

VOTOVISTA

O Senhor Ministro Gilmar Mendes: Trata-se de arguição de descumprimento de preceito fundamental ajuizada pelo União Brasil contra o art. 35, § 2º, da Lei Orgânica do Município de Salvador/BA, na redação conferida pela Emenda 39/2022, o art. 6º do Regimento Interno da Câmara Municipal de Salvador/BA, bem como da eleição da Mesa da Câmara Municipal de Salvador, realizada em 29 de março de 2022. Eis a redação dos dispositivos legais impugnados:

Art. 35. A Legislatura terá duração de 04 (quatro) anos, devendo a Câmara reunir-se em Sessão Legislativa, anualmente, em dois períodos, em cada Sessão Legislativa Ordinária, de 02 (dois) de fevereiro a 30 (trinta) de junho e de 1º (primeiro) de agosto a 22 (vinte de dois) de dezembro.

[...]

§ 2º A Câmara elegerá, a 02 de janeiro do primeiro ano da Legislatura, a Mesa Executiva, constituída de 01 (um) Presidente, 03 (três) Vice-Presidentes, 04 (quatro) Secretários, 01 (um) Corregedor, 01 (um) Ouvidor, 01 (um) Ouvidor Substituto e 04 (quatro) Suplentes da Mesa, para um mandato de 02 (dois) anos, permitida a recondução, na mesma ou em diferentes legislaturas.

Art. 6º A Câmara elegerá, a 02 de janeiro do primeiro ano da Legislatura, a Mesa Executiva, constituída de 01 (um) Presidente, 03 (três) Vice-Presidentes, 04 (quatro) Secretários, 01 (um) Corregedor, 01 (um) Ouvidor, 01 (um) Ouvidor Substituto e 04 (quatro) Suplentes da Mesa, para um mandato de 02 (dois) anos, permitida a recondução, na mesma ou em diferentes legislaturas.

O autor argumentou, em síntese, que “as normas em questão, ao permitirem a recondução de membros da Mesa Executiva, na mesma ou em diferentes legislaturas, violam os princípios republicano e do pluralismo político, art. 1º, caput e inc. V, da Constituição Federal, na linha do que já assentou este c. Supremo Tribunal Federal em diversas oportunidades”.

Anotou que as normas impugnadas – assim como a própria eleição questionada – foram editadas após o precedente firmado no julgamento da ADI 6524 (7.1.2021), em 29 de março de 2022.

Alegou ainda que a modificação legislativa propiciou a reeleição do vereador Geraldo Junior para o terceiro mandato consecutivo no cargo de Presidente da Câmara Municipal de Salvador, o que até então era vedado pela legislação municipal.

Salientou que “Geraldo Junior, que já havia exercido a Presidência durante os anos de 2018-2020 (primeiro biênio), fora reeleito para o mesmo cargo na legislatura seguinte 2020-2022 (segundo biênio) e, agora, conquanto sequer finalizado seu segundo biênio, após a manobra que culminou na alteração da Lei Orgânica municipal, logrou ser novamente reeleito para um terceiro mandato consecutivo cujo exercício se dará no período de 2023-2024 (terceiro biênio)”.

Requeru a concessão de medida cautelar para “anular eleição dos membros da Mesa da Câmara Municipal de Salvador, referente ao biênio 2023-2024, realizada em 29 de março de 2022, com a consequente determinação de novas eleições”.

Em definitivo, pugnou pela “procedência do pedido, a fim de fixar interpretação conforme Constituição Federal ao § 2º do art. 35 da Lei Orgânica do Município de Salvador e ao art. 6º do Regimento Interno da Câmara Municipal de Salvador, para (i) assentar ser permitida uma única recondução consecutiva para os cargos da Mesa da Câmara Municipal de Salvador; e (ii) anular definitivamente a eleição realizada em 29 de março de 2022”.

O Min. Relator acionou o disposto no art. 5º, § 2º, da Lei 9.882/1999.

A Câmara Municipal de Salvador/BA apontou o não cabimento da arguição e, no mérito, defendeu a higidez do ato atacado (eDOC 23).

A Advocacia-Geral da União sustentou a procedência parcial dos pedidos, em manifestação resumida nos seguintes termos (eDOC 15):

Artigo 35, § 2º, da Lei Organica do Municipio de Salvador/BA e o artigo 6º, caput, do Regimento Interno da sua Camara Municipal; que permitem a reconducao de membro da Mesa Diretora na mesma ou em diferentes legislaturas. Eleicao da Mesa da Camara Municipal de Salvador (biênio 2023/2024). Preliminar. Ausência de juntada do ato do poder público impugnado. Mérito. 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. Manifestação pelo conhecimento parcial da ação direta e, no mérito, pela procedência parcial do pedido formulado pelo requerente para que seja dada interpretação conforme às normas questionadas, de modo a permitir a recondução dos Membros da Mesa Diretora, desde que limitada a uma única ocasião.

