



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

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 6.524/DF

RELATOR: MINISTRO GILMAR MENDES
REQUERENTE: DIRETÓRIO NACIONAL DO PARTIDO TRABALHISTA
BRASILEIRO - PTB
ADVOGADO: LUIZ GUSTAVO PEREIRA DA CUNHA
REQUERIDA: CÂMARA DOS DEPUTADOS
REQUERIDO: SENADO FEDERAL
PARECER AJCONST/PGR Nº 301368/2020

CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DISPOSITIVOS DOS REGIMENTOS INTERNOS DA CÂMARA DOS DEPUTADOS E DO SENADO FEDERAL. ELEIÇÃO INTERNA DE MEMBROS DAS MESAS DIRETORAS. INTERPRETAÇÃO DE NORMAS REGIMENTAIS. MATÉRIA *INTERNA CORPORIS* SUBMETIDA AO JUÍZO DO PODER LEGISLATIVO. IMPOSSIBILIDADE DE O JUDICIÁRIO SUBSTITUIR-SE AO LEGISLADOR NA COMPETÊNCIA PARA ESTABELECEER E INTERPRETAR NORMAS REGIMENTAIS INTERNAS. NÃO CONFIGURADA OFENSA AO ART. 57, § 4º, DA CF. IMPROCEDÊNCIA. SEPARAÇÃO DOS PODERES. AUTOCONTENÇÃO DO PODER JUDICIÁRIO.

1. Interpretação e aplicação de normas regimentais, em regra, escapam ao controle judicial, uma vez que o primado da separação de poderes inibe a possibilidade de intervenção judicial na indagação de critérios interpretativos de preceitos regimentais definidos pelas Casas Legislativas. Precedentes.
2. A interpretação conforme à constituição é método próprio à jurisdição constitucional e encontra limite



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

na separação de Poderes, que veda a atuação do Poder Judiciário como legislador positivo, não sendo apto à interpretação de norma regimental que disciplina aspecto não tratado no texto constitucional.

3. Os dispositivos dos regimentos internos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal que disciplinam procedimentos e condições de elegibilidade aos cargos nas Mesas Diretoras das aludidas Casas Legislativas (arts. 5º, § 1º do RICD e 59 do RISF) não ocasionam afronta ao art. 57, § 4º, da Constituição Federal, sendo resultantes do exercício da liberdade de conformação da organização e do funcionamento do Poder Legislativo (art. 2º, CF).

4. Não cabe ao Poder Judiciário estabelecer ou interpretar a conformação da organização administrativa das casas legislativas, em homenagem ao princípio da separação de Poder e à legitimidade democrática do Poder Legislativo, tratando-se a composição das mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal de cargos executivos internos.

Parecer pela improcedência do pedido.

Excelentíssimo Senhor Ministro Gilmar Mendes,

Cuida-se de ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, proposta pelo Diretório Nacional do Partido Trabalhista



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

Brasileiro – PTB, em face do art. 5º, § 1º, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (Resolução 17/1989) e do art. 59 do Regimento Interno do Senado Federal (Resolução 93/1970), por alegada violação ao art. 57, § 4º, da Carta da República. Eis o teor dos dispositivos normativos questionados:

Regimento Interno da Câmara dos Deputados (Resolução nº17/1989)

Art. 5º Na segunda sessão preparatória da primeira sessão legislativa de cada legislatura, no dia 1º de fevereiro, sempre que possível sob a direção da Mesa da sessão anterior, realizar-se-á a eleição do Presidente, dos demais membros da Mesa e dos Suplentes dos Secretários, para mandato de dois anos, vedada a recondução para o mesmo cargo na eleição imediatamente subsequente.

§ 1º Não se considera recondução a eleição para o mesmo cargo em legislaturas diferentes.

Regimento Interno do Senado Federal

Art. 59. Os membros da Mesa serão eleitos para mandato de dois anos, vedada a reeleição para o período imediatamente subsequente (Const., art. 57, § 4º).

A requerente sustenta que as normas impugnadas, ao disciplinarem procedimentos e condições de elegibilidade aos cargos nas Mesas Diretoras da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, são passíveis de interpretações e modos de aplicação discrepantes do parâmetro de controle invocado, qual seja o art. 57, § 4º, da Carta da República, com a redação conferida pela Emenda à Constituição 50/2006.

