

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. EXCELENTÍSSIMO SENHOR RELATOR DA ADI 7410, MINISTRO LUIZ FUX.

Pedido de habilitação como amigo da corte da entidade de representação nacional das Casas Legislativas estaduais brasileiras, aderindo a tese de constitucionalidade do Artigo 7º, do Regimento Interno da Assembleia Legislativa do Estado do Maranhão, na redação conferida pela Resolução Legislativa nº 1174/2023.

UNIÃO NACIONAL DOS LEGISLADORES E LEGISLATIVOS ESTADUAIS – UNALE,

associação civil de âmbito nacional sem fins de lucro, por seu presidente o deputado estadual pelo Estado do Ceará, **Sérgio de Araújo Lima Aguiar**, situada no SGAS 902 – Ed. Athenas – Ent. C – Salas 120/131, em Brasília/DF, inscrita no CNPJ nº 002.627.992/0001-81, por seus advogados com procuração específica, vem à presença de Vossa Excelência, respeitosamente, com fundamento no art. 103, inc. IX da CF/88, no art. 7º, §2º da Lei nº 9.868, de 1999, e regras do Regimento Interno do STF, requerer sua admissão no feito, na condição de

AMICUS CURIAE,

o que faz consoante os fundamentos que expõe a seguir na condição de entidade nacional diretamente interessada no julgamento da causa – interesse jurídico.

A União Nacional dos Legislativos e Legisladores Estaduais – UNALE é sociedade civil de direito privado, de âmbito nacional, sem fins lucrativos e constitui-se por tempo indeterminado como entidade representativa da classe dos deputados estaduais e distritais, bem como das Assembleias Legislativas e a Câmara Distrital¹.

A UNALE foi criada há mais de 25 anos, em 30 de maio de 1996, e congrega todas as 26 Assembleias Legislativas dos Estados e a Câmara Legislativa do Distrito Federal, que a ela estão filiadas e submetidas ao seu Estatuto. Além das Casas legislativas, estão filiados a entidade também pouco mais de 900 (novecentos) parlamentares estaduais, dentre os 1.059 deputados estaduais no país. A UNALE atualmente representa direta e nominalmente mais de 80% (oitenta por cento) dos legisladores estaduais brasileiros.

A entidade está presente em todos os Estados da Federação através das Assembleias membros, dos bem mais da metade dos deputados estaduais e distritais do país efetivamente a ela filiados e da representação por Vice-Presidentes Regionais e secretários da entidade em todas as Assembleias. Sem falar da assembleia Geral da organização (que congrega todos os legisladores e legislativos filiados), a Diretoria Executiva é representada por deputados de todos os Estados, e estando presente a entidade, portanto, em todos Estados.

1.2. Legitimidade

UNALE: Entidade de classe de âmbito nacional

A UNALE, como a entidade de âmbito nacional representativa dos parlamentares estaduais e distritais e, também, entidade de classe das Assembleias

¹ Art. 1º - A União Nacional dos Legisladores e Legislativos Estaduais – UNALE é sociedade civil de direito privado, de âmbito nacional, sem fins lucrativos e constitui-se por tempo indeterminado como entidade representativa da classe dos deputados estaduais e distritais, bem como das Assembleias Legislativas e a Câmara Distrital.

Legislativa e Distrital, tem sido admitida como tal pelo Supremo Tribunal Federal em inúmeras ação de controle, p.e. nas ADI 5263/CE, 5302/RS, 5823/RN, 5824/RJ e 5825/MT, assim como na ADPF 348/MG e em todas as recentes ações de controle das reeleições das Mesas.

A UNALE preenche os requisitos mencionados na **ADI 108** e na **ADPF 120**: o caráter nacional da entidade decorre de efetiva representação em todo o país, com “atuação transregional” e a existência de associados ou membros em todos os Estados da Federação.

Para a Requerente a autonomia dos Parlamentos dos Estados é assunto de relevância, pois importa a todos os parlamentos e parlamentares².

I. 3. Previsão estatutária – Objetivos da entidade

A entidade contém autorização estatutária de pleitear direitos e declaração de tutela jurisdicional. Dadas suas finalidades essenciais, pode estar em juízo em qualquer Tribunal nacional, conforme se verifica de seu Estatuto anexo, art. 6º³.

² Vide ADI 4.029/DF e ADI 3153/DF – Relator MIN. CELSO DE MELLO - Repte. Federação Nacional das Associações dos Produtores de Cachaça de Alambique – FENACA - Ação direta de inconstitucionalidade: legitimação ativa: “entidade de classe de âmbito nacional”: compreensão da “associação de associações” de classe: revisão da jurisprudência do Supremo Tribunal. 1. O conceito de entidade de classe é dado pelo objetivo institucional classista, pouco importando que a eles diretamente se filiem os membros da respectiva categoria social ou agremiações que os congreguem, com a mesma finalidade, em âmbito territorial mais restrito. 2. É entidade de classe de âmbito nacional - como tal legitimada à propositura da ação direta de inconstitucionalidade (CF, art. 103, IX) - aquela na qual se congregam associações regionais correspondentes a cada unidade da Federação, a fim de perseguirem, em todo o País, o mesmo objetivo institucional de defesa dos interesses de uma determinada classe. 3. Nesse sentido, altera o Supremo Tribunal sua jurisprudência, de modo a admitir a legitimação das “associações de associações de classe”, de âmbito nacional, para a ação direta de inconstitucionalidade.

³ Art. 6º - A UNALE tem por finalidade precípua representar nacionalmente os Legisladores e Legislativos estaduais e distritais junto aos demais Poderes constituídos, e, ainda, promover:

I – a vocação do Poder Legislativo, por meio de seus componentes, como catalisador da organização política da sociedade brasileira;

II – a defesa e o aperfeiçoamento das atividades, dos direitos e das prerrogativas de seus filiados;

III – a defesa do regime democrático, representativo e participativo;

IV – a defesa e manutenção da preservação e equilíbrio do sistema federativo;

V – a modernização dos procedimentos legislativos, objetivando a racionalidade de seu processo decisório;

VI – efetiva participação dos Legisladores e Legislativos estaduais e distritais na alteração do texto constitucional;

VII – o intercâmbio e cooperação técnica entre sua base representativa, bem como com instituições internacionais congêneres;

Enfatiza-se do art. 6º do Estatuto legitimador o inc. XII, segundo o qual *a entidade de âmbito nacional existe também para “postular junto ao Supremo Tribunal Federal e em qualquer Tribunal em sede de controle concentrado, conforme prerrogativa expressa no art. 103, IX da Constituição Federal e nas Constituições Estaduais, em qualquer tema de índole constitucional”*.

Segundo o Estatuto social (art. 5º, em anexo) e consoante as atividades realizadas ao longo de seus mais de 25 anos de fundação, a UNALE está voltada aos objetivos e à missão de *“representar nacionalmente os Legisladores e Legislativos estaduais e distritais junto aos demais Poderes constituídos”*.

Desta feita, reúne em torno de objetivos comuns todos os parlamentares estaduais e todos os legislativos estaduais do País.

Dos objetivos mencionados e expressos no Estatuto da entidade, vê-se que possui a UNALE a representatividade para compartilhar o feito na qualidade de *amicus curiae*, havendo o preenchimento do nexo de importância do assunto debatido e a atividade exercida pela instituição de âmbito nacional.

No caso, há relevância da matéria, há representatividade dos postulantes e os procuradores são habilitados. Assim, na hipótese:

(i) a matéria é de suma importância para a Requerente, que possui interesse jurídico direto no deslinde da causa;

-
- VIII – o patrocínio de atividades que visem o fortalecimento dos Estados-Membros da Federação e da sociedade;
 - IX – a divulgação das atividades de sua base representativa;
 - X – a celebração de convênios com entidades públicas e privadas destinadas à consecução de seus objetivos;
 - XI – postular judicial e administrativamente em defesa dos interesses jurídicos e políticos tutelados por este Estatuto e no ordenamento legal em qualquer instância;
 - XII – postular junto ao Supremo Tribunal Federal e em qualquer Tribunal em sede de controle concentrado, conforme prerrogativa expressa no art. 103, IX da Constituição Federal e nas Constituições Estaduais, em qualquer tema de índole constitucional;
 - XIII – impetrar mandado de segurança individual ou coletivo, para proteger direito próprio e de seus filiados, pessoas físicas e jurídicas;
 - XIV – atividades destinadas à valorização, promoção e capacitação de sua base representativa;
 - XV – reuniões, seminários e eventos regionais para o debate de temas de interesse da entidade e de seus filiados.

