

VOTO

O Senhor Ministro **Ricardo Lewandowski** (Relator): Inicialmente, considerando que a presente ação direta encontra-se devidamente instruída e tendo em vista a economia e a eficiência processual, proponho a conversão da análise do referendo da medida cautelar em julgamento definitivo de mérito. Isso em conformidade com o reiterado entendimento desta Suprema Corte, observado no julgamento das seguintes ações: ADI 5.628/DF, Rel. Min. Alexandre de Moraes; ADI 6.083/RJ, Rel. Min. Rosa Weber; ADI 5.949/RJ, Rel. Min. Cármen Lúcia; ADI 5.393/RN, Rel. Min. Roberto Barroso; ADI 5.396/PI, Rel. Min. Celso de Mello; e ADI 5.327/PR, Rel. Min. Dias Toffoli.

Anoto ainda que a presente ADI foi objeto de distribuição livre. Não há falar em distribuição desta ação por prevenção à ADI 6.629/DF, tal como suscitado nos embargos de declaração, porquanto esta última diz respeito a dispositivos da Lei Orgânica do Distrito Federal, não se tratando, portanto, do mesmo complexo normativo aqui impugnado.

Assim, passo à análise do mérito, principiando pela transcrição do dispositivo legal objeto da controvérsia, constante da Constituição do Estado do Tocantins:

“Constituição do Estado do Tocantins, redação da EC 10/2001
Art. 15. [...] § 3º No início de cada legislatura, a Assembleia Legislativa reunir-se-á, no dia 1º de fevereiro, para eleger a Mesa Diretora, com mandato de dois anos, permitida a reeleição.”

Como se vê, a Constituição estadual admite a recondução dos membros da mesa para o mesmo cargo no biênio imediatamente subsequente, em contraste com o que dispõe o art. 54, § 4º, da Constituição Federal, que foi objeto de recente controvérsia constitucional no julgamento da ADI 6.524/DF.

Pois bem, como bem apontou o Ministro Alexandre de Moraes, em caso análogo (ADI 6.706-MC/PA), cuja fundamentação exemplar adoto como razão de decidir, *verbis*:

“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.

O texto constitucional determinou as regras básicas para a escolha das mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, prevendo que deverão ser eleitas, respectivamente, pelos deputados federais e senadores da República, para mandato de dois anos, vedando-se a recondução para o mesmo cargo na eleição imediatamente subsequente.

Em relação aos Legislativos estaduais e distrital, a Constituição Federal, nos termos do artigo 27, estabelece os preceitos e regras básicas de sua organização e funcionamento, determinando que:

‘Art. 27. O número de Deputados à Assembleia Legislativa corresponderá ao triplo da representação do Estado na Câmara dos Deputados e, atingido o número de trinta e seis, será acrescido de tantos quantos forem os Deputados Federais acima de doze.

§ 1º Será de quatro anos o mandato dos Deputados Estaduais, aplicando- se-lhes as regras desta Constituição sobre sistema eleitoral, inviolabilidade, imunidades, remuneração, perda de mandato, licença, impedimentos e incorporação às Forças Armadas.’

A interpretação conjunta dos artigos 57, §4º e 27 da Constituição Federal, que vinha sendo dada pelo SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, salientava que a vedação a recondução dos membros das Mesas das Casas Legislativas federais para os mesmos cargos na eleição imediatamente subsequente (CF, art. 57, § 4º) não seria de reprodução obrigatória nas Constituições estaduais (ADI 793, Rel. Min. CARLOS VELLOSO, Tribunal Pleno, julgado em 3/4/1997, DJ de 16/5/1997; ADI 2262-MC, Rel. Min. NELSON JOBIM, Tribunal Pleno, julgado em 6/9/2000, DJ de 1/8/2003; entre outros julgados).

