 6707

Requerente: Procurador-Geral da República

Requerido: Assembleia Legislativa do Espírito Santo

Relator: Ministro RICARDO LEWANDOWSKI

*Artigo 58, § 5º, inciso I; e § 9º, da Constituição do Estado do Espírito Santo, com a redação conferida pelas Emendas Constitucionais nº 113/2019 e 104/2016. Possibilidade de recondução à Mesa Diretora dos membros da Assembleia Legislativa. Embora a jurisprudência desta Suprema Corte tenha firmado que a regra do artigo 57, § 4º, da CF não constitui cláusula de reprodução obrigatória, o precedente estabelecido na ADI nº 6524 sinalizou um redimensionamento na compreensão do tema. Os princípios republicano e democrático são suficientes para impor, no mínimo, um limite à quantidade de reeleições, limite aplicável a todos os entes federativos. A temporalidade dos mandatos eletivos é um dos elementos caracterizadores da República, funcionando como instrumento para viabilizar a alternância nos poderes públicos, norma que também vale para o comando das Casas Legislativas. Adoção da técnica de interpretação conforme à Constituição do dispositivo questionado, de modo a permitir a recondução dos Membros da Mesa Diretora, desde que seja respeitado o limite de uma recondução. Manifestação pela procedência parcial do pedido.*

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 – DA AÇÃO DIRETA

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, ajuizada pelo Procurador-Geral da República, tendo por objeto o artigo 58, § 5º, inciso I; e § 9º, da Constituição do Estado do Espírito Santo, tanto na redação atual conferida pela Emenda Constitucional nº 113/2019, como pela redação antiga conferida pela Emenda Constitucional nº 104/2016<sup>1</sup>. Eis o teor da norma impugnada:

§ 5º A Assembleia Legislativa reunir-se-á, em sessão preparatória, no dia 1º de fevereiro, para: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 113, de 25 de novembro de 2019)

I - no primeiro ano da legislatura, dar posse aos seus membros, bem como eleger e dar posse à Mesa, cujos membros terão o mandato de dois anos, sendo permitida aos membros da Mesa a recondução para o mesmo cargo no biênio imediatamente subsequente; (Dispositivo inserido pela Emenda Constitucional nº 113, de 25 de novembro de 2019).

(...)

§ 9º Em data e hora previamente designadas pelo Presidente da Assembleia Legislativa, antes do início do terceiro ano de cada legislatura, sob a direção da Mesa Diretora, realizar-se-á a eleição da Mesa, cujos membros terão mandato de dois anos e serão empossados na forma do inciso II do § 5º, sendo permitida aos membros da Mesa a recondução para o mesmo cargo no biênio imediatamente subsequente. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 113, de 25 de novembro de 2019).<sup>2</sup>

O requerente sustenta que, enquanto o artigo 57, § 4º da Constituição Federal<sup>3</sup> estabelece a proibição de reeleição dos Membros das Casas do Congresso

---

<sup>1</sup> “Art. 58. (...)

§ 5º A Assembleia Legislativa reunir-se-á, em sessão preparatória, no dia 1º de fevereiro, para, no primeiro e terceiro anos da legislatura, eleger a Mesa, cujos membros terão o mandato de dois anos, sendo permitida ao Presidente a recondução para o mesmo cargo no biênio imediatamente subsequente.”

<sup>2</sup> Redação conferida pela Emenda Constitucional nº 113/2019.

<sup>3</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.”

Nacional para o período subsequente, a norma impugnada autorizaria, de forma expressa, a reeleição dos Membros da Assembleia Legislativa do Estado do Espírito Santo no biênio imediatamente subsequente.

Assevera que a hipótese dos autos se assemelharia ao caso discutido na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6524, em que teria sido decidido, por maioria, que o artigo 57, §4º da Carta Republicana deve ser interpretado de forma literal, impedindo a reeleição/recondução dos integrantes das Mesas congressuais aos mesmos cargos na eleição imediatamente subsequente.

Nessa linha, aponta também ofensa aos postulados republicano e do pluralismo político, inculpidos, respectivamente, no artigo 1º, *caput* e inciso V, da Lei Maior<sup>4</sup>.

Com esteio em tais argumentos, o autor postula a concessão da medida cautelar para a suspensão dos efeitos do artigo 58, § 5º, inciso I; e § 9º, da Constituição do Estado do Espírito Santo, com a redação conferida pelas Emendas Constitucionais nº 113/2019 e 104/2016. No mérito, requer a procedência do pedido para a declaração da sua inconstitucionalidade.

