

EXCELENTÍSSIMA SENHORA MINISTRA ROSA WEBER, PRESIDENTE
DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

PARTIDO SOCIALISTA BRASILEIRO – PSB NACIONAL, partido político devidamente registrado perante o Tribunal Superior Eleitoral e com representação no Congresso Nacional (Doc. 01), inscrito no CNPJ sob o n. 01.421.697/0001-37, com sede nacional na SCLN 304, Bloco A, Sobreloja 01, Entrada 63, Asa Norte, Brasília/DF, CEP 70.736-510, vem, por intermédio de seus advogados devidamente constituídos (Doc. 02), respeitosamente à presença de Vossa Excelência, com base com fulcro no art. 102, inciso I, alínea a, da Constituição Federal, e na Lei n. 9.868/1999, ajuizar a presente

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE com pedido de medida cautelar

em face da Emenda à Constituição do Estado de Tocantins n. 11/2022 que alterou o art. 15 da Constituição Estadual de forma estabelecer as eleições da Mesa Diretora da Assembleia Legislativa de forma concomitante para o primeiro e segundo biênio.

I. SÍNTESE DA DEMANDA

Cuida-se de ação direta de inconstitucionalidade cujo objeto é a Emenda à Constituição do Estado de Tocantins (Doc. 03) nº 11/2022 que alterou o art. 15, § 3º, da Constituição Estadual **antecipando em dois anos a eleição de segundo biênio para os cargos da Mesa Diretora da Assembleia Legislativa do Estado.**

Com efeito, a norma impugnada na presente ADI alterou o ordenamento estadual para prever que a escolha dos parlamentares que comporão o comando do Legislativo Estadual no **segundo biênio dos mandatos ocorrerá na mesma sessão legislativa definida para a**

eleição do primeiro biênio, ou seja, em **1º de fevereiro** do primeiro ano de cada legislatura.

O processo eleitoral interno das Casas Legislativas deve ser regido pelos princípios democrático e republicano, o que implica dizer que as eleições para os cargos da Mesa Diretora **devem ser realizadas periodicamente e em momento oportuno**, de modo a refletir a conjuntura política e a representatividade contemporânea do grupo político majoritário, observada a alternância de poder.

Assim, é certo que a mudança da eleição da Mesa Diretora de Casa Legislativa para o segundo biênio deve ser realizada em momento próximo ao início do terceiro ano da legislatura, de modo a representar adequadamente a situação política contemporânea da Casa Legislativa.

Nessa linha, a tese constitucional que ora se propõe pode ser resumida na seguinte afirmação: **a eleição de Mesa Diretora de Casa Legislativa para o 2º biênio deve ser realizada em data razoável e próxima ao início do terceiro ano da legislatura, mantendo-se a contemporaneidade entre a eleição e o respectivo mandato.**

Em consonância com tal lógica de contemporaneidade, o art. 15, § 3º da Constituição do Estado de Tocantins previa, **em sua redação original**, que a Mesa Diretora seria eleita, para o segundo biênio, na última sessão ordinária do segundo ano de legislatura, *in verbis*:

Art. 15. A Assembleia Legislativa reunir-se-á anualmente, em Sessão Ordinária, na Capital do Estado, independente de convocação, de 1º de fevereiro a 8 de julho, e de 1º de agosto a 30 de dezembro

[...]

§ 3º No início de cada legislatura, a Assembleia Legislativa reunir-se-á, no dia 1º de fevereiro, para **eleger a Mesa Diretora, com mandato de dois anos**, permitida a reeleição.

O dispositivo, no entanto, foi alterado em 2022, por meio da Emenda n. 11/2022 (Doc. 03), que estabeleceu, sem qualquer justificativa, que a eleição da Mesa Diretora do segundo biênio ocorreria de forma concomitante com a eleição para o primeiro biênio, ambas a serem feitas na **primeira sessão da legislatura, no dia 1º de fevereiro**. Confira-se:

Art. 1º O art. 15 da Constituição do Estado passa a vigorar com a seguinte redação

CARNEIROS & DIPP

ADVOGADOS

“Art. 15 (...)

(...)

§ 3º. No início de cada legislatura, a Assembleia Legislativa reunir-se-á, no dia 1º de fevereiro, para eleger a Mesa Diretora, **para os dois biênios subsequentes.**

Na sequência, em 22.12.2022 foi aprovada a Resolução n. 365/2022 da Assembleia Legislativa, alterando o Regimento Interno (Doc. 04) da casa para corresponder ao previsto na nova redação do art. 15 da Constituição Estadual:

Art. 11 No início da 1ª Sessão Legislativa, em Sessão Extraordinária, realizar-se-á, em escrutínio secreto, com a presença da maioria absoluta dos Deputados, **a eleição da Mesa Diretora da Assembleia Legislativa, para os dois biênios subsequentes.**

Verificando-se que ambas as alterações foram feitas com entrada imediata em vigor, tem-se que, **no dia 1º de fevereiro de 2023, será efetivamente realizada a eleição da Mesa Diretora da AL/TO para o biênio 2025-2026**, com posse prevista para o dia 1º de fevereiro de 2025.

