

**MEDIDA CAUTELAR NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE
7.737 PERNAMBUCO**

RELATOR : **MIN. FLÁVIO DINO**
REQTE.(S) : **PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA**
INTDO.(A/S) : **ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO
DE PERNAMBUCO**
ADV.(A/S) : **PROCURADOR-GERAL DA ASSEMBLEIA
LEGISLATIVA DO ESTADO DE PERNAMBUCO**

DECISÃO

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade ajuizada pela Procuradoria-Geral da República contra a Resolução ALEPE n. 1.936, de 8.11.2023, que alterou a redação do art. 74, § 2º, da Resolução n. 1.891, de 18.1.2023 (Regimento Interno da Assembleia Legislativa do Estado de Pernambuco).

A Resolução ALEPE n. 1.936, de 8.11.2023 tem a seguinte redação (eDoc. 5):

“Art. 1º O art. 74 da Resolução nº 1.891, de 18 de janeiro de 2023, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art.74. (...)

§ 2º No segundo biênio, a eleição será realizada em Reunião Extraordinária convocada pelo Presidente, entre os dias 1º de novembro do primeiro ano da Legislatura e 1º de fevereiro do terceiro ano da Legislatura, em data a ser designada pela Mesa Diretora. (...)

Art. 2º Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação.”

O autor alega que *“a Constituição de Pernambuco, com a redação conferida pela Emenda Constitucional n. 23, de 9.3.2004, estabelecia que a eleição da Mesa Diretora da Assembleia Legislativa para o segundo biênio seria realizada*

ADI 7737 MC / PE

entre os dias 1º de dezembro do último ano de mandato e 1º de fevereiro do ano subsequente (art. 7º, § 2º)”.

Relata que “A redação do dispositivo da Constituição do Estado, porém, foi modificada pela Emenda Constitucional n. 65, de 8.11.2023, que suprimiu a data definida para realização da eleição para o segundo biênio, deixando a disciplina da questão para o regimento interno da Casa Legislativa”.

Narra que “O art. 74, § 2º, do Regimento Interno da Assembleia Legislativa de Pernambuco, com fundamento na redação dada pela EC n. 23/2004 à Constituição do Estado, estabelecia que, ‘no segundo biênio, a eleição será realizada em Reunião Extraordinária convocada pelo Presidente, entre os dias 1º de dezembro do segundo ano da Legislatura e 1º de fevereiro do terceiro ano da Legislatura, em data a ser designada pela Mesa Diretora”.

*Afirma que “A redação do dispositivo foi alterada, contudo, pela Resolução ALEPE n. 1.936/2023, que **possibilitou a antecipação da eleição da Mesa em mais de um ano**. O novo período foi definido entre 1º de novembro do primeiro ano da legislatura e 1º de fevereiro do terceiro ano da legislatura” e que “A eleição antecipada da Mesa Diretora para o biênio 2025-2026 ocorreu em 14.11.2023, logo após a aprovação da Resolução n. 1.936/2023 pela Assembleia Legislativa de Pernambuco”.*

Diante desses fatos, o autor argumenta que “O Supremo Tribunal, enfim, admite a eleição antecipada para a Mesa Diretora do segundo biênio da legislatura, mas desde que atendidos critérios de contemporaneidade e de razoabilidade, que se refletem no marco temporal do art. 77, caput, da Constituição da República” e “Disso resulta que, a partir do mês de outubro que antecede o biênio relativo ao pleito, já é viável realizar a eleição para a Mesa que assumirá no ano seguinte”. O autor defende que “A opção estadual pela escolha em momento anterior a esse, essa sim, esbarra no princípio da contemporaneidade das eleições relacionadas a mandatos (arts. 28, 29, II, 77,

ADI 7737 MC / PE

caput, e 81, §1º, da Constituição) e no dever de fiscalização e de avaliação dos parlamentares por seus pares, que resulta do regime democrático adotado pelo constituinte, bem como do pluralismo político (art. 1º da Constituição)”.