A Procuradoria-Geral da República opinou pela parcial procedência dos pedidos, em parecer assim ementado (eDOC 18):

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. ART. 35, § 2º, DA LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO DE SALVADOR/BA E ART. 6º, CAPUT, DO REGIMENTO INTERNO DA CÂMARA MUNICIPAL. RECONDUÇÕES SUCESSIVAS AOS MESMOS CARGOS DA MESA EXECUTIVA. ART. 57, § 4º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. PRINCÍPIOS QUE INFORMAM A REGRA CONSTITUCIONAL PROIBITIVA. POSTULADOS REPUBLICANO E DEMOCRÁTICO. PLURALISMO POLÍTICO. NORMAS CENTRAIS DE REPRODUÇÃO OBRIGATÓRIA. INTERPRETAÇÃO CONFORME PARA PERMITIR APENAS UMA RECONDUÇÃO CONSECUTIVA PARA O MESMO CARGO. PARECER PELA PARCIAL PROCEDÊNCIA DO PEDIDO.

1. A regra proibitiva inscrita no art. 57, § 4º, da CF há de incidir perante os poderes legislativos estaduais, distrital e municipais, uma vez que, por concretizar os princípios republicano e democrático, preceitos centrais da Constituição Federal, constitui norma de reprodução obrigatória pelas constituições dos estados-membros e pelas leis orgânicas municipais.

2. Reeleições reiteradas e indeterminadas de ocupantes de cargos da cúpula do Poder Legislativo afrontam o pluralismo político e o princípio republicano, os quais rechaçam todo e qualquer benefício voltado à perpetuação no poder de determinados grupos, classes ou pessoas, em detrimento dos demais. 3. Os princípios republicano e democrático vedam a possibilidade de mais de uma reeleição para os mesmos cargos da mesa diretora, independentemente da se tratar ou não da mesma legislatura. Marco temporal fixado pelo Supremo Tribunal Federal para aplicação do novo entendimento pelas

Assembleias Legislativas e pelas Câmaras Municipais: 06.04.2021. — Parecer pela procedência dos pedidos, para que seja atribuída interpretação conforme à Constituição Federal ao art. 35, § 2º, da Lei Orgânica do Município de Salvador/BA e ao art. 6º, caput, do Regimento Interno da Câmara Municipal de Salvador/BA, no sentido de permitir apenas uma única reeleição dos membros da Mesa Executiva para os mesmos cargos, e para determinar a realização de nova eleição para renovação da Mesa Executiva, em prazo razoável anterior ao término do biênio, tendo em vista a não observância do novo entendimento jurisprudencial do Supremo Tribunal Federal, mesmo após o marco temporal fixado para sua observância pelas Casas Legislativas estaduais e municipais.

O Ministro Relator deferiu o pedido liminar para “(i) atribuir interpretação conforme à Constituição ao art. 35, § 2º, da Lei Orgânica do Município de Salvador/BA, na redação conferida pela Emenda de n. 39/2022, e ao art. 6º, caput, do Regimento Interno da Câmara Municipal, com o texto dado pela Resolução n. 3.095/2022, de modo que seja permitida uma única recondução sucessiva para o mesmo cargo na respectiva Mesa Diretora; (ii) suspender, até o julgamento definitivo desta arguição, os efeitos da eleição realizada em 29 de março de 2022, relativa ao biênio 2023-2024; e (iii) determinar a efetivação de novo pleito”.

Ato contínuo, submeteu a arguição ao Plenário em Sessão Virtual, encaminhando voto em que confirma a medida cautelar e julga procedente o pedido para “(i) conferir interpretação conforme à Constituição ao art. 35, § 2º, da Lei Orgânica do Município de Salvador, na redação conferida pela Emenda de n. 39/2022, e ao art. 6º, caput, do Regimento Interno da Câmara Municipal, com o texto dado pela Resolução n. 3.095/2022, de modo que seja permitida uma única recondução sucessiva ao mesmo cargo na respectiva Mesa Diretora, independentemente da legislatura; e (ii) anular a eleição ocorrida em 29 de março de 2022, relativa ao biênio 2023/2024, publicada no Diário Oficial do Ano XXXI n. 6.182, dos dias 9, 10 e 11 de abril de 2022 determinando a realização de novo pleito”.

Pedi vista dos autos para melhor debruçar-me sobre a questão controvertida, o que passo a fazer nos tópicos que seguem.

(I) Questões preliminares

De início, acompanho o eminente Ministro Relator na rejeição das questões preliminares concernentes à admissibilidade desta arguição de descumprimento de preceito fundamental, sublinhando que recentemente o Plenário do Supremo Tribunal Federal admitiu arguição em que controvertida situação análoga à destes autos. Senão vejamos:

MEDIDA CAUTELAR EM ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. CONVERSÃO EM JULGAMENTO DEFINITIVO. § 7º DO ART. 20 DA LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO DE CAMPO GRANDE/MS. PERMISSÃO DE RECONDUÇÃO DE MEMBRO DA MESA DIRETORA DA CÂMARA MUNICIPAL. PRINCÍPIOS REPUBLICANO E DEMOCRÁTICO. INTERPRETAÇÃO CONFORME À CONSTITUIÇÃO PARA PERMITIR APENAS UMA REELEIÇÃO CONSECUTIVA PARA O MESMO CARGO. PRECEDENTES. ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE.

(ADPF 871, Relator(a): CÁRMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, julgado em 23/11/2021, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-239 DIVULG 02-12-2021 PUBLIC 03-12-2021)

Superados os óbices formais, passo ao exame do mérito.

