

VOTO

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES: Trata-se de julgamento de referendo de medida cautelar concedida nos autos de Ação Direta proposta pelo Procurador-Geral da República em face de normas editadas pela Assembleia Legislativa do Estado de Pernambuco que permitem a antecipação da escolha da composição da Mesa Diretora para o segundo biênio da Legislatura.

Eis o teor da norma:

Resolução ALEPE 1.936/2023

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.

Alega-se, essencialmente, que a norma atuaria contra a alternância de poder e, conseqüentemente, aos princípios republicano e democrático, o pluralismo político, e precedentes específicos da Jurisprudência do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL.

O Ministro Relator concedeu medida cautelar para, suspendendo a eficácia das normas impugnadas, *“determinar que a Assembleia Legislativa do Estado de 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”*.

A referida decisão é submetida a referendo do Pleno, em ambiente virtual (SV de 8 a 18/11/2024), vindo o Ministro Relator a propor a sua manutenção, em voto assim ementado:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE.
RESOLUÇÃO. ANTECIPAÇÃO EXCESSIVA DE ELEIÇÃO
PARA MESA DIRETORA DE ASSEMBLEIA LEGISLATIVA.
AUSÊNCIA DE CONTEMPORANEIDADE E
RAZOABILIDADE. PREJUÍZO À DINÂMICA

DEMOCRÁTICA. CAUTELAR DEFERIDA.

1. Os estados não possuem liberdade irrestrita para determinar qualquer forma de eleição para os cargos de direção dos seus parlamentos. Devem respeitar os limites impostos pela Constituição Federal, entre os quais os 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. Precedentes.

2. 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 diminui as chances de grupos minoritários disputarem a liderança no segundo biênio, dificulta a alternância nos cargos de poder e reduz a representatividade das instituições em relação às mudanças políticas e sociais.

3. Ao antecipar excessivamente as eleições, a resolução desconsidera 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.

4. Medida cautelar referendada 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 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.

É o relatório.

De início, indico que ACOMPANHO o voto proferido pelo Ministro Relator, no sentido do REFERENDO DA MEDIDA CAUTELAR concedida nos autos da presente Ação Direta.

Conforme me manifestei em Ação Direta proposta pelo Requerente contra norma idêntica do Estado de Sergipe (ADI 7734, decisão de 16/10/2024, sob referendo do Pleno nesta mesma Sessão Virtual), o SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL apreciou a validade de inúmeras normas de Constituições locais e Regimentos de Assembleias Legislativas que permitiam sucessivas e ilimitadas reconduções de membros das Mesas Diretoras de cada Casa Legislativa, contexto no qual tomou conhecimento da prática institucional de antecipação do processo de eleição da Mesa Diretora, em muitos casos ocorrendo o pleito simultâneo, ao início da legislatura, para escolha da composição da Mesa Diretora nos dois biênios consecutivos daquela mesma legislatura.

Firmou-se a interpretação constitucionalmente adequada das normas sobre sucessão das Mesas Diretoras, à luz dos princípios democrático e republicano, no sentido da possibilidade uma única recondução ao mesmo cargo, independentemente de se tratar de sucessão dentro da legislatura, ou para a legislatura seguinte.

Esse entendimento, inclusive, foi ampliado para aplicação aos processos eletivos das Câmaras Municipais e Tribunais de Contas.

Merece registro que, no curso do julgamento desses precedentes, a CORTE, defrontada com casos de antecipação da realização de eleições para a composição da Mesa Diretora para o segundo biênio da legislatura, apontou a impropriedade desse expediente, em vista de tentativas de burla à aplicação do novo entendimento jurisprudencial então estabelecido (e da respectiva modulação de efeitos, conforme critério temporal vinculado ao julgamento da ADI 6127).

E, em momento posterior, a CORTE pronunciou-se expressamente quanto à inconstitucionalidade da antecipação de eleições, conforme precedente indicado pelo Requerente (ADI 7350, Rel. Min. DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, julgado em 11/3/2024), assim ementado:

EMENTA 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 aplicase 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.

O precedente deve ser aplicado a todos os demais Estados-membros que adotaram regras semelhantes em relação à escolha da Mesa Diretora de suas Assembleias Legislativas.

