



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 6.654/DF

RELATOR: MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES

REQUERENTE: PARTIDO SOCIALISMO E LIBERDADE - PSOL

ADVOGADO: JOSÉ EDUARDO MARTINS CARDOZO E OUTROS

INTERESSADA: ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE RORAIMA

PARECER AJCONST/PGR Nº 56112/2021

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 30, § 4º, DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE RORAIMA. ART. 57, § 4º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. RECONDUÇÃO AOS CARGOS DA MESA DIRETORA DOS MEMBROS DAS CASAS LEGISLATIVAS, NA MESMA LEGISLATURA. IMPOSSIBILIDADE. VIOLAÇÃO DOS PRINCÍPIOS DEMOCRÁTICO E REPUBLICANO. PARECER PELA 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 do pluralismo político, preceitos centrais da Constituição Federal, consubstancia norma de reprodução obrigatória pelas constituições dos estados e pela Lei Orgânica do Distrito Federal.

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.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

— Parecer pela procedência do pedido para conferir interpretação conforme a Constituição Federal ao art. 30, § 4º da Constituição do Estado de Roraima, a fim de se vedar a recondução dos membros da mesa Diretora da Assembleia Legislativa do Estado de Roraima aos mesmos cargos quando do escrutínio para o segundo biênio da mesma legislatura.

Excelentíssimo Senhor Ministro Alexandre de Moraes,

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, proposta pelo Partido Socialismo e Liberdade – PSOL em face art. 30, § 4º, da Constituição do Estado de Roraima, com a redação conferida pela Emenda à Constituição 20/2007.

O dispositivo impugnado trata da eleição para os cargos da Mesa Diretora da Assembleia Legislativa do Estado de Roraima e, em particular, permite a recondução dos titulares dos cargos no aludido órgão.

Eis o teor da norma impugnada:

Art. 30. O Poder Legislativo é exercido pela Assembleia Legislativa, constituída de Deputados eleitos e investidos na forma da legislação federal para uma legislatura de quatro anos.

(...)



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

§4º No 1º (primeiro) ano da Legislatura, a Assembleia Legislativa reunir-se-á em sessões preparatórias, no dia 1º (primeiro) de janeiro, para a posse do Governador e de seus membros e eleição da Mesa Diretora com mandato de 02 (dois) anos, permitida sua recondução, observadas as disposições do Regimento Interno.

Em síntese, o requerente aduz que a possibilidade de reeleição ilimitada para os cargos da Mesa Diretora da Assembleia Legislativa violaria os princípios republicano e democrático, bem como o princípio da igualdade (art. 1º e 5º, *caput*, da Constituição Federal).

Alega que, conquanto existam precedentes que assentem que o art. 57, §4º da Carta da República não consubstancie norma de reprodução obrigatória, tais decisões não teriam examinado a possibilidade de reeleição ilimitada, tampouco examinado a questão à luz dos princípios republicano, democrático e da igualdade.

Sustenta que a superveniência do julgamento proferido nos autos da ADI 6524 teria assentado a impossibilidade de recondução dos Presidentes das Mesas das casas legislativas ao mesmo cargo na eleição subsequente, no âmbito de uma mesma legislatura.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Pontua, portanto, que a única possibilidade lícita de ocupação do mesmo cargo na Mesa Diretora das Casas Legislativas dá-se quando do encerramento do mandato anterior e do início de uma nova legislatura.

Pede a concessão da medida cautelar para vedar a recondução do então Presidente da Assembleia Legislativa do Estado de Roraima ou, caso reeleito, requer a desconstituição de tal resultado e a consequente realização de nova eleição.

Solicita, no mérito, o julgamento procedente do pedido para *“que seja dada interpretação conforme a Constituição ao art. 30, § 4º, da Constituição do Estado de Roraima, para estabelecer a interpretação segundo a qual: (f.1) o presidente da Assembleia Legislativa do Estado de Roraima não pode ser reeleito mais de uma vez; (f.2) e a única reeleição lícita deve se dar por ocasião do encerramento do mandato anterior.”*

O Relator adotou o rito do art. 12 da Lei 9.868/1999, solicitou informações à autoridade requerida e determinou a oitiva do Advogado-Geral da União e do Procurador-Geral da República.

