

## VOTO

### O Senhor Ministro Dias Toffoli (Relator):

De início, ressalto que a presente ação está pronta para julgamento definitivo, pois devidamente instruída com as informações dos requeridos e os pareceres da Advocacia-Geral da União e da Procuradoria-Geral da República acerca das questões constitucionais suscitadas no processo. Destaco que a Procuradoria-Geral da República proferiu parecer sugerindo a conversão da medida cautelar em julgamento de mérito.

Nesse quadro, **proponho a conversão do julgamento do referendo à medida cautelar em decisão de mérito**, conforme amplamente admitido pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (ADI 5396 MC, Rel. Min. **Celso de Mello**, Tribunal Pleno, DJe de 9/10/20; ADI 5393, Rel. Min. **Roberto Barroso**, Tribunal Pleno, DJe de 19/2/19; ADI nº 5.253, da **minha relatoria**, Tribunal Pleno, DJe de 1º/8/17).

Passo ao exame do mérito.

Conforme relatado, a presente ação direta impugna a emenda à Constituição do Estado de Tocantins nº 48/2022, a qual alterou o § 3º do art. 15 da Constituição estadual, estabelecendo as eleições da Mesa Diretora da Assembleia Legislativa de forma concomitante para o primeiro e o segundo biênios.

A Constituição Federal, forte no princípio federativo, consagrou a autonomia dos entes federados, consoante estabelece o art. 18:

“Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.”

Tal autonomia consubstancia-se na capacidade de auto-organização, autogoverno e autoadministração concedida aos entes da Federação pelo texto constitucional. No caso dos estados-membros, trata-se da competência

para elaborar as próprias Constituições, da presença dos Poderes constituídos em nível estadual e da capacidade de exercer faculdades legislativas, administrativas e tributárias de cunho regional.

Ocorre que essas competências devem ser exercidas nos limites delineados pela Constituição da República, cujos princípios precisam ser observados pelo constituinte derivado, conforme determinam o art. 25, **caput**, da Carta de 1988, e o art. 11 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

Embora a Constituição Federal não disponha, expressamente, sobre as eleições para as mesas das assembleias legislativas, dela se depreendem **princípios que devem reger o processo de escolha dos cargos diretivos das casas legislativas**.

As mesas das casas legislativas têm como funções precípua dirigir os trabalhos legislativos e realizar os serviços administrativos do órgão. Seu rol de atribuições compreende, assim, funções de alta relevância tanto para a atividade finalística da Casa legislativa, quanto para o seu funcionamento administrativo. Desse modo, a mesa exerce atividade representativa, no sentido de atuar no interesse dos parlamentares e, em última instância, de toda a sociedade, a qual tem o interesse na boa condução dos trabalhos legislativos.

Portanto, **a escolha daqueles que comporão a mesa da casa legislativa deve ser realizada de modo a atender às balizas impostas ao exercício do poder político pelos princípios democrático e republicano (art. 1º da Constituição de 1988)**.

Partindo dessa compreensão, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal fixou-se no sentido de somente ser possível uma única recondução para os cargos da mesa da assembleia legislativa, independentemente da legislatura, à luz princípios republicano e democrático e das regras sobre a reeleição.

Com efeito, o Tribunal tem reafirmado que o art. 57, § 4º, da Constituição Federal não é norma de reprodução obrigatória por parte das Constituições estaduais, eis que não configura princípio fundamental e estruturante do Estado brasileiro, privilegiando uma perspectiva do federalismo que prestigia a autonomia dos entes federados.

Não obstante, a Corte tem reiterado que **os Estados não estão totalmente livres para definirem qualquer forma de eleição para os cargos diretivos dos**

**respectivos parlamentos, devendo observar as balizas impostas pelos princípios republicano e democrático** . De fato, tratando-se da essência da ideia de Estado Democrático de Direito, não há dúvidas de que não só a União, mas também os entes subnacionais devem observância a tais preceitos, dando a eles concretude, de forma a modular a própria capacidade de auto-organização.

Nesse quadro, está vedado aos estados instituírem disposições legislativas que autorizem múltiplas reeleições sucessivas para os mesmos cargos das Mesas Diretoras das Assembleias Legislativas, visto que a manutenção indefinida de um mandatário no cargo para o qual fora eleito vulnera o princípio republicano, do qual a alternância de poder é corolário. Tampouco serve aos valores democráticos que o pluralismo político seja mitigado pela perpetuação de apenas um grupo político no poder, representado na figura da mesma pessoa, indefinidamente.