Com vistas à proteção do princípio republicano, a requerente sustenta a inconstitucionalidade de interpretação dos dispositivos



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

regimentais impugnados que pretenda autorizar a recondução ou a reeleição de parlamentar componente da Mesa Diretora para integrar esse órgão diretivo, no mesmo cargo, nas eleições subsequentes.

Ou seja, a requerente impugna interpretações das normas regimentais que assintam com a consecutividade de eleição de um mesmo parlamentar à composição das Mesas das Casas Legislativas.

No entender da requerente, tal consecutividade é repugnada pelo art. 57, § 4º, CF, independentemente de tais eleições ocorrerem na mesma legislatura ou no início da legislatura seguinte.

Do mesmo modo, compreende que a vedação alcança, igualmente, tanto a Câmara dos Deputados quanto o Senado Federal, independentemente da extensão constitucional do mandato de tais representantes.

A requerente extrai do parâmetro de controle invocado a vedação à reeleição e à perpetuação de indivíduos no exercício do poder, em favor da proteção do princípio republicano.

Sustentando a presença dos requisitos autorizadores da concessão de tutela cautelar, a requerente deduz pedido para que se confira interpretação conforme a Constituição aos dispositivos vergastados.



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

Em síntese, a requerente pede a declaração de que *“a vedação constitucional à reeleição ou recondução à Mesa na eleição imediatamente subsequente se aplica nas eleições que ocorram na mesma legislatura ou em legislaturas diferentes”*.

No mérito, além da confirmação da cautelar pleiteada, requer *“seja afastada qualquer interpretação inconstitucional que busque ampliar o alcance do dispositivo constitucional em análise”*.

Distribuída a ação ao Ministro Gilmar Mendes, Sua Excelência submeteu-a ao rito do art. 12 da Lei nº 9.868/1999, requisitando informações às autoridades requeridas (peça 14).

Procedeu, também, à oitiva da Advocacia-Geral da União e desta Procuradoria-Geral da República.

O Senado Federal apresentou sua manifestação (peça 21).

Em preliminar, a Casa da Federação sustentou o não cabimento de ação direta de inconstitucionalidade em face das normas impugnadas, que consubstanciam matéria *interna corporis*, cuja conformação não viola as balizas constitucionais, além de encontrar escoramento na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e, também, nos princípios democrático e da separação de poderes.



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

No mérito, o Senado Federal sustentou a constitucionalidade dos dispositivos regimentais impugnados, indicando (i) a necessidade de interpretação sistemática do parâmetro de controle invocado (v.g.: *“a expressão ‘eleição imediatamente subsequente’ do art. 57, § 4º, não deve ser lida de maneira isolada, mas sim com referência ao trecho da mesma norma que prevê a eleição ‘no primeiro ano da legislatura’”*), (ii) o caráter atípico da função de membro das Mesas das Casas Legislativas e (iii) a mutação constitucional atrelada a costumes jurídicos do Poder Legislativo.

A Câmara dos Deputados, conquanto intimada, deixou de apresentar informações (peça 31).

A Advocacia-Geral da União prestou suas informações (peça 35) sustentando a improcedência da ação direta.

É, em síntese, o relatório.

A controvérsia constitucional diz respeito, em primeiro lugar, à compatibilidade de normas regimentais às balizas contidas na regra do art. 57, § 4º, da CF/88, no que toca à possibilidade de eleição de membros das Mesas das Casas Legislativas, em escrutínios consecutivos.

Colaciona-se o teor dos dispositivos objeto desta ação direta:



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Regimento Interno da Câmara dos Deputados (Resolução nº17/1989)

Art. 5º Na segunda sessão preparatória da primeira sessão legislativa de cada legislatura, no dia 1º de fevereiro, sempre que possível sob a direção da Mesa da sessão anterior, realizar-se-á a eleição do Presidente, dos demais membros da Mesa e dos Suplentes dos Secretários, para mandato de dois anos, vedada a recondução para o mesmo cargo na eleição imediatamente subsequente.

§ 1º Não se considera recondução a eleição para o mesmo cargo em legislaturas diferentes.

