

## **Parecer jurídico**

**Autor: Prof. Dr. Ingo Wolfgang Sarlet**

**Ref.: Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 7756, em tramitação no STF.**

**Consulente: Partido Solidariedade**

Trata-se de **PARECER JURÍDICO** a ser juntado aos autos da ação direta de inconstitucionalidade nº 7756, ajuizada pela agremiação política Solidariedade, perante o egrégio Supremo Tribunal Federal (STF), sob a relatoria da ilustre Ministra Cármen Lúcia, na qual se pleiteia a afirmação da seguinte tese: “É inconstitucional a fixação exclusiva de critério de maior idade para desempate em eleições para cargos nas Mesas Diretoras do Legislativo, devendo ser proclamado eleito o candidato com maior número de legislaturas e somente em caso de permanecer o empate, dentre eles, o de idade maior”.

## **Sumário:**

I. OBJETO DO PARECER E QUESITOS FORMULADOS

II. BREVE SÍNTESE DOS FATOS E DO PROCESSO

III. TESES PROPOSTAS E RESPECTIVOS FUNDAMENTOS

IV. RESPOSTAS AOS QUESITOS APRESENTADOS

## **I. OBJETO DO PARECER E QUESITOS FORMULADOS**

Este parecer, cuja redação me foi solicitada pelo Consulente, tem por objeto a análise e resposta aos quesitos a seguir formulados, que aqui tomo a liberdade de transcrever:

A) A ADI nº 7756, em tramitação no STF, preenche os requisitos de conhecimento, notadamente quanto ao seu objeto (norma regimental de Assembleia Legislativa)?

B) Uma vez conhecida a ação, há, de fato, inconstitucionalidade no inciso IV do art. 8º do Regimento Interno da Assembleia Legislativa do Maranhão, com a redação dada pela Resolução Legislativa nº 449/2004, e alterações promovidas pela Resolução Legislativa nº 1.300/2024? Em sendo positiva a resposta, quais seriam os fundamentos ensejadores de eventual procedência da ADI?

C) Em sendo julgada procedente a ação, por haver robustos fundamentos constitucionais para tal, seria possível, como técnica decisória, a adoção da interpretação conforme a Constituição para melhor conformar a controvérsia?

D) Caso seja positiva a resposta ao quesito acima, há espaço exegético, fundamentos e técnica decisória bastantes a solucionar a controvérsia por meio de uma interpretação conforme a Constituição que fixe, no caso, que a idade somente pode servir de critério de desempate dentre os candidatos (a dirigentes da Mesa Diretora da Assembleia Legislativa do Estado do Maranhão) após utilizado o critério de maior número de legislaturas?

## II. BREVE SÍNTESE DOS FATOS E DO PROCESSO

O tema objeto do presente parecer é intrinsecamente ligado ao Estado de Direito, que, na dicção do Ministro Celso de Mello, no emblemático MS nº 24.831 (Pleno, j. 2005), “reflete uma realidade constitucional densa de significação e plena de potencialidade concretizadora dos direitos e das liberdades públicas”. Estado de Direito esse que não corresponde a “uma simples proclamação retórica”, mas, sim, como anota o próprio Ministro Celso de Melo, a uma opção que traz consequências “efetivas no plano de nossa organização política, na esfera das relações institucionais entre os poderes da República e no âmbito da formulação de uma teoria das liberdades públicas e do próprio regime democrático”.

Essa ligação com o Estado de Direito se deve ao fato de que a ação em análise questiona a constitucionalidade do inciso IV do art. 8º do Regimento Interno da Assembleia Legislativa do Estado do Maranhão, com a redação dada pela Resolução Legislativa nº 449/2004, e alterações muito recentes promovidas pela Resolução Legislativa nº 1.300/2024, que disciplina as sessões preparatórias para as eleições da Mesa Diretora, determinando que, em caso de empate no segundo escrutínio, seja proclamado eleito o candidato mais idoso.<sup>1</sup> Transcrevo o dispositivo objeto do meu escrutínio hermenêutico:

“Art. 8º A eleição dos membros da Mesa far-se-á em votação por escrutínio secreto, exigida a maioria absoluta de votos em primeiro turno e maioria simples em segundo turno, presentes a maioria absoluta dos Deputados, observadas as seguintes exigências e formalidades: (Redação da Res. Leg. nº 1.300/2024)

(...)

IV - eleição do candidato mais idoso, em caso de empate;

(...)

VI - a realização de segundo turno, com os dois mais votados para cada cargo, quando no primeiro não for alcançada a maioria absoluta, no prazo de quinze minutos contados do encerramento da primeira votação.

(...)

Art. 77. § 5º Se, na hipótese dos parágrafos anteriores, remanescer, em segundo lugar, mais de um candidato com a mesma votação, qualificar-se-á o mais idoso.”

Configurada estaria, para a agremiação Solidariedade (autora da ADI), ofensa à simetria entre os parlamentos estaduais e os federais (a exemplo da Câmara dos Deputados), uma vez que esses últimos contam, no Regimento Interno de sua Casa Legislativa, com comando disciplinador cuja redação diz que em situações de empate, deve ser proclamado eleito o candidato com mais legislaturas (não o de mais idade). A regra maranhense violaria, assim, o art. 27, §1º da Constituição Federal, *verbis*: “§ 1º Será de quatro anos o mandato dos

---

<sup>1</sup> “Será eleito em primeiro escrutínio o candidato que obtiver a maioria absoluta dos votos, ou, em segundo escrutínio, o mais votado”.

Deputados Estaduais, aplicando-se lhes as regras desta Constituição sobre sistema eleitoral, inviolabilidade, imunidades, remuneração, perda de mandato, licença, impedimentos e incorporação às Forças Armadas”.

Aponta, ainda, ofensa aos princípios da isonomia e da impessoalidade, enxergando, na aprovação do dispositivo questionado, desvio de finalidade. Em xeque também estariam os seguintes princípios: republicano, democrático, razoabilidade e proporcionalidade.

Requer, em sede cautelar, na citada ADI nº 7756, que a Suprema Corte suspenda a eficácia do inciso IV do art. 8º do RI da Assembleia maranhense, com a redação da Resolução Legislativa nº 1.300/2024, promovendo uma interpretação conforme que fixe que a idade somente pode servir de critério de desempate dentre os candidatos após utilizado o critério de maior número de legislaturas. Passo seguinte, que o STF declare a nulidade da proclamação do resultado da eleição para o cargo de presidente da Mesa Diretora da Assembleia para o biênio 2025/2026, ocorrida em 13/11/2024, e, por via de consequência, que seja proclamado eleito o candidato com maior número de legislaturas.

O pedido de mérito é a adoção definitiva das medidas acima descritas. Eis a tese que seria fixada pelo STF a pedido do Solidariedade: “É inconstitucional a fixação exclusiva de critério de maior idade para desempate em eleições para cargos nas Mesas Diretores do Legislativo, devendo ser proclamado eleito o candidato com maior número de legislaturas e somente em caso de permanecer o empate, dentre eles, o de idade maior”.

### III. TESES PROPOSTAS E RESPECTIVOS FUNDAMENTOS

Eis as teses que, em nosso sentir, sustentam a inconstitucionalidade do inciso IV do art. 8º do Regimento Interno da Assembleia maranhense, com a redação da Resolução Legislativa nº 1.300/2024, abrindo caminho para o julgamento procedente da ADI nº 7756, de modo a que se promova uma interpretação conforme que fixe que a idade somente pode servir de

critério de desempate dentre os candidatos após utilizado o critério de maior número de legislaturas, culminando, no caso concreto, com a proclamação da nulidade do resultado da eleição para o cargo de presidente da Mesa Diretora da Assembleia para o biênio 2025/2026, ocorrida em 13/11/2024, sendo proclamado eleito, por via de consequência, o candidato com maior número de legislaturas.

**a. Tese 1: Ofensa ao Princípio constitucional da Impessoalidade (*caput* do art. 37) e desvio de finalidade (com abuso de poder - art. 55. § 1º, CF) – Resultado inconstitucional gerado por uma intenção claramente casuística**

Há, no presente estudo, um substrato fático fundamental ao processo hermenêutico que será descortinado ao longo de todo o presente parecer, razão pela qual tomo a liberdade de trazer à lume as informações que me foram endereçadas pelo ilustre Consulente.

Em junho de 2023, a Assembleia Legislativa do Estado do Maranhão promulgou a Resolução Legislativa nº 1.174/2023, modificando o seu regimento e passando a permitir que a eleição da Mesa Diretora da Casa para o segundo biênio de cada Legislatura pudesse ocorrer “a partir do dia 20 de junho do primeiro ano da Legislatura”.

É dizer, passou a permitir a antecipação das eleições para o segundo biênio com mais de um ano e meio antes do início do mandato, sem qualquer contemporaneidade a este. Fiada nessa mudança, a atual Mesa Diretora convocou a eleição que reconduziria quase todos os seus membros, incluindo a sua Presidente, a ilustre Deputada Iracema Vale.

A Procuradoria-Geral da República, ao tempo na pessoa do doutor Augusto Aras, visualizou a rombuda inconstitucionalidade na iniciativa e ajuizou a ADI nº 7.410.

Quando a ação foi incluída em pauta, a Assembleia pediu a suspensão do julgamento, comprometendo-se, reconhecendo o seu próprio abuso, a anular as eleições realizadas em

contrariedade aos princípios constitucionais e a alterar o Regimento Interno da AL/MA, para estabelecer que as eleições para a Mesa Diretora do segundo biênio somente ocorreriam de forma contemporânea ao início do mandato (na forma da ADI nº 7350).<sup>2</sup> Em razão disso, a ADI nº 7410, manejada pela PGR, foi julgada extinta sem resolução de mérito.

Mas a Assembleia do Maranhão não se conteve. Em seguida (6/11), ela promulgou a Resolução Legislativa nº 1.300/2024, com o inciso IV do art. 8º trazendo como critério de desempate na eleição da Mesa Diretora exclusivamente o da idade mais avançada.

Semana seguinte (13/11), foi realizada a eleição. Concorreram para o cargo de Presidente da Mesa para o segundo biênio da 20ª Legislatura (2025/2027) a atual Presidente, a ilustre Deputada Iracema Vale (base do governo) e o Deputado Othelino Neto (oposição), que já exerceu o cargo de Presidente na Legislatura passada (2019/2023), e que está no exercício de seu quarto mandato consecutivo como Deputado Estadual.

Quem venceu? A própria Presidente, Deputada Iracema Vale, uma das autoras da Resolução Legislativa nº 1.300/2024 e principal beneficiária da sua aplicação uma semana após sua aprovação. E como venceu? Venceu pelo critério de desempate do candidato mais idoso. Eis a transcrição da ata da sessão preparatória de 13/11/2024: “Presidente Deputado Arnaldo Melo declarou que foi considerada eleita a Deputada Iracema Vale pelo critério de desempate do candidato mais idoso”.

---

<sup>2</sup> “1. O STF 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. (...) 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. (...)”.

O resultado da eleição no primeiro e no segundo escrutínios foi um empate com 21 votos para cada candidato. O Presidente da sessão preparatória, aplicando a norma ora impugnada (art. 8º, IV, do RI), já com a redação dada pela Resolução Legislativa nº 1.300/2024, proclamou eleita a Deputada Iracema Vale pelo critério etário.

A situação reclama justa reflexão. A figura do desvio de finalidade (ou mesmo abuso de poder) no processo legislativo (e a alteração regimental no Maranhão é processo legislativo, sim) tem encontrado ressonância nas mais festejadas praças da jurisdição constitucional no mundo. Trata-se de instituto caro às Supremas Cortes, uma vez que confere complexidade e não raramente torna mais desafiador o processo de proteção da Constituição, por não ser tão simples identificar, com clareza, todas as nuances desse tipo de desvio (ou abuso).

Nos Estados Unidos, a Suprema Corte, apreciando os casos *Washington v. Davis* (1976) [426 U.S. 229]<sup>3</sup> e *Village of Arlington Heights v. Metropolitan Housing Development Corp* (1977) [429 U.S. 252]<sup>4</sup>, entendeu ser “necessário provar a intenção ou o objetivo de discriminação racial para demonstrar que houve violação da Cláusula de Igual Proteção”, reconhecendo, assim, a possibilidade de se analisar a constitucionalidade das “intenções” do legislador ao aprovar uma lei, o que torna o desvio de finalidade plenamente sindicável à jurisdição constitucional e, conseqüentemente, apto de correções.

Noutra oportunidade, a mesma Suprema Corte se deparou com a situação de a Assembleia Legislativa do Alabama ter aprovado uma lei que reordenava os limites do município de Tuskegee, excluindo de sua área a grande maioria dos quatrocentos eleitores afro americanos que lá residiam. No caso *Gomillion v. Lightfoot*, foi declarada a inconstitucionalidade da lei. “Leis ordinariamente legais podem tornar-se ilegais quando feitas para a obtenção de fins ilegais”<sup>5</sup>, constou da decisão unânime.

---

<sup>3</sup> Relato em <https://www.oyez.org/cases/1975/74-1492>.

<sup>4</sup> Relato em <https://www.oyez.org/cases/1970-1979/1976>.

<sup>5</sup> Relato em [https://www.oyez.org/cases/1960-1969/1960/1960\\_32](https://www.oyez.org/cases/1960-1969/1960/1960_32).