Nessa linha, no julgamento da ADI 6685 (Tribunal Pleno, DJe de 5/11/21), o Ministro **Alexandre de Moraes**, relator, consignou que:

“ainda que observada a relativa autonomia das Casas legislativas estaduais para reger o processo eletivo para Mesa diretora, esse campo jurídico é estreitado por outros princípios constitucionais, que exigem o implemento de mecanismos que impeçam resultados inconstitucionais às deliberações regionais, especialmente a perpetuidade do exercício do poder”.

Nesses termos, **embora reconheça a autonomia dos entes federados para definir a eleição da Mesa Diretora das Assembleias Legislativas respectivas**, o Tribunal tem decidido que seria aplicável, no âmbito estadual, o limite de uma reeleição para o mesmo cargo, seja na mesma legislatura ou não, aplicando-se um critério consentâneo com o instituto da reeleição no ordenamento jurídico brasileiro, qual seja, a permissão de uma única reeleição subsequente para o cargo de Chefe do Poder Executivo de todos os entes da Federação (Emenda Constitucional nº 16/1997).

Nesse sentido, vão os seguintes julgados: ADI nº 6.685/MA, Tribunal Pleno, Rel. Min. **Alexandre de Moraes**, DJe de 5/11/21; ADI nº 6.707/ES, Tribunal Pleno, Rel. Min. **Ricardo Lewandowski**, Rel. p/ acórdão Min. Gilmar Mendes, DJe de 6/12/21; ADI nº 6.704/GO, Tribunal Pleno, Rel. Min. **Rosa Weber**, DJe de 17/11/21; ADI nº 6708/DF, Tribunal Pleno, Rel. Min. **Nunes Marques**, DJe de 2/9/22; ADI nº 6.721 MC-Ref/RJ, Tribunal Pleno,

Rel. Min. **Roberto Barroso** , DJe de 17/12/21; ADI nº 6.713/PB, Tribunal Pleno, Rel. Min. **Edson Fachin** , DJe de 3/3/22.

Do mesmo modo, **a autonomia dos estados-membros na definição do momento em que devem ocorrer as eleições para os cargos das suas mesas deve ser exercida dentro das balizas impostas pela Constituição de 1988, sobretudo pelos citados princípios republicano e democrático .**

Decorre da interpretação sistemática e lógica da Constituição de 1988 que **o voto acompanha o mandato ao qual se refere** . De fato, ao estabelecer a periodicidade das eleições para os cargos do poder executivo e do legislativo, a Constituição de 1988 previu que elas ocorram em data próxima ao início do novo mandato, estabelecendo a **contemporaneidade entre a eleição e o mandato respectivo** (arts. 28, 29, inc. II, 77 e 81, § 1º, da CF /88).

Destaco, novamente, o art. 57, § 4º, da CF, que determina que a eleição das mesas das Casas Legislativas federais para o mandato de 2 (dois) anos ocorra em sessão preparatória, a partir de 1º de fevereiro do primeiro ano da legislatura. Dessa norma depreende-se que as eleições para as mesas das casas legislativas devem ser contemporâneas ao início do respectivo biênio. A eleição para a mesa que dirigirá a casa legislativa no segundo biênio da legislatura deve ocorrer após o transcurso do primeiro biênio.

Não se está a afirmar, aqui, a necessidade de reprodução integral do art. 57, § 4º, da CF pelos estados-membros, o que o Tribunal tem reiteradamente afastado. Essa norma somente **corrobora a necessidade de contemporaneidade das eleições em relação ao mandato**, a qual deflui de uma análise sistemática da Constituição de 1988.

Ressalto que **não há no texto constitucional, que é o documento que organiza o exercício do poder político no Brasil, nenhuma norma que se assemelhe ao que previu o dispositivo questionado**, isto é, que antecipe de forma tão desarrazoada a escolha de eleitos para um dado mandato e, mais do que isso, concentre em um único momento a escolha de duas “chapas” distintas para os mesmos cargos. A fórmula é tão inusitada quanto evidentemente subversiva de alguns elementos básicos dos regimes **republicanos e democráticos** .