A medida cautelar foi deferida, fixando a interpretação conforme a Constituição ao dispositivo impugnado, a fim de possibilitar uma única recondução sucessiva aos mesmos cargos da Mesa Diretora da Assembleia



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Legislativa de Roraima, bem como para suspender os efeitos da Resolução 001/2019 no que ensejou a recondução de parlamentares da ALE-RR para o biênio 2021/2022.

Ato contínuo, determinou a realização de nova eleição para a Mesa Diretora da Assembleia Legislativa do Estado de Roraima no biênio 2021/2022.

A Assembleia Legislativa do Estado de Roraima, argumentando que o disposto do art. 57, § 4º, da CF, não é de reprodução obrigatória no âmbito estadual, defendeu a constitucionalidade da norma impugnada por considerá-la fundada na autonomia federativa do Estado-membro.

A Advocacia-Geral da União manifestou-se pela confirmação da decisão cautelar e, no mérito, pela procedência do pedido.

É o relatório.

Esta ação direta há de ser julgada procedente, para que seja dada interpretação conforme a Constituição Federal ao art. 30, § 4º da Constituição do Estado de Roraima, dada a violação dos princípios republicano e democrático, à luz do art. 57, § 4º, da Carta da República.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

O art. 57, § 4º, da Constituição Federal, na redação original e na conferida pela Emenda Constitucional 50/2006, impede que integrantes da mesa diretora de cada uma das casas legislativas do Congresso Nacional sejam reconduzidos, para o mesmo cargo, na eleição imediatamente subsequente.

Prevalece o entendimento de que a proibição de recondução estatuída no art. 57, § 4º, da CF restringe-se ao âmbito de uma mesma legislatura, inexistindo óbice para que parlamentares integrantes da mesa diretora no curso do último biênio da legislatura candidatem-se aos mesmos cargos na eleição imediatamente subsequente, para o primeiro biênio da legislatura seguinte.

A Câmara dos Deputados, ao proibir no art. 5º do seu Regimento Interno *“a recondução para o mesmo cargo na eleição imediatamente subsequente”* (*caput*), estabelece, no mesmo dispositivo regimental, que *“não se considera recondução a eleição para o mesmo cargo em legislaturas diferentes, ainda que sucessivas”* (§ 1º).

Assim, nos expressos termos do regimento interno da aludida casa legislativa, é permitida a reeleição de integrantes da sua mesa diretora, para o mesmo cargo, em legislaturas subsequentes.

No Senado Federal, predomina o entendimento exarado no Parecer 555/1988 da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, segundo o qual a



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

vedação prevista no art. 57, § 4º, da CF, reiterada no art. 59 do Regimento Interno do Senado Federal, veda a recondução de membro da mesa diretora eleito no primeiro ano da legislatura apenas para o período que se inicia no terceiro ano da mesma legislatura.

Em consonância com a interpretação dada pelas casas legislativas do Congresso Nacional ao art. 57, § 4º, da CF, o Supremo Tribunal Federal, no julgamento da ADI 6.524/DF (Rel. Min. Gilmar Mendes, julgado em 18.12.2020), assentou *“a impossibilidade de recondução dos presidentes das casas legislativas para o mesmo cargo na eleição imediatamente subsequente, dentro da mesma legislatura”*, assim como admitiu *“a possibilidade de reeleição dos presidentes das casas legislativas em caso de nova legislatura”*.

Consolidado esse entendimento sobre a vedação prevista no art. 57, § 4º, da CF, consoante se demonstrará, a norma é aplicável não apenas à eleição das mesas diretoras da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, abrangendo também as eleições das mesas diretoras dos legislativos estaduais, distrital e municipais, por força do princípio da simetria (art. 25 da CF).

