

PARECER

CONSTITUCIONAL. COMPOSIÇÃO DA MESA DIRETORA DAS CASAS LEGISLATIVAS. ANTECIPAÇÃO. DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. CARACTERIZAÇÃO.

Contraria a vigente ordem constitucional a eleição antecipada dos membros das Mesas Diretoras das Casas Legislativas, aplicando-se por simetria o disposto acerca do tema em nossa Lei Maior.

A periodicidade dos processos eleitorais reclamada pela opção democrática não diz respeito apenas à impossibilidade de a votação ser retardada ou adiada; implica igualmente reconhecer que a escolha não deve se dar antes do tempo oportuno.

Ofensa aos princípios constitucionais democrático e republicano verificada.

A CONSULTA

A emissão deste parecer atende a solicitação a mim formulada pela Direção Executiva Nacional do Partido Socialista Brasileiro (PSB), e tem por objeto a apresentação de estudo sobre a compatibilidade das

alterações ocorridas em Poderes legislativos de Estados e Municípios que anteciparam a eleição de suas mesas diretivas. Busca-se analisar a validade, sob a ótica constitucional, da propagação de violações constitucionais quando da composição das mesas diretoras em diversos casos ocorrentes no País, como a que é apreciada no presente *leading case*.

A consulta é veiculada por meio da seguinte indagação: ***pode uma Casa Legislativa antecipar a eleição dos componentes da sua Mesa Diretora?***

Na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental - ADPF nº 958, o Partido Socialista Brasileiro abre confronto com a Emenda à Lei Orgânica do Município de Pacajus - CE, cujo teor era o seguinte:

“Art. 33 (...)

(...)

§ 3º. A eleição para renovação da Mesa Diretora, para o 2º biênio, será realizada na última sessão ordinária do mês de Abril do primeiro período legislativo do segundo ano da legislatura.

Posteriormente, a Câmara voltou a modificar o art. 33 da Lei Orgânica do Município, desta vez por meio da Emenda nº 02/2021, que antecipou para a segunda sessão ordinária de janeiro do segundo ano da legislatura as eleições para o segundo biênio:

Art. 1º. O § 3º do artigo 33 da Lei Orgânica do Município de Pacajus passa a vigorar com a seguinte redação:

Art. 33 (...)

(...)

§ 3º. A eleição para renovação da Mesa Diretora, para o 2º biênio, será realizada na segunda sessão ordinária do mês de Janeiro do segundo ano da legislatura.

O consultante, na aludida ADPF, afirma malferidos em tal iniciativa os princípios constitucionais democrático e republicano, o que estaria a demandar a sua exclusão do nosso ordenamento jurídico.

Ainda na peça vestibular da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental acima mencionada, o PSB cita diversos julgados locais, demonstrando que a lógica da antecipação dos processos eletivos nas Mesas das Câmaras e Assembleias de Legisladores e Legisladoras constitui algo reiterado.

Mais que isso, nos defrontamos com uma tendência. É o que se depreende com a recentíssima decisão da Assembleia Legislativa do Estado do Tocantins de seguir a mesma senda, mas de uma maneira ainda mais afrontosa: unificando as eleições da Mesas do primeiro e do segundo biênios, que passaram a ocorrer na mesma data.

No caso tocantinense, foi alterado o § 3º do art. 15 da Carta Política Estadual, que assim passou a dispor:

“No início de cada legislatura, a Assembleia Legislativa reunir-se-á, no dia 1º de fevereiro, para eleger a Mesa Diretora, para os dois biênios subsequentes”.

Após tal mudança, antecipou-se em dois anos o pleito da Mesa Diretora relativo ao segundo biênio da legislatura. É dizer, com a atual mudança, os deputados podem eleger duas Mesas Diretoras – uma para cada biênio e em um mesmo dia - *para os dois biênios subsequentes*. O que ocorre é verdadeira **antecipação da eleição**, por meio da qual já se **definirá**, para cada um dos **dois** mandatos, quem serão os eleitos.

Estamos diante, pelo que resta exposto, não apenas do problema observado no Município cearense de Pacajus, mas de uma inovação pernicioso, que deita rastros anunciando riscos de expansão, tudo merecendo a pronta e eficaz contenção por parte da Excelsa Corte.