(ii) o julgamento/decisão da ação poderá servir como parâmetro norteador para casos análogos e tem o potencial de alterar significativa e definitivamente direito dos parlamentares e Parlamentos estaduais e distrital, transcendendo, então, o interesse individual das partes;

(ii) pelo tamanho, significação e importância jurídica e política da Requerente;

(iii) há pertinência do tema a ser julgado por este Tribunal com as atribuições institucionais e estatutárias da Requerente; e

(iv) os procuradores estão devida e especificamente habilitados.

1.4. Pertinência temática – Interesse institucional e Interesse Público

A UNALE ostenta interesse social relativamente à matéria discutida na ação, pois é portadora de interesses existentes na sociedade civil e estes interesses e esta representação – a proteção dos direitos e prerrogativas de seus filiados – tendem a ser atingidos pela decisão nesta Ação⁴.

Há pertinência temática, verificável na constatação da conexão existente entre os fins institucionais e atribuições da UNALE e o conteúdo dos atos normativos impugnados por meio da ação. A defesa de um sistema de proteção da independência dos Poderes Legislativos dos Estados e do Distrito Federal e de garantia da liberdade de definição de seu funcionamento e das regras de eleição das Mesas diretoras faz parte das finalidades e funções da UNALE.

As prerrogativas constitucionais dos Parlamentos e dos parlamentares são uma preocupação recorrente dos deputados e Assembleias filiados à UNALE e das reiteradas discussões no âmbito da entidade e nas mais diversas Assembleias Legislativas. Cuida-se de interesse nacional e assunto público de alta relevância a repercussão, vez que importa a todos conhecer os

⁴ Nosso ordenamento está baseado na jurisprudência como fonte de direito.

limites judiciais que o STF vai atribuir a previsão constitucional da separação de poderes, independência e liberdade das Assembleias Legislativas nas regras de modo e tempo das eleição de suas Mesas.

As ações judiciais quando miram normas jurídicas que digam respeito aos interesses típicos da classe representada pela UNALE – o objeto do controle pretendido nesta ação – fixam a pertinência temática, consoante pacífica jurisprudência do STF (p.e. ADI 3906 e ADI 4426).

Assim, ir em defesa de um sistema de proteção da atividade legiferante, do mandato popular e da separação e harmonia dos poderes é matéria absolutamente pertinente à UNALE.

Estas duas características preliminares em comento – natureza da UNALE e a pertinência temática – fixam a legitimidade da UNALE em apresentar-se através das presentes razões e autorizam o ingresso da entidade representativa dos deputados estaduais na qualidade de *amicus curiae* nesta ADI.

II. O Amicus Curiae

II. 1. Autorizada intervenção de terceiro – legislação, doutrina e jurisprudência

O ordenamento, ante os princípios que o conformam, não permite mais que a jurisdição seja restrita. A eficácia e aplicabilidade das normas constitucionais e legais exigem que a sociedade participe ativamente da interpretação das regras maiores, assim auxiliando na prospecção das normas e dos princípios, destacadamente o da democracia, da igualdade, da separação e harmonia dos Poderes e o da soberania popular.

As decisões judiciais em ações de controle concentrado, outrossim, devem estar o quanto mais legitimadas social e politicamente, neste aspecto ganhando destaque a permissão de participação processual na discussão da constitucionalidade/compatibilidade de atores sociais interessados.

No controle judicial da interpretação e uniformização da aplicação das leis em suas diversas modalidades, convergem relevantes embates políticos, econômicos, sociais, em lidas jurídico-democráticas das mais importantes no país. Portanto, muitas das ações de competência deste E. STF, por óbvio, não se cuidam de simples ações judiciais, afastando-se lucubrações meramente processuais ante a relevância das discussões, temas e direitos confluídos à sede de jurisdição. São disputas que refletem direta e imediatamente no sistema federativo, com implicações aos estados federados e aos seus poderes.

Nas palavras de Carlos Fernando de Souza⁵ a “*intervenção especial de terceiros no processo*”, ou seja, a presença do *amicus curiae* no processo “*não diz tanto respeito à causas ou aos interesses eventuais de parte em jogo em determinada lide, mas, sim, ao próprio exercício da cidadania e à preservação dos princípios e, muito particularmente, à ordem constitucional*” (grifamos).

O instituto do *amicus curiae* é, então, instrumento importante de aperfeiçoamento do controle da constitucionalidade. E a UNALE, por sua representatividade e legitimidade, pode contribuir ao julgamento do desiderato da ação proposta.

Não é outro o entendimento do Supremo Tribunal Federal que, em decisão plenária, dispôs que o *amicus curiae* é “*fator de pluralização e de legitimação do debate constitucional*” (ADI-MC 2321-DF. Relator Min. Celso de Mello), ou de que é “*fator de legitimação social das decisões da Suprema Corte*” pela “*possibilidade de participação formal de entidades e de instituições que efetivamente representem os interesses gerais da coletividade ou que expressem os valores essenciais e relevantes de grupos, classes ou estratos sociais*.” (Ministro Celso de Mello, ADI 2130-3/SC).

5 SOUZA, Carlos Fernando Mathias de. O *amicus curiae* no ordenamento jurídico brasileiro (II), in www.unb.br/fd/colunas, acesso em 24.04.10.

Na esteira decisão do Ministro Gilmar Mendes, na **ADI 2548-PR**, de que com o *amicus curiae* o “*Supremo Tribunal Federal passa a contar com os benefícios decorrentes dos subsídios técnicos, implicações político-jurídicas e elementos de repercussão econômica que possam vir a ser apresentados pelos ‘amigos da Corte’*”. Alertando que *ao cumprir as funções de Corte Constitucional, o Tribunal não pode deixar de exercer a sua competência, especialmente no que se refere à defesa dos direitos fundamentais em face de uma decisão legislativa, sob a alegação de que não dispõe dos mecanismos probatórios adequados para examinar a matéria*”, o STF deve permitir a admissão de *amicus curiae* porque ela “*confere ao processo um colorido diferenciado, emprestando-lhe caráter pluralista e aberto, fundamental para o reconhecimento de direitos e a realização de garantias constitucionais em um Estado Democrático de Direito*”.

No julgamento da **ADPF 187**, também por voto do Ministro Celso de Mello, o STF acabou por delinear a intervenção do *amicus curiae*, que se fundaria em razões que tornam “desejável e útil” a atuação processual na causa do *amicus*.

Por fim, no julgamento da **ADI 4277**, S. Excelência o Min. **Ayres Britto** condensa o entendimento do STF acerca do amigo da corte, de qua A intervenção do *amicus curiae* é “*fator de pluralização do debate constitucional e resposta à questão da legitimidade democrática das decisões do Supremo Tribunal Federal*” porque “*permitiu-se que o Supremo Tribunal Federal dispusesse de todos os elementos necessários à resolução da controvérsia, viabilizando-se, com tal abertura procedimental, a superação da grave questão pertinente à legitimidade democrática das decisões emanadas desta Corte [...] quando no exercício de seu extraordinário poder de efetuar, em abstrato, o controle concentrado de constitucionalidade*” eis que desse modo, passa o STF a exercer “*expressão real e efetiva ao princípio democrático, tudo para que não se instaure, no âmbito do controle normativo abstrato, um indesejável déficit de legitimidade das decisões*

que o Supremo Tribunal Federal profere no exercício, em abstrato, dos poderes inerentes à jurisdição constitucional”.