Em distintas ocasiões, o Supremo Tribunal Federal enfrentou a controvérsia a respeito da aplicabilidade da vedação inserta no art. 57, § 4º, da CF aos legislativos estaduais, tendo concluído, em um primeiro momento,



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

que o dispositivo não se consubstanciaria norma de observância obrigatória pelos Estados-membros, e sim regra de natureza meramente regimental incidente apenas nas eleições das mesas diretoras das casas do Congresso Nacional (ADI 793, Rel. Min. Carlos Velloso, *DJ* de 16.5.1997; ADI 792, Rel. Min. Moreira Alves, *DJ* de 20.4.2001).

No recente julgamento da mencionada ADI 6.524/DF, o Supremo Tribunal Federal mudou o entendimento então prevalecente sobre o alcance da regra proibitiva inscrita no art. 57, § 4º, da CF às demais casas legislativas.

Conquanto, no julgado, não se tenha enfrentado diretamente a aplicabilidade da norma constitucional aos Estados-membros, alguns ministros indicaram a possibilidade de alteração da jurisprudência da Corte sobre o tema, especialmente levando-se em consideração os princípios republicano e democrático. Nessa direção, afirmou o Ministro Edson Fachin em seu voto:

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 há 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,



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

trata-se apenas de explicitar a orientação que deve pautar a prática dos legislativos subnacionais. (Grifo nosso)

No mesmo julgamento, sustentou o Ministro Marco Aurélio:

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, à luz de interesses momentâneos. As balizas do § 4º do artigo 57 devem ser observadas de modo uniforme considerada a Federação. (Grifo nosso)

Reconheceu, por sua vez, o Ministro Gilmar Mendes que o entendimento firmado na ADI 6.524/DF tem potencial de ensejar ulterior reanálise da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal acerca da incidência da aludida norma perante os poderes legislativos estaduais e municipais:

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.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

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.

Esse estado de coisas reclama que este Supremo Tribunal Federal 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 delinea condição de elegibilidade, credencia-se como adequada ao caso, ainda que por inspiração analógica, a jurisprudência construída ao redor do art. 16 da Constituição Federal (princípio da anterioridade ou anualidade em relação à mudança da legislação eleitoral, mais recentemente vide: ADI 5.398-MC- Ref , Rel. Min. Roberto Barroso, j. 9.5.2018) – Grifou-se

Posteriormente, em decisão monocrática proferida nesta ADI 6.654/RR (DJe de 27.01.2021), o Ministro Alexandre de Moraes deferiu medida cautelar para, *ad referendum* do Plenário, “fixar interpretação conforme a Constituição (...) no sentido de possibilitar uma única recondução sucessiva aos



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

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”.

Reconheceu o Ministro naquela decisão ter o Supremo Tribunal Federal, no anterior julgamento da ADI 6.524/DF, sinalizado uma mudança de orientação jurisprudencial quanto à aplicabilidade da vedação do art. 57, § 4º, da CF aos Estados-membros, mormente por haver enfrentado a discussão à luz dos princípios republicano e democrático:

*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: (...) **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).***



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

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 contínuismo 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



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

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 da Assembleia Legislativa do Estado de Roraima 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.

Ressalte-se, ainda, a incomum reeleição realizada quase dois anos antes do próprio término do mandato da Mesa Diretora.

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.

Determino, ainda, a realização subsequente e imediata de nova eleição para a Mesa Diretora da Assembleia Legislativa do Estado de Roraima, biênio 2021/2022. - Grifou-se

No mesmo sentido foi a fundamentação da medida cautelar concedida pelo Ministro Alexandre de Moraes na ADI 6.674/MT (DJe de 23.2.2021), em que a Rede Sustentabilidade questionou dispositivo similar da Constituição do Estado de Mato Grosso que autoriza a recondução de membros da mesa diretora do parlamento do referido ente da Federação.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Há que se pacificar tese no sentido da incidência da regra proibitiva inscrita no art. 57, § 4º, da CF aos poderes legislativos estaduais, distrital e municipais, uma vez que, por decorrer dos princípios republicano e do pluralismo político, preceitos centrais da Constituição Federal, referida regra constitui norma de reprodução obrigatória pelas ordens jurídicas locais.