SIMETRIA NECESSÁRIA

Deve-se trazer à baila o *princípio da simetria* para analisar a compatibilidade da citada norma com os preceitos fundamentais contidos na Carta Magna. Neste sentido, dispõe o art. 57, caput, § 4º, CRFB/88 que:

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.

(...)

§ 4º Cada uma das Casas reunir-se-à 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.

Vê-se que a eleição realizada no início da legislatura apenas define apenas a Mesa Diretora para o primeiro biênio no Congresso Nacional. O mesmo preceito deve ser observado nas Leis Fundamentais dos demais entes federativos.

Observado o texto constitucional, a proteção a bens jurídicos que preservam os princípios democrático e republicano como diretrizes essenciais de nosso sistema jurídico é medida que se impõe.

PRINCÍPIO DEMOCRÁTICO. PERIODICIDADE DAS ELEIÇÕES. CALENDARIZAÇÃO.

Aqui reside ponto nevrálgico dessa discussão: deve ser assegurada, numa votação, a efetiva aferição do momento político, o que só pode se dar pela análise havida no tempo certo.

A liderança institucional do Legislativo, na condução *executiva* da Casa de Leis, exerce *mandato*. Por conseguinte, não se pode antecipar a eleição sem grande prejuízo para a agenda executiva do parlamento. O Presidente da Casa não é apenas legislador; é também força executiva de demandas administrativas e ordenador de despesas, além definidor das pautas e garante da ordem da Mesa – imenso Poder que, naturalmente, deve respeitar importante princípio democrático: a **periodicidade** das eleições. Qualquer modalidade de antecipação do mandato viola, como será demonstrado, a nossa ordem constitucional e seus preceitos fundamentais.

A Constituição da República não alberga norma autorizativa de eleição antecipada para o cargo de Presidente da Câmara dos Deputados ou do Senado e dos demais componentes das respectivas Mesas Diretoras. Por via de consequência, aos Estados e Municípios também não é dado fazê-lo.

Não há como se deixar que os parlamentares se **esquivem** do dever democrático de contrapor vontades e disputar os votos sem desvios, o que inclui o respeito ao *tempo adequado* da votação.

A alteração indevida desse *tempo* permite que seja negociada a permanência no poder de um mesmo grupo político, eliminando a possibilidade de outros parlamentares buscarem viabilidade para suas candidaturas para a futura direção da Casas. O parlamento estará em momento político diferente, sendo essa salvaguarda decisiva para a preservação do bem maior: a estabilidade política e democrática, que

demanda o exercício do voto de forma **periódica, constante, frequente, regular e calendarizada.**

Não há como deixar de trazer à baila a imensa importância devotada por nossa Lei Fundamental ao tema da periodicidade das eleições. Ela a situa entre as cláusulas insuscetíveis de emenda, assim denominadas *cláusulas pétreas*. Com efeito, diz o parágrafo 4º, II, do art. 60 da Constituição Federal que

Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir:

(...)

II - o voto direto, secreto, universal e periódico;

É certo que aludida norma não se destina diretamente a limitar as eleições das mesas diretivas das Casas de Legisladores. Mas dela promana o nosso vínculo imutável com o preceito de que as eleições devem ser periódicas, demonstrando que a nossa Constituição reconhece nessa sucessiva oportunidade de escolha dos dirigentes um aspecto inextricavelmente atado à própria ideia de democracia. E isso, sim, nos traz lições aplicáveis ao tema aqui debatido.

As eleições devem ser periódicas a fim de que se permita que o colégio dos eleitores, à luz da conjuntura política, promova a sucessão dos líderes institucionais, valendo-se da análise do modo como os assuntos de Estado foram conduzidos até aquele momento e de como isso precisa se

dar a partir de então. A votação refletirá o rumo definido ante a análise do tempo pretérito, daí ser possível afirmar que pela expressão “*periódicas*” não se compreende apenas que as eleições sejam distintas, mas que, sim, sejam realizadas de tempos em tempos, sempre ao término de um lapso que se relaciona com o próprio período da investidura.

As eleições devem se suceder no tempo, assim como ocorre com os mandatos outorgados aos integrantes da Mesa. O período da votação deve guardar contemporaneidade com o início do mandato que se outorga. Essa lógica também integra o núcleo do princípio democrático.

A etimologia da palavra *período* é - como sempre ocorre quando se parte em busca das origens remotas das palavras - muito esclarecedora. O termo, proveniente do grego, se compõe do prefixo “peri”, que se refere a algo circundante, próximo, e de “hodos”, o caminho. A proximidade que circunda o caminho faz o período.