II. 2. Dos Poderes ao Amicus Curiae

O STF têm construído a jurisprudência no sentido de atribuir faculdades processuais ao assistente, autorizando o *amicus curiae* que foi admitido a apresentar manifestação escrita, através de razões e documentos protocolados nos autos, e também manifestação falada ou sustentação oral, mediante defesa na tribuna no dia do julgamento (vide, *v.g.*, a **ADPF 187**).

À UNALE, portanto, se aceita na condição de *amicus curiae*, com o recebimento do presente pedido, requer-se seja acolhido memorial/manifestação e permitida a defesa oral na sessão de julgamento.

II.3. Prazo de Ingresso

A lei não fixou prazo para o ingresso do *amicus curiae*.

Segundo balizada jurisprudência do STF e da doutrina, até que a ADI esteja pautada no Plenário para seu julgamento de mérito, ou para alguns, até iniciado o seu julgamento⁶, é possível a admissão de ingresso do *amicus curiae* na ação.

Pede-se a aplicação dos entendimentos jurisprudenciais, e como tal declarando-se a pretensão de ingresso da assistente como tempestiva.

III. Manifestação do Terceiro

III. 1. Introdução

⁶ Admitindo a intervenção do *amicus curiae* após a inclusão do processo em pauta e antes de iniciado seu julgamento: No STF a ADI 4395/DF, Rel. Min. Gilmar Mendes, DJe 20/10/2015 e o RE 560900/DF, Rel. Min. Roberto Barroso, DJe 03/05/2016. No STJ o REsp 1117614/PR, Rel. Min. Maria Isabel Gallotti, DJe 10/10/2011.

A UNALE pretende expor perante este STF as razões de sua concordância na matéria constitucional relativa à autonomia dos parlamentos estaduais.

O *amicus curiae* ora postulado em ação em que é parte a filiada Assembleia Legislativa do Estado do Maranhão intenta possibilitar ao Supremo Tribunal visão mais abrangente em relação à questão discutida, de forma a auxiliar a corte a promover a democracia através de um julgamento plural e socialmente integrado.

Como pontos centrais na demanda, na visão do *amicus*, o princípio da simetria e a obrigatoriedade ou não de sua observância, no caso; a autonomia do Estado, por seu Poder Legislativo, para definir a forma de eleição da Mesa Diretora da sua Assembleia Legislativa; o princípio federativo; e a divisão de poderes em âmbito estadual.

III. 2. A Importância e Repercussão da demanda

O *amicus curiae* adere a tese da ré da existência e incidência de direitos e princípios constitucionais que protegem as competências e autonomia nas Assembleias Legislativas e na Câmara Legislativa e que, por conseguinte estabelecem vedações de interferência em matérias interna e de natureza regimental. O *amicus*, com os elementos que traz aos autos, apoia, de modo genérico (sem pretender interferir no direito das partes) e baseado nos princípios constitucionais, a arguição de liberdade e independência dos Parlamentos estaduais, essencial a um federalismo real e não apenas fictício.

No caso, portanto, há repercussão transindividual ou institucional, seja pelo aspecto da “relevância da matéria” (perspectiva qualitativa), seja pelo da “repercussão social da controvérsia” (perspectiva quantitativa).

A solução do presente caso tem repercussão nas 26 Assembleias Legislativas e na Câmara Distrital.

Ademais da inarredável potencialidade de reprodução da solução aqui adotada em inúmeros outros casos e processos, a ação questiona objetos basilares para a ordem constitucional e federativa nacionais, notadamente para o funcionamento dos Parlamentos estaduais, na autonomia de definir os critérios e modo e forma e tempo da eleição de suas Mesas Diretoras. Abrange valores jurídicos fundamentais à ordem constitucional como a harmonia e independência dos poderes, o pacto federativo, a reserva constitucional de jurisdição, dentre outros correlatos.

Neste ponto, necessário fixar a importância da jurisprudência como balizadora do direito. Independentemente da classificação – formal, informal, etc. – e/ou dos efeitos da jurisprudência – se *erga omnes*, vinculantes ou *inter partes* –, é certo que a decisão em ADI é fonte de direito e potencial orientadora de decisões outras, de ações comissivas ou omissões da Administração e dos particulares e até mesmo tem orientado a atividade legislativa – há tendência dos legisladores de valorizarem os precedentes jurisprudenciais.

Aspectos como a relevância, abrangência e interesses e partes envolvidos, como no caso, significam a transcendência da causa objetiva e, com a presença de direito objetivo ou abstrato, alcançam um imensurável segmento social, e o que permite que *amicus curiae* seja admitido.

Não se pretende, diga-se, discutir a razão ou correção das iniciativas contra a Assembleia. A declaração judicial que se pretende é o reconhecimento da inafastável e imperiosa necessidade de se cumprir o ordenamento naquilo que determina que **o Poder Legislativo estadual ostenta liberdade e independência de atuação e de que os sistemas de controles recíprocos não autorizam invasão em matéria com critérios democráticos e *interna corporis*.**

Com a declaração pretendida, se restabelecerá a ordem jurídica prevista de harmonia e, deste modo, fazendo válida e respeitada a integridade das competências, liberdade e prerrogativas das Casas Legislativas.

III. 3. Poder Legislativo: emanção direta do poder soberano do povo

Preceito a ser observado no deslinde é o exposto no art. 1º, parágrafo único, da Constituição Federal, o princípio da soberania popular:

Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.

Dele emana a significação maior e absoluta da soberania do povo e da ligação direta entre os representantes eleitos – os deputados, no caso – e a vontade mesma do Estado nacional.

Os parlamentos e seus membros são a tradução do poder, vez que sua emanção é direta com o povo.

O Legislativo corresponde à sociedade e tem como missão a de preservar liberdades e o próprio estado democrático de direito. Está conformado constitucionalmente como o foro de diálogo entre sociedade e poder.

E em um estado federado a significação dos Parlamentos estaduais para a ordem jurídico-constitucional é ainda mais importante, o que exige um maior grau de proteção e observância das garantias e prerrogativas constitucionalmente atribuídas à essencial função legislativa pelos “representantes diretos do povo”.

Tais prerrogativas expressam-se constitucionalmente também através da autonomia dos Parlamentos, característica federativa que decorre da auto-organização dos entes federados, prevista e autorizada pelo art. 25 da CF/88.

Assim, a forma e o tempo das eleições para a Mesa Diretora das Assembleias, para que reflitam a soberania popular dos mandatos e representação outorgados e, de fato insiram-se no poder de representação popular, são aqueles definidos pela própria Assembleia. Esse um pressuposto inicial e essencial ao deslinde da controvérsia.

III. 4. Separação dos poderes (art. 2º da CF)

Outro dos pressupostos balizadores do deslinde é o disposto no art. 2º da CF que, fixando a base do funcionamento do estado brasileiro, determina que ele será realizado através de funções estatais independentes e harmônicas: o princípio da separação dos poderes:

São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

Esta separação, por força do art. 62, §4º da CF/88, é cláusula pétrea, sequer possível de supressão. Como tal, embora não haja previsão expressa, tanto a doutrina quanto a jurisprudência vêm afirmando que os direitos fundamentais não podem ser restringidos a ponto de esvaziar a proteção assegurada pela Constituição. Então, a inscrição como cláusula pétrea, como direito fundamental à separação dos poderes, erige a condição de direito não restringível e sempre e mais prospectado.

Na separação horizontal dos poderes há entre eles uma posição de igualdade, isenta de hierarquia ou subordinação. Há dependência de um a outro apenas quando exige a constituição em face da necessidade de equilíbrio institucional e a obstar o afastamento da democracia, no uso do conhecido sistema de *checks and balances*. Todos devem zelar para que o exercício dos poderes esteja adequada com a ordem jurídica. Somente com esta observância dos “freios e contrapesos” estará legitimada a própria existência e legitimidade do poder. Pressupõe a validade da interferência de um poder no outro a estrita observância dos ditames legais. Sem eles não há exercício regular de freios e contrapesos, mas interferência indevida e desarmoniosa de um poder no outro.