Há referências, portanto, no plano internacional, da disposição de Cortes Supremas em sindicarem as intenções do legislador para, assim, aferir se no caso concreto houve, ou não, um desvio de finalidade capaz de macular o devido processo legislativo.

No caso presente, quais os fins que motivaram a presidente da Assembleia Legislativa maranhense a aprovar o art. 8º, IV, do Regimento Interno, com a redação dada pela Resolução Legislativa nº 1.300/2024, para, uma semana depois, ver-se diretamente beneficiada pela redação por ela também preparada e sobre ela diretamente aplicável?

Esse questionamento tem encontrado resposta não apenas no plano jurisprudencial, como também no teórico. John Hart Ely - que assessorou o *Chief Justice* Earl Warren - defende a possibilidade de se ingressar na motivação dos atos legislativos. “Em primeiro lugar, existem casos concretos em que uma motivação inconstitucional, mesmo da parte do Legislativo, pode ser constatada com toda plausibilidade; e, em segundo lugar, haverá casos em que um ato que intuitivamente parece inconstitucional só poderá ser apresentado efetivamente como tal com base na teoria da motivação”.

Ele ilustra: “Suponhamos que um sargento da Guarda Nacional precise escolher três membros de seu pelotão, composto por seis homens, para uma tarefa particularmente perigosa de repressão a uma rebelião civil, e acabe por escolher Fulano, Beltrano e Sicrano”. Nesse caso, não haveria inconstitucionalidade caso a escolha tenha se baseado na pontuação mais alta alcançada nas provas de tiro. “Suponhamos, entretanto, que eles foram escolhidos por serem metodistas, ou republicanos, ou por terem ascendência polonesa - ou simplesmente porque o sargento não gostava deles. Nessas circunstâncias, nossa intuição nos diz que Fulano, Beltrano e Sicrano receberam um tratamento que não condiz com a Constituição”, anota John Hart Ely.



O jurista demonstra, em seu didático raciocínio, que a eleição de critérios pode, a depender das razões subjacentes a essa eleição, ser, *per se*, inconstitucional, e que isso não é imune a juízos da jurisdição constitucional em suas Cortes Supremas.

Para Ely, “é preciso perceber o que sugere o exemplo que o mesmo ato do Estado pode ser constitucional ou inconstitucional dependendo dos motivos pelos quais foi efetuado”. Se uma motivação inconstitucional parece ter influenciado de modo significativo a escolha, diz John Hart Ely, “o procedimento foi ilegítimo - negou-se o ‘devido processo legislativo’ - e seu resultado deve ser declarado nulo”.<sup>6</sup>

A situação ocorrida no Estado do Maranhão e ilustrada nesse parecer é digna de instalar um verdadeiro laboratório na jurisdição constitucional acerca do quão fundamental é o papel do STF na manutenção da higidez da Constituição Federal.

No Brasil, esse tipo de engenharia maléfica à República é tratado sob as figuras do desvio de finalidade e do abuso de poder. Não se trata de uma categoria estranha ao Poder Legislativo. Basta lembrar que no art. 55, § 1º, da Constituição Federal, consta ser incompatível com o decoro parlamentar, além dos casos definidos no regimento interno, “o abuso das prerrogativas asseguradas a membro do Congresso Nacional (...)”. Ou seja, o abuso na condução das coisas do poder no âmbito de Casas Legislativas (como é a Assembleia Legislativa do Maranhão) tem advertência expressa no texto constitucional.

Portanto, a produção de normas pode e deve ser examinada à luz da teoria do abuso de poder que, a exemplo da visão mais atual sobre o abuso de direito, constitui uma violação de limites

---

<sup>6</sup> Ely, John Hart. Democracia e desconfiança: uma teoria do controle judicial de constitucionalidade. Tradução Juliana Lemos. Revisão técnica Alonso Reis Freire. Revisão da tradução e texto final Marcelo Brandão Cippola. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2010, p. 183-186.

e um uso indevido ou desviado da autoridade concedida, sem supor intencionalidade ou dano para sua caracterização.”<sup>7</sup>

Trago abaixo excerto de Caio Tácito nesse exato sentido:

“No exercício de suas atribuições e nas matérias a eles afetas os órgãos legislativos, em princípio, gozam de discricionariedade peculiar à função política que desempenham.

Temos, contudo, sustentado a necessidade de temperamento da latitude discricionária do ato do Poder Legislativo, ainda que fundado em competência constitucional e formalmente válido.

O princípio geral de direito de que toda e qualquer competência discricionária tem como limite a observância da finalidade que lhe é própria, embora historicamente vinculado à administrativa, também se compadece, a nosso ver, com a legitimidade da ação do legislador.”<sup>8</sup>

É preciso estar atento ao que tem ocorrido na Assembleia Legislativa do Estado do Maranhão. A Casa, manipulando o seu regimento interno, muito estranhamente havia antecipado, noutra episódio, em mais de um ano e meio, as eleições da Mesa Diretora. Ao tempo, a Procuradoria-Geral da República reagiu e ajuizou, no STF, a ADI nº 7410. A Assembleia recuou, mas apenas estrategicamente. Ela cria, então, uma nova regra que resultaria, segundo os cálculos políticos, na continuidade da atual Presidente. As regras foram alteradas (6/11) e as eleições aconteceram logo na semana seguinte, no dia 13 de novembro de 2024. O critério etário assegurou a manutenção do poder.

Na ADI nº 7410, anterior à atual ADI nº 7756, o então Procurador-Geral da República já denunciava, perante o STF, o que pretendia fazer a Assembleia Legislativa do Maranhão,

---

<sup>7</sup> Nascimento, Rogério José Bento Soares do. Abuso do Poder de Legislar: controle judicial da legislação de urgência no Brasil e na Itália. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004, p.154.

<sup>8</sup> Tácito, Caio. O desvio de poder no controle dos atos administrativos, legislativos e jurisdicionais. Revista Forense nº 320, 1992, p. 4.

por meio de manipulações regimentais inconstitucionais. Sua Excelência anotou o seguinte: “a norma regimental atacada acabou por ensejar a influência do grupo político específico que já se encontra no poder, em evidente afronta aos princípios democrático e republicano, bem como ao interesse público”.

Percebam que quem identificou os graves elementos acima foi a Procuradoria-Geral da República, que, como numa espécie de profecia, vaticinou que era preciso impor à Assembleia Legislativa do Estado do Maranhão os elevados padrões de respeito à Constituição Federal, sob pena de comprometer todo o arranjo normativo dela derivado que se destina a bem cuidar do conjunto de bens protegidos pelo princípio republicano.

Na ADI nº 7410, o Procurador-Geral da República não fez uso de meias palavras para alertar o STF acerca do que estava sendo engendrado na Assembleia Legislativa maranhense. Escreveu Sua Excelência: “A perpetuação na cúpula do Poder Legislativo de determinado grupo político não se coaduna com o princípio republicano, tampouco com o pluralismo político, sendo, desse modo, incompatível com preceitos centrais da Constituição Federal”. E anotou mais:

“(…) a nova disciplina imposta pelo art. 7º do Regimento Interno da AL/MA acaba por lhes conferir, no plano prático, ilegítima vantagem, facilitando sobremaneira a perpetuação no poder de um mesmo grupo político, em desrespeito aos princípios democrático, republicano e do pluralismo político (CF, art. 1º), ao dever de fiscalização e avaliação dos deputados estaduais (CF, art. 70, parágrafo único) e ao princípio da anualidade eleitoral (CF, art. 16)”.

Difícil ser mais contundente: “ilegítima vantagem, facilitando sobremaneira a perpetuação no poder de um mesmo grupo político”. Segundo pontuou o Procurador-Geral da República, “o dispositivo regimental questionado ofende o princípio da impessoalidade, ao favorecer indevidamente determinado grupo político, vulnerando igualmente a moralidade administrativa, notadamente porque a sistemática inaugurada pela norma impugnada exclui

a incidência dos mecanismos de controle da atuação dos integrantes da mesa diretora que porventura almejem a reeleição”.

Foi a forma jurídica de a PGR dizer que toda aquela construção partida da Assembleia Legislativa do Estado do Maranhão era, em verdade, um grande constrangimento às instituições cuja missão é a proteção da Constituição Federal de 1988.

A advocacia-geral da União, pelo Ministro Jorge Messias, ao se manifestar na tão citada ADI nº 7410, também anteviu o que viria a ocorrer posteriormente (como de fato se deu na ADI nº 7756). Sua Excelência anotou: “A forma de composição da Mesa Diretora estabelecida pela norma questionada desborda de uma lógica de funcionamento interno, mostrando-se destoante das balizas constitucionais invocadas como parâmetros de controle”. Além disso, enxergou confrontação aos princípios constitucionais democrático, republicano e do interesse público, pelo fato de a norma regimental permitir “a influência do grupo político que já se encontra no poder”. Mais uma profecia.

A situação ora em exame traz à lembrança a anotação do ministro Ayres Britto, no voto que proferiu no julgamento da ADC nº 12, que, falando dos males brasileiros na vida pública, fez menção à “paroquial fusão do ambiente caseiro com o espaço público. Pra não dizer a confusão mesma entre tomar posse ‘nos’ cargos e tomar posse ‘dos’ cargos”.<sup>9</sup>

Nessa toada, tudo recomenda, em termos de hermenêutica constitucional, um rigoroso escrutínio quanto à possibilidade de ter havido desvio de finalidade (com abuso de poder).

---

<sup>9</sup> ADC nº 12 MC, Rel. Min. Ayres Britto, DJe 01/09/2006.

## **b. Tese 2: A plena sindicabilidade, pelo STF, de normas regimentais cujo conteúdo material dimana diretamente da Constituição Federal**

A ADI nº 7756, cujo substrato factual-jurídico me foi submetido para juízo hermenêutico nesse parecer, questiona o inciso IV do art. 8º do Regimento Interno da Assembleia do Maranhão, com a redação dada pela Resolução Legislativa nº 449/2004, e alterações muito recentes promovidas pela Resolução Legislativa nº 1.300/2024, que disciplina as sessões preparatórias para as eleições da Mesa Diretora, determinando que, em caso de empate no segundo escrutínio, seja proclamado eleito o candidato mais idoso.

A jurisprudência do STF admite o manejo de ação direta de inconstitucionalidade contra normas de resoluções legislativas (ADI nº 5.284, Rel. Min. Gilmar Mendes, DJe 14/03/2023; ADI nº 6.189, Rel. Min. Gilmar Mendes, DJe 23/02/2022; e ADI nº 5.856, Rel. Min. Luiz Fux, DJe 6/03/2020).

A possibilidade decorre de uma construção exegética fina, erguida por muitas vozes do STF, de ontem e de hoje, a exemplo do Ministro Celso de Mello, que, no célebre MS nº 24.831 (j. 2005), pontificou: “Não obstante o caráter político dos atos parlamentares, revela-se legítima a intervenção jurisdicional, sempre que os corpos legislativos ultrapassem os limites delineados pela Constituição ou exerçam as suas atribuições institucionais com ofensa a direitos públicos subjetivos impregnados de qualificação constitucional e titularizados, ou não, por membros do Congresso Nacional”.

Não bastasse, em se tratando de normas regimentais disciplinadoras das eleições da Mesa Diretora de uma Casa Legislativa de um estado-membro, vale lembrar o giro jurisprudencial patrocinado pelo STF no julgamento da ADI nº 6524 (Rel. Min. Gilmar Mendes, j. 2020), quando a Corte evoluiu para consignar que a eleição para a composição da Mesa Diretora do Legislativo (no caso, o Senado Federal), não representa uma mera escolha da administração acerca da direção de um órgão público, ou mesmo um assunto interno. Trata-

se, sim, de um processo eleitoral para a escolha do Chefe de Poder. Portanto, na essência, são regras revestidas de conteúdo materialmente constitucional, com implicação direta na matriz do art. 2º da Constituição Federal (*São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário*).

Para o Ministro Gilmar Mendes, “certas situações, transcorridas em Assembleias Legislativas”, (...) “indicam um uso desvirtuado dessa autonomia organizacional reconhecida pela jurisprudência deste Supremo Tribunal Federal”, sendo necessário que se “procure demarcar parâmetro que de algum modo dificulte que a concessão dessa dupla liberdade de conformação (para o ente federativo e para o Poder Legislativo) descambe em continuísmo personalista na titularidade das funções públicas eletivas”.

A partir daí nasce a contemporânea posição da Suprema Corte que, interpretando a Constituição, em seu papel de guardiã, procura limitar o autogoverno dos entes federados, notadamente para as assembleias legislativas, quanto à permissibilidade de sucessivas e ilimitadas reeleições para os membros das mesas diretoras, aplicando, por simetria, as restrições impostas ao Congresso Nacional.

Na ADI nº 6688, o Ministro Alexandre de Moraes anotou que “os princípios federais extensíveis são normas centrais comuns à União, Estados, Distrito Federal e municípios, de observância obrigatória no exercício do poder de organização do Estado”. Já na ADI nº 7350, de relatoria do Ministro Dias Toffoli, o STF derrubou norma regimental da Assembleia Legislativa do Tocantins que permitia a antecipação desarrazoada da eleição da Mesa Diretora para o segundo biênio, inclusive anulando a eleição que já havia ocorrido para o segundo biênio da atual legislatura (2023/2027).<sup>10</sup>

---

<sup>10</sup> Ainda que não haja disciplinamento constitucional sobre o mandato bienal para os referidos cargos, todas as assembleias legislativas e a Câmara Distrital preveem mandatos de dois anos. A partir das ADI’s 6688, 6698, 6714, 7016, de relatoria do Ministro Gilmar Mendes; ADI’s 6683, 6686, 6687, 6711 e 6718, de relatoria do Ministro Nunes Marques; e ADI’s 6654, 6658, 6699, 6703, de relatoria do Ministro Alexandre de Moraes, passou a ser vedada a reeleição ilimitada de seus membros.