Regimento Interno do Senado Federal

Art. 59. Os membros da Mesa serão eleitos para mandato de dois anos, vedada a reeleição para o período imediatamente subsequente (Const., art. 57, § 4º).

A compreensão da compatibilidade constitucional das normas regimentais impugnadas requer que se tenha em consideração, de modo mais amplo, a prerrogativa de que as Casas Legislativas dispõem para normatizar sua organização e funcionamento, bem como para editar seus regimentos internos, conforme se depreende da previsão constitucional expressa:

“ Art. 51. Compete privativamente à Câmara dos Deputados:

(...)

III - elaborar seu regimento interno;

IV - dispor sobre sua organização, funcionamento, polícia, criação, transformação ou extinção dos cargos, empregos e funções de seus serviços, e a iniciativa de lei para fixação da respectiva remuneração, observados os parâmetros estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias;

Art. 52. Compete privativamente ao Senado Federal:

(...)



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

XII - *elaborar seu regimento interno;*
XIII - *dispor sobre sua organização, funcionamento, polícia, criação, transformação ou extinção dos cargos, empregos e funções de seus serviços, e a iniciativa de lei para fixação da respectiva remuneração, observados os parâmetros estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias;*

O Supremo Tribunal Federal tem jurisprudência consolidada no sentido de que a interpretação e a aplicação de normas regimentais são, em regra, imunes à crítica judiciária, tratarem de questões *interna corporis*¹.

O Min. Gilmar Mendes, citando Gustavo Zagrebelsky², esclarece que *“a doutrina da insindicabilidade das questões interna corporis sempre esteve firmada na ideia de que as Casas Legislativas, ao aprovarem seus regimentos, estariam a disciplinar tão somente questões internas. Por isso, a violação às normas regimentais deveria como tal ser considerada”*³.

Adverte o Ministro Roberto Barroso que, nas matérias que envolvam interpretação de regimento interno de Casa Legislativa, o Supremo Tribunal Federal há de ser o menos intrusivo e o mais deferente possível. E,

1A premissa de que os atos interna corporis não estão sujeitos ao controle judicial não se aplica quando em discussão o respeito ao processo legislativo constitucional (ADI 2.666, Rel. Min. Ellen Gracie, DJ 6.12.2002 e ADI 3.146, Rel. Min. Joaquim Barbosa, DJ 19.12.2006)

2ZAGREBELSKY, Gustavo. La giustizia costituzionale. Bologna: Mulino, 1979, p. 36

3Trecho extraído do voto proferido pelo Ministro no julgamento do MS 32.033, Rel. Min. Gilmar Mendes, Red. para acórdão Min. Teori Zavascki, DJe 18.2.2014.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

havendo mais de uma interpretação razoável, merece ser privilegiada a interpretação adotada pela Casa Legislativa⁴.

A doutrina, embora dissonante quanto aos limites do controle judicial dos atos *interna corporis*, é uníssona quanto à inclusão, nessa categoria, das disposições regimentais concernentes ao funcionamento dos órgãos legislativos.

Vejam-se, a propósito, as clássicas definições de Francisco Campos e de Hely Lopes Meirelles:

Interna corporis são todas as regras ou disposições interiores ao corpo legislativo, isto é, as prescrições destinadas a disciplinar o seu funcionamento, sejam elas instituídas no regulamento interno ou na própria Constituição. Ou, por outra, são aquelas regras de que o corpo legislativo é, a um só tempo, o destinatário e o juiz: o destinatário, porque o mandamento se dirige ao órgão ou à parte dele encarregada de dirigir seu funcionamento; e o juiz porque as questões referentes à sua observância são por ele próprio soberanamente resolvidas, de acordo com o processo estabelecido no seu próprio regimento⁵.

Interna corporis são só aquelas questões ou assuntos que entendem direta e imediatamente com a economia interna da corporação legislativa, com seus privilégios e com a formação ideológica da lei, que, por sua própria natureza, são reservados à exclusiva apreciação e deliberação do Plenário da Câmara. Tais são os atos de escolha da Mesa (eleições internas), os de verificação de poderes e incompatibilidades de seus membros (cassação de mandatos, concessão de licenças etc) e os de utilização de suas

⁴Trecho extraído do voto proferido pelo Ministro no julgamento da ADI 5.498, Rel. Min. Marco Aurélio, Red. para acórdão Min. Teori Zavascki, DJe 11.5.2017.