A harmonia, por sua vez, fixa uma relação entre os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, com ausência de qualquer subordinação ou dependência no que se refere ao exercício de suas funções e na fixação de seu funcionamento interno. Esta harmonia é garantida pelo mecanismo de controle

mútuo entre os Poderes, na consagrada fórmula do *checks and balances*. O modelo de freios e contrapesos fixa a característica de relatividade da independência dos poderes. Por ele, será admissível a interferência de um poder na esfera de atribuição de outro, em tese, para impedir abusos de poder, para propiciar a efetiva harmonia entre os poderes ou para garantir as liberdades e assegurar o pleno exercício das funções específicas. O sistema é acionado e permitido, portanto, quando há inconstitucionalidade ou ilegalidade. Do contrário, a interferência de um poder diretamente sobre o outro é abuso do sistema de *checks and balances* e medida não permitida pelo ordenamento.

*A harmonia entre os poderes verifica-se primeiramente pelas normas de cortesia no trato recíproco e no respeito às prerrogativas e faculdades a que mutuamente todos têm direito*⁷.

Citado por Alexandre de Moraes, de Canotilho e Moreira⁸ trazem lição acerca da lealdade constitucional entre as instituições. Para os autores, para que haja a perpetuidade do estado democrático de direito e que em “um sistema de governo composto por uma pluralidade de órgãos requer necessariamente que o relacionamento entre os vários centros do poder seja pautado por normas de lealdade constitucional (*Verfassungstreue*, na terminologia alemã). A lealdade institucional compreende duas vertentes, uma positiva, outra negativa. A primeira consiste em que os diversos órgãos do poder devem cooperar na medida necessária para realizar os objetivos constitucionais e para permitir o funcionamento do sistema com o mínimo de atritos possíveis. A segunda determina que os titulares dos órgãos do poder devem respeitar-se mutuamente e renunciar a prática da guerrilha institucional, abuso de poder, de retaliação gratuita ou de desconsideração grosseira. Na verdade, nenhuma cooperação constitucional será possível, sem uma deontologia política, fundada no respeito

⁷ SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. 28 ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

⁸ CANOTILHO, J. J. Gomes. MOREIRA, Vital, Os poderes do Presidente da República. Coimbra: Coimbra Editora, 1991, p. 71.

das pessoas e das instituições e num apurado sentido da responsabilidade de Estado (*statesmanship*)”.

O STF, ainda em 1963, por voto da lavra do Min. Cândido Mota, reconhecia o valor fundante da independência das Assembleias Legislativas, tratando-o como um “dogma”, portanto, ponto fundamental, certo, indiscutível e inquestionável da Constituição e da República brasileira:

“O dogma da harmonia e independência dos poderes que vem resistindo aos impactos de tôdas as transformações constitucionais, em nome das garantias necessárias aos direitos de liberdade impõe, nas definições constitucionais, que cada poder fundamental do Estado se mantenha intacto em sua substância e finalidade.

Seja qual fôr a organização constitucional no Estado de direito, o poder de legislar, como o poder de executar as leis, como o de dizer o direito pela bôca dos juizes – é um poder inconfundível, com o seu campo de competência traçado e com sua independência garantida”.

As independência de definir seu funcionamento interno são essenciais a manutenção democrática e do estado de direito e são os elementos garantidores da harmonia e independência dos poderes.

Quando há uma interferência em matéria própria, *interna corporis*, como a da fixação do modo e tempo das eleições à Mesa Diretora, rompe-se o exigido equilíbrio entre os poderes e abre-se a possibilidade de instalar-se “o despotismo, a ditadura, desaguando no próprio arbítrio”.

Não se pode permitir cerceio à independência dos Parlamentos e dos parlamentares estaduais e distritais. O Parlamento estadual deve ser livre das interferências externas, inclusive dos Poderes Executivo e do Judiciário. Deve ostentar capacidade plena para definir as regras de funcionamento e o exercício de suas funções sem constrangimento indevido ou abuso, injustiça ou ilegalidade.

Os poderes são separados pela previsão e garantia da independência e devem se relacionar de modo harmônico.

Para José Afonso da Silva⁹, a aplicação moderna da divisão dos poderes se fundamenta em dois elementos: a especialização funcional e a independência orgânica. No primeiro, cada órgão é especializado no exercício de uma função, que lhe é peculiar (no executivo, por exemplo, executam-se as prescrições legais). No outro, ocorre à aplicação do chamado princípio da não subordinação.

Para o autor (ob. cit., p. 110) a independência referida no art. 2º significa, dentre outros, que *(b) que, no exercício das atribuições que lhes sejam próprias, não precisam os titulares consultar os outros nem necessitam de sua autorização; (c) que, na organização dos respectivos serviços, cada um é livre, observadas apenas as disposições constitucionais e legais; assim (...) às Câmaras do Congresso e aos Tribunais compete elaborar os respectivos regimentos internos, em que se consubstanciam as regras de seu funcionamento, sua organização, direção e polícia (...)*”

E a noção desse princípio fundante de separação é muito antiga, constando da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789, que no art. 16 consagra que “*A sociedade em que não esteja assegurada a garantia dos direitos nem estabelecida a separação dos poderes não tem Constituição*”.

O STF no MS 23.452-1/RJ, relator Min. Celso de Mello já consignou que

O CONTROLE DO PODER CONSTITUI UMA EXIGÊNCIA DE ORDEM POLÍTICO-JURÍDICA ESSENCIAL AO REGIME DEMOCRÁTICO. – O sistema constitucional brasileiro, ao consagrar o princípio da limitação de poderes, teve por objetivo instituir modelo destinado a impedir a formação de instâncias hegemônicas de poder no âmbito do Estado, em ordem a neutralizar, no plano político-jurídico, a possibilidade de dominação institucional de qualquer dos Poderes da República sobre os demais órgãos da soberania nacional.

⁹ SILVA, Jose Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. São Paulo: Malheiros. 2011, p.109.

Estas considerações do Ministro fazem o alerta de que, em casos como desta ação, a recomendação constitucional, em face da independência e harmonia dos poderes, é a da *contenção judicial* e não a do *ativismo judicial* – nas palavras do também Ministro do STF, Luiz Roberto Barroso¹⁰.

Vários estudiosos do direito, da política e da sociologia, no Brasil e no exterior, identificam decisões judiciais ativistas, que mesmo em virtude do dever-ser que se imporia em razão de determinados princípios constitucionais que comandam a relação social, interpretaram a Constituição de modo proativo, expandindo seu sentido e alcance, e, assim, avançaram os limites de cláusulas consagradas, fundantes e mesmo pétreas.

Esta noção de separação de poderes estabelece que as regras de eleição para o Poder Executivo, ou para outros cargos e de órgãos vinculados a outros poderes, não pode ser de observância obrigatória pelo Legislativo.

Este tem sido o entendimento consolidado e longo acerca das regras de eleição do Congresso Nacional, que não se aplica por simetria aos estados-membros em razão de outras normas expressas sobre a autonomia.

Todavia, o referencial de eleição para os proponentes e de suposto critério democrático das ações propostas, esta, inclusive, é o da Câmara dos Deputados que, por sua vez, se inspira na eleição ao cargo de Presidente da República o qual, ao seu turno, é originário de tentativa de controle do Parlamento pelo Executivo em período de exceção democrática, tanto de 1937, como pela Emenda Constitucional de 69. Estas circunstâncias não democráticas e de não reprodução pelos estados-membros do instituto da reeleição às Mesas do Congresso Nacional, hoje expostos no §4º do art. 57 da CF, como anota a jurisprudência do STF, desde muito é constatada.

¹⁰ BARROSO, Luís Roberto. Judicialização, Ativismo Judicial e Legitimidade Democrática. Disponível em <http://www.conjur.com.br/2008-dez-22/judicializacao_ativismo_legitimidade_democratica>.

É conhecida a antiga manifestação da Comissão de Constituição e Justiça do Senado Federal no Parecer 555, de 1998, do senador Lúcio Alcântara. Deliberando a consulta sobre a recondução, para os mesmos cargos das Mesas, em eleição imediatamente subsequente, concluiu, com bases históricas, sociológicas e constitucionais – sem deixar de anotar que regras restritivas devem ser interpretadas igualmente de modo restrito –, que a vedação estava adstrita a recondução do membro da Mesa eleito no primeiro ano da legislatura para o período que se inicia no terceiro ano da legislatura.