É certo que a aliança federativa permite que, em alguma medida, Estados-membros exercitem sua criatividade no plano organizacional. Nas palavras do Justice Louis Brandeis, da Suprema Corte dos Estados Unidos, estados são “laboratórios” da democracia¹.

No federalismo, cada estado pode valer-se do chamado “*experimentalismo*”, tendo liberdade para experimentos sociais e econômicos sem que o resto do país seja colocado em risco². Há, contudo, limites para exercer essa autonomia da vontade federativa.

No escalonamento hierárquico-normativo, as constituições estaduais alojam-se no compartimento infraconstitucional, razão pela qual devem fiel obediência à Constituição Federal e aos seus princípios. Como se sabe, ao contrário do poder constituinte originário, o chamado poder constituinte decorrente é juridicamente limitado.

1 New State Ice Co. v. Liebmann, 285 U.S 262, 311 (1932).

2 *Idem*.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

A esse respeito, a Constituição Federal estabelece que os *“Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, **observados os princípios desta Constituição**”* - Grifou-se (art. 25 da CF). Nota-se que a autonomia dos entes federativos é relativizada.

A mesma ideia é extraída do art. 11 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, que igualmente delimita a autonomia estadual: *“Cada Assembleia Legislativa, com poderes constituintes, elaborará a Constituição do Estado, no prazo de um ano, contado da promulgação da Constituição Federal, **obedecido os princípios desta**”* (grifo nosso).

Conclui-se que a autonomia organizativa dos Estados-membros, tal como advinda do pacto federativo, não traduz um salvo-conduto para que estabeleçam nas cartas estaduais o que lhes aprouver. Há limites jurídicos, constitucionalmente previstos, cuja observância é cogente.

Se bem observado o Direito Constitucional Comparado, nota-se que inúmeras experiências constitucionais federativas exigem dos Estados-membros a observância de princípios e diretrizes encartados na Constituição Federal, inclusive, **implícitos**.

A Constituição da Suíça de 1848 estabeleceu que as constituições cantonais não poderão conter dispositivos que a contrariem (art. 6º, “a”).



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

A Constituição dos Estados Unidos, concebida em 1787, também adotou essa fórmula no art. VI, cláusula segunda.

A Constituição da Argentina, a seu turno, exigiu que Estados-membros respeitassem os princípios atinentes à organização do Governo e ao arranjo institucional das suas funções (art. 5º)³.

Infere-se que, no Federalismo, limitações ao poder constituinte decorrente são usuais e se originam da própria aliança federativa, inclusive aquelas implícitas no texto federal.⁴ Cuida-se de uma das notas essenciais presentes no desenho federalista.

Determinados temas da Constituição Federal são de reprodução compulsória pelos Estados-membros, ou seja, são normas de observância cogente para as constituições estaduais. A precisa delimitação temática tem sido objeto de estudo da doutrina e consta de inúmeras decisões do Supremo Tribunal Federal.

Assim, Raul Machado Horta identifica, na Constituição Federal, as denominadas “*normas centrais*”, ou seja, as que consagram a viga mestra do

3 Conforme o texto alterado, em 1972, pelo Estatuto Fundamental dos Comandantes-em-Chefe das Forças Armadas.

4 FERRAZ, Ana Cândida da Cunha. *Poder Constituinte do Estado-Membro*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1979. p. 134.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

pacto federativo, promovem uma homogeneidade mínima no Estado Federal e precisam ser obrigatoriamente observadas pelos Estados-membros quando da edição de suas respectivas constituições estaduais, sob pena de inconstitucionalidade:⁵

As normas centrais da Constituição Federal, participando das características da norma jurídica, designam um conjunto de normas constitucionais vinculadas à 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 compõem 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. — Grifou-se

Em outro trabalho a respeito do tema, ainda no que diz respeito às normas centrais, esclarece o autor⁶:

5 HORTA, Raul Machado. *Normas Centrais da Constituição Federal*. Revista de Informação Legislativa. Brasília a. 34 n. 135 jul./set. 1997. p. 176.