A partir desse virtuoso esboço jurisprudencial, o Supremo tornou remansosa a jurisprudência que admite incursionar no mérito de escolhas feitas pelas Assembleias Legislativas e retratadas em seus regimentos internos, no que diz respeito às eleições das Mesas Diretoras, por entender se tratar de interpretação e concretização do art. 2º da Constituição Federal (Separação dos Poderes), o que faz disparar o dever de guarda da Corte. São muitos os exemplos e as lições deixadas por essa rica jurisprudência:

ADI nº 6683 (Rel. Min. Nunes Marques, j. 2022): “(...) Os postulados constitucionais referentes à democracia e à República, os quais afirmam a alternância de poder e a temporariedade dos mandatos, são normas nucleares, medula do Estado de Direito, e, portanto, de observância obrigatória por Estados, Distrito Federal e Municípios, impondo-se como condicionantes à auto-organização dos entes políticos.”

ADI nº 6654 (redator para acórdão o ministro Gilmar Mendes, j. 2023): “(...) Ainda que observada a relativa autonomia das Casas legislativas estaduais para reger o processo eletivo para Mesa diretora, esse campo jurídico é estreitado por outros princípios constitucionais, que exigem o implemento de mecanismos que impeçam resultados inconstitucionais às deliberações regionais. A afirmação do princípio republicano, no que assentada a alternância de poder e a temporariedade dos mandatos, reconhecida à unanimidade pelo colegiado, impõe o estabelecimento de limite objetivo à reeleição de membros da Mesa.”

ADI nº 7350 (Rel. Min. Dias Toffoli, j. 2024): “(...) 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.”<sup>11</sup>

ADI nº 7180 (Rel. Min. Alexandre de Moraes, j. 2024): Em um sistema republicano não existe poder absoluto, ilimitado, pois isso seria a negativa do próprio Estado de Direito, que vincula a todos – inclusive os exercentes dos poderes estatais – com a exigência de observância das normas constitucionais.

Em suma, a autonomia das Assembleias Legislativas, embora fundamental para a dinâmica do federalismo, não é absoluta. A eleição de suas Mesas Diretoras, por mais que seja um processo interno, encontra limites nos princípios constitucionais que garantem a supremacia da ordem jurídica e a igualdade de todos perante a lei. Há um “estatuto eleitoral mínimo” a ser observado. Daí a plena admissibilidade da ADI nº 7756, de relatoria da Ministra Cármen Lúcia, em tramitação no Supremo Tribunal Federal.

**c. Tese 3: Aprovação (6/11) da Resolução Legislativa nº 1.300/2024, para, uma semana depois (13/11), vê-la aplicada a si mesma, sabendo-se, antecipadamente, do resultado gerado pela sua aplicação na eleição da Mesa Diretora da Assembleia do Maranhão – Violação ao primado da Segurança Jurídica (anualidade eleitoral – art. 16, CF)**

No Direito, o tempo importa. Não se trata de um “indiferente jurídico” (na famosa dicção de Garcia de Enterría).<sup>12</sup> Ele é elemento central do Estado de Direito e se apresenta pela modalidade da segurança jurídica. Hans Kelsen chega a falar em “o tempo como um elemento do Estado”.<sup>13</sup> Cuida-se de peça central à vida civilizada fiada no Direito.

<sup>11</sup> ADI nº 6.685/MA, Rel. Min. Alexandre de Moraes, DJe 5/11/2021; ADI nº 6.707/ES, red. do ac. Min. Gilmar Mendes, DJe 6/12/2021; ADI nº 6.704/GO, Rel. Min. Rosa Weber, DJe 17/11/2021; ADI nº 6.708/DF, Rel. Min. Nunes Marques, DJe de 2/9/2022.

<sup>12</sup> Garcia de Enterría, Eduardo; Fernandez, Tomas Ramon. Curso de Derecho Administrativo. Madri: Civitas, 1997. p. 449.

<sup>13</sup> Kelsen, Hans. Teoria Geral do Direito do Estado. Trad. Luís Carlos borges. SP: Martins Fontes, 98, p. 314.



A Assembleia maranhense promulgou (6/11) a Resolução Legislativa nº 1.300/2024, com o inciso IV do art. 8º trazendo como critério de desempate na eleição da Mesa Diretora única e exclusivamente o da idade mais avançada. Semana seguinte (13/11), foi realizada a eleição. Houve empate. Aplicando o critério que criou, sagrou-se vitoriosa a ilustre Deputada Iracema Valle. É possível conduzir um processo eleitoral dessa forma?

Os comportamentos dos agentes do poder em véspera de eleição têm sido objeto de escrutínio da legislação especial de regência, e também do Supremo Tribunal. Exemplo é a cautelar concedida na ADI nº 7178 (Rel. Min. Alexandre de Moraes, j. 2022), em cujo acórdão constou: “A expansão do gasto público com publicidade institucional às vésperas do pleito eleitoral pode configurar desvio de finalidade no exercício de poder político, com reais possibilidades de influência no pleito eleitoral e perigoso ferimento a liberdade do voto (CF, art. 60, IV, b); ao pluralismo político (CF, art. 1º, V e parágrafo único), ao princípio da igualdade (CF, art. 5º, *caput*) e a moralidade pública (CF, art. 37, *caput*)”.

Há também lições tiradas diretamente do Direito Positivo. No campo penal, por exemplo, cujo bem da vida alcançado é a liberdade individual, o inciso XXXIX do art. 5º da Constituição Federal assevera que “não há crime sem lei anterior que o defina, nem pena sem prévia cominação legal”. O inciso XL, por sua vez, diz: “a lei penal não retroagirá, salvo para beneficiar o réu”. É o respeito ao tempo, como consectário do Estado de Direito (e Constitucional), viabilizador da segurança jurídica e da paz social.

No campo da tributação da propriedade privada, é farta a base constitucional protetiva do tempo. Basta ver as alíneas “a”, “b” e “c” do inciso III do art. 150 da Constituição Federal, que veda à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios cobrar tributos: “a) em relação a fatos geradores ocorridos antes do início da vigência da lei que os houver instituído ou aumentado; b) no mesmo exercício financeiro em que haja sido publicada a lei que os

instituiu ou aumentou; c) antes de decorridos noventa dias da data em que haja sido publicada a lei que os instituiu ou aumentou, observado o disposto na alínea b”.

Se nas esferas penais e tributárias o tempo é condutor de primados jurídicos essenciais, não seria diverso no campo eleitoral. Eis o art. 16 que, dedicado ao processo eleitoral, diz: “A lei que alterar o processo eleitoral entrará em vigor na data de sua publicação, não se aplicando à eleição que ocorra até um ano da data de sua vigência”.

Louvando-me do escólio de Néviton Guedes, tive a oportunidade de anotar que cuida-se de típica regra de especialização, pois mediante tal norma a Constituição converte o princípio geral da segurança jurídica em uma regra especial de segurança jurídica em matéria eleitoral, no sentido de uma regra de não surpresa, que busca preservar o processo eleitoral e a própria democracia de eventuais alterações bruscas e casuísticas.

O STF chegou a reconhecer um direito fundamental à não surpresa no âmbito do processo eleitoral, direito esse que representa tanto uma garantia dos cidadãos em geral, e não apenas do eleitor, mas também do candidato e dos partidos políticos, ademais de garantia de um devido processo eleitoral, estando, na condição de “cláusula pétrea”, protegido até mesmo contra a supressão e erosão por meio do poder de reforma constitucional.<sup>14</sup>

Refiro-me ao julgamento da ADI nº 3685 (j. 2006), de relatoria da Ministra Ellen Gracie, em cujo acórdão ficou consignado que “a utilização da nova regra às eleições gerais que se realizarão a menos de sete meses colide com o princípio da anterioridade eleitoral, disposto no art. 16 da CF, que busca evitar a utilização abusiva ou casuística do processo legislativo como instrumento de manipulação e de deformação do processo eleitoral (ADI 354, Rel. Min. Octavio Gallotti, j. 93)”.

---

<sup>14</sup> Sarlet, Ingo Wolfgang. Curso de Direito Constitucional / Ingo Wolfgang Sarlet, Luiz Guilherme Marinoni, Daniel Mitidiero. São Paulo: Saraivajur, 2022, p. 834.

Segundo a Ministra Ellen Gracie, o art. 16 “representa garantia individual do cidadão-eleitor, detentor originário do poder exercido pelos representantes eleitos e ‘a quem assiste o direito de receber, do Estado, o necessário grau de segurança e de certeza jurídicas contra alterações abruptas das regras inerentes à disputa eleitoral’ (ADI 3.345, Rel. Min. Celso de Mello).”

A conclusão desse julgamento foi a seguinte: “Além de o referido princípio conter, em si mesmo, elementos que o caracterizam como uma garantia fundamental oponível até mesmo à atividade do legislador constituinte derivado, nos termos dos arts. 5º, § 2º, e 60, § 4º, IV, a burla ao que contido no art. 16 ainda afronta os direitos individuais da segurança jurídica (CF, art. 5º, *caput*) e do devido processo legal (CF, art. 5º, LIV)”.

A interpretação constitucional é feita do texto e do contexto. É da alquimia entre a norma escrita e a nova vivida que nasce a hermenêutica capaz de solucionar controvérsias. A Assembleia maranhense promulgou a Resolução Legislativa nº 1.300/2024, com o inciso IV do art. 8º trazendo como critério de desempate na eleição da Mesa Diretora única e exclusivamente o da idade mais avançada. Semana seguinte, foi realizada a eleição. Houve empate. Aplicando o critério que criou, sagrou-se vitoriosa a ilustre Deputada Iracema Valle. Volto a questionar: é possível conduzir um processo eleitoral dessa forma?

Parece-me que não. O tempo, como dito, é uma categoria constitucional diretamente ligada ao Estado de Direito e à segurança jurídica, ambos elementos da identidade constitucional e princípios fundamentais estruturantes, blindados na condição de cláusulas pétreas. Por isso assiste razão à Procuradoria-Geral da República, que, na inicial da ADI nº 7410, advertiu, naquela outra oportunidade, que a concessão de espaço interpretativo absoluto à Assembleia Legislativa do Maranhão pode acarretar a perpetuação de agentes políticos em posições centrais de poder. Nas palavras do ministro Gilmar Mendes, “um continuísmo personalista que expressaria, por conseguinte, um resultado inconstitucional”, razão pela qual também no que diz respeito ao açodamento para aprovação de nova norma disciplinadora do processo eleitoral interno da Assembleia e sua aplicação apenas uma semana após sua aprovação, há

inconstitucionalidade por violação ao art. 16 da Constituição Federal, cujo *telos* é dedicado à proteção das regras do jogo durante o jogo, cuidado esse que não se deu na espécie.

#### **d. Tese 4: Desrespeito ao Princípio da Simetria (art. 27, §1º, CF)**

Deve a Assembleia Legislativa do Maranhão disciplinar a questão do empate na eleição para a Mesa Diretora, à luz do que faz a União Federal, em respeito ao postulado da simetria, constante em vários dispositivos constitucionais, especialmente no art. 27, §1º?

Antes de responder ao questionamento acima, vale indagar como a Assembleia Legislativa do Estado do Maranhão tem tratado o princípio da simetria.

A relação dessa Casa Legislativa com tão importante postulado constitucional tem sido marcada por histórico quadro de animosidade institucional, negligência e por que não falar em desprezo absoluto.

Em 1998, o ministro Carlos Velloso, na ADI nº 1890, concedeu uma cautelar tendo como fundamento o princípio da simetria, diante da sua violação, pela Constituição do Maranhão, no disciplinamento do afastamento do governador de suas funções por crime comum e de responsabilidade.

Também foi a violação ao princípio da simetria que fez o STF julgar procedente a ADI nº 3647 (Rel. Min. Joaquim Barbosa, j. 2007), declarando a inconstitucionalidade do § 5º do art. 59 da Constituição do Maranhão (redação da EC nº 48/2005), por ser dever da Constituição Estadual estabelecer sanção para o afastamento do Governador ou do Vice-Governador do Estado sem a devida licença da Assembleia Legislativa.

Em 2019, na ADI nº 2553, o Ministro Alexandre de Moraes frisou a “impossibilidade de a Constituição Estadual, de forma discricionária, estender o chamado foro por prerrogativa de

função àqueles que não abarcados pelo legislador federal”. Declarou a inconstitucionalidade do art. 81, IV, da Constituição do Estado do Maranhão.