Na manifestação referencial, já naquela época, se observava a total distinção das normas e critérios da eleição dos membros das Mesas do Congresso Nacional com as normas de eleição das Mesas dos Parlamentos estaduais.

Identicamente, a jurisprudência sólida do STF, que reconhece as especificidades da eleição das Mesas do Congresso, destaca a autonomia das Assembleias Legislativas e dos estados-membros e retira a simetria como critério verificador da constitucionalidade.

Reporta-se ao critério fixado na REP 1245, em outubro de 1986. Naquela assentada, mesmo ainda sob o regime ditatorial de 1964 e da Emenda de 69, o STF bem definiu que a vedação de reeleição que mirava as regras do Executivo não era critério democrático e, observada a autonomia dos estados, não era de repetição obrigatória. E definiu, na vigência num sistema constitucional que permitiu um governo de exceção democrática, autocrático, centralizado e, de fato, unitário, que se respeitasse a autonomia do estados-membros de definirem, com liberdade e observando suas especificidades sociais e diversidades políticas, de modo plural, os critérios de eleição das Mesas de suas Casas Legislativas, sem as amarras centralizadores e de origem ditatorial do §4º do art. 57.

E assim seguiu-se a democrática e federativa jurisprudência acerca das eleições das Mesas das Assembleias, a partir das ADI 792/RJ, Rel. Min. Moreira Alves e 793/RO, Rel. Min. Carlos Velloso (esta última a primeira a ser julgada), não

aplicando a simetria e deixando a salvo os estados-membros da controvertida regra específica para a escolha dos membros das Mesas do Legislativo Federal: a ADI 2.262-MC, Rel. Min. Nelson Jobim; ADI 2.292-MC, Rel. Min. Nelson Jobim; ADI 2.371-MC, Rel. Min. Moreira Alves; ADI 1.528-MC, Rel. Min. Octavio Gallotti; ADI 1.528 MC, Rel. Min. Ellen Gracie; a ADI 5296, rel. Min. Rosa Weber.

III. 5. Independência – Regras constitucionais estaduais democráticas – Matéria interna corporis e regimental erigida a questão constitucional

É constitucionalmente fundamental que ao Poder Legislativo estadual continue sendo garantida a independência na realização de suas funções estatais.

De modo constitucional-sistêmico, verifica-se que as regras constitucionais estaduais e da Lei Orgânica do Distrito Federal que fixam a forma e tempo da eleição dos membros das Mesas, guardam estrita observância com as disposições da Constituição Federal – especialmente os art. 18, *caput*, art. 25, *caput* e §1º e art. 27, *caput* e §1º e, especialmente, o §3º, assim como o art. 11 do ADCT, que consagram as prerrogativas de independência e liberdade dos Parlamentos. Como expressão da autonomia e garantindo a realização de eleições periódicas, atende estritamente os *standards* democráticos estabelecidos na Constituição.

Expressa o princípio federativo do art. 1º, segundo o qual a República Federativa do Brasil, *é formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito* e do princípio da separação dos poderes, disposto na Constituição Federal no art. 2º, pelo qual *“são Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário”*.

A cláusula histórica, social, constitucional e principiológica da independência orgânica, por exemplo traduzida na capacidade independente de

definir a forma da eleição para a Mesa Diretora, está expressamente colocada na Constituição Federal, no §3º do art. 27:

§ 3º Compete às Assembléias Legislativas dispor sobre seu regimento interno, polícia e serviços administrativos de sua secretaria, e prover os respectivos cargos.

E o caput do art. 11 do ADCT:

Art. 11. Cada Assembléia Legislativa, com poderes constituintes, elaborará a Constituição do Estado, no prazo de um ano, contado da promulgação da Constituição Federal, obedecidos os princípios desta.

A definição da eleição da Mesa Diretora circunscreve-se nesta capacidade constitucional fundante da República federativa brasileira, da conjugação dos dispositivos do art. 2º e do art. 27 da Constituição Federal do art. 11 do ADCT. Destaca-se que a limitação às constituições estaduais circunscreve-se aos princípios.

Ela está replicada nas Cartas estaduais.

Trata-se, pois, de típica matéria exclusiva e *interna corporis*, imune da intervenção judiciária, salvo se presente ilegalidade ou ilicitude (o que não se vislumbra).

E o STF, desde muito, estabelece proteção e imunidade de interferência judiciária (*judicial review*) a matérias próprias, afetas privativa ou exclusivamente ao organismo interno do Poder Legislativo.

“Escapa ao controle do Judiciário, no que concerne a seu mérito, juízo sobre fatos que se reserva, privativamente, à Casa do Congresso Nacional formulá-lo”. (MS 23.388/DF, Rel. Min. NÉRI DA SILVEIRA)

Na hipótese de se concluir não tratar-se a alteração no regramento de eleição da Mesa Diretora da matéria própria da Assembleia Legislativa, importa verificar o quando regulado e objeto da Constituição Estadual

aqui questionado. Desta análise, sob o prisma do federalismo, do estado de direito e da democracia estabelecidos na Constituição Federal, outra conclusão não há, se não a de que as regras da Carta estadual da eleição da Mesa estão estabelecidas absolutamente conforme critérios democráticos: são regras de eleição de um pleito absolutamente democrático, livre e plural. Cumprem o princípio democrático e republicano e encontram-se em consonância ao ordenamento constitucional, bem como a parte final do art. 11 do ADCT, pois, mesmo sendo normas interna corporis, obedecem os princípios da Constituição Federal.

A cada período está mantida a eleição, preservando-se a possibilidade alternância no poder através de eleições periódicas e da participação plural e amplíssima de todos os membros daquela Casa, por seus mais diversos partidos, plataformas e ideologias. Não há regra restritiva, por exemplo, de antiguidade, de sexo, de gênero, de tempo de mandato, de idade, de condição econômica, de ideologia ou outra qualquer. Outro ponto de relevância é o de que fica escolhido, eleito, é a Mesa e não os cargos dela. A escolha é do todo e não de parte e, assim, podem fazer parte da Mesa eleita qualquer deputado ou deputada. Este aspecto do “candidato” eleito ser uma coletividade tem sido anotado desde a REP 1245, pelo menos.

Não se alterou ou suprimiu os eleitores, que continuam os mesmos deputados e deputadas estaduais ou distritais. Não se suprimiu ou diminuiu o quórum a para a declaração dos eleitos, continuando a ser uma eleição majoritária com eleitos por maioria de votantes.

Não se prejudicou regras de transparência ou de publicidade, nem há qualquer evidência ou fato, ou sequer alegação, de que seja norma meramente casuística.

Verifica-se, portanto, que a regra fixada pela Assembleia em nada possui de inconstitucional, ilegal ou ilícita, sendo absolutamente democrática.

No l dimo e constitucional exercício de competência exclusiva de definir a elei o da Mesa, a Assembleia permite a alternância no poder através da previsão de procedimento eleitoral:

1. transparente, através de elei es livres, justas e periódicas;
2. mant m  ntegros os direitos e deveres dos “eleitores” os deputados e as deputadas estaduais sendo uma elei o inclusiva de todos os membros do Parlamento (sufr gio universal);
3. permite que qualquer parlamentar se candidate aos cargos eletivos da Mesa;
4. permite a altern ncia na Mesa e a representatividade proporcional dos partidos e blocos;
5. n o estabelece nenhuma cláusula ou item de preferência ou desequilíbrio, não excluindo e não se estabelecendo regra de distin o, como de raça ou religião, partido, número de mandatos ou idade;
6. o voto dos membros do Parlamento   facultativo, universal, e o sufrágio direto, secreto, periódico, igual, livre e personalíssimo;
7. tanto o sufrágio como a elei o periódica   Mesa, preenchem os *standards* democráticos e permanecem com *status jurídico* de cláusula pétrea, m teria interna corporis e própria da autonomia estadual.

As regras autonomamente definidas, sem ved o constitucional expressa ou interpretativa (vide jurisprudência massiva do STF), respeitam estritamente critérios democráticos e republicanos e o acesso alternado e periódico aos cargos da Mesa   fraqueado a todos os membros do Poder Legislativo.