Em 1º de março do presente ano, a Assembleia Legislativa do Espírito Santo requereu a distribuição, por prevenção, da presente ação direta ao Ministro RICARDO LEWANDOWSKI, sob o argumento de que a matéria discutida seria a mesma daquela veiculada nas Ações Diretas de Inconstitucionalidade nº 6684/ES, 6283/ES.

O processo foi despachado pelo Ministro Relator RICARDO LEWANDOWSKI, que deferiu a medida cautelar pleiteada na exordial, com base na

---

<sup>4</sup> “Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

(...)

V - o pluralismo político.”

decisão monocrática proferida pelo Ministro ALEXANDRE DE MORAES na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6706. Determinou, também, a intimação da Assembleia Legislativa do Estado do Espírito Santo, para ciência e cumprimento da decisão e para prestação de informações; bem como a oitiva do Advogado-Geral da União e do Procurador-Geral da República.

Em atendimento à solicitação, a Assembleia Legislativa do Estado do Espírito Santo defendeu a constitucionalidade do dispositivo impugnado, com base no entendimento consolidado desse Supremo Tribunal Federal de que o artigo 57, § 4º, da Constituição da República não seria norma de reprodução obrigatória. Nesse sentido, defendeu a possibilidade de regulamentação da matéria pelos Estados brasileiros, no exercício de sua autonomia, em sentido oposto ao referido dispositivo constitucional.

Ademais, afastou a suposta violação aos princípios republicano e do pluralismo político, pugnando, por fim, pela modulação dos efeitos de eventual decisão de declaração de inconstitucionalidade, com base no princípio da segurança jurídica.

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

## **II – MÉRITO**

Conforme relatado, o requerente insurge-se contra o artigo 58, § 5º, inciso I; e § 9º, da Constituição do Estado do Espírito Santo, com a redação conferida pelas Emendas Constitucionais nº 113/2019 e 104/2016, que permite a reeleição de sua Mesa Diretora no biênio imediatamente subsequente.

Inicialmente, cumpre notar que a Carta Maior, em seus artigos 1º e 18<sup>5</sup>, estabelece que a República Federativa do Brasil é formada pela união

---

<sup>5</sup> “Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:”

indissolúvel dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, “*todos autônomos, nos termos desta Constituição*” (grifou-se).

Como se nota, a autonomia conferida aos Estados-membros, em que se inclui sua capacidade de auto-organização, encontra limites no próprio Texto Constitucional. Tanto é assim que o artigo 25 da Carta Republicana<sup>6</sup> determina a esses entes federados, de modo expresso, a observância compulsória dos denominados princípios constitucionais estabelecidos.

Dentre os princípios exigíveis de todos os entes federativos brasileiros, desponta o princípio republicano, apontado pelo requerente como violado pela norma do artigo 58, § 5º, inciso I; e § 9º, da Constituição do Estado do Espírito Santo, com a redação conferida pelas Emendas Constitucionais nº 113/2019 e 104/2016.

Como se sabe, no plano da Constituição Federal, há regra que cuida especificamente do tema, a saber, a norma do artigo 57, § 4º, que encerra vedação à “*recondução para o mesmo cargo na eleição imediatamente subsequente*”. A jurisprudência desse Supremo Tribunal Federal já apreciou em diversas ocasiões controvérsias sobre a aplicabilidade obrigatória do artigo 57, § 4º, da Carta da República aos Estados-membros.

A respeito do tema, o Ministro Relator CARLOS VELLOSO, no julgamento do Mandado de Segurança nº 20.471-1/DF, destacou que o artigo 57, § 4º, da Carta Republicana, não constitui norma de reprodução obrigatória aos Estados-membros, tratando-se, em verdade, de norma de natureza regimental. A propósito, confira-se:

---

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

<sup>6</sup> “Art. 25. Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição.”

Na verdade, a norma constante do art. 57, § 4º, da Constituição Federal, não inclui, a rigor, princípio constitucional, mas sim regra aplicável à composição das mesas do Congresso Nacional. O constituinte optou por incluir norma que seria de natureza regimental no texto da Constituição, não cabendo nenhuma analogia com a norma constitucional do art. 14, § 5º (...)

Esse entendimento foi seguidamente reiterado, tendo a Suprema Corte definido que o artigo 57, § 4º, da Constituição Federal não é um princípio fundamental à organização da República Federativa do Brasil, razão pela qual sua reprodução nas ordens constitutivas de Estados, Distrito Federal e Municípios seria facultativa, conforme as ementas colacionadas a seguir:

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

De outro lado, em recente julgamento ocorrido na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6524, que teve como objeto dispositivos do Regimento Interno da Câmara dos Deputados e do Senado Federal que permitem a recondução de parlamentar para o mesmo cargo da Mesa Diretora na eleição imediatamente subsequente, essa Suprema Corte indicou uma reavaliação da matéria.