Ocorre, entretanto, que no julgamento da ADI 6524, de relatoria do eminente Ministro GILMAR MENDES, em que pese não ter sido esse o objeto principal da ação – que discutia a possibilidade de uma única reeleição para o mesmo cargo na mesa Diretora, independentemente de legislatura – , a necessidade de vedar-se as reeleições sucessivas, inclusive em âmbito estadual e distrital, foi rediscutida com base nos princípios Republicano e Democrático, tendo sido salientado pelo relator que não se desconhece ‘certas situações, transcorridas em Assembleias Legislativas’, que ‘indicam um uso desvirtuado dessa autonomia organizacional reconhecida pela jurisprudência deste Supremo Tribunal Federal’, sendo necessário que ‘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 posicionamento do Ministro relator de impedir-se mais do que uma única recondução sucessiva para o mesmo cargo na Mesa Diretora foi por mim apoiado, bem como pelos Ministros RICARDO LEWANDOWISKI e DIAS TOFFOLI. De forma convergente, embora com parcial divergência quanto ao mérito daquela ação, o Ministro NUNES MARQUES anotou que ‘se o Presidente da República pode ser reeleito uma única vez – corolário do princípio democrático e republicano – por simetria e dever de integridade, este mesmo limite deve ser aplicado aos Presidentes da Câmara dos Deputados e do Senado Federal’.

Na maioria formada na ADI 6524, igualmente, se verificou a necessidade de vedar-se reeleições sucessivas com base nos princípios republicano e democrático, seja proibindo-se qualquer hipótese de reeleição – na mesma ou em outra legislatura (Ministros MARCO AURÉLIO, CARMEN LÚCIA e ROSA WEBER), seja proibindo-se a reeleição somente na mesma legislatura (Ministros LUIZ FUX, ROBERTO BARROSO e EDSON FACHIN).

A ADI 6524, clara e diretamente, demonstrou a evolução jurisprudencial da CORTE, com a existência de uma forte maioria no sentido de vedar-se reeleições sucessivas para os mesmos cargos nas mesas diretoras dos órgãos legislativos, inclusive estaduais e distritais, afastando-se, portanto, os precedentes anteriores.

Dessa maneira, necessário impedir-se a posse de dirigentes de Assembleia Legislativa que já foram anteriormente reconduzidos para os mesmos cargos, pois configuraria flagrante afronta à atual interpretação do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL em relação aos artigos 57, §4º e 27 da Constituição Federal.”

Com efeito, uma vez consolidado o entendimento sobre a vedação prevista no art. 57, § 4º, da CF na atual configuração do Supremo Tribunal Federal, a norma deve ser aplicada às eleições das mesas diretoras dos legislativos estaduais, distrital e municipais.

Embora, até o julgamento da ADI 6.524/DF, como bem expôs a Ministra Rosa Weber em seu voto, prevalecesse o entendimento de que a norma constante do art. 57, § 4º, da Constituição “não compõe o núcleo material da Constituição Federal, encontrando-se excluída, portanto, do conjunto de temas sujeitos ao princípio da simetria”, extraído da maioria formada naquele julgado paradigmático, cujas razões de decidir transcendem o caso concreto, que o entendimento lá formado deverá aplicar-se também às

Constituições e Assembleias Legislativas estaduais, incidindo plenamente o disposto no art. 25 da Carta Magna: “Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição” e no art. 11 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT, o qual delimita a autonomia estadual ao prever a obediência da Carta Estadual aos princípios da Federal.

Repito que, embora em um primeiro momento o Supremo Tribunal Federal tenha compreendido que a vedação constante do art. 57, § 4º, da CF não seria de observância obrigatória pelos entes federados (v.g., ADI 793, Rel. Min. Carlos Velloso; ADI 792, Rel. Min. Moreira Alves), há indicativos claros de que o atual entendimento desta Corte atribui novo alcance à regra proibitiva, à luz dos princípios republicano e democrático.

Relembro, neste sentido, as manifestações dos Ministros Edson Fachin, Marco Aurélio e Gilmar Mendes, quando do julgamento da paradigmática ADI 6.524/DF, que transcrevo respectivamente a seguir:

“Também não devem prosperar os argumentos trazidos pela Advocacia do Senado Federal, no sentido de haver uma distinção odiosa entre os membros dos poderes legislativos de entidades subnacionais e os da União.