(II) Reeleição da Mesa de Casas Legislativas: precedentes do Supremo Tribunal Federal

Este processo objetivo insere-se no contexto de ações diretas de inconstitucionalidade e arguições de descumprimento de preceito fundamental deflagradas contra atos normativos estaduais e municipais na esteira do julgamento da ADI 6524, em que apreciada a questão concernente à possibilidade de reeleição de Membro da Mesa da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, à luz do disposto no art. 57, § 4º, da Constituição Federal.

Nesse julgamento, registrei que “ *certas situações, transcorridas em Assembleias Legislativas, indicam um uso desvirtuado dessa autonomia organizacional reconhecida pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. Tais situações inspiram que, em eventual reanálise do tema, esta Corte procure demarcar parâmetro que de algum modo dificulte que a concessão dessa dupla liberdade de conformação (para o ente federativo e*

para o Poder Legislativo) descambe em continuísmo personalista na titularidade das funções públicas eletivas”.

O referido processo consistiu em campo adequado para reflexões profundas deste Tribunal a respeito de temas estruturantes do sistema constitucional brasileiro, como os princípios republicano e democrático, a separação entre os poderes, o federalismo e autonomia organizacional do Poder Legislativo.

É natural, e até mesmo imperativo, por razões de coerência institucional e argumentativa, que o entendimento firmado no exame da ADI 6.524 constitua baliza constitucional para o funcionamento das casas legislativas estaduais e municipais, considerado o princípio republicano. O acórdão do mencionado precedente restou assim ementado:

DIREITO CONSTITUCIONAL. SEPARAÇÃO DOS PODERES (ART. 2º, CF/88). PODER LEGISLATIVO. AUTONOMIA ORGANIZACIONAL. CÂMARA DOS DEPUTADOS. SENADO FEDERAL. REELEIÇÃO DE MEMBRO DA MESA (ART. 57, § 4º, CF /88). REGIMENTO INTERNO. INTERPRETAÇÃO CONFORME À CONSTITUIÇÃO. 1. O constitucionalismo moderno reconhece aos Parlamentos a prerrogativa de dispor sobre sua conformação organizacional, condição necessária para a garantia da autonomia da instituição legislativa e do pleno exercício de suas competências finalísticas. 2. Em consonância com o direito comparado – e com o princípio da separação dos poderes – o constitucionalismo brasileiro, excetuando-se os conhecidos interregnos autoritários, destinou ao Poder Legislativo larga autonomia institucional, sendo de nossa tradição a prática de reeleição (recondução) sucessiva para cargo da Mesa Diretora. Descontinuidade dessa prática parlamentar com o Ato Institucional n. 16, de 14 de outubro de 1969 e, em seguida, pela Emenda Constitucional n. 1, de 17 de outubro de 1969 – ambas medidas situadas no bojo do ciclo de repressão inaugurado pelo Ato Institucional n. 5, de 1968, cuja tônica foi a institucionalização do controle repressivo sobre a sociedade civil e sobre todos os órgãos públicos, nisso incluídos os Poderes Legislativo e Judiciário. 3. Ação Direta em que se pede para que a Câmara dos Deputados e o Senado Federal sejam proibidos de empreender qualquer interpretação de texto regimental (art. 5º, caput e § 1º, RICD; art. 59, RISF) diversa daquela que proíbe a recondução de Membro da Mesa (e para qualquer outro cargo da Mesa) na eleição imediatamente subsequente (seja na mesma ou em outra legislatura); ao fundamento de assim o

exigir o art. 57, § 4º, da Constituição de 1988. Pedido de interpretação conforme à Constituição cujo provimento total dar-se-ia ao custo de se introduzir, na ordem constitucional vigente, a normatividade do art. 30, parágrafo único, “h”, da Emenda Constitucional 1/1969. 4. Ação Direta conhecida, com julgamento parcialmente procedente do pedido. Compreensão da maioria no sentido de que o art. 57, § 4º, da Constituição Federal de 1988 requer interpretação do art. 5º, caput e § 1º, do RICD, e o art. 59, RISF, que assente a impossibilidade de recondução de Membro da Mesa para o mesmo cargo, na eleição imediatamente subsequente, que ocorre no início do terceiro ano da legislatura. Também por maioria, o Tribunal reafirmou jurisprudência que pontifica que a vedação em referência não tem lugar em caso de nova legislatura, situação em que se constitui Congresso novo. (ADI 6524, Relator(a): GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 15/12/2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-062 DIVULG 05-04-2021 PUBLIC 06-04-2021)

É evidente, porém, a impropriedade da mera subsunção da situação em tela ao que decidido no julgamento da ADI 6.524.

Nessa ação objetiva, a conclusão majoritária do colegiado fez incidir o art. 57, § 4º, da Constituição Federal, que não se aplica às eleições dos entes subnacionais, uma vez que não consiste em preceito de observância obrigatória, de modo que tampouco pode funcionar como parâmetro de controle da constitucionalidade de regra inserida em Constituição estadual ou Lei Orgânica.

Nada obstante, houve convergência dos integrantes desta Corte quanto à necessidade de, a partir de outras normas constitucionais, balizar o processo de estruturação das Mesas Diretoras por cada ente subnacional.