Periodicidade, pois, diz não apenas com sucessividade, mas também com a proximidade temporal, observados os intervalos regulares. A proximidade com o tempo da escolha exerce impacto direto sobre o que se decidirá.

Justamente por esse motivo a nossa Constituição definiu os marcos presentes no seu artigo 57, § 4º, já transcrito no presente estudo.

Da mesma forma opera o Direito nos Estados Unidos da América, aqui citado como exemplo do que ocorre no mundo democrático. Segundo as normas daquele País,

The Speaker is elected at the beginning of a new Congress by a majority of the Representatives -elect from candidates separately chosen by the majority - and minority-party caucuses. These candidates are elected by their party members at the organizing caucuses held soon after the new Congress is elected. In cases of an unexpected vacancy during a Congress a new Speaker is elected by a majority of the House from candidates previously chosen by the two parties.¹

Note-se que o art. 23, item 1, da Convenção Americana sobre Direitos Políticos (Pacto de San José da Costa Rica), fala não apenas em *eleições periódicas*, mas em *eleições periódicas autênticas*, como a prever o uso de simulacros e outras fraudes para a burla dessa importante particularidade dos processos de escolha dos dirigentes institucionais.

Demais disso, de acordo com o Centro das Nações Unidas para os Direitos Humanos,

¹ Disponível em <https://history.house.gov/People/Office/Speakers-Intro/>. Acesso em 29 de janeiro de 2023.

"Each time elections are scheduled, the dates set out in the calendar for each phase of the process must allow adequate time for effective campaigning and public information efforts, for voters to inform themselves, and for the necessary administrative, legal, training and logistic arrangements to be made. The electoral calendar should itself be publicized as part of civic information activities, in the interests of transparency and of securing public understanding and confidence in the process."²

As eleições devem ser, pois, ***calendarizadas***. Votações definidas em intervalos regulares, seja para a composição de governos e parlamentos, seja para - como no caso em testilha - a composição dos corpos diretivos das Casas das Leis, permitem uma participação mais informada e consciente, assegurando-se uma maior publicidade para o momento decisório.

Quando se trata do tema *publicidade em matéria de escolha dos dirigentes dos corpos legislativos*, não estamos tratando apenas da informação plena daqueles que delam participarão como votantes, como também do conjunto dos cidadãos e cidadãs, cujo direito de acompanhar o processo e de nele intervir pelas vias adequadas contra qualquer forma de abuso reside nos fundamentos da nossa Constituição.

² United Nations Center for Human Rights. 1994. Human Rights and Elections: A Handbook on the Legal, Technical, and Human Rights Aspects of Elections. New York and Geneva: United Nations.

A periodicidade conclama, assim, a fixação de um fluxo eleitoral compatível com a sucessão dos momentos de escolha pelo colégio dos eleitores, com particular ênfase para a necessária abertura de oportunidade para a campanha, momento em que as chapas são compostas e seus programas são apresentados ao debate.

A ausência de uma *calendarização* adequada impede o debate específico sobre a agenda política a ser levada em conta pelas pessoas aptas à realização da escolha: a pauta política muda com o transcurso do tempo, o que determina a relação a ser observada entre o motivo da votação e o momento em que ela ocorre.

Assim como as eleições não podem ser adiadas para que não ocorra a extensão ilegítima dos mandatos, tampouco podem ser adiantadas no tempo com prejuízo para a probidade e para o princípio republicano.

VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO REPUBLICANO

Por outra parte, é indispensável que - ao falar em eleições realizadas em intervalos regulares - o nosso olhar seja lançado sobre a compreensão das finalidades *não republicanas* esposadas quando da realização antecipada das eleições nas Casas Legislativas, as quais podem ser assim enunciadas:

- i) negociar apoio político para a eleição de um biênio em troca de apoio para a condução da Casa no outro;

- ii) unificar a negociação política, sob a liderança do governo local, maximizando os resultados de acordos ofensivos aos princípios constitucionais;
- iii) Assegurar a perpetuação de um determinado grupo no poder, evitando qualquer revés proporcionado pela mudança da conjuntura política.