Como bem observou o e. Ministro Marco Aurélio, quando do julgamento da ADI 792, ‘por se tratar da composição de um Poder, da Mesa diretiva de um Poder, a simetria ha de ser respeitada’. Simetria significa, obviamente, que não podem dispor Estados e Municípios de forma distinta ao que prevê a Constituição Federal para as Casas do Congresso Nacional.

Seja como for, não é esse o ponto controvertido nesta ação, trata-se apenas de explicitar a orientação que deve pautar a prática dos legislativos subnacionais.”

“O Supremo, em diversas oportunidades, apreciou o tema, a partir de normas das Constituições dos Estados-membros. É inaceitável que as Casas Legislativas disponham conforme as conveniências reinantes, cada qual adotando um critério, ao bel-prazer, a luz de interesses momentâneos. As balizas do § 4º do artigo 57 devem ser observadas de modo uniforme considerada a Federação.”

“A propósito, registro que não desconheço que certas situações, transcorridas em Assembleias Legislativas, indicam um uso desvirtuado dessa autonomia organizacional reconhecida pela

jurisprudência deste 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. Bem se vê que o entendimento que ora se fixa tem potencial de atingir expectativas legítimas e não apenas no âmbito das Casas Legislativas do Congresso Nacional, cujas normas regimentais figuram no objeto da presente ADI. 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.”

Com efeito, em um sistema federativo equilibrado, não podem coexistir, a princípio, normas editadas em distintos níveis político-administrativos que contrariem as normas centrais da Constituição Federal, por força do já citado princípio da simetria. Se tal fosse admissível, ao invés de harmonia federativa, veríamos grassar a assimetria e o desequilíbrio, enfim, o caos normativo. É exatamente isso que a nossa sofisticada engenharia constitucional pretendeu evitar, e fê-lo por meio, dentre outros expedientes do princípio da simetria, o qual consagra, assim, a subordinação das Cartas estaduais aos princípios e comandos consagrados na Constituição Federal, limitando a autonomia dos Estados-membros.

Embora o respeito ao princípio da simetria não implique esvaziamento da autonomia dos entes federados, sob pena de desvirtuamento da estrutura de federalismo adotada, é certo que a Constituição de 1988, ao conferir aos Estados-membros a capacidade de auto-organização e de autogoverno, impõe obrigatória observância aos seus princípios, limitando a atuação do poder constituinte estadual, que é secundária, condicionada, subordinada e contínua.

O tema relativo ao chamado princípio da simetria é de longa data objeto de reflexão desta Corte, e tem comportado flexibilidade e modulação. Há

certo consenso no sentido de que deve-se resguardar a liberdade dos Estados-membros, no regime federativo, desde que esta não venha a ferir ideais fundamentais para a organização do Estado. Particularmente, tenho sempre enfatizado, ao lado de pensadores que contribuíram para a estruturação do nosso sistema jurídico-político, a relevância do federalismo como esteio de nossa democracia constitucional. Dentre tais pensadores, relembro a lição de Ruy Barbosa:

“Ora, num Estado como o Brasil, com uma superfície cuja vastidão compreende mais de oito milhões e trezentos mil quilômetros quadrados, um mundo completo no âmbito das suas fronteiras, com todas as zonas, todos os climas, todas as constituições geológicas, todos os relevos de solo, uma natureza adaptável a todos os costumes, a todas as fases da civilização, a todos os ramos da atividade humana, um meio físico e um meio moral variáveis na mais indefinida escala, - o regime da administração local necessita variar também ilimitadamente, segundo esses acidentes incalculavelmente múltiplos, heterogêneos, opostos, como uma espécie de liga plástica, amoldável a todas essas divergências naturais e sociais num povo esparso em território apenas inferior ao Império britânico, ao Império russo, ao Império chinês e à República americana.” (*Comentários à Constituição Federal Brasileira* , coligidos por Homero Pires, Vol. I, São Paulo: Saraiva, 1932, págs. 52/53).