Destaca, ainda, que o ato normativo impugnado *“deve ser declarado inconstitucional, voltando a vigor, pelos efeitos repristinatórios, a redação anterior do art. 74, § 2º, do Regimento Interno da Assembleia Legislativa de Pernambuco, conforme o qual, ‘no segundo biênio, a eleição será realizada em Reunião Extraordinária convocada pelo Presidente, entre os dias 1º de dezembro do segundo ano da Legislatura e 1º de fevereiro do terceiro ano da Legislatura, em data a ser designada pela Mesa Diretora’”.*

Por essas razões, o autor requer a concessão da medida cautelar para que seja determinada a suspensão, com eficácia *ex tunc*, da Resolução ALEPE n. 1.936/2023, e consequente restabelecimento da redação anterior do art. 74, § 2º, do Regimento Interno da Assembleia Legislativa de Pernambuco.

Ao final, pede a procedência da ação para que a Resolução ALEPE n. 1.936/2023 seja declarada inconstitucional.

É o relatório. Decido.

A redação original do Regimento Interno da Assembleia Legislativa do Estado de Pernambuco previa o seguinte:

“Art. 74 (...)

§ 2º **No segundo biênio**, a eleição será realizada em Reunião Extraordinária convocada pelo Presidente, **entre os dias 1º de dezembro do segundo ano da Legislatura e 1º de fevereiro do ano subsequente**, em data a ser designada pela Mesa Diretora.”

ADI 7737 MC / PE

A Resolução ALEPE nº 1.936/2023, ora impugnada, modificou a redação do § 2º do art. 74 para permitir a antecipação da eleição para o **mês de novembro do primeiro ano da legislatura**, período muito distante do início do segundo biênio, o que contraria o princípio da contemporaneidade:

“Art.74. (...)”

§ 2º No segundo biênio, a eleição será realizada em Reunião Extraordinária convocada pelo Presidente, entre os dias **1º de novembro do primeiro ano da Legislatura** e 1º de fevereiro do terceiro ano da Legislatura, em data a ser designada pela Mesa Diretora. (...)”

Com fundamento nesse dispositivo, a eleição da mesa diretora do biênio 2025/2026 ocorreu em **14.11.2023**.

O Supremo Tribunal Federal tem posição consolidada de que os estados não possuem liberdade irrestrita para determinar qualquer forma de eleição para os cargos de direção dos seus parlamentos. Eles devem respeitar os limites impostos pelos princípios republicano e democrático. Da mesma forma, a autonomia estadual para definir o momento das eleições das mesas diretivas deve ser exercida de acordo com as diretrizes constitucionais (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, red. do ac. 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 6.708/DF, Tribunal Pleno, Rel. Min. Nunes Marques, DJe de 2/9/22).

No caso dos autos, a supressão do intervalo temporal entre as eleições para as Mesas das Assembleias Legislativas, além de ser uma prática inusitada do ponto de vista constitucional, elimina a

ADI 7737 MC / PE

oportunidade de avaliação do desempenho dos ocupantes atuais dos cargos e impede que o processo eleitoral reflita eventuais mudanças na vontade política dos parlamentares ou na composição das forças políticas dentro da Casa Legislativa. É uma medida que diminui a chance de que outros grupos ou coalizões minoritárias possam disputar a liderança no segundo biênio, mesmo que o cenário político tenha se alterado. Conseqüentemente, a dinâmica democrática é prejudicada, pois a possibilidade de alternância e de renovação nos cargos de poder são elementos essenciais para a representação plural e para a oxigenação das instituições políticas.

Além disso, ao antecipar excessivamente as eleições, desconsidera-se o princípio de que cada mandato deve ser legitimado por um processo eleitoral próprio e contemporâneo ao período de sua vigência. Promove-se uma desvinculação da eleição do contexto político que deveria influenciá-la, podendo levar a uma desconexão entre a direção da Casa Legislativa e a realidade política vigente no momento do exercício do mandato. Isso subverte elementos básicos dos regimes republicanos e democráticos, que prezam pela representatividade efetiva e pela responsividade das instituições em relação às mudanças políticas e sociais.