Em 2021, o Procurador-Geral da República havia batido às portas do Supremo Tribunal tendo como antagonista a Assembleia Legislativa do Estado do Maranhão, que, naquela oportunidade, uma vez mais violava a Constituição Federal. Trata-se da ADI nº 6699, em face do art. 29, § 3º, da Constituição maranhense, e do art. 6º do RI da Assembleia, que cuida da eleição para os cargos diretivos da Mesa Diretora da Assembleia.<sup>15</sup>

O grau de inconstitucionalidade era tamanho que o Ministro Alexandre de Moraes, monocraticamente, concedeu uma cautelar para fixar interpretação conforme no sentido de possibilitar uma única recondução sucessiva aos mesmos cargos da Mesa Diretora da Assembleia Legislativa do Maranhão. Havia identificado violação à simetria.

O STF precisa bem conformar a relação da Assembleia Legislativa do Estado do Maranhão com essa determinação constitucional tão fundamental, sem a qual a própria Federação (e a sua indissolubilidade) fica em grave risco.

O princípio da simetria premia a federação, que nada obstante seja marcada pela autonomia dos entes federados, apenas se sustenta se fiada em algum tipo de unidade a partir da União Federal, capaz de gerar a sua potência sobre todos os demais entes e, nesse seu inegável papel de liderança, padronizar apenas alguns processos e procedimentos ínsitos ao funcionamento de todos os Legislativos brasileiros.

Preservando-se a unidade nacional, evita-se discriminações injustificadas entre os entes federativos e garante-se a isonomia na aplicação da lei. A norma impugnada (alteração

---

<sup>15</sup> A ADI nº 6685 foi ajuizada pelo PROS. Nela consta, nas palavras do relator, Ministro Alexandre de Moraes, o seguinte: “Os princípios Republicano e Democrático exigem alternância no Poder, não se admitindo a possibilidade de reeleições sucessivas para os mesmos cargos nas mesas diretoras dos órgãos legislativos, mas apenas uma única reeleição para o mandato subsequente”.

regimental da Assembleia maranhense), ao estabelecer tratamentos distintos para situações similares, viola o princípio da simetria, ainda mais considerando existir consolidada posição do STF no sentido de reconhecer que “o Estado-membro, em tema de processo legislativo, deve observância cogente à sistemática ditada pela Constituição Federal” (ADI nº 2872, redator do acórdão o Ministro Ricardo Lewandowski, j. 2011).

Mesmo historicamente, é de sabença de todos que a construção da Federação brasileira jamais cedeu espaço para uma autonomia absoluta e plena dos entes subnacionais. Ainda que tomemos como referência a Constituição de 1891 (talvez a que deu tratamento mais ortodoxo à questão), não havia, naquele texto, o estabelecimento de um federalismo dual. Como anotou Lêda Boechat Rodrigues, a autonomia dos Estados conheceu limites a partir da ação do STF, que buscou garantir à nova ordem republicana a unidade necessária.<sup>16</sup>

A Constituição de 1988 trouxe, dentre tantos comandos, o art. 25, que concede autonomia político-organizacional aos Estados-membros sob a condicionante “observados os princípios desta Constituição” (reforçado pelo art. 11 do ADCT).

Também há dispositivos que trazem uma certa correspondência estrutural entre União, Estados e Municípios (em que pese a garantia de autonomia dos entes subnacionais constante do art. 18, CF). Esses comandos terminaram agrupados teoricamente em feixes conceituais – princípios constitucionais sensíveis e princípios estabelecidos.<sup>17</sup>

A Constituição estabelece que os “Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição” (art. 25 da CF). A mesma ideia é extraída do art. 11 do ADCT, que delimita a autonomia estadual: “Cada Assembleia Legislativa, com poderes constituintes, elaborará a Constituição do Estado, no prazo de um

<sup>16</sup> Leda Boechat Rodrigues. História do Supremo Tribunal Federal II – defesa do federalismo (1899-1910). Rio de Janeiro, Ed. Civilização Brasileira, 1991, p. 225.

<sup>17</sup> Gilmar Ferreira Mendes. Paulo Gustavo Gonet Branco. Curso de Direito Constitucional. 14ª ed. São Paulo: Saraiva, 2019, p. 922.

ano, contado da promulgação da Constituição Federal, obedecidos os princípios desta”. São conformações, no direito positivo, do que a doutrina caracteriza como princípio da simetria.

Raul Machado Horta identifica, na Constituição Federal, as denominadas “normas centrais”, ou seja, as que consagram a viga mestra do pacto federativo, promovem uma homogeneidade mínima no Estado Federal e precisam ser obrigatoriamente observadas pelos estados-membros e pelos municípios, quando da edição de suas respectivas constituições estaduais e leis orgânicas, sob pena de inconstitucionalidade. Eis:

“As normas centrais da Constituição Federal, participando das características da norma jurídica, designam um conjunto de normas constitucionais vinculadas à organização da forma federal de Estado, com missão de manter e preservar a homogeneidade dentro da pluralidade das pessoas jurídicas, dos entes dotados de soberania na União e de autonomia nos Estados-membros e nos Municípios, que compõem a figura complexa do Estado Federal. As normas centrais não são normas de centralização, como as do Estado Unitário. São normas constitucionais federais que servem aos fins da participação, da coordenação e da autonomia das partes constitutivas do Estado Federal. Distribuem-se em círculos normativos, configurados na Constituição Federal, para ulterior projeção nas Constituições dos Estados.

Nem sempre dispõem de aplicação imediata e automática. Identificam o figurino, o modelo federal, para nele introduzir-se, posteriormente, o constituinte estadual, em sua tarefa de organização do Estado Federado. Não são normas inócuas. A infringência de normas dessa natureza, na Constituição do Estado ou na legislação estadual, gera a sanção da inconstitucionalidade.”<sup>18</sup>

No que diz respeito ao exato tema desse parecer, a Constituição Federal de 1988 estabelece um verdadeiro “Estatuto Parlamentar”, por meio dos artigos 53 a 56, diretamente aplicável

---

<sup>18</sup> Horta, Raul Machado. Normas centrais da Constituição Federal. Revista de Informação Legislativa, Brasília, a. 34, n. 135, p. 176, jul./set. 1997.

aos deputados estaduais por força do disposto no tão citado art. 27, §1º da mesma Constituição. Abaixo, a transcrição desse aludido Estatuto:

“Art. 53. Os Deputados e Senadores são invioláveis, civil e penalmente, por quaisquer de suas opiniões, palavras e votos.

§ 1º Os Deputados e Senadores, desde a expedição do diploma, serão submetidos a julgamento perante o Supremo Tribunal Federal.

§ 2º Desde a expedição do diploma, os membros do Congresso Nacional não poderão ser presos, salvo em flagrante de crime inafiançável. Nesse caso, os autos serão remetidos dentro de vinte e quatro horas à Casa respectiva, para que, pelo voto da maioria de seus membros, resolva sobre a prisão.

§ 3º Recebida a denúncia contra o Senador ou Deputado, por crime ocorrido após a diplomação, o Supremo Tribunal Federal dará ciência à Casa respectiva, que, por iniciativa de partido político nela representado e pelo voto da maioria de seus membros, poderá, até a decisão final, sustar o andamento da ação.

§ 4º O pedido de sustação será apreciado pela Casa respectiva no prazo improrrogável de quarenta e cinco dias do seu recebimento pela Mesa Diretora.

§ 5º A sustação do processo suspende a prescrição, enquanto durar o mandato.

§ 6º Os Deputados e Senadores não serão obrigados a testemunhar sobre informações recebidas ou prestadas em razão do exercício do mandato, nem sobre as pessoas que lhes confiaram ou deles receberam informações.

§ 7º A incorporação às Forças Armadas de Deputados e Senadores, embora militares e ainda que em tempo de guerra, dependerá de prévia licença da Casa respectiva.

§ 8º As imunidades de Deputados ou Senadores subsistirão durante o estado de sítio, só podendo ser suspensas mediante o voto de dois terços dos membros da Casa respectiva, nos casos de atos praticados fora do recinto do Congresso Nacional, que sejam incompatíveis com a execução da medida.

Art. 54. Os Deputados e Senadores não poderão:

I - desde a expedição do diploma:



a) firmar ou manter contrato com pessoa jurídica de direito público, autarquia, empresa pública, sociedade de economia mista ou empresa concessionária de serviço público, salvo quando o contrato obedecer a cláusulas uniformes;

b) aceitar ou exercer cargo, função ou emprego remunerado, inclusive os de que sejam demissíveis "ad nutum", nas entidades constantes da alínea anterior;

II - desde a posse:

a) ser proprietários, controladores ou diretores de empresa que goze de favor decorrente de contrato com pessoa jurídica de direito público, ou nela exercer função remunerada;

b) ocupar cargo ou função de que sejam demissíveis "ad nutum", nas entidades referidas no inciso I, "a";

c) patrocinar causa em que seja interessada qualquer das entidades a que se refere o inciso I, "a";

d) ser titulares de mais de um cargo ou mandato público eletivo.

Art. 55. Perderá o mandato o Deputado ou Senador:

I - que infringir qualquer das proibições estabelecidas no artigo anterior;

II - cujo procedimento for declarado incompatível com o decoro parlamentar;

III - que deixar de comparecer, em cada sessão legislativa, à terça parte das sessões ordinárias da Casa a que pertencer, salvo licença ou missão por esta autorizada;

IV - que perder ou tiver suspensos os direitos políticos;

V - quando o decretar a Justiça Eleitoral, nos casos previstos nesta Constituição;

VI - que sofrer condenação criminal em sentença transitada em julgado.

§ 1º - É incompatível com o decoro parlamentar, além dos casos definidos no regimento interno, o abuso das prerrogativas asseguradas a membro do Congresso Nacional ou a percepção de vantagens indevidas.

§ 2º Nos casos dos incisos I, II e VI, a perda do mandato será decidida pela Câmara dos Deputados ou pelo Senado Federal, por maioria absoluta, mediante provocação da respectiva Mesa ou de partido político representado no Congresso Nacional, assegurada ampla defesa.

§ 3º Nos casos previstos nos incisos III a V, a perda será declarada pela Mesa da Casa respectiva, de ofício ou mediante provocação de qualquer de seus membros, ou de partido político representado no Congresso Nacional, assegurada ampla defesa.

§ 4º A renúncia de parlamentar submetido a processo que vise ou possa levar à perda do mandato, nos termos deste artigo, terá seus efeitos suspensos até as deliberações finais de que tratam os §§ 2º e 3º.

Art. 56. Não perderá o mandato o Deputado ou Senador:

I - investido no cargo de Ministro de Estado, Governador de Território, Secretário de Estado, do Distrito Federal, de Território, de Prefeitura de Capital ou chefe de missão diplomática temporária;

II - licenciado pela respectiva Casa por motivo de doença, ou para tratar, sem remuneração, de interesse particular, desde que, neste caso, o afastamento não ultrapasse cento e vinte dias por sessão legislativa.

§ 1º O suplente será convocado nos casos de vaga, de investidura em funções previstas neste artigo ou de licença superior a cento e vinte dias.

§ 2º Ocorrendo vaga e não havendo suplente, far-se-á eleição para preenchê-la se faltarem mais de quinze meses para o término do mandato.

§ 3º Na hipótese do inciso I, o Deputado ou Senador poderá optar pela remuneração do mandato.”

Acontece que, no Estado do Maranhão, o Regimento Interno da Assembleia Legislativa foi muito recentemente alterado pela Resolução Legislativa nº 1.300, de 05 de novembro de 2024, primeiramente copiando o Regimento Interno da Câmara dos Deputados, *verbis*:

“Art. 7º A eleição dos membros da Mesa far-se-á em votação por escrutínio secreto e pelo sistema eletrônico, exigido maioria absoluta de votos, em primeiro escrutínio, e maioria simples, em segundo escrutínio, presente a maioria absoluta dos Deputados, observadas as seguintes exigências e formalidades:

I - registro, perante a Mesa, individualmente ou por chapa, de candidatos previamente escolhidos pelas bancadas dos Partidos ou Blocos Parlamentares aos cargos que, de acordo com o princípio da representação proporcional, tenham sido distribuídos a esses Partidos ou Blocos Parlamentares;

II - chamada dos Deputados para a votação;

III - realização de segundo escrutínio, com os 2 (dois) mais votados para cada cargo, quando, no primeiro, não se alcançar maioria absoluta;  
IV - eleição do candidato mais idoso, dentre os de maior número de legislaturas, em caso de empate;  
(...)”

Ao reproduzir o inciso IV do art. 7º do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, que prevê a “eleição do candidato mais idoso, dentre os de maior número de legislaturas, em caso de empate” (RI-CD, art. 7º, IV), a Assembleia Legislativa do Estado do Maranhão seletivamente excluiu a parte do meio que estabelecia o critério meritório de mais experiência no mandato de deputado (“dentre os de maior número de legislaturas”), passando a dispor apenas a “eleição do candidato mais idoso, em caso de empate”.

Qual a razão desse decote seletivo? A indagação se justifica exatamente pelo fato de o Regimento Interno da AL/MA, em outras situações, ter reproduzido o mesmo critério da Câmara dos Deputados para desempate em favor do deputado com maior número de legislaturas para escolha do deputado que ocupará determinada função ou atribuição, dentre elas a de presidir a sessão preparatória do início de cada Legislatura e a segunda sessão preparatória para a eleição da Mesa Diretora. Abaixo, transcrições nesse sentido:

“Art. 5º Às nove e trinta horas do dia primeiro de fevereiro do primeiro ano de cada legislatura, os candidatos diplomados Deputados Estaduais reunir-se-ão em sessão preparatória, na sede da Assembleia Legislativa, independentemente de convocação. (Redação dada pela Resolução Legislativa nº 599/2010)

§1º Assumirá a direção dos trabalhos o Deputado reeleito com o maior número de Legislaturas ou na sua ausência, o mais idoso com maior número de Legislaturas. (Redação dada pela Resolução Legislativa nº 910/2018)

(...)