Entretanto, com bem ressaltou Carlos Maximiliano, é da “essência da federação que as partes componentes sejam regidas por instituições semelhantes” (*Constituição Brasileira* , Rio de Janeiro: Livraria Globo, 1929, pág. 166). Assim, nas palavras de João Barbalho,

“Há os Estados, com sua existência autônoma, com seus governos à parte, separados quanto ao regime de sua vida local; mas eles são do Brasil, da mesma una e grande pátria, de cuja integridade tanto se mostrou sempre cioso e zelador o povo que os destinos humanos colocaram nesta parte da América (*Constituição Federal Brasileira. Comentários*, Rio de Janeiro: F. Briguiet e Cia. Editores, 1924, págs. 14 /15 e 17).”

Invoco, ainda, a lição de Raul Machado Horta, para quem

“As normas centrais da Constituição Federal, participando das características da norma jurídica, designam um conjunto de normas constitucionais vinculadas a organização da forma federal de Estado, com missão de manter e preservar a homogeneidade dentro da pluralidade das pessoas jurídicas, dos entes dotados de soberania na União e de autonomia nos Estados-membros e nos Municípios, que compoem a figura complexa do Estado Federal. As normas centrais não são normas de centralização, como as do Estado Unitário. São normas constitucionais federais que servem aos fins da participação, da coordenação e da autonomia das partes constitutivas do Estado Federal. Distribuem-se em círculos normativos, configurados na Constituição Federal, para ulterior projeção nas Constituições dos Estados. Nem sempre dispõem de aplicação imediata e automática. Identificam o figurino, o modelo federal, para nele introduzir-se, posteriormente, o constituinte estadual, em sua tarefa de organização do Estado Federado. Não são normas inócuas. A infringência de normas dessa natureza, na Constituição do Estado ou na legislação estadual, gera a sanção da inconstitucionalidade.” (Normas Centrais da Constituição Federal. *Revista de Informação Legislativa*. Brasília a. 34 n. 135 jul./set. 1997. p. 176).

Mesmo nos casos em que o Supremo Tribunal Federal firmou a inaplicabilidade do princípio da simetria ao disposto no art. 57, § 4º, da Constituição, votos vencidos ponderaram a inconveniência de tal entendimento. Assim, por exemplo, no julgamento da ADI 792, acompanhou a divergência do Ministro Marco Aurélio o Ministro Néri da Silveira, que assim ponderou:

“Nosso constitucionalismo mudou desde 1934. Adotou-se um sistema de simetria na organização dos Poderes dos Estados quanto aos Poderes correspondentes no âmbito federal. Não vejo nenhuma justificativa, nessa linha de simetria que se mantém em relação à organização dos Poderes, para se abrir essa exceção e admitir que, nas Assembleias Legislativas, os Presidentes possam se reeleger quantas vezes quiserem e, assim, comandarem o corpo legislativo por tempo indeterminado.

Sobre ser saudável o princípio da renovação do comando das Casas Legislativas, assim como entendo saudável a renovação do comando da Administração Federal e do comando dos Tribunais, penso que, no caso concreto, nada está a justificar permaneça a regra local que admite reeleição de Presidente da Assembleia Legislativa.”

Enfim, à luz de todas essas reflexões, bem como do entendimento da douda maioria no julgamento da ADI 6.524/DF, penso ser de rigor a procedência da presentes ação direta de inconstitucionalidade.

Passo, finalmente, a abordar o tema da aplicação da técnica conhecida como “superação prospectiva” (*prospective overruling*).

Ressalto, primeiramente, que, na generalidade das situações, prevalece o princípio da nulidade da lei inconstitucional, ressalvando-se apenas as situações em que tal princípio revelar-se absolutamente inidôneo para a finalidade perseguida, como nas hipóteses em que a sua aplicação trouxer graves danos ao sistema jurídico constitucional. No caso, vislumbro conflito entre os princípios constitucionais da nulidade e da segurança jurídica, pela mudança de entendimento jurídico que ora se opera, ao se compatibilizar o regramento nos níveis federais e estaduais, justificando-se a complexa ponderação pela qual pugna o partido político PDT. Nesse sentido, em seu substancioso voto proferido na ADI 6.524/DF, o Ministro Gilmar Mendes assim refletiu sobre as futuras implicações do debate que ali se travava:

“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 o Supremo implemente seu novo entendimento observando a exigência de gradualidade que é esperada da jurisdição constitucional, mormente em se tratando de acórdão que veicula interpretação nova. Considerando a inserção do critério de 1 (uma) única reeleição delineia 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).