Sequer o prazo “antecedente” para a realiza o dos pleitos periódicos poderia servir para a argui o de inconstitucionalidade. A fixa o do tempo para a elei o, de modo mais flagrante, diz respeito   organiza o da

Assembleia e ainda mais fortemente afeta às garantias do art. 2º e 27, §3º da CF/88.

A exemplo de outras Assembleias, o prazo antecedente da realização da eleição relaciona-se à conveniência e à oportunidade organizacional e de melhor condução dos trabalhos das Casas.

Como exemplo da regularidade e praxe (apenas para citar alguns, contextualizando não tratar-se de uma exceção), a Assembleia Legislativa do Estado de Goiás¹¹ estabelece uma eleição para a segunda metade da Legislatura que acontece no dia 30 do mês de julho da segunda sessão legislativa; a Assembleia Legislativa do Estado de Mato Grosso¹² sem data definida, prevista a realizar-se no mês de setembro do segundo ano de Legislatura; a Assembleia do Estado do Paraná¹³ no dia 10 de outubro do segundo ano de Legislatura; a Assembleia do Estado de Tocantins¹⁴, também sem data definida, prevista para a primeira quinzena de julho da 2ª Sessão Legislativa; da Assembleia Legislativa do Estado do Acre¹⁵, que realiza sua eleição no mês de dezembro, também sem data definida; e da do Estado do Ceará, que realiza na primeira quinzena do mês de dezembro da segunda Sessão legislativa, também sem dia definido.

Todas estas eleições para o segundo biênio da Legislatura, mesmo as sem data ou dia definidos, são convocadas pelo Presidente da Mesa, que, no exercício de atribuição constitucional administrativa, define juntamente com os demais membros da Mesa o melhor e mais adequado dia. A possibilidade de recondução aos cargos da Mesa (a reeleição) que alguns Estados possuem, em face do amplo e complexo processo democrático, transparente e de controle interno, bem como da composição sempre heterogênea das mesas diretoras (compostas no mais das vezes por deputados de inúmeros e diferentes partidos)

¹¹ Art.15 do RI da ALEGO.

¹² Art. 15 do RI da ALEMT.

¹³ Art. 13 do RI da ALEPR.

¹⁴ Art. 12 do RI da ALETO.

¹⁵ Art. 40, §1º do RI da ALEAC.

não rompe a impessoalidade ou a moralidade, porque são atos transparentes e compartilhados.

As anotadas características das eleições para a Mesa Diretora nos legislativos estaduais confirma o massivo e anterior entendimento do STF de que a matéria não possui índole ou status constitucional, mas de que cuida-se de matéria regimental que foi erigida a item da Constituição.

Essa condição regimental da matéria desde muito é reconhecida pelo STF, como se verifica desde a REP 1245 e da ADI 793/RO. E, também pelo disposto no art. 11 do ADCT, deixa de incidir como norma de observância obrigatória, eis não tratar-se de princípio. Até mesmo a CCJ do Senado, no referencial e mencionado Parecer 555, onde consta

67. Naquela assentada, ocorrida em 1986 [refere-se a rep. 1245], o Pretório Excelso julgou improcedente a representação em questão, rejeitando a tese, de que a referida norma se incluía entre os princípios republicanos essenciais a que os Estados devessem obediência compulsória (...).

68. A importância dessa decisão para o caso de que cuidamos está em que, de acordo com o entendimento da nossa Corte Constitucional, norma que trata da eleição de Mesa de Casa Legislativa, ainda que constitucionalizada, não pode ser considerada como norma decorrente de princípio magno estabelecido, mas, antes, norma regimental elevada ao status constitucional.

Deste modo (e tal circunstância é reconhecida também no julgamento da ADI 6524 pelo Relator Min. Gilmar Mendes, mas também por outros, à exemplo da Min. Rosa Weber e do Min. Luiz Roberto Barroso) a norma inscrita no art. 57, §4º, da Constituição Federal, e as normas inscritas nas constituições estaduais relativas ao tema da eleição das Mesas, não ostentam natureza materialmente constitucional, mas são de conteúdo regimental e interno.

Por não constituir o núcleo normativo ou material (muito menos emanar princípio), a adoção da regra regimental do mencionado §4º é uma mera

faculdade no exercício da autonomia dos Estados membros. Sua característica regimental a exclui de uma repetição obrigatória e não compõe os temas centrais que a hermenêutica sujeita ao princípio da simetria.

O art. 57, § 4º, da CF não constitui princípio estruturante ou regra geral das condições de elegibilidade dos membros das Casas às respectivas Mesas.

Com o julgamento da ADI 6524 o Tribunal não deixou de reconhecer a não obrigatoriedade da reprodução nas constituições estaduais, mas julgou necessário conformar a autonomia dos Estados-membros ao princípio republicano

E elas desincumbem-se exercendo as competências da (i) atividade legislativa *strito sensu*; (ii) sua organização interna e de seus serviços; (ii) de desenvolvimento de atividades de fiscalização; e (iii) das atividades decorrentes das competências sancionatórias.

Na ADI 4425, o Min. Luiz Fux:

“Em suma, parece-me que esta Suprema Corte não pode se arvorar à condição de juiz da robustez do debate parlamentar para além das formas expressamente exigidas pela Constituição Federal. No que excede os limites constitucionais, há que se reconhecer uma espécie de deferência à atuação do Poder Legislativo no campo dos atos formais que se inserem no processo político, dotadas de um valor intrínseco pelo batismo democrático também no que concerne à interpretação da Constituição. É tênue, com efeito, o limite entre a defesa judicial dos valores da Constituição, missão irrenunciável deste Supremo Tribunal Federal por força da própria Carta de 1988 (CF, art. 102, caput), e uma espécie perigosa de supremacia judicial, através da qual esta Corte acabe por negar qualquer voz aos demais poderes políticos na construção do sentido e do alcance das normas constitucionais”.

III. 6. Simetria na competência das regras de eleição das Mesas dos Legislativos

As noções de separação de poderes e de autonomia dos estados-membros que caracterizam a federação brasileira, estabelecem que as regras de reeleição para o Poder Executivo, ou para outros cargos e de órgãos vinculados a

outros poderes, não podem ser de observância obrigatória pelo Legislativo estadual.

Este tem sido o entendimento consolidado e longo acerca das regras de reeleição do Congresso Nacional, que não se aplica por simetria aos estados-membros em razão de outras normas expressas sobre a autonomia. Importante que se diga que a simetria dá-se, no caso, pela fixação das competências, e que a desigualdade na competência atribuída ao ente federado é o que fixaria assimetria. Esse não é o caso, uma vez que a Constituição nos artigos 18, 25 e especialmente no §3º do art. 27, dá à todas as Assembleias Legislativas a mesma competência.

No exercício desta mesma competência autônoma, cada um dos estados-membros define, imune de conceituação de inconstitucionalidade por assimetria, as regras das eleições de suas Mesas. E podem fazê-lo, inclusive, fora do texto constitucional estadual, uma vez que a matéria é de conteúdo regimental e não constitucional.

Todavia, o referencial de eleição para os proponentes e de suposto critério democrático das ações propostas, esta, inclusive, é o da Câmara dos Deputados que, por sua vez, se inspira na eleição ao cargo de Presidente da República o qual, ao seu turno, é originário de tentativa de controle do Parlamento pelo Executivo em período de exceção democrática, tanto de 37, como pela Emenda Constitucional de 69. Estas circunstâncias não democráticas e de não reprodução obrigatória pelos estados do instituto da reeleição às Mesas do Congresso Nacional, hoje expostos no §4º do art. 57 da CF, como anota a jurisprudência do STF, desde muito é constatada.

É conhecida a antiga manifestação da Comissão de Constituição e Justiça do Senado Federal no Parecer 555, de 1998, do senador Lúcio Alcântara. Deliberando a consulta sobre a recondução, para os mesmos cargos das Mesas, em eleição imediatamente subsequente, concluiu, com bases históricas, sociológicas e

constitucionais – sem deixar de anotar que regras restritivas devem ser interpretadas igualmente de modo restrito –, que a vedação estava adstrita a recondução do membro da Mesa eleito no primeiro ano da legislatura para o período que se inicia no terceiro ano da legislatura.