6 HORTA, Raul Machado. *Estudos de Direito Constitucional*. Belo Horizonte: Del Rey, 1995. p. 93.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

*A Constituição Federal de 1988 contém na sua estrutura um tipo de norma vinculada diretamente à organização da forma federal de Estado, que denomino de **normas centrais**. Estas normas **ultrapassam a organização da União, para alcançar a estruturação constitucional do Estado-membro, em fase ulterior, que dependerá do poder constituinte do Estado, titular da organização constitucional do Estado Federado.** — Grifo nosso*

A importância dessa definição reside, sobretudo, na circunstância de que o Supremo Tribunal Federal já fez uso da categoria doutrinária das normas centrais⁷.

Foi o que fez, por exemplo, em antigos precedentes (ADI 793, Rel. Min. Carlos Velloso, DJ de 16.5.1997; ADI 792, Rel. Min. Moreira Alves, DJ de 20.4.2001; ADI 2371 MC, Rel. Min. Moreira Alves, DJ de 7.2.2003), quando concluiu que a regra proibitiva inscrita no art. 57, § 4º, da CF não seria princípio constitucional de observância obrigatória pelos Estados-membros, e sim regra de natureza meramente regimental incidente apenas nas eleições das mesas diretoras da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

Contudo, ao vedar a recondução de membros da mesa diretora das casas legislativas para o mesmo cargo na eleição imediatamente subsequente, o art. 57, § 4º, da CF constitui norma concretizadora do princípio republicano

⁷ Por exemplo, vide ADI 2076 (Rel. Min. Carlos Velloso, DJ de 8.8.2003) e ADI 4696-MC (Rel. Min. Ricardo Lewandowski, DJe de 16.3.2012).



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

(art. 1º, *caput*, da CF) que impede a perpetuação indeterminada de parlamentares em vagas da cúpula do Legislativo.

Tenciona a norma assegurar renovação do poder, impedir que as relevantes funções legislativas sejam direcionadas à concretização de privilégios e de interesses particularistas de pessoas e grupos políticos específicos, e garantir maior pluralidade no exercício dos cargos mais importantes do Parlamento, tal como sobressai também do art. 58, § 1º, da CF.

Em última análise, pode-se compreendê-la como regra voltada à efetivação do pluralismo político, fundamento da República Federativa do Brasil (art. 1º, V, da CF).

Idênticos objetivos foram perseguidos pela Constituição Federal de 1988 quando, já em sua redação original, proibiu a reeleição de chefes do Poder Executivo federal, estaduais, distrital e municipais. Mesmo quando, posteriormente, admitiu a reeleição para os cargos de presidente da República, governadores e prefeitos por intermédio da Emenda Constitucional 16/1997, limitou-a o constituinte a um único período subsequente (art. 14, § 5º, da CF).

Em ambas as hipóteses, buscou a Constituição Federal, ao proibir reeleições reiteradas e indeterminadas de ocupantes de cargos da cúpula dos poderes Executivo e Legislativo, materializar o pluralismo político,



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

fundamento da República Federativa do Brasil, assim como o princípio republicano, que rechaça todo e qualquer benefício voltado à perpetuação no poder de determinados grupos, classes ou pessoas, em detrimento dos demais.

Nas palavras de J. J. Gomes Canotilho, o princípio republicano repudia a consolidação de monarquias, dinastias e outras formas de exercício pessoal e indeterminado do poder, preferindo a adoção dos critérios de temporalidade, pluralidade, impessoalidade e igualdade para o acesso a cargos públicos:

Consequentemente, num governo republicano, a legitimidade das leis funda-se no princípio democrático (sobretudo no princípio democrático representativo) e conseqüente articulação da autodeterminação do povo com o “governo de leis” e não “governo de homens” (no sentido explicitado por Kant na Metafísica dos Costumes, §§ 52). Aqui se insere a desconfiança congênita do republicanismo perante formas de poder pessoal (dinásticas, militares, religiosas). Associada às exigências de legitimação, surge a ideia “antiprivilégio” respeitante à definição dos princípios e critérios ordenadores do acesso à função pública e aos cargos públicos.

26. De um modo geral, a forma republicana de governo prefere os critérios da electividade, colegialidade, temporariedade, pluralidade e publicidade, aos critérios da designação, hierarquia e vitaliciedade.