Apesar de não ter se debruçado especificamente sobre a aplicabilidade do artigo 57, § 4º da Constituição Federal aos Estados-membros, a maioria do Plenário firmou o entendimento no sentido de que os princípios republicano e democrático já seriam suficientes para impor, *no mínimo*, um limite à quantidade de reeleições, limite esse que valeria para todos os entes federativos, tendo em vista a irradiação dos efeitos desses postulados sobre os poderes constituídos.

Com efeito, o Estado Democrático de Direito, além de ter como um dos signos fundamentais a igualdade, tem seu principal sustentáculo no exercício do poder pelo povo, cujo instrumento corresponde ao sufrágio popular, nos termos do artigo 1º da Lei Maior<sup>7</sup>. Desse modo, a liberdade de voto, a igualdade dos

---

<sup>7</sup> “Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:  
I - a soberania;

candidatos, dos partidos e a soberania popular consagram o pilar da democracia.

Nesse contexto, a temporalidade dos mandatos eletivos é um dos elementos caracterizadores da República, pois funciona como instrumento para a garantia da alternância nos poderes públicos. Em outros termos, “*o primado da ideia republicana (...) rejeita qualquer prática que possa monopolizar o acesso aos mandatos eletivos e patrimonializar o poder governamental, comprometendo, desse modo, a legitimidade do processo eleitoral.*”<sup>8</sup>

Nesse sentido, é importante registrar que mesmo os Ministros que ficaram vencidos no julgamento da ADI nº 6524 enfatizaram a necessidade de se estabelecer um parâmetro objetivo sobre o número máximo de reeleições a serem franqueadas aos líderes das Casas Legislativas. Para esse fim, suscitou-se a aplicação analógica do critério inserido pela Emenda Constitucional nº 16/1997 no artigo 14, § 5º, da Constituição Federal, que permite uma única reeleição.

Essa foi a solução alvitada pelo Ministro GILMAR MENDES para prestigiar os postulados republicano e da democracia, conforme se depreende do seguinte excerto do seu voto:

É justificável que, a essa altura, se suspeite que a concessão de espaço interpretativo ao Congresso Nacional, no assunto, poderá acarretar em perpetuação de agentes políticos em posições centrais de poder – um continuísmo personalista que expressaria, por conseguinte, um resultado inconstitucional.

A rigor, esse problema já existe, e precisamente por isso requer, aqui, enfrentamento uniforme e abrangente.

(...)

Consideradas as especificidades dos órgãos de direção do Poder Legislativo, a mim me parece que um caminho promissor a ser trilhado na busca de um parâmetro critério objetivo é aquele que valoriza o

---

*II - a cidadania;*

*III - a dignidade da pessoa humana;*

*IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;*

*V - o pluralismo político.*

*Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.”*

<sup>8</sup> Voto do Ministro Celso de Mello no Recurso Extraordinário nº 158.314/PR. Órgão Julgador: Primeira Turma. Julgamento em 15/12/1992, Publicação em 12/02/1993.



impacto sistêmico promovido pela inserção do instituto da reeleição em nosso ordenamento, pela Emenda Constitucional n. 16/1997.

Sob o enfoque estritamente formal, da modificação do texto constitucional, a Emenda n. 16/1997 alterou a redação do § 5º do art. 14 da Constituição Federal de 1988, e nessa condição o seu âmbito de incidência são os cargos de Presidente da República, Governador e Prefeito.

Se isso é certo, não menos verdadeiro é que dispositivos normativos constitucionais – já o dissemos – não consubstanciam realidades isoláveis; situam-se num todo orgânico. A revisão do Texto Magno, ainda que limitada ou parcial, traduz uma mudança integral da própria Constituição. A partir da inserção de novos dispositivos, exsurtem novas normas que acabam por emprestar novo significado ao ordenamento constitucional em vigor (Hans-Uwe ERICHSEN. “Zu den Grenzen von Verfassungsänderung nach dem Grundgesetz”. In: Verwaltungsarchiv. N. 62, 1971, p. 293; Hans-Uwe ERICHSEN. Staatsrecht und Verfassungsgerichtbarkeit II. 2ª ed. Munique: C. H. Beck, 1979, p. 19.)

(...)