Na manifestação referencial, já naquela época, se observava a total distinção das normas e critérios da eleição dos membros das Mesas do Congresso Nacional com as normas de eleição das Mesas dos Parlamentos estaduais.

Igualmente, a jurisprudência sólida do STF, que reconhece as especificidades da eleição das Mesas do Congresso, destaca a autonomia das Assembleias Legislativas e dos estados-membros e retira a simetria como critério verificador da constitucionalidade.

Reporta-se ao critério fixado na REP 1245, em outubro de 1986. Naquela assentada, ainda sob o regime ditatorial de 1964 e da Emenda de 69, o STF bem definiu que a vedação de reeleição que mirava as regras do Executivo não era critério democrático e, observada a autonomia dos estados, não era de repetição obrigatória. E definiu, mesmo na vigência num sistema constitucional que permitiu um governo de exceção democrática, autocrático, centralizado e, de fato, unitário, que se respeitasse a autonomia do estados-membros de definirem, com liberdade e observando suas especificidades sociais e diversidades políticas, de modo plural, os critérios de eleição das Mesas de suas Casas Legislativas, sem as amarras centralizadores e de origem ditatorial do §4º do art. 57.

E assim seguiu-se a jurisprudência acerca das eleições das Mesas das Assembleias, a partir das ADI 792/RJ e 793/RO, não aplicando a simetria e deixando a salvo os estados-membros da controvertida regra específica para a escolha dos membros das Mesas do Legislativo Federal.

Verifica-se que a exigência de que o Estado adote em sua Constituição regras similares à Constituição Federal – o princípio da simetria – não

é absoluto e para sua aplicação deve ser interpretada a regra que se quer similar juntamente com as demais normas e princípios da Constituição.

Assim, não sendo o Brasil um país unitário e tão pouco não tendo um governo autocrático, mas tendo adotado o *federalismo de três níveis* como forma de organização estatal, deu aos entes estaduais autonomias administrativa (a capacidade de auto-organização de seus órgãos e serviços), legislativa (competência para editar suas constituições e demais leis e normas) e política (a competência para eleger seus representantes).

Esta é uma característica da Constituição de 88, num resgate ampliado de algumas das autonomias federativas previstas na Constituição de 1946, retiradas pelo regime militar na Constituição de 67 e Emenda nº 1, de 1969.

Prevalece, como regra, as autonomias estaduais, como antes defendido.

Como diz o prof. Raul Horta,

“A estrutura federal da Constituição não deprime os poderes estaduais. Ao contrário, os Estados receberam acréscimos consideráveis para projetá-los no seu poder de organização. A Constituição de 1988 não inibiu previamente o poder de organização, cercando-o de numerosas cláusulas restritivas, como fez a Constituição de 1967, expressão do federalismo centralizador” (in, A Constituição Federal e o Poder Constituinte do Estado).

Em voto na ADI 2872, onde se discutia a aplicação do princípio da simetria pelos estados no processo legislativo, o falecido Min. Menezes Direito, completo de razão e coerência histórico-constitucional, anota que

“não se pode deixar a liberdade dos estados-membros limitada no regime federativo quando divergem das regras da Constituição Federal naqueles pontos em que se não configura nenhuma violação de direito público vinculado à realização do ideal social e da organização estatal. De fato (...) ou bem vivamos no estado federal, e com as consequências quase sempre benéficas das diversidades

regionais, ou bem passamos a interpretar a Constituição como Constituição de estado unitário”.

E ressalta, corretamente, o caráter centralizador das competências, anotando o que ele chamou de “*degenerescência progressiva das competências internas*” e que é um elemento próprio das diversas ditaduras e regimes autoritários vividos pelo país, ocasiões em que, como o que se pretende agora, alarga-se a competência da União (que, se aplicada a simetria é quem definirá a forma de eleição dos Legislativos estaduais) e se reduz as competências e liberdades dos estados-membros.

Na mesma ADI 2872 a Min. Cármen Lúcia alertava da necessidade de a federação ser um conceito de verdade, efetivo, que exige a prática, e não um mero formalismo constitucional ou conceitual, ao consignar que

“não basta ter escrito na Constituição, que é uma federação, como já tivemos em algumas ocasiões, em 37, em 67, em 69 e, no entanto, não havia repartição de competências, não havia autonomia dos entes estaduais nem municipais, razão pela qual se tinha o que Paulo Bonavides chamava de ‘federação de opereta’. Então, na verdade, o princípio da simetria não pode coagir em qualquer momento o que está posto no art. 18 da Constituição, que dá cumprimento ao art. 1º no sentido de que a União, os Estados, Distrito Federal e municípios, todos autônomos, ou seja, todos dotados de competência exclusiva”.

A simetria tem o risco de trazer em si esta característica não democrática mencionada pela Ministra, de coação, de força, de centralismo e de verticalização. Aplicada de modo desproporcional ou sem o critério restritivo e apenas para o caso de princípios constitucionais inobservados, não respeita as diversidades, as competências compartilhadas pela autonomia federativa, o pluralismo político e social e as liberdades estaduais. É o que se pretende a ADI, como se observa, nitidamente, das razões, causa de pedir e pedido da presente ação.

A ação presente, portanto, não pretende a observância de uma regra com ordem direta e específica, mas é a tentativa de aplicação transcendente de

princípios constitucionais para vedar a forma de eleição da Mesa Diretora expressamente autorizada na Constituição Estadual.

Dadas as características do sistema de controle de constitucionalidade no Brasil, que na construção das decisões incorporam técnicas de interpretação conforme, transcendência dos motivos e outras, além dos atributos das decisões, com amplíssimos e verticalizados efeitos, aplicar critérios amplos ou deixar de se exigir a “estrita aderência” às decisões do STF em casos de controle difuso, afetará sobremaneira a segurança jurídica, afetando o ordenamento com o desequilíbrio e a instabilidade de todo o sistema normativo e de prestação jurisdicional.

A aplicação irrestrita de “motivos” como o da vaga e genérica noção de “critérios democráticos”, desalinhada ou não levando em conta outros elementos, próprios e igualmente democráticos, ou fazendo referência a tipos diferentes de eleições, de órgãos e de funcionamentos, autonomias e outros, tem a potencialidade grave de afetar todo tipo de eleição e escolha no país, de modo indistinto e, portanto, desigual e inconstitucional.

Assim, não se pode pretender aplicar ou transcender como motivos determinantes algo inespecífico e indistinto, sob pena de alteração das eleições não apenas das Casas Legislativas estaduais, mas também as escolhas das direções do Tribunais de Contas, dos Ministérios Público, das Procuradorias, das Defensorias Públicas, de quase todas as Câmaras de Vereadores e alcançando associações, sindicatos, sociedades e empresas públicas e privadas, agências estatais fundações públicas e privadas e todo o micro sistema constitucional e legal relativo à representação eletiva, que podem igualmente passarem a estar incidindo em inconstitucionalidade pela previsão de reeleição, ou não pela vedação dela.

Se houver o entendimento de existir semelhança entre as Assembleias e o Legislativo federal (e ela se resume ao aspecto *lato senso* de

serem parlamentares e o liame para outros temas do §1º do art. 27), suficiente para aplicar o art. 57 e alterar a forma de funcionamento e escolha das Mesas de órgãos distintos, essa semelhança interpretativa dificilmente não haverá de ser reconhecida para todos os tipos de representações eletivas de todo o Poder Legislativo nacional. Daí que o entendimento abarcará, além das Assembleias e Câmara Legislativa, também todas as Câmaras de Vereadores e fará incidir inconstitucionalidade de regras de eleição em milhares de municípios. Se não pelo julgamento desta ação, pela potencialidade de judicialização nacionalizada de toda e qualquer eleição os parlamentos brasileiros.

A insegurança jurídica severa já vivida pelas mais diversas Assembleias, se multiplicará exponencialmente, afetando o funcionamento de muitas das Câmara de Vereadores.