Em outros termos, ainda que observada a relativa autonomia das Casas legislativas estaduais e municipais para reger o processo eletivo para Mesa diretora, esse campo jurídico é estreitado por outros princípios constitucionais, que exigem o implemento de mecanismos que impeçam resultados inconstitucionais às deliberações regionais e locais, especialmente a perpetuidade do exercício do poder.

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

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

O redimensionamento que a EC 16/1997 causou no princípio republicano serve ao equacionamento da questão constitucional que ora enfrentamos ao fornecer o critério objetivo de 1 (uma) única reeleição/recondução sucessiva para o mesmo cargo da Mesa.

Esse tem sido, a propósito, o critério adotado por este Tribunal em casos análogos. Senão vejamos:

CONSTITUCIONAL. PRINCÍPIOS REPUBLICANO E DEMOCRÁTICO. NECESSÁRIA ALTERNÂNCIA NO PODER. POSSIBILIDADE DE UMA ÚNICA REELEIÇÃO SUCESSIVA PARA O MESMO CARGO NA MESA DIRETORA DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA. AÇÃO DIRETA JULGADA PROCEDENTE. 1. A consagração da independência dos Poderes pela Constituição Federal estabeleceu como regra básica, em relação ao Poder Legislativo, a livre e autônoma escolha de seus órgãos dirigentes, que deverão ser eleitos pelo sufrágio de todos os seus membros, sem qualquer ingerência dos demais poderes. 2. O SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, no julgamento da ADI 6524, sinalizou a modificação do entendimento que admitia a previsão, pelas Constituições estaduais, de reeleições ilimitadas para os cargos diretivos das Assembleias Legislativas. 3. **Os princípios Republicano e Democrático exigem alternância no Poder, não se admitindo a possibilidade de reeleições sucessivas para os mesmos cargos nas mesas diretoras dos órgãos legislativos, mas apenas uma única reeleição para o mandato subsequente**. 4. Ação Direta julgada procedente. Interpretação conforme à Constituição Federal.

(ADI 6685, Relator(a): ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 27/09/2021, PROCESSO ELETRÔNICO DJE-217 DIVULG 04-11-2021 PUBLIC 05-11-2021)

Ação direta de inconstitucionalidade. Constituição do Estado de Goiás (art. 16, § 3º) e Regimento Interno da Assembleia Legislativa do Estado de Goiás (Art. 9º, § 2º). Normas sobre a eleição dos membros da Mesa Diretora da Assembleia Legislativa estadual. Reeleição. Possibilidade. Inaplicabilidade da regra inscrita no art. 57, § 4º, da

Constituição Federal aos Estados-membros. Precedentes. Recondução dos integrantes da Mesa parlamentar limitada a um único mandato subsequente, independentemente de se tratar da mesma legislatura ou não. Observância dos postulados republicanos da alternância e da temporalidade. Precedentes. 1. A cláusula inscrita no art. 57, § 4º, da CF não caracteriza norma de reprodução obrigatória, cabendo aos Estados-membros, no exercício de sua autonomia político-administrativa, a definição quanto à possibilidade ou não da reeleição dos membros da Mesa da Assembleia Legislativa estadual. Precedentes. 2. A autonomia dos Estados-membros quanto à elaboração das regras pertinentes às eleições das Mesas das Assembleias Legislativas estaduais não se reveste de caráter absoluto, devendo conformar-se aos postulados da alternância e da temporalidade, motivo pelo qual viola o princípio republicano a possibilidade de reeleição ilimitada dos integrantes dos órgãos diretivos das Casas parlamentares estaduais sem qualquer restrição do número máximo de eleições sucessivas. 3. Aplicação, no caso, da nova diretriz jurisprudencial desta Suprema Corte (ADI 6.684/DF), no sentido da possibilidade da reeleição dos membros das Mesas das Assembleias Legislativas estaduais, limitada a uma única recondução, na mesma legislatura ou na subsequente. Precedentes. 4. Ação direta de inconstitucionalidade conhecida. Pedido julgado parcialmente procedente, para dar interpretação conforme aos preceitos normativos impugnados, de modo a permitir uma única reeleição dos membros da Mesa da Assembleia Legislativa do Estado de Goiás, na mesma legislatura ou na subsequente, em conformidade com os critérios fixados por esta Corte no julgamento da ADI 6.684/DF. 5. Modulação dos efeitos da decisão, para conferir efeitos retroativos limitados ao julgamento, mantida a composição da Mesa Diretora eleita antes de 06.4.2021 (data da publicação do acórdão da ADI 6.524/DF), tal como estabelecido no âmbito da ADI 6.684/DF.

(ADI 6704, Relator(a): ROSA WEBER, Tribunal Pleno, julgado em 04/11/2021, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-226 DIVULG 16-11-2021 PUBLIC 17-11-2021)

Consigno que o Supremo Tribunal Federal estabeleceu limite objetivo à recondução a cargo na Mesa de Casa Legislativa, sem vincular esses entes ao regramento federal, mas sem proibir, por outro lado, que Estados e Municípios mimetizem o modelo central, que veda a reeleição .

Com efeito, embora não haja contraste entre o instituto da reeleição e o princípio republicano - como bem o demonstra a EC 16/1997 -, tampouco é possível inferir que a vedação à recondução de mandatário esteja em desacordo com esse postulado.