⁵ CAMPOS, Francisco. Direito Constitucional. Vol. II. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1956, p. 119.



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

prerrogativas institucionais (modo de funcionamento da Câmara, elaboração de regimento, constituição de comissões, organização de serviços auxiliares, etc.) e a valoração das votações⁶.

Os atos *interna corporis* podem ser identificados pelo caráter de exclusividade quanto a sua destinação e a interpretação.

É que a interpretação e a aplicação de atos exclusivamente regimentais escapam ao controle jurisdicional, pois o primado da separação de poderes inibe a possibilidade de intervenção judicial na indagação dos critérios interpretativos dos preceitos regimentais orientadores do entendimento emanado pelas Casas Legislativas.

É dizer, não cabe ao Judiciário, ainda que pela via do controle abstrato de normas, substituir-se ao Legislativo a fim de definir qual o real significado da previsão regimental⁷. Tal conduta representa inequívoca afronta ao princípio da divisão funcional de Poder.

Nesse sentido, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal:

6 MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo brasileiro*. 28 ed. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 683.

7 Segundo Manoel Gonçalves Ferreira Filho, “se a observância dos preceitos constitucionais é rigorosa, absoluta, a dos regimentais não o é. A violação regimental, por isso, é suscetível de convalidação, expressa ou implícita. Destarte, no caso das normas regimentais, o Judiciário só pode verificar se a violação desta impediu a manifestação da vontade da Câmara. Nesse caso, então, deverá reconhecer a invalidade das regras assim editadas” (FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Do processo legislativo*. 3 ed. São Paulo: Saraiva, 1995, p. 243)



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

[...] 1. O Supremo Tribunal Federal já assentou que os atos classificados como interna corporis não estão sujeitos ao controle judicial (Precedentes: MS 22.183, Redator para o acórdão Ministro Maurício Corrêa, DJ 12/12/1997; MS 26.062-AgR, Rel. Min. Gilmar Mendes, DJe 4/4/2008; MS 24.356, Rel. Min. Carlos Velloso, DJ 12/9/2003). 2. In casu, restou claro que o ato praticado pelo impetrado, diante da situação fática descrita pelos impetrantes, envolveu a interpretação dos dispositivos regimentais, ficando restrita a matéria ao âmbito de discussão da Câmara dos Deputados. Dessa forma, afigura-se incabível o mandado de segurança, pois não se trata de ato sujeito ao controle jurisdicional (Precedentes: MS 28.010, Rel. Min. Cármen Lúcia, DJe 20/5/2009 e MS 33.705-AgR, Rel. Min. Celso de Mello, DJe 29/3/2016). (MS 31.951-AgR, Rel. Min. Luiz Fux, DJe de 31.8.2016).

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é firme no sentido de não ser dado ao Poder Judiciário, ainda que pela via do controle concentrado de constitucionalidade, alterar o sentido inequívoco de norma a fim estendê-la a situações por ela não abarcadas, nem mesmo mediante aplicação de interpretação conforme a Constituição:

– O princípio da interpretação conforme à Constituição (Verfassungskonforme Auslegung) é princípio que se situa no âmbito do controle da constitucionalidade, e não apenas simples regra de interpretação.

A aplicação desse princípio sofre, porém, restrições, uma vez que, ao declarar a inconstitucionalidade de uma lei em tese, o S.T.F. – em sua função de Corte Constitucional – atua como legislador negativo, mas não tem o poder de agir como legislador positivo, para criar norma jurídica diversa da instituída pelo Poder Legislativo.

Por isso, se a única interpretação possível para compatibilizar a norma com a Constituição contrariar o sentido inequívoco que o Poder Legislativo lhe pretendeu dar, não se pode aplicar o princípio da interpretação conforme à Constituição, que implicaria, em verdade, criação de norma jurídica, o que é privativo do legislador positivo.