O art. 77, caput, da Constituição Federal é o marco constitucional que reflete essa noção de contemporaneidade das eleições, ao definir o período eleitoral com base na proximidade dos mandatos que serão exercidos:

*“Art. 77. A eleição do Presidente e do Vice-Presidente da República realizar-se-á, simultaneamente, no primeiro domingo de outubro, em primeiro turno, e no último domingo de outubro, em segundo turno, se houver, **do ano anterior ao do término do mandato presidencial vigente.**”*

ADI 7737 MC / PE

Na mesma linha, o art. 57, § 4º, da Constituição Federal, que dispõe que a eleição das Mesas das Casas Legislativas federais, com mandato de dois anos, deve ocorrer em sessão preparatória a partir de 1º de fevereiro do primeiro ano da legislatura. Esse dispositivo evidencia o princípio de contemporaneidade das eleições nas Casas Legislativas, indicando que elas devem ser realizadas próximas ao início do biênio em que os eleitos exercerão seus cargos. Nesse sentido é o entendimento do Supremo Tribunal Federal:

“Ação direta de inconstitucionalidade. Medida cautelar. Referendo. Conversão. Julgamento de mérito. Emenda nº 48/22 à Constituição do Estado do Tocantins. **Eleições concomitantes da mesa diretora da Assembleia Legislativa para o primeiro e o segundo biênios. Inconstitucionalidade. Violação dos princípios republicano e democrático.** Ação direta julgada procedente.

1. O Supremo Tribunal Federal pacificou 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. Do mesmo modo, a autonomia dos estados na definição do momento em que devem ocorrer as eleições para os cargos de suas mesas deve ser exercida dentro das balizas constitucionais. Precedentes: 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, red. do ac. 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 6.708/DF, Tribunal Pleno, Rel. Min. Nunes Marques, DJe de 2/9/22.

2. 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, inciso II; 77 e 81, § 1º, da CF/88). Também as eleições para as mesas das casas legislativas federais devem ser contemporâneas ao início do respectivo biênio (art. 57, § 4º, da CF/88). Não há no texto constitucional 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 concentre em um único momento a escolha de duas “chapas” distintas para os mesmos cargos.

3. A Constituição de 1988 qualifica o voto periódico como cláusula pétrea (art. 60, § 4º, inciso II), enquanto mecanismo de alternância do poder e de promoção do pluralismo político, evitando a perpetuação de determinado grupo por período indeterminado. **A concentração das eleições de duas chapas distintas para os mesmos cargos em um único momento 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.**

4. 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. No caso em análise, a mesa diretora do segundo biênio eleita no início da legislatura pode vir a não refletir as forças políticas majoritárias presentes no início do respectivo mandato, vulnerando o ideal representativo.

5. 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) (MS nº 47.598, Rel. Min. Aldir Passarinho Junior, DJe de 18/6/10; MS nº 4.228/SE, Rel. Min. Henrique Neves, DJe de 1º/9/09). 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.

6. Ação direta julgada procedente.”

(ADI 7350, Relator(a): DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, julgado em 11-03-2024)

O risco da demora e a plausibilidade do direito estão demonstrados. Manter os efeitos da eleição já realizada pode consolidar uma situação que subverte a lógica democrática, o que, conforme demonstrado, compromete a integridade do processo legislativo, bem como o regular funcionamento do parlamento, com reflexos diretos na representatividade da sociedade pernambucana.

Por essas razões, concedo a medida cautelar para:

(i) suspender, com eficácia *ex tunc*, a aplicação da Resolução ALEPE n. 1.936/2023, restabelecendo-se, pelos efeitos repristinatórios, a redação anterior do art. 74, § 2º, do Regimento Interno da Assembleia Legislativa de Pernambuco;

(ii) suspender os efeitos da eleição da mesa diretora do biênio 2025/2026, ocorrida em 14.11.2023 e;

(iii) determinar que a Assembleia Legislativa do Estado de

ADI 7737 MC / PE

Pernambuco realize novas eleições para a Mesa Diretora do biênio 2025/2026, cuja data deverá ser definida pela própria Assembleia, observando os princípios constitucionais da contemporaneidade das eleições, de modo que o pleito ocorra no intervalo originalmente previsto no art. 74, §2º, do Regimento Interno daquela Casa, ou seja, entre os dias 1º de dezembro do segundo ano da legislatura e 1º de fevereiro do terceiro ano da legislatura.

Submeto esta decisão a referendo do Plenário do Supremo Tribunal Federal.

Publique-se.

Brasília, 22 de outubro de 2024.

Ministro FLÁVIO DINO

Relator

Documento assinado digitalmente