A par desse aspecto, saliento que esse limite à reeleição refere-se ao mesmo cargo da Mesa. É dizer, essa restrição não incide nas hipóteses em que o parlamentar concorre a cargo distinto daquele que ocupou no biênio anterior.

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

Essa circunstância, aliás, foi considerada por este Tribunal por ocasião do julgamento do RE 73.068, de relatoria do ministro Aldir Passarinho, quando abordada a questão relativa à eleição da Mesa em Câmaras de Vereadores. Confira-se:

CONSTITUCIONAL. CÂMARA DOS VEREADORES. COMPOSIÇÃO DA MESA. REELEIÇÃO. LEI ORGÂNICA DOS MUNICÍPIOS: ART-11. ARTIGOS 186 E 200 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. ART-7., VIII, DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE SÃO PAULO. AO DISPOR O ART-11 DA LEI ORGÂNICA DOS MUNICÍPIOS, REFERINDO-SE A ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA, QUE "SERÁ DE DOIS ANOS O MANDATO DE MEMBRO DA MESA, VEDADA A REELEIÇÃO PARA O MESMO CARGO", COM O ACRÉSCIMO DA EXPRESSÃO "PARA O MESMO CARGO" AO TEXTO DO ART-7., VIII, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL, NÃO MALTRATOU, AO DAR TAL ELASTERIO, AQUELE PRECEITO DO ESTATUTO FUNDAMENTAL DO ESTADO, NEM AO ART-186 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. O ACRÉSCIMO SE DEU EM ATENÇÃO A REGRA DO ART-200 DA MESMA CONSTITUIÇÃO FEDERAL, PELO RESULTADO A QUE SE CHEGARIA, EM CERTOS MUNICÍPIOS, DE VIR A ASSEMBLÉIA A SER DIRIGIDA PELA

MINORIA. ONDE APENAS SETE VEREADORES TIVESSEM ASSENTO (NUMERO MINIMO PREVISTO PELA LEGISLAÇÃO PAULISTA), VENCIDO O PRIMEIRO BIENIO, A MAIORIA QUE SE CONSTITUA DE APENAS QUATRO NÃO TERA VEZ DE RECOMPOR A MESA PARA O SEGUNDO BIENIO, JA QUE, TAMBÉM NA FORMA DA LEGISLAÇÃO ESTADUAL, DE TRES E O NUMERO MINIMO DE CARGOS DE DIRETORES. NO CASO DOS AUTOS HAVERIA IMPASSE. EMBORA A RIGOR, FACE AO TEMPO DECORRIDO DESDE AS ELEIÇÕES IMPUGNADAS, PUDESSE CONSIDERAR-SE PREJUDICADO O RECURSO, TORNOU-SE ACONSELHAVEL JULGA-LO PELA POSSIBILIDADE DE HAVER CONSEQUENCIA, CASO SE TIVESSE COMO IRREGULAR A POSSE DOS QUE VIERAM A SER REELEITOS.

(RE 73068, Relator(a): ALDIR PASSARINHO, Segunda Turma, julgado em 22/03/1983, DJ 27-05-1983 PP-07533 EMENT VOL-01296-02 PP-00319 RTJ VOL-00106-02 PP-00574)

Por fim, tal como sugeri no julgamento da ADI 6.524, mostra-se adequada, considerando a inserção do critério de uma única reeleição delinea condição de elegibilidade, a jurisprudência construída com base no 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).

Em precedentes já mencionados ao longo deste voto, o Plenário estabeleceu implementação gradual da nova compreensão da Corte, que delineou limite objetivo à reeleição ao mesmo cargo das Mesas Diretoras das Assembleias Legislativas, conferindo segurança jurídica e previsibilidade à atuação dos agentes políticos .

Reporto-me às ADI 6684, 6707, 6709 e 6710, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, julgadas na Sessão Virtual de 10/09/2021 a 17/09/2021; ADI 6720, 6721 e 6722, Rel. Min. Roberto Barroso, julgadas na Sessão Virtual de 17/09/2021 a 24/09/2021; ADI 6685 e 6699, Rel. Min. Alexandre de Moraes, julgadas na Sessão Virtual de 17/09/2021 a 24/09/2021; e ADI 6704, Rel. Min. Rosa Weber, DJe de 17/11/2021.

Recentemente, os mesmos critérios foram aplicados a situação de reeleição da Mesa de Câmara de Vereadores, em precedente da lavra da eminente Min. Cármen Lúcia:

MEDIDA CAUTELAR EM ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. CONVERSÃO EM JULGAMENTO DEFINITIVO. § 7º DO ART. 20 DA LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO DE CAMPO GRANDE/MS. PERMISSÃO DE RECONDUÇÃO DE MEMBRO DA MESA DIRETORA DA CÂMARA MUNICIPAL. PRINCÍPIOS REPUBLICANO E DEMOCRÁTICO. INTERPRETAÇÃO CONFORME À CONSTITUIÇÃO PARA PERMITIR APENAS UMA REELEIÇÃO CONSECUTIVA PARA O MESMO CARGO. PRECEDENTES. ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE.