27. Note-se que, subjacentes a estes critérios, estão outros princípios pressupostos pela forma republicana de governo, como, por exemplo, os princípios da liberdade, da igualdade, do consenso e da publicidade. A mais moderna formulação do princípio da igualdade



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

de acesso aos cargos públicos aponta para a ideia de oportunidade equitativa: a garantia do justo valor das liberdades políticas significa que este valor, quaisquer que sejam as posições sociais e econômicas dos cidadãos, tem de ser aproximadamente igual, ou, no mínimo, suficientemente igual, no sentido de que todos tenham uma oportunidade equitativa de ocupar cargos públicos e de influenciar o resultado das decisões políticas.⁸

A perpetuação no poder de titulares de cargos da cúpula dos poderes Executivo e do Legislativo não se coaduna com o princípio republicano, tampouco com o pluralismo político, sendo, desse modo, incompatível com preceitos centrais da Constituição Federal.

Por esse motivo, longe de ser norma de feição regimental, aplicável apenas às casas legislativas do Congresso Nacional, a regra proibitiva do art. 57, § 4º, da CF, como corolário lógico do princípio republicano e do pluralismo político, é norma central da Carta da República, de observância obrigatória pelos entes subnacionais.

Assim, tal qual o art. 14, § 5º, da CF restringe a reeleição de chefes do Poder Executivo federal, estadual, distrital e municipal, a proibição do art. 57, § 4º, da Carta da República há de incidir invariavelmente ao

8 CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar Ferreira; SARLET, Ingo Wolfgang; STRECK, Lenio Luiz (coord.). *Comentários à Constituição do Brasil*. 2. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018. p. 72.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Legislativo de todos os entes da Federação, dada sua condição de norma central de reprodução obrigatória pelas ordens jurídicas locais.

Raul Machado Horta, ao enumerar quais seriam as denominadas normas centrais da Constituição Federal, afirma que entre elas se inserem as normas de preordenação dos poderes do Estado-membro, assim como as normas dos princípios constitucionais enumerados.⁹

Por constituir preceito decorrente dos princípios constitucionais democrático e do pluralismo político, e por configurar regra de preordenação de um dos poderes da República, a vedação do art. 57, § 4º, da CF há de ser, também por esse motivo, considerada norma central da Lei Maior, de observância cogente pelos entes subnacionais.

Posição similar já vinha sendo defendida por alguns Ministros do Supremo Tribunal Federal nos julgados antes mencionados. A esse respeito, lê-se do voto do Ministro Néri da Silveira na ADI 792/RJ (Rel. Min. Moreira Alves, DJ de 20.4.2001):

O princípio da irrelegibilidade dos Presidentes das Assembleias Legislativas deve guardar simetria com os princípios que regem a organização e o funcionamento das Casas do Congresso Nacional.

⁹ HORTA, Raul Machado. *Direito Constitucional*. 5. ed.. Belo Horizonte: Del Rey, 2010. p. 256-257.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Assim como os Governadores não podem ser reeleitos – à semelhança do Presidente da República, do Presidente da Câmara dos Deputados e do Presidente do Senado Federal, em decorrência de regra expressa da Constituição –, a reeleição está vedada tanto para o Poder Executivo quanto para o Legislativo. Não vejo por que o Governador e o Presidente do Tribunal de Justiça não podem ser reeleitos e o Presidente da Assembleia Legislativa pode.

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 permanença a regra local que admite reeleição de Presidente da Assembleia Legislativa.

No julgamento da medida cautelar na ADI 792/RJ (Rel. Min. Moreira Alves, DJ de 20.4.2001), afirmou o Ministro Carlos Velloso:

O dispositivo do § 4º do art. 57 da Constituição Federal, que proíbe a recondução para o mesmo cargo, bem disse o eminente Ministro Marco Aurélio, é um princípio constitucional estabelecido, de observância obrigatória pelas Casas Legislativas Estaduais, em obséquio à simetria federal. Aliás, em nome dessa simetria, mandando observar coisas menores como, por exemplo, a questão da iniciativa legislativa exclusiva do Presidente da República, que temos estendido aos Estados-membros. Agora, quando estamos diante de um dispositivo moralizador, e que a Constituição empresta status



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

constitucional, creio que não podemos abandoná-lo e permitir que, em casos assim, não se observe o princípio constitucional federal.