Tal antecipação viola por via oblíqua os precedentes do Supremo presentes nas decisões proferidas nas ADIs 6674, 6654 e 6524, agora com uma nova e perversa inteligência. Cuida-se de uma adaptação grosseira engendrada para atingir por vias tortas o resultado político já rechaçado pela Corte Suprema: o monopólio do poder político com o uso das vias eletivas dos colégios parlamentares.

Nessa linha de raciocínio, podemos ter como certo que, por meio do adiantamento dos processos de escolha dos integrantes da Mesa do parlamento, vulnera-se a participação republicana na Casa Legislativa, uma vez que o mesmo grupo político elege os representantes de seus interesses para todo o período da legislatura - por quatro anos, em lugar de dois anos, como haveria de ser, tudo numa conjunção de esforços para a formação de uma maioria desconectada com o futuro.

Por outra banda, em homenagem aos princípios republicano e democrático, impende afirmar que qualquer antecipação das eleições das

Mesas das Casas Legislativas visa, ainda que de forma indireta, burlar o instituto da *vedação à antecipação eleitoral das Mesas Legislativas*. Possibilita, ademais, que o mesmo grupo político “reconduza” ou “negocie” com seus pares a direção da Casa de Leis por toda a legislatura, afigurando-se presente, por conseguinte, uma verdadeira inconstitucionalidade teratológica.

É imperioso salientar que a nossa ordem constitucional propõe uma institucionalidade política comprometida com a construção de mecanismos para a realização não apenas da “vontade da maioria”, mas igualmente para o respeito às minorias.

Há, além disso, clara vulneração de outro importante sub-princípio decorrente do princípio democrático: o da legitimidade. A realizar-se qualquer pleito sob a forma vergastada no presente parecer, todavia, tal princípio restará vulnerado, eis que é inerente à democracia a mudança de panorama - que legitima uns e deslegitima outros. Qualquer mecanismo que tente contornar o jogo democrático, e, portanto, referidas regras, afigura-se ilegítimo e, por isso mesmo, inconstitucional.

A coisa pública – tradução literal da expressão latina *res publica* – é o conjunto de bens e direitos titularizados por todos os integrantes do corpo político denominado “povo”, ou seja, por todos os cidadãos. A apropriação da república se dá, portanto, por todos e a uma só vez, não importando aos representantes eleitos mais do que gerir, no interesse geral e transitoriamente, os valores materiais e imateriais colocados sob seus cuidados.

As ideias de república e de democracia modernas são próximas, mas inconfundíveis. A democracia diz respeito aos mecanismos de expressão da vontade do povo (soberano), tais como eleições de representantes, periodicidade de mandatos, igualdade na disputa por cargos eletivos etc. Já a república indica uma forma de Estado que considera os bens públicos desde uma perspectiva abstrata, impessoal, em oposição à detenção personalista do poder político observado na monarquia.

Uma maioria momentânea não pode, pois, comprometer a institucionalidade do futuro sem conspurcar a um só tempo a democracia e a república.

O Município de Pacajus, laboratório dessa forma de violação, nos apresenta de forma didática o menoscabo aos princípios acima descritos. Ali ocorreu inconstitucional antecipação do pleito, cancelando a influência indevida no processo legislativo.

O tempo da eleição da Mesa, como visto anteriormente, foi alterado por meio da Emenda n. 01/2014, que transferiu, sem qualquer justificativa, a eleição da Mesa Diretora do segundo biênio para a última sessão legislativa do mês de janeiro do segundo ano da legislatura.

Imediatamente, na sessão ordinária do dia 20 de janeiro de 2022, realizou-se a eleição da Mesa Diretora da Câmara Municipal de Pacajus para o biênio 2023-2024, com posse ocorrida no dia 1º de janeiro de 2023.

Ora, por força das alterações sobre o art. 33, § 3º, da Lei Orgânica Municipal, as eleições para a Mesa Diretora da Câmara dos Vereadores

de Pacajus passaram a ser realizadas quase um ano antes do início da nova gestão administrativa e ainda sob plena administração e influência da gestão da Casa Legislativa, e não em período próximo do fim do mandato, como deveria ser, e como ocorre absolutamente em todas as Democracias do mundo.

É evidente que apenas no específico final de um mandato será possível avaliar a sua efetividade.

O enorme lapso entre a data da realização da eleição, portanto, e a data do início do segundo biênio se dá em detrimento da representatividade da composição do órgão de gestão quanto à conjuntura política do biênio para o qual fora eleito. Na verdade, a estratégia é grosseiramente inconstitucional, por estar fundada em sofisticado sistema para atingir resultados antidemocráticos e anti-republicanos.