– Em face da natureza e das restrições da interpretação conforme à Constituição, tem-se que, ainda quando ela seja aplicável, o é dentro do



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

âmbito da representação de inconstitucionalidade, não havendo que converter-se, para isso, essa representação em representação de interpretação, por serem instrumentos que têm finalidade diversa, procedimento diferente e eficácia distinta.

– No caso, não se pode aplicar a interpretação conforme à Constituição não se coadunar essa com a finalidade inequivocadamente colimada pelo legislador, expressa literalmente no dispositivo em causa, e que dele ressalta pelos elementos da interpretação lógica (Rp 1.417, Rel. Min. Moreira Alves, DJ 15.4.1988).

Daí advertir Luiz Guilherme Marinoni que *“a interpretação conforme não pode ser utilizada para conferir à norma resultado distinto do desejado pelo legislador ou uma regulação diversa. Portanto, dois são os requisitos da interpretação conforme: respeito à expressão literal do texto legal e respeito ao fim buscado pelo legislador.”*⁸

As regras dos arts. 5º, § 1º do RICD e 59 do RISF, objeto desta ação, ao prescreverem condições e restrições à elegibilidade para os cargos das Mesas Diretoras das casas legislativas, cuidam de temas naturalmente internos, que **não** estão disciplinados de forma exauriente no art. 57, § 4º, da CF.

O Supremo Tribunal Federal, ao julgar a ADI 793/RO, concluiu que a norma do art. 57, § 4º, da CF não constitui princípio constitucional, mas *“simples regra aplicável à composição das Mesas do Congresso Nacional, norma*

⁸ SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. *Curso de Direito Constitucional*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013, p. 1.139.



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

própria, aliás, do regimento interno das Câmaras” (ADI 793, Rel. Min. Carlos Velloso, DJ 16.5.1997).

Em outros julgados, também considerou o STF que os critérios de eleição das Mesas Diretoras das Casas Legislativas constituem matéria *interna corporis*: MS 22.183, Rel. Min. Marco Aurélio, DJ de 12.12.1997, MS 33.474, Rel. Min. Luiz Fux, DJe de 3.8.2015, entre outros.

Assim, como os dispositivos objeto desta ação direta disciplinam critérios de eleição interna de membros das Mesas Diretoras da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, torna-se inviável ao Poder Judiciário definir qual a melhor maneira pela qual eles merecem ser interpretados, por constituir matéria *interna corporis* afeta ao juízo do Legislativo.

Também não merece prosperar a tentativa do requerente de utilizar da técnica de interpretação conforme a Constituição para limitar a autonomia do Poder Legislativo na fixação das distintas possibilidades interpretativas de normas dos regimentos internos de Casas Legislativas.

O emprego da técnica da interpretação conforme a Constituição, enquanto mecanismo de controle de constitucionalidade, é admissível especialmente quando, a despeito da presunção de constitucionalidade de que gozam as espécies normativas primárias, houver interpretações que



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

neguem vigência a direitos fundamentais ou a princípios sensíveis ao sistema constitucional.

Em todo caso, o uso da técnica tem por limites a expressão literal do texto constitucional⁹ ou, ainda, à concepção original do legislador¹⁰.

Os dispositivos regimentais impugnados, como adiante se demonstrará, não ensejam violação ao parâmetro constitucional invocado, cujo comando foi respeitado por ambos os regimentos, tanto na dimensão literal, quanto na dimensão teleológica.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é firme no sentido de não ser dado ao Poder Judiciário, ainda que pela via do controle concentrado de constitucionalidade, alterar o sentido inequívoco de norma a fim estendê-la a situações por ela não abarcadas, nem mesmo mediante aplicação de interpretação conforme a Constituição.

A técnica de interpretação conforme a Constituição presta-se a afastar interpretações que, efetivamente *deduzidas* de leis e atos normativos, possam violar a Constituição, em exercício da função de legislador negativo.