(ADPF 871, Relator(a): CÁRMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, julgado em 23/11/2021, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-239 DIVULG 02-12-2021 PUBLIC 03-12-2021)

Nessa linha, a fórmula da retroatividade limitada preserva na exata medida as posições jurídicas anteriores ao pronunciamento do Supremo Tribunal Federal e elucida a incidência da gradualidade nas situações jurídicas concretas: **a composição atual da Mesa Diretora da Casa Legislativa deve ser mantida, assegurada aos seus membros uma única reeleição aos mesmos cargos, independentemente da legislatura e das composições eleitas antes do julgamento do Supremo Tribunal Federal (ADI 6524)**.

Esse entendimento foi aprimorado na sucessão de julgamentos sobre o tema. Ao apreciar a ADI 6688, de minha relatoria, os Ministros Roberto Barroso e Luiz Fux apresentaram divergência parcial em relação à modulação dos efeitos, especificamente quanto ao termo inicial da modulação e à necessidade de reprimir a antecipação fraudulenta de eleições. Colho o seguinte excerto do voto do Ministro Roberto Barroso:

Penso que, em regra, o entendimento desta Corte deve ser aplicado às eleições realizadas após a data de publicação da ata de julgamento da ADI 6524 (i.e., 07.01.2021), preservando-se a validade dos atos praticados antes de ser oficialmente comunicado ao público o resultado do primeiro julgamento em que se fixou a tese ora acolhida. Entendo, ainda, que tal marco temporal deve ser desconsiderado nos casos em que a antecipação de eleições constituir expediente fraudulento voltado a impedir a prevalência do entendimento desta Corte para mandatos futuros.

Essas ponderações mostram-se acertadas . Este Tribunal tem utilizado a data de publicação da ata de julgamento como termo inicial para modulação dos efeitos da decisão em sede de controle concentrado de constitucionalidade, socorrendo-se do art. 28 da Lei 9.868/1999, de modo que se afigura como marco temporal adequado para eficácia prospectiva do pronunciamento do Supremo.

O mesmo ocorre com a proposta de descon sideração desse marco quando ocorrer a antecipação fraudulenta da eleições com a finalidade de evitar a aplicação do precedente do Supremo Tribunal Federal. É importante que esta Corte tenha mecanismos para coibir tentativas de burla às suas decisões.

Por tudo isso, **o Plenário do Supremo Tribunal Federal, na sessão de julgamento realizada em 7.12.2022, ao analisar as ações diretas de inconstitucionalidade 6688, 6698, 6714, 7016, 6683, 6686, 6687, 6711 e 6718 consolidou à unanimidade o entendimento sobre a reeleição de membros das Mesas de Assembleias Legislativas e Câmaras de Vereadores consubstanciado nas seguintes balizas :**

(i) o art. 57, § 4º, da Constituição Federal não consiste em preceito de observância obrigatória por Estados e Municípios, que podem optar por mimetizar o modelo federal ou permitir a reeleição de membros da Mesa Diretora, observadas as limitações impostas pelo princípio republicano;

(ii) a eleição dos membros das Mesas das Casas Legislativas estaduais e municipais deve observar o limite de uma **única reeleição ou recondução** , limite cuja observância independe de os mandatos consecutivos referirem-se à mesma legislatura;

(iii) a vedação à reeleição ou recondução aplica-se somente para o **mesmo cargo** da mesa diretora, não impedindo que membro da mesa anterior se mantenha no órgão de direção, desde que em cargo distinto; e

(iv) o limite de uma única reeleição ou recondução, acima veiculado, deve orientar a formação da Mesa da Casa Legislativa no período posterior à data de publicação da ata de julgamento da ADI 6.524, de modo que não serão consideradas, para fins de

inelegibilidade, as composições eleitas antes de 07.01.2021, salvo se configurada a antecipação fraudulenta das eleições como burla ao entendimento do Supremo Tribunal Federal.

Antes de proceder à aplicação dessas teses ao caso concreto e diante da cristalização dessa jurisprudência, **reputo pertinente que esta Corte autorize o julgamento monocrático de processos sobre o mesmo tema pelos Ministros Relatores, de modo a assegurar a solução dessas controvérsias com celeridade e efetividade** .

Com efeito, **estamos na iminência da renovação das Assembleias Legislativas e de novo biênio das Câmaras Municipais, de modo que a consolidação dos precedentes e a possibilidade de julgamento monocrático pelos Ministros Relatores viabilizará o adequado e rápido enfrentamento da matéria** .

Esse expediente, aliás, não é inédito na jurisprudência do Tribunal:

EMENTA: RECURSO. Apelação. Criminal. Requisitos de admissibilidade. Necessidade de recolher-se à prisão. Inexistência de deserção mediante fuga após interposição do recurso. Arts. 594 e 595 do Código de Processo Penal. Não recepção pela ordem constitucional vigente. Autorização para decisão monocrática e definitiva. Questão de ordem resolvida nesse sentido. **Os ministros do Supremo Tribunal Federal estão autorizados a decidir, monocrática e definitivamente, recursos e pedidos de habeas corpus em que estejam em discussão os arts. 594 e 595 do Código de Processo Penal, que o Plenário considerou não recebidos pela ordem constitucional vigente** .