**Considerado o teor do art. 57, § 4º, CF/88, o redimensionamento que a EC n. 16/1997 implicou no princípio republicano serve ao equacionamento da questão constitucional que ora enfrentamos ao fornecer o critério objetivo de 1 (uma) única reeleição/recondução sucessiva para o mesmo cargo da Mesa.**

Por tudo isso, em nenhuma hipótese a conjugação sistemática realizada entre o artigo 2º, o artigo 51, III e IV, o artigo 52, XII e XIII, e o artigo 57, § 4º, *in fine*, da Constituição Federal, aqui confeccionada, poderia justificar mais que 2 (dois) mandatos sucessivos para o mesmo cargo da Mesa. Trata-se de critério objetivo que, uma vez encampado, demarca limite cuja observância não depende do acaso de o primeiro mandato ter se dado por eleição suplementar (“mandato-tampão”) ou da circunstância de se estar no início de nova legislatura. (grifou-se)

Com efeito, os votos proferidos na ADI nº 6524 externaram diferentes compreensões quanto ao alcance dos princípios republicano e democrático sobre a viabilidade de reeleições na liderança do Poder Legislativo.

Algumas manifestações (Ministros MARCO AURÉLIO, CÁRMEN LÚCIA E ROSA WEBER) consideraram que eles determinariam uma vedação total, repelindo qualquer reeleição. Mas esse entendimento não foi majoritário, tendo a maioria estabelecido que esses princípios deveriam impor ao menos alguma espécie de limitação, fosse ela pertinente a uma vedação de continuidade na mesma legislatura (Ministros LUIZ FUX, ROBERTO BARROSO E EDSON FACHIN) ou indicativa da possibilidade de uma única reeleição (Ministros GILMAR MENDES,

NUNES MARQUES, ALEXANDRE DE MORAES, RICARDO LEWANDOWSKI e DIAS TOFFOLI).

Do conjunto dos pronunciamentos externados no *leading case* em referência, não se chegou a estabelecer que a norma do artigo 57, § 4º, da Constituição Federal deveria ser de reprodução obrigatória. Não obstante, é possível extrair a mensagem de que, ainda que os Estados-membros conservem alguma liberdade de disposição na matéria, ela não deveria permitir reeleições ilimitadas.

Portanto, na situação ora analisada, artigo 58, § 5º, inciso I; e § 9º, da Constituição do Estado do Espírito Santo, com a redação conferida pelas Emendas Constitucionais nº 113/2019 e 104/2016, ao permitir a reeleição da Mesa Diretora na mesma legislatura, não está inteiramente de acordo com o entendimento jurisprudencial acima indicado.

Ao examinar questão semelhante na Ação Direta de Constitucionalidade nº 6654, o Ministro ALEXANDRE DE MORAES reconheceu ser legítima a possibilidade de uma única recondução a cargo de Mesa Diretora de Assembleia Legislativa:

Diante de todo o exposto, com fundamento no art. 10, § 3º, da Lei 9.868/1999 e no art. 21, V, do RISTF, CONCEDO A CAUTELAR, ad referendum do Plenário desta SUPREMA CORTE, para, fixar interpretação conforme a Constituição Federal ao art. 30, § 4º, da Constituição do Estado de Roraima, no sentido **de possibilitar uma única recondução sucessiva** aos mesmos cargos da Mesa Diretora da Assembleia Legislativa de Roraima, bem como, para suspender os efeitos da Resolução nº 001/2019, naquilo que reconduziu, por mais de uma vez, parlamentares estaduais ao mesmo cargo da mesa diretora da ALE-RR para o biênio 2021/2022, vedando-se a posse de todos os seus membros nessa situação.

(Decisão Monocrática na ADI nº 6654, Relator Ministro ALEXANDRE DE MORAES, DJE nº 14, divulgado em 26/01/2021; grifou-se)

Desse modo, deve-se conferir interpretação conforme à norma questionada, de modo a permitir a recondução dos Membros da Mesa Diretora, desde que limitada a uma única ocasião, em observância aos postulados

constitucionais republicano e democrático.

Cumprе destacar, finalmente, que o posicionamento externado na presente manifestação encontra-se consolidado dessa Suprema Corte – e reafirmado no julgamento da questão de ordem na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3916, Relator Ministro Eros Grau, DJ de 19.10.2009 – no sentido da autonomia do Advogado-Geral da União para se contrapor à constitucionalidade das normas submetidas ao seu exame na jurisdição concentrada de constitucionalidade, notadamente quando houver precedente no mesmo sentido.

### **III – DA CONCLUSÃO**

Por todo o exposto, o Advogado-Geral da União manifesta-se pela procedência parcial 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 abril de 2021.

**ANDRÉ LUIZ DE ALMEIDA MENDONÇA**  
Advogado-Geral da União

**IZABEL VINCHON NOGUEIRA DE ANDRADE**  
Secretária-Geral de Contencioso

**CAMILLA JAPIASSU DORES BRUM**  
Advogada da União