A alteração da legislação municipal a fim de possibilitar a definição da Mesa Diretora de forma antedatada, como muito bem descrevem os advogados em sua exordial no corpo da ADPF 958, ***revela claro intuito de se usufruir de momento de estabilidade política para direcionar o resultado do pleito para o grupo que já se encontra no poder da Casa Legislativa.***

Ora, é certo que a eleição da Mesa Diretora de Casa Legislativa para o segundo biênio deveria ser realizada em momento próximo ao início do terceiro ano da legislatura, de modo a representar adequadamente a situação política contemporânea da Casa Legislativa. A

antecipação sempre favorecerá grupos políticos específicos que possuem a hegemonia no momento em que ocorre o pleito, perpetuando-se maiorias políticas circunstanciais para outros momentos da vida democrática do Legislativo. Perceba-se que os casos acima analisados estão **diretamente** ligados: tudo é feito para disfarçar o fato de que, ao fim e ao cabo, apenas se pretende perpetuar no poder um determinado grupo político.

Entende-se essencial, portanto, para conter este tipo de violação constitucional, o julgamento imediato do mérito da ADPF nº 958, aplicando-se tese de eficácia vinculante a fim de afastar a incidência de novas manobras que visam a vulnerar a proibição à recondução na mesma legislatura por meio da técnica acima descrita, qual seja: **a antecipação de eleições para mesas diretoras.**

No presente parecer sustento que a sutil técnica da **antecipação das eleições dos membros das Mesas das Casas Legislativas** foi o mecanismo, com capas de sofisticação, encontrado para *contornar* os firmes precedentes nas ADIS 6674, 6654 e 6524, julgadas recentemente, **definindo a necessidade de alternância do Poder nos cargos de direção das Mesas Diretoras, como aqui indicado.** Não se pode comprometer essa alternância por qualquer meio, ainda que se proceda por vias oblíquas.

Já com relação à Emenda Constitucional havida no Tocantins e aqui trazida à colação, esta parece não haver sido ainda objeto de qualquer medida em busca do necessário controle concentrado da sua candente inconstitucionalidade. Entretanto, a ADPF 958 já em andamento, ao

veicular tese no sentido de que “a eleição de Mesa Diretora de Casa Legislativa para o segundo biênio deve ser realizada em data próxima ao início do terceiro ano da legislatura, mantendo-se a contemporaneidade entre a eleição e o respectivo mandato.” se aplica também ao caso em que se antecipa a eleição do segundo biênio no ato da eleição do primeiro biênio, **fulminando a periodicidade das eleições internas.**

Karl Loewenstein, cujo pensamento segue influenciado o constitucionalismo nos países democráticos, cunhou a expressão “democracia militante” para referir-se à postura ativista que as nações precisam adotar para resistir ao fascismo, que o autor apresenta não como ideologia, mas como uma técnica política. Por isso o pensador alemão formula já em 1937 - temeroso do crescimento do pensamento fascista que ameaçava o mundo - o seguinte entendimento:

“Democracy Becomes Militant. The most important step has been taken in a different direction. More and more, it has been realized that a political technique can be defeated only on its own plane and by its own devices, that mere acquiescence and optimistic belief in the ultimate victory of the spirit over force only encourages fascism without stabilizing democracy.”³

³ LOEWENSTEIN, Karl. *Militant democracy and fundamental rights, I*. The American Political Science Review. VOL. XXXI, Junho. 1937. N° 3. p. 430.

Há, pois, que se estar atento para impedir que, por vias transversas, os afeiçoados ao monopólio do poder possam se valer dos mecanismos da própria democracia para solapá-la naquilo que esta tem de mais essencial.

CONCLUSÃO

Portanto, conclui este parecerista pela ocorrência do descumprimento de preceito fundamental identificado pelo consulente, sendo de se acolher a tese segundo a qual contraria a nossa ordem constitucional a eleição antecipada dos membros das Casas Legislativas, aplicando-se por simetria o disposto acerca do tema em nossa Lei Maior.

É como me parece.

São Paulo.SP, 29 de janeiro de 2023.



MÁRLON JACINTO REIS

OAB/DF 52.226

Doutor em Sociologia Jurídica e Instituições

Políticas pela Universidad de Zaragoza, Espanha.