No julgamento do RE 637.485/RJ – RG (de minha relatoria, j. 1º. 8.2012, Plenário), que proscreveu a figura do “prefeito itinerante”, este

Tribunal pontificou que, para além do art. 16 da CF/88, imediatamente voltado para vedar a mudança do direito positivo a menos de um ano de pleito eleitoral, a Constituição também alberga norma, ainda que implícita, que traduz o postulado da segurança jurídica como princípio da anterioridade ou anualidade em relação à alteração de jurisprudência eleitoral. Decidiu-se, assim, que modificação de jurisprudência na seara eleitoral não tem aplicabilidade imediata: somente surtirá efeitos sobre outros casos no pleito eleitoral posterior. Em situações de nova interpretação do texto constitucional, impõe-se ao Tribunal, tendo em vista razões de segurança jurídica, a tarefa de proceder a uma ponderação das consequências e ao devido ajuste do resultado, adotando a técnica de decisão que possa melhor traduzir evolução jurisprudencial adotada:

‘Ressalte-se, neste ponto, que não se trata aqui de declaração de inconstitucionalidade em controle abstrato, a qual pode suscitar a modulação dos efeitos da decisão mediante a aplicação do art. 27 da Lei 9.868/99. O caso é de substancial mudança de jurisprudência, decorrente de nova interpretação do texto constitucional, o que impõe ao Tribunal, tendo em vista razões de segurança jurídica, a tarefa de proceder a uma ponderação das consequências e o devido ajuste do resultado, adotando a técnica de decisão que possa melhor traduzir a mutação constitucional operada. Esse entendimento ficou bem esclarecido no julgamento do RE 353.657/PR, Rel. Min. Marco Aurélio e do RE 370.682/SC, Rel. Min. Ilmar Galvão (caso IPI alíquota zero).’ (RE 637.485/RJ – RG, Plenário, de minha relatoria, j. 1.8.2012).

Por tudo isso, em atenção aos princípios da segurança jurídica e da confiança legítima, no matiz conferido pela aplicação analógica do art. 16 da Constituição Federal, premente convir que o novo entendimento jurisprudencial aqui fixado somente pode ser exigido de modo temperado, nos termos das seguintes balizas: (1) reconhece-se a possibilidade de as Casas do Congresso Nacional deliberarem sobre a matéria em apreço (seja por via regimental, por questão de ordem ou mediante qualquer outro meio de fixação de entendimento próprio à atividade parlamentar, como usualmente ocorre), (2) desde que observado, em qualquer caso, o limite de uma única reeleição ou recondução sucessiva ao mesmo cargo; (3) assenta-se, outrossim, que o limite de uma única reeleição ou recondução, acima veiculado, deve orientar a formação das Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal a partir da próxima legislatura, resguardando-se, para aquela que se encontra em curso, a possibilidade de reeleição ou recondução, inclusive para o mesmo cargo, uma vez que próxima eleição para a Mesa das Casas do Congresso Nacional, que ocorrerá em fevereiro de 2021, situa-se em lapso inferior a 1 (um) ano da prolação do presente acórdão – inteligência do art. 16, CF/88.”

Assim, voto pela incidência de efeitos *ex nunc* à decisão desta Corte.

Isso posto, diante do atual entendimento deste Tribunal a respeito do tema, voto para que seja declarado inconstitucional o art. 15, § 3º, da Constituição do Estado do Tocantins, com a redação dada pela EC 10/2001, que admite que integrantes da mesa diretora da Assembleia Legislativa sejam reconduzidos para o mesmo cargo na mesma legislatura, por inobservância da regra inscrita no art. 57, § 4º, da CF, devendo aplicar-se *in totum*, também no âmbito estadual, o entendimento firmado por esta Corte na ADI 6.524/DF, com efeitos *ex nunc* a partir do julgamento deste feito.

Julgo prejudicados os embargos de declaração opostos pelo PDT.

É como voto.

Plenário Virtual - minuta de voto 10.000.000.000