

Brasília, 17 de dezembro de 2008.

Excelentíssimo Senhor
Senador GARIBALDI ALVES FILHO
M.D. Presidente do Senado Federal

Senhor Presidente:

Examinei, com a imparcialidade que se impunha e com a objetividade solicitada, a matéria que me foi submetida: possibilidade ou não de reeleição, à presidência do Senado Federal, de Senador que já ocupa o cargo em razão de haver substituído o Presidente anterior, que renunciou no curso do mandato.

Adianto desde logo minhas conclusões:

1. O art. 57, § 4º da Constituição Federal não é explícito acerca da possibilidade ou não da reeleição de quem tenha sido eleito para completar o mandato de Presidente que renunciou. Do relato da norma, é possível afirmar que ambas as interpretações são plausíveis e razoáveis.
2. Salvo quando se trate de ações diretas constitucionais – que não é o caso aqui –, o Supremo Tribunal Federal não se pronuncia em tese sobre questões controvertidas. É necessário, portanto, que haja um ato concreto do Senado Federal para que, havendo impugnação a ele, a Corte se pronuncie.
3. A matéria em discussão não envolve princípio fundamental do Estado brasileiro, não cuida de aspecto essencial para o funcionamento do regime democrático nem tampouco interfere com direitos fundamentais da cidadania. Isso significa que ela está mais próxima do universo das escolhas políticas do que da interpretação constitucional.

4. Diante das premissas estabelecidas – existência de mais de uma interpretação plausível e não fundamentalidade da norma –, é razoável supor que o Supremo Tribunal Federal, na linha de sua jurisprudência tradicional, deverá ser deferente para com a decisão política tomada pela Casa Legislativa. Vale dizer: o sentido em que o Senado Federal se pronunciar – reeleibilidade ou não – é o que deverá prevalecer.

I. A HIPÓTESE

O tema envolve a interpretação do art. 57, § 4º, da Constituição de 1988, que tem a seguinte redação:

“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: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 50, de 2006)

(...)

§ 4º Cada uma das Casas reunir-se-á em sessões preparatórias, a partir de 1º de fevereiro, no primeiro ano da legislatura, para a posse de seus membros e eleição das respectivas Mesas, para mandato de 2 (dois) anos, vedada a recondução para o mesmo cargo na eleição imediatamente subsequente”. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 50, de 2006)

A norma constitucional dispõe sobre as duas eleições que, em situações normais, são realizadas no período de cada legislatura. A primeira deve ocorrer por ocasião das sessões preparatórias que antecedem a abertura da legislatura. A segunda ocorre para a escolha dos membros da Mesa no segundo biênio, sendo vedada a manutenção dos parlamentares em seus respectivos cargos. O dispositivo não trata da sucessão em caso de vacância permanente, hipótese que constitui o objeto da consulta formulada. O Regimento Interno do Senado Federal também não aborda a questão de forma expressa (arts. 59 e 60). Diante da falta de norma específica, resta saber se alguma das duas soluções possíveis – vedação ou admissibilidade da nova eleição – seria excluída ou imposta pelos princípios da Constituição que se mostrem aplicáveis. Não parece ser o caso.

II. O TEMA NÃO ENVOLVE PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL FUNDAMENTAL

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

“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. (...) 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”¹.

Pois bem: não se colhe no relato do § 4º do art. 57, acima transcrito, uma inequívoca proibição à reeleição de quem tenha substituído o Presidente que renunciou. Por outro lado, como a Constituição não tratou diretamente da hipótese aqui cogitada, também não seria correto afirmar que a possibilidade de reeleição decorra do texto constitucional. Entretanto, parece razoável assumir que restrições à escolha livre dos ocupantes da Mesa por parte dos Senadores é que deveriam depender de previsão expressa, e não o oposto. No caso da reeleição dos

¹ STF, DJU 16.mai.1997, ADIn 793/ RO, Rel. Min. Carlos Velloso.

Chefes do Executivo, a situação particular daqueles que os substituíram ou sucederam no curso de seus mandatos foi objeto de disciplina constitucional específica (CF, art. 14, § 5º)². O art. 57, § 4º não se ocupa dessas hipóteses. O sistema, portanto, contém ou uma ambigüidade ou uma lacuna.

III. ESCOLHAS POLÍTICAS E JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

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

Em casos como o presente, em que a Constituição admite duas interpretações possíveis, o normal é que prevaleça a decisão produzida nas instâncias políticas. O Senado Federal, inclusive, já exerceu essa competência ao definir, sobre a interpretação do mesmo art. 57, § 4º, que os eleitos para a composição da Mesa Diretora no segundo biênio da legislatura não ficam impedidos de concorrer aos mesmos cargos na eleição seguinte, uma vez que o funcionamento congressual seria segmentado em legislaturas³. Em se tratando de questão afeta ao funcionamento do Congresso Nacional, a solução constitucionalmente adequada será privilegiar a interpretação conferida à norma pela própria Casa Legislativa, em respeito à sua independência orgânica. O STF, tradicionalmente, reconhece a primazia das Casas na

² “Art. 14, § 5º. O Presidente da República, os Governadores de Estado e do Distrito Federal, os Prefeitos e quem os houver sucedido ou substituído no curso dos mandatos poderão ser reeleitos para um único período subsequente”.

³ Parecer nº 555/1998, da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado Federal.

resolução de questões *interna corporis*, respeitadas as balizas constitucionais⁴. A hipótese de que se trata parece se inserir nesse contexto.

Muito atenciosamente,

Luís Roberto Barroso

⁴ A título de exemplo, v. STF, *DJU* 22.fev.1985, MS 20471/DF, Rel. Min. Francisco Rezek; STF, *DJU* 14.nov.1985, MS 20509/DF, Rel. Min. Octavio Gallotti; STF, *DJU* 21.fev.1997, MS-AgR 21754/DF, Rel. p/ acórdão Min. Francisco Rezek; STF, *DJU* 12.set.2003, MS 24356/DF, Rel. Min. Carlos Velloso; e STF, *DJU* 4.abr.2008, MS-AgR 26062/DF, Rel. Min. Gilmar Mendes.