Os processos eleitorais, como instrumentos de realização dos princípios republicano e democrático devem ser compreendidos em conjunto com certos condicionantes associados ao sufrágio direto, tais como a temporalidade dos mandatos, a periodicidade, a pluralidade de candidatos e a alternância entre eles. Ou seja, além do sufrágio, há um entorno de situação que influenciam a capacidade dos processos eleitorais produzirem o efeito desejado pela Constituição, que é a condução democrática dos assuntos públicos.

Essa compreensão aprofundada do princípio democrático impôs, nos julgamentos acima referidos, a limitação da possibilidade de recondução dos mesmos candidatos a cargos já ocupados, sob a perspectiva do pluralismo político e da alternância de poder.

Em sentido semelhante, a CORTE realçou o requisito da CONTEMPORANEIDADE entre o pleito (oportunidade em que realizado o sufrágio) e o momento em que o cargo e função serão efetivamente exercidos, com consequência lógica da ideia de

PERIODICIDADE.

Se a duração dos mandatos é estabelecida pela própria Constituição (art. 57, § 4º, CF), há que se reconhecer que essa decisão também vincula as normas eleitorais relacionadas ao processo de escolha dos candidatos. Mandatos menores, como o biênio conferido a cada Mesa Diretora, implicam uma decisão por certo nível de temporalidade e alternância, diversas da que resultaria, por exemplo, de um mandato quadrienal.

E admitir que esse processo ocorra em momento afastado do efetivo início do mandato teria o efeito indevido de permitir que um processo eleitoral influenciasse o processo cronologicamente subsequente, ou que os mesmos ocorressem em paralelo, ou se resolvessem por um mesmo acordo político.

É da essência de processos eleitorais periódicos que cada ciclo eleitoral tenha início e fim bem delimitados e que sejam eles mediados pelo efetivo exercício do mandato, a permitir que o desempenho do agente público incumbente seja escrutinado pelo eleitorado e oriente o exercício do sufrágio. A sobreposição de processos eleitorais subverte essa dialogicidade entre pleito e exercício da função, sugerindo a ideia de “partilha do poder” entre os interessados, desvinculada de uma avaliação sobre o desempenho e resultados verificados no mandato anterior.

Veja-se que os processos eleitorais mais extensamente regulados diretamente pelo texto constitucional, como aqueles destinados à escolha dos chefes dos Poderes Executivos e da composição dos Poderes Legislativos de todos os níveis, há expressa indicação dos marcos temporais nos quais o processo eleitoral deve ocorrer, sempre referenciados em relação ao início do mandato respectivo.

Nesse sentido, em relação aos cargos executivos, os arts. 77, 28 e 29 da CF, considerando ainda a hipótese excepcional do art. 81 (dupla vacância definitiva), na qual também é assinalada a necessidade de brevidade no processo eleitoral. Os cargos legislativos, de igual modo,

Assim, tanto quanto seja prática e operacionalmente possível, o desejável é a investidura da pessoa eleita em momento próximo e posterior à eleição.

A opção do legislador local, no caso em exame, desviou-se disso ao fixar com excessiva flexibilidade os limites temporais para a eleição da Mesa Diretora no segundo biênio da legislatura. A indicação de que a eleição ocorra “até o encerramento da Sessão Legislativa Ordinária do segundo ano da mesma legislatura” tem o efeito de, apenas, impedir que a 3ª Sessão Legislativa de cada legislatura se inicie sem uma Mesa

Diretora já eleita. Mas não limita a possibilidade de uma antecipação do pleito tal que incorra na contrariedade acima apontada aos princípios republicano e democrático.

Impõe-se assim, à falta de opção expressa do legislador local, e com o objetivo de preservar a observância dos princípios republicano e democrático no âmbito do Poder Legislativo estadual, a adoção do marco temporal referido no art. 77, caput, da CF, na linha do precedente específico da CORTE sobre a matéria (ADI 7350).

Em vista do exposto, ACOMPANHO O MINISTRO RELATOR e voto pelo REFERENDO da medida cautelar concedida.

É o voto.