Sr. Presidente, dentro de dois meses haverá uma eleição na Assembleia Legislativa do Rio de Janeiro, pelo que ocorre o periculum in mora, no caso. Devemos pugnar pela observância do princípio republicano: se o cargo oferece benesses, todos têm o direito de ocupá-lo e, ao contrário, se oferece apenas ônus, todos têm o dever de pagar esse tributo.

Essa compreensão vem sendo defendida há tempos pelo Ministro Marco Aurélio, como se vê nos votos que proferiu nos julgados anteriores e também no voto em que apreciou a medida cautelar na ADI 2.262/MA (Rel. Min. Nelson Jobim, DJ de 1.8.2003), este último a seguir transcrito:

Senhor Presidente, nos julgamentos anteriores, votei, invariavelmente, no sentido da impossibilidade de reeleição do membro da Mesa da Casa Legislativa.

(...)

Na espécie, cuida-se, em si, da direção de um dos Poderes.

Ora, a norma contida na Carta da República versando sobre a matéria não encerra um princípio, em face até mesmo da unicidade de tratamento dessa matéria, enquadrável no artigo 25 da Constituição Federal?

Se dissermos que não, dificilmente encontraremos outro dispositivo de observância obrigatória, porque está em jogo a direção de um Poder, a própria estrutura do Estado.

Será que nossa Carta da República tem esse alcance viabilizar do tratamento diferenciado do tema, em relação a este ou àquele Estado? A resposta, para mim, é desenganadamente negativa. Porque uma cláusula sensível, temos, sim, a necessidade da observação da simetria, estejamos diante da eleição do Chefe do Poder Executivo,



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

ou, se houver, da disciplina da eleição do Chefe do Poder Judiciário, ou da eleição dos integrantes da Mesa de Assembleia Legislativa ou de Câmara de Vereador e, portanto, a direção propriamente dita do Poder Legislativo local.

Aí, Senhor Presidente, o § 4º do artigo 57 da Constituição, assentando a premissa de que o princípio é basilar, mostra-se categórico: (...)

O que se quis, Senhor Presidente, foi a alternância, evitando-se a perpetuação de certos integrantes da Casa Legislativa na direção desta. No caso do Maranhão, pelo que tenho conhecimento e levando em conta o memorial que me foi apresentado, o Presidente da Assembleia Legislativa já está no cargo há sete anos, sendo que, no tocante ao Presidente da República, penso que o preceito da Carta é explícito quanto a uma reeleição.

Senhor Presidente, peço vênia para suspender a eficácia do preceito, entendendo, portanto, que o que se contém no artigo 57, § 4º, é um princípio a ser observado indistintamente nos 27 Estados da Federação.

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 do pluralismo político, preceitos centrais da Constituição Federal, constitui norma de reprodução obrigatória pelas ordens jurídicas locais.

Ao permitir que ocupantes de cargos da cúpula do Poder Legislativo estadual sejam reconduzidos para o mesmo cargo em hipótese expressamente proibida pelo art. 57, § 4º, da CF, a norma da Carta estadual impugnada vulnerou esse dispositivo constitucional, de observância obrigatória pelos



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Estados-membros, como também afrontou os princípios republicano (art. 1º, *caput*, da CF) e do pluralismo político (art. 1º, V, da CF).

Em face do exposto, opina o PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA pela procedência do pedido para conferir interpretação conforme a Constituição Federal ao art. 30, § 4º da Constituição do Estado de Roraima, a fim de se vedar a recondução dos membros da mesa Diretora da Assembleia Legislativa do Estado de Roraima aos mesmos cargos quando do escrutínio para o segundo biênio da legislatura.

Brasília, data da assinatura digital.

Augusto Aras
Procurador-Geral da República
Assinado digitalmente

JPSC