9BITTENCOURT, Carlos Alberto Lúcio. O controle jurisdicional da constitucionalidade das leis, cit. p. 95

10ADI 2.405/RS, Rel. Min Carlos Britto, DJ de 17.2.2006; ADI 1.344/ES, Rel. Min Joaquim Barbosa, DJ de 19.4.2006; Rp. 1.417/DF, Rel. Min. Moreira Alves, DJ de 15.4.1988; ADI 3.046/SP, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, DJ de 28.5.2004



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Tal técnica, contudo, não se presta a definir, por *indução*, quais as diversas possibilidades de interpretação haverão de ser válidas, em substituição ao intérprete-aplicador legitimado a densificar tal juízo sobre matéria *interna corporis*, que é o próprio Poder Legislativo, em linha com a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.

Ademais, as normas tratadas nesta ação não apresentam indícios que permitam reconhecer, *prima facie*, violação ao parâmetro de controle constitucional apontado pelo requerente (art. 57, § 4º, da CF).

Quanto ao dispositivo do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (Resolução 17/1989), constata-se que, para além dos aspectos procedimentais de realização da sessão preparatória, a disciplina específica trazida pelo diploma, de forma inovadora, está na norma interpretativa constante do § 1º do art. 5º, segundo a qual “*não se considera recondução a eleição para o mesmo cargo em legislaturas diferentes*”.

Tal dispositivo não viola diretamente, tampouco nega vigência à proibição do art. 57, § 4º, da Constituição Federal.

Já o texto impugnado do Regimento Interno do Senado Federal reproduz a norma constitucional, à diferença do termo “*recondução para o*



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

mesmo cargo”, que é empregado de forma sintética: “*reeleição*”, sem qualquer alteração de campo semântico ou resultado jurídico.

Não há, em tal disposição normativa, qualquer afronta direta ao art. 57, § 4º, da CF, mas tão somente o exercício da liberdade de conformação da organização e do funcionamento da Casa Legislativa, matéria *interna corporis* definida em juízo de conveniência e oportunidade pelo Poder Legislativo, em sua independência (art. 2º, CF).

Não bastasse isso, a pretensão veiculada pelo requerente, de fazer do art. 57, § 4º, da CF uma norma geral de regência das condições de elegibilidade de congressistas às Mesas das Casas Legislativas, desconsidera a própria estrutura formal do texto constitucional, que não guindou tal dispositivo a semelhante propósito ou envergadura.

A pretensão autoral aparta-se da jurisprudência do próprio Supremo Tribunal Federal, que reconheceu a liberdade das Casas Legislativas para disciplinar sua organização e funcionamento (art. 51, IV e art. 52, XIII, da CF), **inclusive no que respeita à eleição dos membros para as Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.**

Confirma tal assertiva a circunstância de que a Constituição, ao fixar a data de realização da sessão preparatória e eleição dos membros das



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

respectivas Mesas a partir de 1º de fevereiro, no primeiro ano da legislatura, não vinculou data específica para sua realização quer no primeiro, quer no segundo biênio da legislatura.

Tal tarefa ficou a cargo do próprio Poder Legislativo, detentor da prerrogativa de fixar a data específica.

Ação direta de inconstitucionalidade. Medida liminar. § 5º do do artigo 58 da Constituição do Estado do Espírito Santo na redação dada pela Emenda Constitucional 27/2000. Falta de relevância jurídica da fundamentação da argüição de inconstitucionalidade para a concessão de liminar. - Esta Corte, já na vigência da atual Constituição - assim, nas ADIN's 792 e 793 e nas ADIMEC's 1.528, 2.262 e 2.292, as duas últimas julgadas recentemente -, tem entendido, na esteira da orientação adotada na Representação nº 1.245 com referência ao artigo 30, parágrafo único, letra "f", da Emenda Constitucional nº 1/69, que o § 4º do artigo 57, que veda a recondução dos membros das Mesas das Casas legislativas federais para os mesmos cargos na eleição imediatamente subsequente, não é princípio constitucional de observância obrigatória pelos Estados-membros. - Com maior razão, também não é princípio constitucional de observância obrigatória pelos Estados-membros o preceito, contido na primeira parte desse mesmo § 4º do artigo 57 da atual Carta Magna, que só estabelece que cada uma das Casas do Congresso Nacional se reunirá, em sessões preparatórias, a partir de 1º de fevereiro, no primeiro ano da legislatura, para a posse de seus membros e a eleição das respectivas Mesas, sem nada aludir - e, portanto, sem estabelecer qualquer proibição a respeito - à data dessa eleição para o segundo biênio da legislatura. Pedido de liminar indeferido. (ADI 2371-MC, Rel. Min.MOREIRA ALVES, Tribunal Pleno, Julgamento em 7/3/2001, DJ de 7/2/2003) - grifou-se