No regime republicano e democrático vigora um sistema de mandatos temporários, viabilizados por **eleições periódicas** . **A Constituição de 1988 qualifica o voto periódico como cláusula pétrea** (art. 60, § 4º, inc. II). Conforme assentado na ADI nº 6230, o “ideal democrático se firma na

temporalidade dos mandatos, na renovação” e “a periodicidade dos mandatos reforça e garante o princípio republicano, o qual configura ‘o núcleo essencial da Constituição’, a lhe garantir certa identidade e estrutura” (Rel. Min. **Ricardo Lewandowski** , Tribunal Pleno, DJe de 16/8 /22).

A **eleição periódica** é mecanismo de **alternância do poder político** , evitando a **perpetuação de determinado grupo por período indeterminado** .

No transcorrer de um mandato, as forças políticas se reorganizam e outras personalidades ou grupos políticos ganham projeção, podendo ascender ao poder pelo voto. Por isso **a periodicidade dos pleitos é também fundamental para promoção do pluralismo político**.

A concentração das eleições de duas “chapas” distintas para os mesmos cargos em um único momento enfraquece ou mesmo burla a possibilidade de renovação política, pois suprime o momento político de renovação que deve ocorrer após o transcurso de um mandato. Acaba-se por privilegiar o grupo político majoritário ou de maior influência no momento do pleito único, o qual muito facilmente pode garantir dois mandatos consecutivos.

No caso dos autos, os riscos aqui cogitados não são amenizados pelo § 4º do art. 15 da Constituição estadual, que proíbe a recondução dos membros da mesa para qualquer cargo na eleição subsequente dentro da mesma legislatura. Esse dispositivo não impede, por exemplo, que os eleitos para o segundo biênio, embora distintos, integrem o mesmo grupo político, majoritário no momento pleito, dos integrantes eleitos para o primeiro biênio. Nessa hipótese, estaria caracterizada a perpetuação ilegítima do poder.

Quanto ao ponto, destaco que as mesas da Assembleia Legislativa de Tocantins eleitas em 1º/2/22 para os dois biênios têm como Presidentes políticos integrantes de um mesmo partido político.

Ademais, o princípio representativo impõe que o poder político seja exercido por representantes que espelhem as forças políticas majoritárias na sociedade. Daí que, **para cada novo mandato, deve haver uma nova manifestação de vontade pelos eleitores, em momento próximo ao início do respectivo mandato, como forma de garantir que os eleitos refletirão a conjuntura presente e os anseios da maioria**.

Na situação dos autos, a mesa diretora do segundo biênio eleita no início da legislatura pode não vir a refletir as forças políticas majoritárias

presentes no início do respectivo mandato, o que vulnera o ideal representativo.

As eleições periódicas também viabilizam o controle e a fiscalização dos eleitores sobre o exercício dos mandatos. A satisfação ou a insatisfação com a forma como é está sendo conduzida a política precisa ser manifestada periodicamente, mediante chancela ou veto, nas urnas, a candidato, grupo ou orientação política.

Nesse quadro, a antecipação desarrazoada das eleições para os cargos da mesa diretora subtrai dos parlamentares o poder de controle sobre a direção da assembleia legislativa, pois apenas no transcorrer do primeiro biênio seria possível avaliar a conjuntura política, realizar o necessário balanço entre expectativas e realidade e, a partir disso, decidir acerca do que se deseja para o próximo biênio.

A manifestação da Advocacia-Geral da União corrobora as conclusões aqui defendidas:

“(…) a realização de uma nova eleição para a composição da Mesa Diretora para o segundo biênio, em momento diverso da primeira eleição, permite que se estabeleça **alternância de direcionamentos políticos** , consolidando um **juízo de oportunidade e contemporaneidade com os anseios e expectativas que venham a recair sobre os então candidatos e votantes no processo de formação da Mesa Diretora** .

(…) a norma estadual impõe que a formação da Mesa Diretora do segundo biênio fique prematuramente exposta às mesmas circunstâncias que envolvem as composições e alianças políticas do primeiro ano de legislatura, e que se renda, ademais, ao mesmo conjunto de posicionamentos estabelecido pelo corpo de votantes e pelos candidatos da primeira legislatura, em **desprezo a mutações que se estabelecem no processo político e que, certamente, acarretariam ajustes na nova votação estabelecida para o segundo mandato bienal do órgão dirigente, inclusive em face da possibilidade de lançamento de candidatura avulsa por parlamentares** .” (doc. 32, p. 11).