Art. 6º Na segunda sessão preparatória da primeira sessão legislativa de cada Legislatura, às onze e trinta horas do dia primeiro de fevereiro, sempre que possível sob a direção da

Mesa da sessão anterior, realizar-se-á a eleição para Presidente e demais membros da Mesa, para o mandato de dois anos. (Redação dada pelas Resoluções Legislativas nº 599/2010 e 781/2016) § 1º O membro da Mesa da primeira sessão preparatória que seja candidato a qualquer cargo nessa eleição não poderá participar na direção dos trabalhos, assumindo seu lugar o Deputado mais idoso, dentre os de maior número de legislaturas.”

Na ausência do Presidente da Casa e dos naturais sucessores, é o parlamentar com mais mandatos que deve conduzir os trabalhos da Casa, jamais o mais idoso. Eis:

“Art. 15. Aos Vice-Presidentes, segundo sua numeração ordinal, incumbe substituir o Presidente em suas ausências ou impedimentos.

(...)

§2º À hora do início dos trabalhos da sessão, não se achando o Presidente no recinto, será ele substituído, sucessivamente, e na série ordinal, pelos Vice-Presidentes e Secretários, ou finalmente pelo Deputado mais idoso, dentre os de maior número de legislaturas, procedendo-se da mesma forma quando tiver necessidade de deixar a sua cadeira.”

Evitando manipulações paroquiais, a experiência em número de mandatos é o critério a ser adotado em todas as situações em que haja algum tipo de disputa entre deputados na Câmara dos Deputados. Abaixo, o Regimento da Câmara:

“Art. 4º No dia 1º de fevereiro do primeiro ano de cada legislatura, os candidatos diplomados Deputados Federais reunir-se-ão em sessão preparatória, na sede da Câmara dos Deputados. (“Caput” com redação dada pela Resolução nº 19/2012)

§ 1º Assumirá a direção dos trabalhos o último Presidente, se reeleito Deputado, e, na sua falta, o Deputado mais idoso, dentre os de maior número de legislaturas.

Art. 18. Aos Vice-Presidentes, segundo sua numeração ordinal, incumbe substituir o Presidente em suas ausências ou impedimentos.

(...)

§ 2º À hora do início dos trabalhos da sessão, não se achando o Presidente no recinto, será ele substituído, sucessivamente e na série ordinal, pelos Vice-Presidentes, Secretários e Suplentes, ou, finalmente, pelo Deputado mais idoso, dentre os de maior número de legislaturas, procedendo-se da mesma forma quando tiver necessidade de deixar a sua cadeira.

(...)

Art. 30. As Comissões Permanentes que não constituírem Subcomissões Permanentes poderão ser divididas em duas Turmas, excluído o Presidente, ambas sem poder decisório.

§ 1º Presidirá à Turma um Vice-Presidente da Comissão, substituindo-o o membro mais idoso, dentre os de maior número de legislaturas.

(...)

Art. 39. As Comissões terão 1 (um) Presidente e 3 (três) Vice-Presidentes, eleitos por seus pares, com mandato até a posse dos novos componentes eleitos no ano subsequente, vedada a reeleição.

(...)

§ 4º Presidirá a reunião o último Presidente da Comissão, se reeleito Deputado ou se continuar no exercício do mandato, e, na sua falta, o Deputado mais idoso, dentre os de maior número de legislaturas.

(...)

Art. 40. O Presidente será, nos seus impedimentos, substituído por Vice-presidente, na sequência ordinal, e, na ausência deles, pelo membro mais idoso da Comissão, dentre os de maior número de legislaturas.

(...)

Art. 49. As Comissões a que for distribuída uma proposição poderão estudá-la em reunião conjunta, por acordo dos respectivos Presidentes, com um só Relator ou Relator substituto, devendo os trabalhos ser dirigidos pelo Presidente mais idoso dentre os de maior número de legislaturas.”

É bem verdade que o Senado da República traz em seu Regimento Interno o art. 88, §2º, segundo o qual, no caso da eleição da diretoria das comissões, “ocorrendo empate, a eleição

será repetida no dia seguinte; verificando-se novo empate, será considerado eleito o mais idoso”. Cumpre frisar, todavia, que se trata de norma do ano de 1970, em muito anterior à Constituição de 1988 (o Regimento da Câmara é de 1989).

Alterações recentes em regimentos internos de casas legislativas têm cumprido o seu papel de vocalizar a vontade da Constituição. É o caso da recente alteração (maio de 2024) operada pela Câmara Legislativa do Distrito Federal, que traz, no seu art. 10, os seguintes critérios de desempate, sendo eles os seguintes: a - mais legislaturas; b - partido ou bloco com mais deputados; c - maior número de votos nas últimas eleições; d - mais idoso.

Como é possível observar, não é que haja qualquer inconstitucionalidade em, dentre os critérios possíveis, haver o da maior idade. A inconstitucionalidade passa a existir quando tal critério é adotado primeira, única ou exclusivamente, afastando-se, *tout court*, todos os demais possíveis que sabidamente são benfazejos à isonomia e ao republicanismo.

A Constituição Federal estabelece a simetria entre as assembleias legislativas e o Congresso Nacional. Não há espaço hermenêutico para que deputados estaduais tenham prerrogativas diversas daquelas previstas em outro ente federado para os mesmos cargos. Menos ainda podem, todos eles, dispor de prerrogativas diferentes que as dos deputados federais. Nem mesmo as constituições estaduais podem fazê-lo.

A capacidade dos estados de legislarem é derivada da própria Constituição Federal, nela encontrando limites, sejam eles expressos em regras escritas no próprio texto constitucional, sejam eles extraídos dos princípios constitucionais.

O STF vem mais e mais caminhando nesse sentido. Essa mudança é notada por João Trindade, que sobre ela anotou:

“No âmbito do processo legislativo, é firme a posição do Supremo Tribunal Federal no sentido de que “as regras básicas do processo legislativo federal – incluídas as de reserva de iniciativa -, são de absorção compulsória pelos Estados, na medida em que substantivam prisma relevante do princípio sensível da separação e independência dos poderes” (STF, Pleno, ADI 430/DF, Relator Ministro Sepúlveda Pertence, DJ de 01.07.1994).

Pode-se afirmar, assim, que as normas relativas ao processo legislativo federal são verdadeiros princípios extensíveis – isto é, normas delineadas para a União, mas que se aplicam também aos Estados, ao DF e aos Municípios. Segundo a interpretação majoritariamente adotadas, essa aplicação só cede espaço para a autonomia estadual ou municipal quando assim expressamente previsto na CF (por exemplo: art. 27, 4º que atribui à lei – estadual – a definição das regras para a iniciativa popular em âmbito estadual). P. 37

Registra-se recente tendência do STF à valorização (ou endurecimento?) desse princípio, em detrimento (cada vez mais) da autonomia dos Estados-membros. Assim, mesmo em ‘zonas cinzentas’, nas quais se poderia admitir uma certa criatividade estadual, a Corte tem reiteradamente adotado uma obrigação bastante rígida de simetria: assim, por exemplo, em relação ao quórum de PEC na esfera estadual (que se passou a exigir ser igual ao de PEC na esfera federal, 3/5) e às matérias de lei complementar (que o Tribunal passou a entender que não se podem ser ampliadas na esfera estadual).<sup>19</sup>

No caso objeto desse estudo, importa saber que há vários bens da vida tutelados pelo Direito Público cujo acesso, em caso de empate, é desobstruído por meio de critérios que não seja, única e exclusivamente, a idade de quem dele gozará.

A Suprema Corte dá o exemplo. Ela elegeu o critério meritório de antiguidade no cargo de Ministro como regra de desempate em disputa para os cargos de Presidente e Vice-Presidente. Eis a transcrição do seu Regimento Interno:

---

<sup>19</sup> Cavalcante Filho, João Trindade. *Processo Legislativo Constitucional*. SP: Editora JusPodium, 2024, p. 37.

“Art. 12. O Presidente e o Vice-Presidente têm mandato por dois anos, vedada a reeleição para o período imediato.

(...)

§ 4º Está eleito, em primeiro escrutínio, o Ministro que obtiver número de votos superior à metade dos membros do Tribunal.

§ 5º Em segundo escrutínio, concorrerão somente os dois Ministros mais votados no primeiro.

§ 6º Não alcançada, no segundo escrutínio, a maioria a que se refere o §4º, proclamar-se-á eleito, dentre os dois, o mais antigo.”

Já no caso da promoção de juízes, o Estatuto da Magistratura estabelece que, em caso de empate, o juiz mais antigo na carreira tenha precedência (art. 80, § 1º, I, da LOMAN). O critério elege a experiência e o tempo de serviço na magistratura como base para a promoção por antiguidade, conforme previsto pela Constituição.

Mas não é só. O Tribunal Superior Eleitoral dá sinais de que essa possibilidade interpretativa não é esdrúxula. Basta proceder à leitura da Resolução nº 23.724/2023, que apresenta as normas gerais para a realização de concurso público para provimento de cargos efetivos dos Quadros de Pessoal da Justiça Eleitoral.

Tendo que disciplinar a questão do desempate, o que fez o TSE? Contemplou o de “maior idade”, mas não colocando-o como sendo critério único e exclusivo. Ele é o último de uma sequência de possibilidades realizadoras do mérito, do princípio republicano e da isonomia. Após reconhecer a plena validade do Estatuto da Pessoa Idosa<sup>20</sup>, a Resolução aponta como sendo o segundo critério de desempate o “maior tempo de serviço prestado à Justiça Eleitoral”. Abaixo, a transcrição do dispositivo:

---

<sup>20</sup> O Estatuto do Idoso (Lei nº 10.741/2003) estabelece que a idade deve ser o primeiro critério de desempate em concursos públicos, dando preferência ao candidato mais idoso. quando em proteção do idoso, e não puramente de quem tenha idade maior, mas que não seja “pessoa idosa”, nos termos do conceito legal, ou seja, “pessoas com idade igual ou superior a 60 (sessenta) anos” (art. 1º da Lei nº 10.741/2003).



“Art. 27. Para efeito de desempate, serão utilizados, sucessivamente, os seguintes critérios:

- I - pessoa mais idosa, observado o disposto no art. 1º combinado com o art. 27, parágrafo único, ambos da Lei n. 10.741, de 1º de outubro de 2003 - Estatuto da Pessoa Idosa;
- II - maior tempo de serviço prestado à Justiça Eleitoral, na forma do art. 98 da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997;
- III - maior tempo de exercício efetivo da função de jurada ou de jurado, nos termos do disposto no art. 440 do Código de Processo Penal, com a redação conferida pela Lei nº 11.689, de 9 de junho de 2008;
- IV - maior idade.”

Até mesmo o art. 110 do Código Eleitoral (anterior à Constituição de 1988) vem ganhando temperamentos pelo TSE. O dispositivo diz que em caso de empate, haver-se-á por eleito o candidato mais idoso. No AG nº 2845 (j. 2001), relatado pelo ministro Sálvio De Figueiredo, ficou anotado, contudo, que “a jurisprudência da Corte é no sentido de que a regra do art. 110 do Código Eleitoral não se aplica à hipótese de empate entre partidos ou coligações”.

Câmara dos Deputados, STF, Magistratura, Tribunal Superior Eleitoral..., em nenhum desses órgãos (ou Poderes) da União, estipulou-se, exclusivamente, o critério da idade mais avançada como sendo um elemento válido de solução de empates, razão pela qual a Assembleia Legislativa do Maranhão ofende os artigos 25 e 27, §1º da Constituição Federal e o art. 11 do ADCT ao fazê-lo.

Ainda nessa toada e apenas em nível ilustrativo, calha referir a decisão do STF na ADI 4.462/TO, relatoria da Ministra Cármen Lúcia, julgada em 18.08.2016, onde se considerou válida a adoção da idade como critério de desempate, todavia, apenas desde que fossem considerados os critérios antecedentes previstos na legislação estadual, quais sejam, o tempo de serviço na entrância e o tempo de serviço como Magistrado.

**e. Tese 5: Desconsideração, pela Assembleia Legislativa do Estado do Maranhão, com o dever de adotar uma conduta federativa amistosa - Princípio da Lealdade Federativa – Disciplinamento inteiramente contrário ao que tem adotado a União Federal em situações semelhantes (art. 19, II, CF)**

O comportamento da Assembleia Legislativa do Estado do Maranhão, que desafia as regras adotadas pela Câmara dos Deputados, pelo STF, pela Magistratura Nacional e pelo Tribunal Superior Eleitoral diante do mesmo elemento (critério de desempate), para além de macular o princípio da simetria, dá provas de certa deslealdade federativa que há de encontrar resposta na Corte Suprema.