(HC 98987 QO, Relator(a): CEZAR PELUSO, Tribunal Pleno, julgado em 13/05/2009, DJe-148 DIVULG 06-08-2009 PUBLIC 07-08-2009 EMENT VOL-02368-05 PP-00964 LEXSTF v. 31, n. 368, 2009, p. 516-519)

AÇÃO RESCISÓRIA. VIOLAÇÃO À LITERAL DISPOSIÇÃO DE LEI. ART. 485, V, DO CPC. FINSOCIAL. EMPRESA EXCLUSIVAMENTE PRESTADORA DE SERVIÇOS. MAJORAÇÕES DE ALÍQUOTA DECLARADAS INCONSTITUCIONAIS NO JULGAMENTO DO RE 150.764. ACÓRDÃO RESCINDENDO QUE AFIRMOU O ENQUADRAMENTO DA EMPRESA COMO EXCLUSIVAMENTE PRESTADORA DE SERVIÇOS, MAS EXTIRPOU AS REFERIDAS MAJORAÇÕES COM BASE EM PRECEDENTE APLICÁVEL ÀS EMPRESAS COMERCIAIS E INDUSTRIAIS. ART. 56 DO ADCT. VIOLAÇÃO. 1. Preliminares de decadência por decurso

do biênio legal e citação extemporânea. Afastamento diante de precedentes deste Tribunal. 2. Preliminar de descabimento da ação por incidência da Súmula STF 343. Argumento rejeitado ante a jurisprudência desta Corte que elide a incidência da súmula quando envolvida discussão de matéria constitucional. 3. Este Supremo Tribunal, ao julgar o RE 187.436, rel. Min. Marco Aurélio, declarou a constitucionalidade das majorações de alíquotas do Finsocial (art. 7º da Lei 7.787/89, art. 1º da Lei 7.894/89 e art. 1º da Lei 8.147/90) no que envolvidas empresas exclusivamente prestadoras de serviços. 4. Decisão rescindenda que destoa da orientação firmada nesse precedente, afrontando os arts. 195 da CF e 56 do ADCT, conforme a interpretação firmada no mesmo julgado. 5. Ação rescisória julgada procedente.

(AR 1409, Relator(a): ELLEN GRACIE, Tribunal Pleno, julgado em 26/03/2009, DJe-089 DIVULG 14-05-2009 PUBLIC 15-05-2009 EMENT VOL-02360-01 PP-00001 LEXSTF v. 31, n. 365, 2009, p. 75-90 JC v. 35, n. 118, 2009, p. 143-160)

No segundo precedente mencionado, embora não conste na ementa, o Plenário resolveu por maioria “questão de ordem suscitada pelo Senhor Ministro Menezes Direito no sentido de autorizar o Relator a decidir monocraticamente ações que versem sobre a cobrança do FINSOCIAL das empresas exclusivamente prestadoras de serviço, nos termos do voto da Relatora e do Ministro Presidente”.

Dessa forma, diante da jurisprudência consolidada desta Corte sobre a matéria, proponho, com fundamento no art. 21, § 1º, do Regimento Interno, que o Plenário autorize o julgamento monocrático pelo Ministro Relator de processos que versem o tema concernente à reeleição de membros de Mesa Diretora de Casas Legislativas estaduais e municipais, mediante a aplicação das teses ora sufragadas.

(III) Aplicação da jurisprudência do Tribunal ao caso concreto

A aplicação da jurisprudência desta Corte à situação controvertida nestes autos revela a divergência pontual em relação ao entendimento do eminente Ministro Relator.

Com efeito, a legislação do Município de Salvador/BA vedava a reeleição para o mesmo cargo na Mesa Executiva da Câmara na eleição imediatamente subsequente, ressalvada a possibilidade de recondução em

legislaturas diferentes, como ocorre no Congresso Nacional. Por isso, o vereador Geraldo Júnior foi eleito para os biênios 2018-2020 e 2020-2022.

Em 2022, na esteira do julgamento da ADI 6524, alterou-se a Lei Orgânica de Salvador para autorizar a recondução da Mesa Executiva, independentemente da legislatura. Com base nessa modificação, Geraldo Júnior alcançou o terceiro mandato, agora em eleição subsequente na mesma legislatura.

Não vislumbro nessa sequência de eventos, reservadas as devidas vênias, burla ao pronunciamento do Supremo Tribunal Federal. Pelo contrário, o legislador municipal buscou adequar a sistemática de reeleição ao modelo estabelecido nas ações diretas de inconstitucionalidade que sucederam à ADI 6524.

Perceba que as regras de Salvador mimetizavam a das Casas Legislativas federais, vedando a reeleição, com a ressalva da tese do Congresso Novo. Esse entendimento inclusive foi cristalizado na ementa da ADI 6524:

Compreensão da maioria no sentido de que o art. 57, § 4º, da Constituição Federal de 1988 requer interpretação do art. 5º, caput e § 1º, do RICD, e o art. 59, RISF, que assente a **impossibilidade de recondução de Membro da Mesa para o mesmo cargo, na eleição imediatamente subsequente, que ocorre no início do terceiro ano da legislatura**. Também por maioria, o Tribunal reafirmou jurisprudência que pontifica que **a vedação em referência não tem lugar em caso de nova legislatura**, situação em que se constitui Congresso novo. (ADI 6524, Relator(a): GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 15/12/2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-062 DIVULG 05-04-2021 PUBLIC 06-04-2021)

Foi esse cenário que possibilitou a reeleição do vereador Geraldo Júnior nos biênios 2018-2020 e 2020-2022.