No mesmo sentido foram as conclusões da Procuradoria-Geral da República:

“O princípio republicano, que tem como um dos seus pilares a alternância de poder, impõe a observância da fluência do exercício do mandato como necessário para formação da vontade política dos

parlamentares que aferirão as qualidades dos pares, candidatos a uma eventual reeleição, sob pena de inconstitucionalidade, caso o escrutínio ocorra *ante tempus*.” (doc. 42, p. 14).

A norma questionada também amplifica o poder do corpo eleitoral parlamentar presente em 1º de fevereiro do primeiro ano da legislatura, como reconhece o requerido em suas informações, subtraindo do corpo eleitoral presente no início do segundo biênio o direito de eleger a respectiva mesa.

São possíveis mudanças na composição da casa legislativa, em decorrência de afastamentos, licenças ou de perda de mandato, não sendo legítimo que a escolha da futura mesa se dê por outro corpo de parlamentares que não aquele presente no início do segundo biênio.

O ponto é melhor compreendido a partir da jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral acerca do direito ao voto em eleições suplementares. Essas eleições ocorrem sempre que a junta apuradora verifica que os votos das seções anuladas e daquelas cujos eleitores foram impedidos de votar poderão alterar a representação de qualquer partido ou classificação de candidato eleito pelo princípio majoritário. Nesses casos, o Tribunal Regional marca dia para a renovação da votação naquelas seções (art. 187 do Código Eleitoral).

O TSE assentou que, em tais casos, o segundo pleito não pode ficar restrito apenas aos eleitores que participaram da primeira eleição, **devendo “ser assegurado a todos os eleitores que transferiram o título ou se alistaram no município o inalienável direito constitucional de escolherem seu governante”**. O termo final estabelecido pelo TSE para a aferição do corpo de eleitores foi o 151º dia anterior às eleições, quando, segundo o art. 91 da Lei nº 9.504/97, não é mais cabível requerimento de alistamento e de transferência de domicílio eleitoral (MS nº 47598, Rel. Min. **Aldir Passarinho Junior**, DJE de 18/6/10; MS nº 4.228/SE, Rel. Min. **Henrique Neves**, DJE de 1/9/09).

Depreende-se da jurisprudência do TSE que **o corpo eleitoral habilitado a votar no momento que precede o exercício do mandato tem o direito constitucional de escolher seu governante (art. 1º da Constituição de 1988)**. O raciocínio aplica-se à democracia interna das casas legislativas, sendo certo que os parlamentares que compõem a casa legislativa no início do segundo biênio têm o direito de decidir acerca da composição da respectiva mesa.

Portanto, é **crystalina a inconstitucionalidade da norma**, a qual subverte os princípios republicano e democrático em seus aspectos basilares: periodicidade dos pleitos, alternância do poder, controle e fiscalização do poder, promoção do pluralismo, representação e soberania popular (art. 1º, caput, inc. V e parágrafo único; e art. 60, § 4º, inc. II, da CF/88).

Nesse quadro, também deve ser declarada, por arrastamento, a inconstitucionalidade da Resolução nº 365, de 22/12/2022, da Assembleia Legislativa. A norma alterou dispositivos do Regimento Interno da Casa Legislativa, regulamentando a Emenda constitucional nº 48/2022 e definindo o procedimento pelo qual, no início da legislatura, serão eleitas as mesas diretoras da assembleia para os dois biênios.

Pelo exposto, declaro prejudicado o pedido de reconsideração da medida cautelar e **julgo procedente** a ação para: declarar a inconstitucionalidade da expressão “para os dois biênios subsequentes” do § 3º do art. 15 da Constituição do Estado de Tocantins, com redação da Emenda à Constituição nº 48/2022; por arrastamento, declarar a inconstitucionalidade da Resolução nº 365, de 22/12/2022, da Assembleia Legislativa do estado; e anular a eleição da mesa diretora do biênio 2025 /2026 ocorrida em 1º/2/23.

É como voto.

Plenário Virtual - minuta 15/02/23