No que toca especificamente à disciplina da recondução aos cargos das Mesas Diretoras, o exame da jurisprudência do Supremo Tribunal



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Federal aponta que o modelo plasmado no art. 57, § 4º, da CF não foi adotado como princípio estruturante, tampouco como regramento geral das condições de elegibilidade à Mesa das Casas Legislativas. Nesse sentido, veja-se trecho de decisão monocrática da lavra do Min. Celso de Mello (MS 34602-DF, DJe de 10.8.2018):

A análise do conteúdo material do art. 57, § 4º, da Constituição da República – que não se reveste de caráter fundamental (eis que não se qualifica como princípio sensível de nossa organização política) nem se impõe à observância compulsória dos Estados-membros e Municípios (ADI 792/RJ, Rel. Min. MOREIRA ALVES – ADI 793/RO, Rel. Min. CARLOS VELLOSO – ADI 1.528-MC/AP, Rel. Min. OCTAVIO GALLOTTI – ADI 2.262-MC/MA, Rel. Min. NELSON JOBIM – ADI 2.292-MC/MA, Rel. Min. NELSON JOBIM – ADI 2.371-MC/ES, Rel. Min. MOREIRA ALVES – Rp 1.245/RN, Rel. Min. OSCAR CORRÊA, v.g.) – revela que a aplicabilidade de referido preceito normativo somente teria pertinência se atendidos determinados requisitos de ordem objetiva nele inscritos, sob pena de, ausentes tais pressupostos, viabilizar-se, mediante inadmissível extensão analógica de regra vedatória, a incidência de cláusula manifestamente restritiva de direito público subjetivo à candidatura (...)” – grifo nosso

A propósito, são pertinentes as considerações feitas pelo então Procurador-Geral da República, Geraldo Brindeiro, em parecer oferecido na ADI 793/RO, acolhido pelo Relator, Min. Carlos Velloso, cujo posicionamento foi acompanhado, à unanimidade, pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal:

[...] A norma constante do art. 57, §4º, da Constituição Federal, não inclui, a rigor, princípio constitucional, mas sim regra aplicável à



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

composição das Mesas do Congresso Nacional. O Constituinte federal optou por incluir norma que seria de natureza regimental no texto da Constituição, não cabendo nenhuma analogia com a norma constitucional do art. 14, §5º (esta sim encerrando princípio constitucional de irreelegibilidade aplicável às Constituições estaduais quanto aos Governadores), que se refere, obviamente, a eleição pelo eleitorado e não eleição interna corporis pelas Casas Legislativas.

Os cargos das mesas diretoras da Câmara dos Deputados e do Senado Federal são de natureza executiva, pelos quais as casas legislativas organizam e administram seus trabalhos internos. Eventual consequência para o processo legislativo seria, acaso, tão somente indireta, da mesma forma que, nos regimentos internos dos tribunais, há a organização e distribuição de atribuições executivas e administrativas com repercussão, igualmente indireta, nos processos judiciais.

O equilíbrio das funções atribuídas na Constituição a cada um dos Poderes da República é fundamental e requer a prudente autocontenção do Poder Judiciário quando em jogo questões *interna corporis* das casas legislativas.

Por fim, incumbe à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal apreciar, inclusive, a consideração da reeleição para os cargos do Poder Executivo, aprovada pelo Congresso Nacional na Emenda Constitucional 16/97, como vetor a ser considerado na edição e interpretação de suas normas



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

internas, não sendo prudente que tal exame ocorra fora do âmbito dessas casas legislativas.

Feitas essas considerações, conclui-se ser inviável ao Supremo Tribunal Federal substituir-se aos parlamentares sufragados nas urnas na definição de questão afeta à organização e funcionamento da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, dotados de independência e autonomia constitucionais.

Em face do exposto, opina o PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA pela improcedência do pedido.

Brasília, data da assinatura digital.

Augusto Aras
Procurador-Geral da República
Assinado digitalmente

JPSC