Na condição de princípio fundamental de caráter geral e estruturante, o princípio federativo e a correspondente forma federativa de Estado foram, seguindo a tradição constitucional pretérita, incluídos (de acordo com o inciso I do § 4º do art. 60 da CF) no elenco dos limites materiais ao poder de reforma constitucional, ou seja, das assim designadas “cláusulas pétreas”, o que significa que nem mesmo por uma emenda constitucional aprovada por unanimidade no Congresso Nacional poderá o Estado Federal ser extinto. Com isso, se assegura, de modo particularmente rigoroso, o caráter indissolúvel da Federação, tal como enunciado já no art. 1º da Constituição Federal. A condição de “cláusula pétrea”, ademais, assegura algo além de uma proibição de abolição do instituto (ou instituição) previsto na Constituição, abarcando a proibição até mesmo de medidas restritivas que, embora não venham a suprimir o conteúdo protegido, o afetem em seus elementos essenciais. Por tal razão, eventuais ajustes no esquema federativo, como, por exemplo, na repartição constitucional de competências, não necessariamente implicam ofensa ao princípio federativo e ao Estado Federal, desde que o preservem quanto ao seu conteúdo essencial.<sup>21</sup>

---

<sup>21</sup> Desenvolvemos esse ponto na obra Curso de Direito Constitucional. Ingo Wolfgang Sarlet, Luiz Guilherme Marinoni, Daniel Mitidiero. São Paulo: Saraivajur, 2022, p. 970. p. 877-878.

A Constituição Federal, por sua vez, traz, em seu art. 1º, comando dispondo que essa República é “formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal”. Além da indissolubilidade do pacto federativo, a Constituição estabelece o que vem sendo compreendido como uma espécie de dever de lealdade federativa, aplicável à conduta entre os entes federados e, também, do próprio ente federado consigo mesmo, tal como consta do inciso III do art. 19 da Constituição, que veda “à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios: III - criar distinções entre brasileiros ou preferências entre si.” Essa vedação se vincula à preservação da integridade e do equilíbrio federativo. Qualquer ato discriminatório seria nulo. Parece, portanto, clara a mensagem constitucional: não há espaço para autofagias na federação brasileira, ou seja, um ente não pode sabotar outro ou, ainda pior, se autossabotar.

Na doutrina alemã, vige a chamada *Bundestreue* (princípio da lealdade à Federação ou da fidelidade federativa), ou *Prinzip des bundesfreundlichen Verhaltens* (princípio do comportamento federativo amistoso) ou, por fim, nas palavras de Peter Häberle, *Bundesfreundlich* (conduta favorável à organização federativa).<sup>22</sup>

Conduzindo o seu voto a partir desses conceitos, o ministro Gilmar Mendes, na ADI nº 750, anotou o seguinte:

“O princípio da lealdade à Federação, extraído da própria existência do Estado Federal, do próprio princípio federativo, foi conceituado pelo Tribunal Constitucional Federal alemão (*Bundesverfassungsgericht*) como a obrigação de todas as partes integrantes do pacto federal de atuar de acordo com o espírito do referido pacto e de colaborar com a sua consolidação, protegendo os interesses comuns do conjunto (BVerfGE1,299 315).

Assim, o princípio da lealdade à Federação atua como um dos mecanismos de correção, de alívio das tensões inerentes ao Estado Federal, junto aos que já se encontram expressamente previstos na própria Constituição. Sua presença silenciosa, não escrita, obriga cada parte a

---

<sup>22</sup> Häberle, Peter. El Estado Constitucional, Universidad Nacional Autónoma de México: México, 2001, p. 264.

considerar o interesse das demais e o do conjunto. Transcende o mero respeito formal das regras constitucionais sobre a Federação, porque fomenta uma relação construtiva, amistosa e de colaboração.”

Trata-se de compreensão do federalismo que encontra, na profunda teoria de Konrad Hesse, extraordinária morada. Diz o eminente jurista: “ao conteúdo da ordem estatal-federal da Lei Fundamental pertence, como princípio de Direito Constitucional não-escrito, o mandamento da conduta amistosa federativa – muitas vezes, também qualificado de fidelidade com a federação”. Para Hesse, “a Constituição pede ao estado-total e estados-membros não só correção exterior no cumprimento de seus deveres jurídicos-estatais, mas também a procura constante e a produção de uma conduta federativa boa, amistosa”.<sup>23</sup>

A Constituição brasileira não é diferente. Ao estabelecer compromissos recíprocos aos entes federados, ela fixou o dever de agir de forma leal. A Constituição não é simpática a atitudes isoladas visando demonstrações de poder, pois acredita que personalismos caprichosos exibidos por autoridades locais podem colocar a perder toda a coletividade que, a muito custo, deixou de ser governada por homens e passou a ser governada por instituições guiadas pelas leis. Essa é a vontade de Constituição – valendo-me da conhecida expressão de Konrad Hesse (no original, *wille zur Werfassung*)<sup>24</sup>.

O Tribunal Constitucional Federal alemão atribui ao princípio da conduta federativa amistosa significado para a ordem estatal-federal da Lei Fundamental. Segundo sua concepção, dele deixam desenvolver tanto deveres concretos, adicionais, e passam por cima dos deveres jurídico-constitucionais expressamente normalizados na constituição estatal-federal, dos estados diante da federação, como deveres adicionais da federação diante dos estados, e dele resultam restrições concretas, não só das competências concedidas à

<sup>23</sup> Hesse, Konrad. Elementos de Direito Constitucional da República Federal da Alemanha. Tradução de Dr. Luís Afonso Heck. Sergio Antonio Fabris Editor. Porto Alegre, 1998, p. 212.

<sup>24</sup> Hesse, Konrad. A força normativa da constituição (*Die normative Kraft der Verfassung*); tradução de Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: S. A. Fabris, 1991.

federação e aos estados na Lei Fundamental, mas também do estilo político e do proceder na conduta diante do partícipe.

Vejam que a Alemanha compreende que a manutenção do pacto federativo visa, antes de tudo, mudar estilos políticos. No Brasil, esse dever é ainda mais visível. Violar o princípio da conduta federativa amistosa por meio de um ato de um ente da federação (como se deu com a Assembleia Legislativa do Maranhão) torna esse ato inconstitucional. O princípio da conduta amistosa federativa é, também, na ordem estatal-federal da Lei Fundamental, uma norma constitucional imanente, a qual resulta disto, que essa ordem está fundada sobre complemento e colaboração recíproca entre federação e estados.<sup>25</sup>

Por isso, para além da violação ao princípio constitucional da simetria, o ato regimental emanado da Assembleia Legislativa do Estado do Maranhão, que desafia as regras adotadas pela Câmara dos Deputados, pelo STF, pela Magistratura Nacional e pelo Tribunal Superior Eleitoral diante do mesmo elemento (critério de desempate), dá provas de certa deslealdade federativa que há de encontrar a resposta certa do Supremo Tribunal Federal.

**f. Tese 6: O Princípio Republicano (art. 1º, *caput* da CF) como *telos* a conformar qualquer interpretação acerca do inciso IV do art. 8º do Regimento Interno da Assembleia do Maranhão, com a redação dada pela Resolução Legislativa nº 1.300/2024**

A pergunta que se coloca desde logo é se a Constituição Federal abona a postura da Assembleia Legislativa do Estado do Maranhão retratada pelo inciso IV do art. 8º do Regimento Interno (Resolução Legislativa nº 1.300/2024).

---

<sup>25</sup> Hesse, Konrad. Elementos de Direito Constitucional da República Federal da Alemanha. Tradução de Dr. Luís Afonso Heck. Sergio Antonio Fabris Editor. Porto Alegre, 1998, p. 214.

A resposta é negativa. Isso porque a Constituição Federal contém regras muito claras a respeito da simetria, seja pela interpretação contemporânea que o STF tem feito desse instituto, seja por força dos princípios democrático e republicano que norteiam e densificam a realização dos direitos políticos no país (*caput* do art. 1º da CF).

Quanto à interpretação e a necessidade de concretização constitucional, destaca Hesse:

“A interpretação adequada é aquela que consegue concretizar, de forma excelente, o sentido (Sinn) da proposição normativa dentro das condições reais dominantes numa determinada situação. Em outras palavras, uma mudança das relações fáticas pode – ou deve – provocar mudanças na interpretação da Constituição. Ao mesmo tempo, o sentido da proposição jurídica estabelece o limite da interpretação e, por conseguinte, o limite de qualquer mutação normativa.

A finalidade (*Telos*) de uma proposição constitucional e sua nítida vontade normativa não devem ser sacrificadas em virtude de uma mudança da situação. (...) Uma interpretação construtiva é sempre possível e necessária dentro desses limites. A dinâmica existente na interpretação construtiva constitui condição fundamental da força normativa da Constituição e, por conseguinte, de sua estabilidade. Caso ela venha a faltar, torna-se inevitável, cedo ou tarde, a ruptura da situação jurídica vigente.”<sup>26</sup>

De fato, tudo mostra haver um comportamento indigno ao princípio (fundamental e estruturante!) republicano, abrigado logo no *caput* do art. 1º do texto da Lei Fundamental. Para ilustrar, na ADI nº 6699, que tratou do Maranhão, constou: “[o]s princípios Republicano e Democrático exigem alternância no Poder, não se admitindo a possibilidade de reeleições sucessivas para os mesmos cargos nas mesas diretoras dos órgãos legislativos, mas apenas uma única reeleição para o mandato subsequente”.

---

<sup>26</sup> Hesse, Konrad. A força normativa da Constituição (*Die normative Kraft der Verfassung*); Tradução de Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 1991, p. 23.

Manipulações de comandos dispostos nos regimentos internos das assembleias legislativas os quais, na prática, derivam na própria Constituição Federal, correspondem a práticas inconstitucionais que merecem a repulsa da Suprema Corte, pelo fato de afrontarem o pluralismo político e o princípio republicano. Nesse sentido, colaciono alguns julgados.

A Ministra Cármen Lúcia, na ADI nº 7253 (j. 2023), pontuou que “a interpretação que assegura a máxima efetividade do § 1º do art. 56 c/c o § 1º do art. 27 da Constituição da República e dos princípios da soberania popular, democrático e republicano determina que o prazo previsto na Constituição da República, para convocação de suplente no caso de licença de parlamentar para tratar de interesses particulares, é de observância obrigatória pelos Estados-membros e deve ser adotado pelas respectivas Assembleias Legislativas”. É mais uma demonstração de que as Assembleias não estão desoneradas de, seguindo padrões firmados a partir da União, abraçarem o republicanismo em seus muitos misteres internos quase sempre disciplinados por normas regimentais.

Os exemplos de violação ao princípio republicano pelos entes políticos subnacionais são variados. Na ADPF nº 860 (Rel. Min. Luís Roberto Barroso, j. 2023), o STF entendeu que “o pagamento do chamado ‘salário-esposa’ viola o núcleo dos princípios republicano, da igualdade, da moralidade e da razoabilidade”. Na ADPF nº 889 (Rel. Min. Edson Fachin, j. 2022), disse ser “defeso aos agentes públicos agirem em benefício de pessoas determinadas (princípio da impessoalidade), instituindo tratamentos legais desiguais” (Manaus havia criado uma pensão vitalícia para cônjuges supérstites de ex-vereadores). A ADI nº 4169 (Rel. Min. Luiz Fux, j. 2018) derrubou “o subsídio mensal previsto no artigo 61-A da Constituição de Roraima a quem tenha exercido a completude do mandato de Governador”. Na ADI nº 6685 (Rel. Min. Alexandre de Moraes, j. 2021), afastou-se “reeleições sucessivas para os mesmos cargos nas mesas diretoras dos órgãos legislativos”.<sup>27</sup> Na ADI nº 4169 (Rel. Min.

<sup>27</sup> ADI nº 6721 MC-Ref (Rel. Min. Luís Roberto Barroso, j. 2021): “a possibilidade de reeleição *ad aeternum* dos dirigentes do Poder Legislativo estadual é incompatível com os princípios democrático e republicano”. ADI nº 6674 (Rel. Min. Alexandre de Moraes, j. 2023): “reeleições sucessivas para os mesmos cargos nas mesas diretoras dos órgãos legislativos”. ADI nº 6704 (Rel. Min. Rosa Weber, j. 2021): Constituição do Estado

Luiz Fux, j. 2018), sobre prestação pecuniária mensal e vitalícia a ex-governadores e suas viúvas, constou: “O princípio republicano apresenta conteúdo contrário à prática do patrimonialismo na relação entre os agentes do Estado e a coisa pública, o que se verifica no caso sub examine”.

É enunciado notoriamente consensual que a República passou a ser identificada com a eletividade dos que exercem o governo e a temporariedade dos mandatos, o que revela que ela se aproxima e mesmo se identifica com a própria Democracia e a noção de soberania popular. O que importa para definir um Estado como sendo uma República é a correspondente adoção, expressa ou implícita, de tal forma de governo, bem como a observância das características nucleares da República, isto é, a eletividade, a temporariedade dos mandatos e a responsabilidade dos governantes. Nesse sentido, aliás, lapidar o entendimento da Ministra Cármen Lúcia quando, por ocasião do julgamento da ADPF 871, na qual se discutiu a reeleição para os cargos da Mesa da Câmara Municipal de Campo Grande, pontuou a necessidade de uma reeleitura das normas legislativas internas à luz dos princípios estruturantes da República e da Democracia.

De fato, tais características (eletividade, temporariedade, responsabilidade, uma ordem baseada na liberdade e na igualdade) também se fazem presentes na tradução republicana brasileira desde 1891, mas atingiram sua forma mais plena na atual ordem constitucional, no bojo da qual, importa lembrar, o constituinte delegou ao conjunto dos cidadãos a decisão sobre a forma de governo, de tal sorte que tal opção, veiculada pelo Plebiscito de 1993, atribuiu à República Federativa do Brasil uma base de legitimação reforçada e nunca antes experimentada na história constitucional pátria, tanto é que a absoluta maioria da melhor doutrina a inclui entre os limites materiais à reforma constitucional (cláusulas pétreas).