Ou seja, por força das alterações no art. 15, § 3º da Constituição Estadual e no art. 11, §2º, do Regimento Interno da Assembleia Legislativa, as eleições para a Mesa Diretora da Assembleia Legislativa do Estado de Tocantins passarão a ser realizadas **quase dois anos antes do início da nova gestão administrativa.**

O enorme lapso entre a data da realização da eleição e a data do início do segundo biênio se dá em detrimento da representatividade da composição do órgão de gestão quanto à conjuntura política do biênio para o qual eleito.

Observa-se que a alteração feita nos últimos dias da legislatura, a fim de possibilitar a definição da Mesa Diretora do segundo biênio ainda na primeira sessão legislativa do primeiro biênio, revela claro intuito de se usufruir da influência na legislatura anterior para direcionar o resultado do pleito para o grupo político que já se encontra no poder da Casa Legislativa.

Isto posto, a **Emenda à Constituição do Estado do Tocantins n. 11/2022** atenta fundamentalmente contra os **princípios**

democrático e republicano (art. 1º, CF), por comprometer a contemporaneidade das eleições e o dever de fiscalização e avaliação dos deputados estaduais para com seus pares (art. 70, p. único, CF). Ademais, vislumbra-se violação ao **princípio da anualidade eleitoral** (art. 16, CF), tendo em vista a realização das eleições cerca de dois meses após a modificação do processo eleitoral.

Nesse contexto, faz-se necessário o ajuizamento da presente ação direta de inconstitucionalidade a fim de que, fixando-se a tese constitucional supracitada, seja declarada a inconstitucionalidade da Emenda à Constituição do Estado de Tocantins n. 11/2022, e, por arrastamento, da Resolução n. 365/2022 da Assembleia Legislativa do Tocantins, pelos motivos que se passa a demonstrar.

II. DA LEGITIMIDADE ATIVA

Conforme dispõe o art. 103, VIII, da Constituição Federal, e o art. 2º, VIII, da Lei no 9.868/99, os partidos políticos que possuem representação no Congresso Nacional podem propor ação direta de inconstitucionalidade, como é o caso do Partido Socialista Brasileiro.

Segundo a orientação jurisprudencial deste e. Tribunal, a legitimidade ativa de agremiação partidária com representação no Congresso Nacional “*não sofre as restrições decorrentes da exigência jurisprudencial relativa ao vínculo de pertinência temática nas ações diretas*” (ADI n. 1.407-MC, Rel. Min. Celso de Mello, Plenário, DJ 24.11.2000), razão pela qual os partidos políticos possuem a denominada legitimidade ativa universal para provocar o controle abstrato de constitucionalidade.

Dessa forma, nos termos da documentação anexa, está solidamente demonstrada a legitimidade do Partido Socialista Brasileiro para o ajuizamento da presente ação direta de inconstitucionalidade.

III. DO CABIMENTO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE EM FACE DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO ESTADUAL.

A ação direta de inconstitucionalidade encontra fundamento no art. 102, inciso I, *a*, da Constituição Federal, tendo por finalidade a declaração de inconstitucionalidade, em caráter concentrado e abstrato, de lei ou ato normativo federal **ou estadual** que viole o texto constitucional.

A Emenda à Constituição do Estado do Tocantins n. 11/2022 se trata de normativo estadual e, portanto, de um dos objetos passíveis de impugnação pelo instrumento.

No caso *sub oculi*, nota-se que a norma estadual discutida afronta diretamente os princípios democrático e republicano, inerentes ao Estado Democrático de Direito, na medida em que viola a estabilidade política e a contemporaneidade das eleições internas das Casas Legislativas.

Destaca-se que não há parâmetro infraconstitucional para analisar a compatibilidade da norma objeto da ação com o ordenamento jurídico pátrio. Isto porque inexistente legislação que defina estritamente os prazos para a eleição da mesa diretora dos órgãos do Poder Legislativo.

Ademais, diga-se que este e. STF tem admitido o uso de ação direta de inconstitucionalidade para impugnar emendas à constituição estadual. Confira-se, a título exemplificativo:

Ação direta de inconstitucionalidade. 2. Emenda 83 à Constituição do Estado de Minas Gerais. 3. Artigo 142 da Constituição do Estado de Minas Gerais. 4. Regime Jurídico de Oficiais da Polícia Militar. 5. Iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo. 6. É firme a jurisprudência desta Corte de que cabe ao Governador do Estado a iniciativa de lei que dispõe sobre regime jurídico dos servidores públicos estaduais. 7. Violação ao princípio da separação dos poderes. 8. Ação direta julgada procedente. (ADI n. 4590, Relator Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, DJe 24.06.2021. Grifos nossos.)