Esta circunstância de instabilidade, aliás, não passou ao largo do voto do relator no julgamento da ADI 6524, ao alertar que o entendimento poderia trazer insegurança jurídica e com “potencial de atingir expectativas legítimas e não apenas no âmbito das Casas Legislativas do Congresso Nacional, cujas normas regimentais figuram no objeto da presente ADI. Mais que isso, nem seria preciso invocar a transcendência dos fundamentos determinantes, tampouco se valer de grande imaginação, para antever que as razões aqui expendidas podem figurar em ações judiciais propostas com a finalidade de impugnar a formação das Mesas das Assembleias Legislativas e Câmara de Vereadores, dos demais entes federais”.

A simetria e a vinculação à motivos determinantes, portanto, não são (e não podem ser) uma porta aberta, de aplicação indiscriminada, como se pretende. É necessário encontrar e ponderar, além dos poucos aspectos constitucionais que aproximam os poderes legislativos federal e dos estados, os imensos e intransponíveis elementos que os afastam e os fazem diferentes. Exige-se, como se tem arguído, verificar e concluir que as eleições das Mesas

diretoras das Assembleias Legislativas e da Câmara Legislativa não são a mesma coisa, sob qualquer significativo ponto que se veja, que as eleições e reeleições das Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. Sem este exercício leal e isento de preconceções relativamente ao atual modo e tempo de escolha e recondução das Mesas diretoras das Assembleias, certamente haverá o convulsionamento no funcionamento dos parlamentos estaduais e municipais, com a perpetuação de injustiças, de insegurança jurídica, de descontinuidade administrativa e de interferências não autorizadas nas autonomias dos estados-membros.

Ademais, o art. 27 da CF/88, especialmente o §1º, não traz a vinculação ao §4º do art. 57.

Como anotado pelo Min. Gilmar Mendes no voto proferido na ADI 6524, “*o significado e importância que devem ser conferidos ao trecho final do §4º do art. 57 da Constituição Federal [vedada a recondução para o mesmo cargo na eleição imediatamente subsequente] não podem ser superestimados, a ponto de atribuir ao dispositivo um peso normativo que ele não possui, ou, tanto pior, reputar ao dispositivo a capacidade de, por si só, resolver exhaustivamente todo plexo de desafios que a questão coloca*”.

Além disso, em face das grandiosas repercussões de decisões em sede de controle, traz-se a colação o disposto no Código de Processo Civil, que, de modo expresso e adotando sistemática hodierna de funcionamento dos tribunais e da valorização dos precedentes, pede que a atuação dos tribunais, e para que suas jurisprudências sejam expansivas e legítimas (o superlativo da jurisprudência), devam dar-se de modo estável, íntegro e coerente (*caput* do art. 926: *Os tribunais devem uniformizar sua jurisprudência e mantê-la estável, íntegra e coerente*).

Coerência exige que os mesmos princípios que foram aplicados nas decisões continuem sendo para os casos idênticos – com a exclusão dos não idênticos, naturalmente –, na prospecção da isonomia e igualdade.

A integridade obriga a fundamentação dos argumentos de suas decisões de modo integrada ou sistêmica ao conjunto do direito, do ordenamento, numa tentativa de evitar decisões arbitrárias, sazonais ou interpretações volitivas, por exemplo alterando-se consolidada jurisprudência em sede de controle de constitucionalidade apenas pela modificação da composição da Corte ou pela tentativa e regular caso concreto, ou circunstancial.

E, por fim, a estabilidade, que é a exigência de verificação, a ponderação do quanto já decido anteriormente.

Constata-se, pois, que não se pode concluir pela existência de superação dos precedentes, sequer tacitamente, uma vez que não houve discussão conclusiva ou julgamento que implicasse na mudança da concepção acerca do direito de as Assembleias definirem sua forma e tempo de escolha de suas Mesas; não há nenhuma alteração social, política ou econômica nos estados, nenhuma mudança no sistema político ou partidário, significativa e ligada ao tema da escolha e recondução dos membros das Mesas das Assembleias.

Não foi apreciada pelo Supremo Tribunal Federal a aplicabilidade do princípio da simetria em relação às Constituições Estaduais ou Leis Orgânicas Distrital ou Municipais frente ao disposto no art. 57, §4º da Constituição Federal.

IV. Conclusões

De todo o exposto, é de se concluir, em suma, que:

1. as regras do art. 57, §4º da CF/88 são regras regimentais, *interna corporis* da Câmara e do Senado e foram erigidas à norma constitucional, mas não

têm conteúdo material constitucional, por isso não são de repetição obrigatória aos estados-membros e não se aplicando o princípio da simetria;

2. as regras de eleição das Mesas das Constituições Estaduais e da Lei Orgânica do Distrito Federal são, igualmente as do Parlamento Federal, normas *interna corporis*, de índole material regimental e não constitucional;

3. a introdução constitucional de limites na eleição das Mesas do Congresso é oriunda de período ditatorial e visava o controle do Parlamento, aspecto que, por si somente, já estabelece limites na tentativa de interpretação extensiva e cerceadora como a deseja nesta ADI;

4. qualquer iniciativa judicial ou legislativa relativa ao tema deve prospectar a democracia e as liberdades, o que exige, para não haver retrocesso nos processos democráticos no país, que as interpretações ou adoção de intervenção qualquer, para ser constitucional, deve vir em favor da ampliação dos mecanismos de autonomia e diversidade dos estados-membros, e não no cerceio, na tutela centralizadora, como desejado;

5. a autonomia dos estados-membros, princípio fundante da República federativa brasileira, e a fixação de competências iguais a todos eles não estabelece assimetria, mas ao permite o estabelecimento de regras próprias e diversas, amplia a democracia, respeita as autonomias e efetiva a federação;

6. as regras das constituições estaduais e a legislação estadual correlata, regulando matéria regimental das eleições das Mesas, estabelecem pleitos democráticos, livres e plurais e que permitem a alternância periódica na condução das Casas legislativas;

7. o STF não estabeleceu *overruling* na antiga, consolidada e massiva jurisprudência do STF que determina, desde antes da CF/88, a não aplicação

da simetria e a não repetição obrigatória de regras de eleição de Mesa Diretora aos estados-membros;

8. não é razoável (sob o princípio da proporcionalidade) estabelecer amplíssimo grau de insegurança jurídica, descontinuidade administrativa, intervenção em matéria interna e complicações de toda ordem às Assembleias Legislativas e Câmara Distrital, assim como para uma infinidade de Câmaras de Vereadores pelo Brasil a fora;

11. não é razoável ou proporcional a pretensão de verticalização e centralismo na imposição de uma única forma de eleição/reeleição nos Parlamentos do Brasil, baseada no princípio interpretativo;

12. as regras constitucionais estaduais e da Lei Orgânica do Distrito Federal relativamente à eleição da Mesa Diretora dos Parlamentos estaduais e distrital não são inconstitucionais em face da Constituição Federal e a ação deve ser julgada improcedente.

V. Pedidos

De todo o exposto requer-se:

A – A admissão da entidade como *Amicus Curiae* na presente Ação, nos moldes do art. 7º, §2º da Lei 9.868, de 1999, assim recebendo e considerando as presentes razões;

B – A concessão de todos os direitos processuais da integração à lide, notadamente a permissão para que a entidade possa manifestar-se através dos presentes memoriais escritos, bem como em quaisquer atos e audiência na ação;

C – A total aceitação das razões do terceiro no julgamento, dando total improcedência à demandada ADI e, deste modo, como causas determinantes

do acórdão, o reconhecimento da independência das Assembleias Legislativas para organizar a eleição de sua Mesa Diretora.

D – Que a entidade seja intimada de todos os atos processuais adotados, através dos advogados que subscrevem o presente memorial.

Nestes termos, pede o deferimento.

Brasília-DF, 18 de Março de 2024.

ANDRÉ MAIMONI
OAB/DF 29.498

ALBERTO MAIMONI
OAB/DF 21.144

ALVARO MAIMONI
OAB/DF 18.391