---

de Goiás (art. 16, § 3º) e Regimento Interno da Assembleia Legislativa do Estado de Goiás (Art. 9º, § 2º). Reelection. ADI nº 6713 (Rel. Min. Edson Fachin, j. 2021): “A aplicação da Constituição Federal às eleições das casas legislativas dos Estados assegura-lhes, nos termos da jurisprudência deste Tribunal, um limitado espaço de autonomia: de um lado, afasta-se o veto absoluto às reeleições, de outro, impõe-se lhes a vedação de sucessivas reconduções”.



Gomes Canotilho pontua que são designados como sendo princípios politicamente conformadores os princípios constitucionais que explicitam as valorações políticas fundamentais do legislador constituinte. Nesses princípios se condensam as opções políticas nucleares e se reflete a ideologia inspiradora da Constituição. Expressando as concepções políticas triunfantes ou dominantes numa assembleia constituinte, os princípios políticos-constitucionais são o cerne político de uma Constituição política, não admitindo que: “(1) sejam reconhecidos como limites do poder de revisão; (2) se revelam os princípios mais diretamente visados no caso de alteração profunda do regime político”.<sup>28</sup>

Para Gomes Canotilho, nesta sede situar-se-ão os princípios definidores da forma de Estado, como “os princípios estruturantes do regime político (princípio do Estado de Direito, princípio-democrático, princípio republicano, princípio pluralista)”.<sup>29</sup>

Dimensões fundamentais do princípio republicano foram devidamente trabalhadas, no plano teórico, pelo Ministro Ricardo Lewandowski, que, reconhecendo o inegável incremento eficaz que ganhou com o advento da Constituição de 1988, anotou:

“O princípio republicano, entre nós, representa a viga mestra do ‘sentimento constitucional (*Verfassungsgefühl*) a que se refere a doutrina alemã, ou seja, de um estado de espírito coletivo que, ‘transcendendo todos os antagonismos e tensões existentes, político-partidárias, econômico-sociais, religiosas ou de outro tipo, integra os detentores e destinatários do poder num marco de uma ordem comunitária obrigatória’. A Constituição, de 1988, com o seu núcleo republicano, derivou de um sentimento de repulsa ao regime de exceção imposto pelos governos militares, bem como de repúdio ao passado histórico de autoritarismo político e de exclusão social, consubstanciando um projeto de

<sup>28</sup> Canotilho, Gomes J. J. Direito Constitucional e Teoria da Constituição. 7ª edição. Almedina, p. 1166.

<sup>29</sup> Canotilho, Gomes J. J. Direito Constitucional e Teoria da Constituição. 7ª edição. Almedina, p. 1166.

desenvolvimento nacional que busca a superação das desigualdades, a efetivação dos direitos fundamentais e a consolidação da democracia”.<sup>30</sup>

Conclui-se que a adoção isolada do critério de maior idade, como eixo de desempates nas eleições da Mesa Diretora da Assembleia Legislativa do Maranhão, sem que haja espaço para a conjugação de outros critérios (como o de mais legislaturas) ofende o princípio republicano, sendo necessário, também por esse fundamento, a declaração de inconstitucionalidade do inciso IV do art. 8º do Regimento Interno da Assembleia do Maranhão, com a redação dada pela Resolução Legislativa nº 449/2004, e alterações muito recentes promovidas pela Resolução Legislativa nº 1.300/2024.

## **g. Tese 7: Violação ao Princípio da Isonomia (*caput* do art. 5º, CF)**

O dispositivo objeto do presente estudo fixa critério etário em detrimento de critério meritório adotado, por exemplo, pela Câmara dos Deputados e até mesmo pela própria Assembleia Legislativa do Maranhão para desempates em outras disputas diversas dos cargos da Mesa Diretora. Ao fazê-lo, fere os arts. 5º, *caput* (Todos são iguais perante a lei), e 19, III (veda à União, aos Estados, ao DF e aos Municípios criar distinções entre brasileiros ou preferências entre si) da Constituição Federal.

Privilegiar apenas o critério etário, especialmente para determinar quem deve ocupar o cargo de Chefe do Poder Legislativo, sem qualquer fator que o justifique, é arbitrário e viola o princípio da igualdade. Segundo o STF, é “inválida a adoção de critérios alheios ao desempenho da função jurisdicional para efeito de aferição da antiguidade do magistrado na progressão e promoção na carreira” (ADI nº 6779).

---

<sup>30</sup> Enrique Ricardo Lewandowski. “Reflexões em torno do Princípio Republicano”. In: Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. Vol. 100. São Paulo: FDUSP, janeiro-dezembro de 2005, p. 197.

Essas artificializações terminam por distorcer o processo eleitoral, comprometendo a isonomia entre os candidatos, que visa garantir que todos os competidores tenham as mesmas condições e oportunidades, sem que fatores externos ou regras manipulativas alterem o equilíbrio da disputa.

A Constituição traz um robusto aparato normativo dedicado a combater todo e qualquer tipo de abuso em processos eleitorais (e é disso que se trata). É preciso resgatar, por meio da interpretação da Constituição Federal ao caso concreto, a isonomia compreendida como paridade de armas, especialmente no ecossistema político.<sup>31</sup>

A violação ao princípio da isonomia, na espécie, criar distorções no ecossistema político que forja a Casa Legislativa, ecossistema esse que simplesmente não existe caso se inviabilize, com pequenos truques regimentais, a permanência das minorias e da oposição que dão significado ao próprio papel a ser exercido por uma Assembleia Legislativa.

O Ministro Celso de Mello, no emblemático MS nº 24.831 (Pleno, j. 2005), observou que “existe, no sistema político-jurídico brasileiro, um verdadeiro estatuto constitucional das minorias parlamentares, cujas prerrogativas” (...) devem ser preservadas pelo Poder Judiciário, “a quem incumbe proclamar o alto significado que assume, para o regime democrático, a essencialidade da proteção jurisdicional a ser dispensada ao direito de oposição, analisado na perspectiva da prática republicana das instituições parlamentares”.

A conclusão de Sua Excelência fez História: “O direito de oposição, especialmente aquele reconhecido às minorias legislativas, para que não se transforme numa promessa constitucional insequente, há de ser aparelhado com instrumentos de atuação que viabilizem a sua prática efetiva e concreta”.

---

<sup>31</sup> Riccardo Guastini. “Defettibilità, Guastini. “Defettibilità, lacune lacune assiologiche, assiologiche, e e interpretazione”. In: Revus: European Constitutionality Review. Vol. 14, 2010, p. 64). interpretazione”. In: Revus: European Constitutionality Review. Vol. 14, 2010, p. 64.

Em conclusão, a violação ao princípio da igualdade (enquanto isonomia) decorre do fato de a Assembleia utilizar a idade como elemento de desequiparação entre as pessoas, o que é vedado pelo princípio e direito fundamental da igualdade (art. 5º, *caput*, CF), salvo se demonstrado que se trata de fundamento razoável para realização de um fim legítimo. A utilização isolada desse critério, sem a conjugação com outros (como o de maior número de legislaturas) termina por esvaziar o núcleo essencial do princípio da isonomia.

**h. Tese 8: Ausência de perspectiva de gênero na iniciativa ou falta de construção de uma discriminação positiva geral, abstrata e extensível a um grupo significativo de mulheres nas eleições de Mesas Diretoras no Legislativo**

Dentre os pedidos de ingresso como *amicus curiae* que me foram remetidos pelo ilustre Consulente, despertou especial atenção aquele formulado pelo Movimento Democrático Brasileiro (MDB), pois ele trouxe um item específico com a seguinte descrição: “Necessário olhar sob perspectiva de gênero. Obstáculo institucional à eleição de mulheres como Presidente de Assembleias. Histórico quadro de subrepresentação, de que decorre o menor número de mandatos. Primeira mulher a presidir a Assembleia do Maranhão”.

Informa o MDB, que a Deputada Iracema Valle é a primeira mulher a presidir a Assembleia maranhense, logo, a procedência da ADI nº 7756 implicaria num “verdadeiro retrocesso na incansável luta civilizatória que os atores democráticos travam para alcançar uma maior representatividade feminina na esfera política”. A explicação jurídica dada pelo MDB é a seguinte: “como o Brasil sofre de baixíssima representação feminina nos cargos eletivos, por óbvio que os homens sempre terão mais mandatos, em detrimento das mulheres”.

Ora, se realmente fosse a perspectiva de gênero um móvel digno de consideração por parte da Presidente Iracema Valle, Sua Excelência poderia ter inserido esse justo *discrímen* como sendo um dos elementos solucionadores de eventuais desempates na corrida rumo à

Presidência da Mesa Diretora da Assembleia Legislativa do Maranhão. Mas não. O elemento da idade, nada obstante resolva sua própria situação (tornando-a Presidente) não se estende, - tal como exige o princípio da isonomia - a qualquer outra mulher, não podendo se dizer que um critério, por beneficiar, casuisticamente, uma mulher, contribua nas jornadas de todas as mulheres em suas justas (e constitucionalmente exigidas) buscas por inserção nos espaços de poder.

O Preâmbulo da Constituição de 1988 afirma ser a justiça um dos “valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos”. O trecho dá razão a Peter Häberle, quando apontou que o Estado Constitucional necessita, para a sua consolidação, de “fontes racionais e emocionais de consenso”.<sup>32</sup> Tratando dos preâmbulos constitucionais, Häberle sustenta que eles integram a análise do que denomina “constituição como cultura”.<sup>33</sup>

Já os incisos I e IV do art. 3º apontam como objetivos fundamentais construir uma sociedade livre, justa e solidária, promovendo o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

Quando a Constituição afirma, no inciso I do art. 5º, que “homens e mulheres são iguais em direitos e obrigações”, ela não encerra a redação do dispositivo aí. Em seguida vem “nos termos desta Constituição”. E quais termos são esses?

São, por exemplo, os termos do inciso XLI do art. 5º, que diz que “a lei punirá qualquer discriminação atentatória dos direitos e liberdades fundamentais”.

Ou os termos pelos quais se garante aos presos o respeito à integridade física e moral (art. 5º, XLIX), assegurando-se, só às presidiárias mulheres, – num reconhecimento de distinções

---

<sup>32</sup> Häberle, Peter. *Constituição e Cultura*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

<sup>33</sup> Häberle, Peter. *Constituição ‘da cultura’ e constituição ‘como cultura’: um projeto científico para o Brasil*. Direito público. Instituto Brasiliense de Direito Público (IDP), v. 13, nº 72, p. 9-32, nov./dez. 2016.

a serem normativamente equacionadas – “condições para que possam permanecer com seus filhos durante o período de amamentação” (art. 5º, L).

São ainda aqueles constantes do fato de o inciso XIX do art. 5º assegurar a “licença-paternidade, nos termos fixados em lei”, mas, ao tratar especificamente das mulheres (inciso XVIII), fazê-lo em maior extensão, garantindo “licença à gestante, sem prejuízo do emprego e do salário, com a duração de cento e vinte dias”.

Em quais outros termos a Constituição promove a isonomia (*tratando os desiguais desigualmente*) entre homens e mulheres? Inserindo, dentre os direitos sociais previstos no art. 6º, um direito destinado exclusivamente a elas: “a proteção à maternidade”.

Essas distinções, realizadoras da autonomia e destruidoras de subalternidades artificialmente estabelecidas, não poderiam deixar de alcançar o mercado de trabalho. Segundo o inciso XX do art. 7º, constitui direito constitucional fundamental a “proteção do mercado de trabalho da mulher, mediante incentivos específicos, nos termos da lei”.

Cuida-se de um consistente plexo de salvaguardas constitucionalmente asseguradas às mulheres e que tem encontrado boa guarida na exegese emancipadora do STF.

Nesse sentido, vale a lembrança do RHC nº 133.043 (2ª Turma), no qual a Ministra Cármen Lúcia, anotou o seguinte: “Comportamentos contrários à lei penal, notadamente quando exercidos com violência contra a mulher, devido à expressiva ofensividade, periculosidade social, reprovabilidade do comportamento e lesão jurídica causada, perdem a característica da bagatela e devem submeter-se ao direito penal”.

Noutra oportunidade, a Ministra Cármen Lúcia, votando na ADI nº 5220, reputou constitucional “o cômputo do período de licença à gestante no período do estágio probatório da servidora pública pelo imperativo da máxima efetividade dos direitos fundamentais”.

Recentemente, o STF julgou procedente a ADPF nº 1107 (Rel. Min. Cármen Lúcia, j. 2024), para i) conferir interpretação conforme à Constituição à expressão “elementos alheios aos fatos objeto de apuração” posta no art. 400-A do Código de Processo Penal, para excluir a possibilidade de invocação, pelas partes ou procuradores, de elementos referentes à vivência sexual pregressa da vítima ou ao seu modo de vida em audiência de instrução e julgamento de crimes contra a dignidade sexual e de violência contra a mulher, sob pena de nulidade do ato ou do julgamento, nos termos dos arts. 563 a 573 do CPP; ii) fica vedado o reconhecimento da nulidade referida no item anterior na hipótese de a defesa invocar o modo de vida da vítima ou a questionar quanto a vivência sexual pregressa com essa finalidade, considerando a impossibilidade do acusado se beneficiar da própria torpeza; iii) conferir interpretação conforme ao art. 59 do Código Penal, para assentar ser vedado ao magistrado, na fixação da pena em crimes sexuais, valorar a vida sexual pregressa da vítima ou seu modo de vida e iv) assentar ser dever do magistrado julgador atuar no sentido de impedir essa prática inconstitucional, sob pena de responsabilização civil, administrativa e penal”.