Ocorre que, nos precedentes que sucederam a ADI 6524, esta Corte rejeitou que o modelo federal seja de observância obrigatória pelos demais entes federativos, mas estabeleceu critério objetivo para a recondução da Mesa de Assembleias Legislativas e Câmaras de Vereadores: permitiu-se uma recondução, independentemente da legislatura a que se refere a eleição

Não há como concluir que a redação atual do art. 35, § 2º, da Lei Orgânica do Município de Salvador contrarie esse entendimento e, portanto, constitua burla à jurisprudência desta Corte. Em verdade, faz-se necessário apenas que se confira interpretação conforme à Constituição Federal para evidenciar que é permitida apenas uma reeleição ou recondução sucessiva ao mesmo cargo da Mesa Executiva da Câmara Municipal.

Nesse contexto, uma vez fixado o parâmetro e afastada a tese da burla, a questão concreta e objeto da medida cautelar concedida nestes autos resolve-se com as regras de direito intertemporal já parametrizadas pelo Tribunal.

Esta Corte compreende que o limite de uma única reeleição ou recondução, acima veiculado, deve orientar a formação da Mesa da Casa Legislativa no período posterior à data de publicação da ata de julgamento da ADI 6.524, de modo que não serão consideradas, para fins de inelegibilidade, as composições eleitas antes de 07.01.2021.

Esse marco temporal, que prima pela clareza, é também de fácil aplicação e compreensão pelas Casas Legislativas, uma vez que prescinde da verificação da composição de Mesas eleitas no passado: o precedente do Supremo Tribunal Federal é o marco zero para aferição da inelegibilidade.

Noutros termos, nas eleições que ocorrerem após 07.01.2021 leva-se em conta a composição da Mesa no momento do pleito para verificação da elegibilidade dos candidatos, de modo que aqueles que a ocupam têm direito a uma recondução.

No caso do Município de Salvador, as eleições para os biênios 2018-2020 e 2020-2022 foram anteriores ao marco temporal de 07.01.2021 e observavam sistemática normativa distinta, como já explicitado neste voto.

Dessa forma, a elegibilidade dos candidatos no pleito impugnado nestes autos, relativo ao biênio 2023-2024, mostra-se adequada às regras de intertemporalidade fixadas por esta Corte, porquanto a reeleição do vereador Geraldo Júnior para esse biênio é a primeira (e única) após o marco temporal de 07.01.2021.

(IV) Conclusão

Ante o exposto , peço vênia ao eminente Ministro Relator e julgo procedente em parte o pedido para: (i) conferir interpretação conforme a Constituição Federal ao art. 35, § 2º, da Lei Orgânica do Município de Salvador/BA, na redação conferida pela Emenda 39/2022, e ao art. 6º do Regimento Interno da Câmara Municipal de Salvador/BA, e estabelecer que é permitida apenas uma reeleição ou recondução sucessiva ao mesmo cargo da Mesa Diretora, observado, para fins de inelegibilidade, o marco temporal de 07.01.2021; e (ii) assentar a legitimidade da eleição da Mesa Diretora realizada em 29 de março de 2022 para o biênio 2023-2024 e revogar a medida cautelar concedida em 6.10.2022.

Fixo as seguintes teses de julgamento, sufragadas à unanimidade pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal no julgamento das ações diretas de inconstitucionalidade 6688, 6698, 6714, 7016, 6683, 6686, 6687, 6711 e 6718 :

(i) o art. 57, § 4º, da Constituição Federal não consiste em preceito de observância obrigatória por Estados e Municípios, que podem optar por mimetizar o modelo federal ou permitir a reeleição de membros da Mesa Diretora, observadas as limitações impostas pelo princípio republicano; (ii) a eleição dos membros das Mesas das Câmaras Municipais deve observar o limite de uma única reeleição ou recondução , cuja observância independe de os mandatos consecutivos referirem-se à mesma legislatura; (iii) a vedação à reeleição ou recondução aplica-se somente para o mesmo cargo da mesa diretora, não impedindo que membro da mesa anterior se mantenha no órgão de direção, desde que em cargo distinto; e (iv) o limite de uma única reeleição ou recondução, acima veiculado, deve orientar a formação da Mesa da Câmara Municipal no período posterior à data de publicação da ata de julgamento da ADI 6.524, de modo que não serão consideradas, para fins de inelegibilidade, as composições eleitas antes de 07.01.2021, salvo se configurada a antecipação fraudulenta das eleições como burla ao entendimento do Supremo Tribunal Federal.

Com fundamento no art. 21, § 1º, do Regimento Interno, diante da jurisprudência consolidada desta Corte sobre a matéria, ficam os Ministros autorizados a julgar monocraticamente processos que versem o tema concernente à reeleição de membros de Mesa Diretora de Casas Legislativas estaduais e municipais, mediante a aplicação das teses ora sufragadas pelo Plenário.

É como voto.

Plenário Virtual - minuta de voto - 09/12/2022