Ou seja, o Supremo tem, pela sua jurisprudência, retirado parte dos muitos obstáculos lançados nos caminhos emancipatórios das mulheres, fazendo valer a máxima de Ruth Bader Ginsburg, que compôs a Suprema Corte dos Estados Unidos e, certa feita, anotou: “O que um juiz deve levar em conta não é a temperatura do dia, mas o clima de uma era”.<sup>34</sup>

Mas de modo algum essa virtuosa construção exegética ganhou, da Assembleia Legislativa do Maranhão, qualquer demonstração de apreço, pois nada obstante a criação casuística do critério etário tenha de fato pavimentado a manutenção do poder da Deputada Iracema Valle, esse critério não é extensível, automaticamente, a outros grupos de mulheres, mas apenas a ela, Deputada Iracema, não contribuindo, assim, para oferecer uma perspectiva de gênero ou

---

<sup>34</sup> Hunt, Helena. *Ruth Bader Ginsburg in her own words*. Agate publishing, 2019.

mesmo uma discriminação positiva capaz de atenuar os graves obstáculos artificialmente lançados na jornada feminina para acesso aos espaços de poder.

Por tudo isso parece-me pouco elaborada a construção teórica apresentada nos autos da ADI nº 7756 pelo MDB nesse aspecto em particular, não devendo prosperar. Ademais, seria louvável que para o futuro e com efetiva consideração para todas as mulheres da perspectiva de gênero, fosse encaminhada, em nível legislativo e observadas as exigências da simetria, um ajuste nos critérios de desempate.

**i. Tese 9: Adequação da técnica decisória da interpretação conforme (parágrafo único do art. 28 da Lei nº 9.868/99)**

O pedido formulado, em sede cautelar, na ADI nº 7756, é o de que a Suprema Corte suspenda a eficácia do inciso IV do art. 8º do RI da Assembleia maranhense, com a redação da Resolução Legislativa nº 1.300/2024, promovendo uma interpretação conforme que fixe que a idade somente pode servir de critério de desempate dentre os candidatos após utilizado o critério de maior número de legislaturas. Passo seguinte, que o STF declare a nulidade da proclamação do resultado da eleição para o cargo de presidente da Mesa Diretora da Assembleia para o biênio 2025/2026, ocorrida em 13/11/2024, e, por via de consequência, que seja proclamado eleito o candidato com maior número de legislaturas. O pedido de mérito é a adoção definitiva dessas medidas.<sup>35</sup>

Talvez por essa razão, o ilustre Consulente me questiona se, em sendo julgada procedente a ação, seria possível, como técnica decisória, a adoção da interpretação conforme a Constituição fixando, no caso, que a idade somente pode servir de critério de desempate

---

<sup>35</sup> Tese pleiteada: “É inconstitucional a fixação exclusiva de critério de maior idade para desempate em eleições para cargos nas Mesas Diretores do Legislativo, devendo ser proclamado eleito o candidato com maior número de legislaturas e somente em caso de permanecer o empate, dentre eles, o de idade maior”.



dentre os candidatos após utilizado o critério de maior número de legislaturas. Estou plenamente convencido de que sim.

Um dos pontos centrais dessa conclusão decorre do fato de o STF, quando da virada jurisprudencial no que diz respeito ao escrutínio judicial de normas regimentais de Assembleias Legislativas acerca das eleições de suas Mesas Diretoras, ter firmado posição, na ADI nº 6524 (Rel. Min. Gilmar Mendes, j. 2020), no sentido de que, em casos como esse, a interpretação conforme a Constituição é o meio de reconstrução coerente do ordenamento jurídico, fazendo justiça ao que prevaleceu em julgado da Corte Constitucional da Itália, quando se anotou que “as leis não se declaram constitucionalmente ilegítimas porque é possível dar-lhes interpretações inconstitucionais, mas porque não é possível dar-lhes interpretações constitucionais.” (Sentenza 356/1996, Relator Gustavo Zagrebelsky, consideração de direito nº 4).

Nesse precedente histórico do STF, em tudo aplicável à espécie, o Ministro Gilmar Mendes trouxe à lembrança que o Tribunal Constitucional Federal da Alemanha, em 1958, no caso *Teuerungszulage*, pontuou que algumas vezes, quando do exercício do controle de constitucionalidade, uma declaração pura e simples de nulidade de uma lei ou ato normativo inconstitucional “causaria uma situação na qual a ordem constitucional seria respeitada menos ainda”. (BVerfGE 8, 1, Primeiro Senado, 11/06/58).

A interpretação se insere dentre as fórmulas decisórias intermediárias, na dicção de Zagrebelsky e Marcenò, decisões e técnicas processuais cujo traço comum está em conferir à jurisdição constitucional possibilidades outras que não o binário “lei constitucional e portanto válida” versus “lei inconstitucional e, portanto, nula”. A eliminação pura e simples da lei não remediaria a inconstitucionalidade, mas produziria “resultados de inconstitucionalidade ainda mais grave”<sup>36</sup>, diz Zagrebelsky.

---

<sup>36</sup> Gustavo Zagrebelsky e Valeria Marcenò. *Giustizia Costituzionale*. Bolonha: il Mulino, 2012, p. 338.

A interpretação conforme a Constituição dialoga com a distinção ontológica entre texto e norma (ou entre disposição e norma, ou entre texto legislativo e programa normativo). Segundo o Ministro Gilmar Mendes (na ADI nº 6524), “trata-se de solução que observa aquela “exigência de gradualidade” que se espera das intervenções de um Tribunal quando em jogo atos normativos produzidos pelos demais Poderes”.

No Brasil, essa possibilidade não fica à mercê de qualquer construção teórica. É que o parágrafo único do art. 28 da Lei nº 9.868/99 prevê expressamente: “A declaração de constitucionalidade ou de inconstitucionalidade, inclusive a interpretação conforme a Constituição e a declaração parcial de inconstitucionalidade sem redução de texto, têm eficácia contra todos e efeito vinculante em relação aos órgãos do Poder Judiciário e à Administração Pública federal, estadual e municipal”.

Assim, havendo (como há) robustos fundamentos constitucionais para o julgamento procedente da ADI nº 7756, em tramitação no STF, entendo ser plenamente possível (e até recomendável) a adoção, como técnica decisória, da interpretação conforme a Constituição, de modo a melhor conformar a solução da controvérsia fixando, no caso, que a idade somente pode servir de critério de desempate dentre os candidatos após utilizado o critério de maior número de legislaturas, declarando-se, como consequência inafastável da decisão, a nulidade da proclamação do resultado da eleição para o cargo de presidente da Mesa Diretora da Assembleia para o biênio 2025/2026, ocorrida em 13/11/2024, determinando que se proclame eleito, passo seguinte, o candidato com maior número de legislaturas.

#### IV. RESPOSTAS AOS QUESITOS FORMULADOS

Trazemos a seguir as respostas abreviadas aos quesitos técnicos formulados.

**A) A ADI nº 7756, em tramitação no STF, preenche os requisitos de conhecimento, notadamente no que diz respeito ao seu objeto, qual seja, uma norma regimental emanada de Assembleia Legislativa?** Sim. A jurisprudência do STF admite o manejo de ADI contra normas de resoluções legislativas (ADI nº 5.284, Rel. Min. Gilmar Mendes, DJe 14/03/2023; ADI nº 6.189, Rel. Min. Gilmar Mendes, DJe 23/02/2022; e ADI nº 5.856, Rel. Min. Luiz Fux, DJe 6/03/2020). Não bastasse, em se tratando de normas regimentais disciplinadoras das eleições da Mesa Diretora de uma Casa Legislativa de um estado-membro, o STF, na ADI nº 6524 (Rel. Min. Gilmar Mendes, j. 2020), evoluiu para consignar que a eleição para a composição da Mesa Diretora do Legislativo não representa uma mera escolha da administração acerca da direção de um órgão público, ou mesmo um assunto interno. Trata-se, sim, de um processo eleitoral para a escolha do Chefe de Poder. Portanto, na essência, são regras revestidas de conteúdo materialmente constitucional, com implicação direta na matriz do art. 2º da Constituição Federal (*São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário*). Em suma, a autonomia das Assembleias Legislativas, embora fundamental para a dinâmica do federalismo, não é absoluta. A eleição de suas Mesas Diretoras, por mais que seja um processo interno, encontra limites nos princípios constitucionais que garantem a supremacia da ordem jurídica e a igualdade perante a lei.

**B) Uma vez conhecida, quanto aos seus fundamentos, há, de fato, inconstitucionalidade no inciso IV do art. 8º do Regimento Interno da Assembleia Legislativa do Maranhão, com a redação dada pela Resolução Legislativa nº 449/2004, e alterações promovidas pela Resolução Legislativa nº 1.300/2024? Em sendo positiva a resposta, quais seriam os fundamentos ensejadores de eventual procedência da ADI nº 7756?** Ao aprovar (6/11) a Resolução Legislativa nº 1.300/2024, para, uma semana depois (13/11), vê-la aplicada a si mesma, sabendo-se, antecipadamente, do resultado gerado pela sua

aplicação na eleição da Mesa Diretora da Assembleia do Maranhão, violou-se a Segurança Jurídica (anualidade eleitoral – art. 16, CF). Também há desrespeito ao Princípio da Simetria (art. 27, §1º, CF), pois a Constituição Federal estabelece a simetria entre as assembleias legislativas e o Congresso Nacional, não havendo espaço hermenêutico para que deputados estaduais tenham prerrogativas diversas daquelas previstas em outro ente federado para os mesmos cargos. Menos ainda podem, todos eles, dispor de prerrogativas diferentes que as dos deputados federais. Nem mesmo as constituições estaduais podem fazê-lo. A Assembleia maranhense faltou com uma conduta federativa amistosa (Princípio da Lealdade Federativa), pois disciplinou a questão de modo inteiramente contrário ao que tem adotado a União Federal em situações semelhantes (art. 19, II, CF). Também há violação ao Princípio Republicano (art. 1º, *caput* da CF). Vale pontuar, por fim, que o critério de desempate peca pela ausência de perspectiva de gênero na iniciativa ou falta de construção de uma discriminação positiva geral, abstrata e extensível a um grupo significativo de mulheres nas eleições de Mesas Diretoras no Legislativo.

**C) Em sendo julgada procedente a ação, por haver robustos fundamentos constitucionais para tal, seria possível, como técnica decisória, a adoção da interpretação conforme a Constituição, de modo a melhor conformar a solução da controvérsia?** Sim. A interpretação conforme a Constituição dialoga com a distinção ontológica entre texto e norma (ou entre disposição e norma, ou entre texto legislativo e programa normativo). No Brasil, essa possibilidade não fica à mercê de qualquer construção teórica. É que o parágrafo único do art. 28 da Lei nº 9.868/99 prevê expressamente: “A declaração de constitucionalidade ou de inconstitucionalidade, inclusive a interpretação conforme a Constituição e a declaração parcial de inconstitucionalidade sem redução de texto, têm eficácia contra todos e efeito vinculante em relação aos órgãos do Poder Judiciário e à Administração Pública federal, estadual e municipal”.

**D) Caso seja positiva a resposta ao quesito acima, há espaço exegético, fundamentos e técnica decisória bastantes a solucionar a controvérsia por meio de uma interpretação conforme a Constituição que fixe, no caso em análise, que a idade somente pode servir de critério de desempate dentre os candidatos após utilizado o critério de maior número de legislaturas?** Sim. Assim, havendo (como há) robustos fundamentos constitucionais para o julgamento procedente da ADI nº 7756, em tramitação no STF, entendo ser possível (e até recomendável) a adoção, como técnica decisória, da interpretação conforme a Constituição, de modo a melhor conformar a solução da controvérsia fixando, no caso, que a idade somente pode servir de critério de desempate dentre os candidatos após utilizado o critério de maior número de legislaturas, declarando-se, como consequência a nulidade da proclamação do resultado da eleição para o cargo de presidente da Mesa Diretora da Assembleia para o biênio 2025/2026, ocorrida em 13/11/2024, determinando que se proclame eleito, passo seguinte, o candidato com maior número de legislaturas.

As teses aqui veiculadas apontam que a solução constitucionalmente ótima a ser dada à ADI nº 7756, ajuizada pela agremiação política Solidariedade perante o egrégio STF e cuja relatoria cabe à ilustre Ministra Cármen Lúcia, é a procedência da demanda e o reconhecimento da inconstitucionalidade da fixação exclusiva de critério de maior idade para desempate em eleições para cargos nas Mesas Diretoras do Legislativo, devendo ser proclamado eleito o candidato com maior número de legislaturas e somente em caso de permanecer o empate, dentre eles, o de idade maior.

É, s.m.j., nosso parecer.

Porto Alegre, 13 de dezembro de 2024.

Prof. Dr. Ingo Wolfgang Sarlet