Ação direta de inconstitucionalidade. 2. Emenda Constitucional 59/2018 à Constituição do Estado de Roraima. Vício de iniciativa. 3. Emenda Constitucional 61/2018. PEC de iniciativa do Governador do Estado de Roraima. Vício formal sanado. 5. Emenda Constitucional 61 com idêntica redação dada a Emenda Constitucional 59. Vício material. 6. Emenda Constitucional que amplia a autonomia universitária, conferindo autonomia administrativa, financeira e orçamentária à Universidade estadual, iniciativa privativa para propositura de lei, eleição de reitor e procuradoria jurídica própria. 7. Inconstitucionalidade material. Caput e §§1º, 3º, 4º e 5º do art. 154 da Constituição estadual, na redação dada pela EC 61/2018. Violação ao princípio da separação dos poderes. Usurpação de competência do Poder Executivo. 8. Constitucionalidade do §2º do art. 154 da Constituição estadual, na redação dada pela EC 61/2018. Possibilidade de

repassa orçamento por duodécimo. 8. Ação direta de inconstitucionalidade julgada parcialmente procedente. (ADI n. 5946, Relator Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, DJe 18.06.2021. Grifos nossos.)

Também vale mencionar que o presente caso tem extrema similitude com aquele discutido na ADPF n. 958, relativa à antecipação da data da realização da eleição interna da Câmara Municipal de Pacajus/CE. A repetição da estratégia denota a necessidade de um pronunciamento definitivo desse e. STF acerca dos limites das Casas Legislativas na realização de suas eleições interna considerados os princípios democrático e republicano e que implicam **necessidade de contemporaneidade entre o pleito e o mandato eletivo**.

Por fim, acrescente-se que, embora as eleições internas sejam ato *interna corporis* das Assembleias Legislativas, é plenamente cabível o controle judicial sempre que tais atos contrariarem a Constituição Federal e outros dispositivos normativos, mostrando-se contrários aos princípios democráticos e ao interesse público.

Nesse sentido, Hely Lopes Meirelles destaca que, não obstante a eleição da Mesa Diretora seja ato *interna corporis* da Câmara Municipal, é legítimo o controle judicial dos atos praticados nessa seara, nestes termos:

Tal eleição, embora seja um dos interna corporis da Câmara, admite apreciação do Poder Judiciário, ou seja, da Justiça Comum, quando se questionar sobre a inobservância da lei ou do regimento na sua realização. [...]
Com essa cautela, pode e deve o Judiciário conhecer das eleições realizadas pelo plenário da Câmara e decidir da sua legitimidade, respeitando sempre o julgamento político da corporação, naquilo que lhe é próprio e exclusivo de sua deliberação¹.

É evidente que, em que pese o autor tenha direcionado suas palavras aos limites da autonomia das Câmaras Municipais, o argumento é plenamente aplicável também às Assembleias Legislativas Estaduais.

Não é outra a jurisprudência deste e. Supremo Tribunal Federal, que já assentou, em diversas oportunidades, a **possibilidade de**

¹ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**. 16. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2008, p. 689.

análise judicial da disciplina legislativa concernente à eleição de Mesa Diretora de Casa Legislativa, em havendo violação de dispositivos constitucionais. Senão, vejamos:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MESA DIRETORA DE ASSEMBLEIA LEGISLATIVA ESTADUAL. REELEIÇÃO ILIMITADA AO MESMO CARGO. IMPOSSIBILIDADE. PRINCÍPIOS REPUBLICANO, DEMOCRÁTICO E DO PLURALISMO POLÍTICO. PROCEDÊNCIA DO PEDIDO. INTERPRETAÇÃO CONFORME A CONSTITUIÇÃO. 1. O art. 57, § 4º, da Constituição Federal não consiste em preceito de observância obrigatória pelos Estados, de modo que tampouco pode funcionar como parâmetro de controle da constitucionalidade de regra inserida em Constituição estadual. 2. **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.** 3. O redimensionamento que a EC 16/1997 causou no princípio republicano serve ao equacionamento da questão constitucional ao fornecer o critério objetivo de 1 (uma) única reeleição/recondução sucessiva para o mesmo cargo da Mesa, independentemente da legislatura dos mandatos consecutivos. [...].
(ADI 6709, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, DJe 06.12.2021)

O que se observa, *in casu*, é que a Assembleia Legislativa do Estado do Tocantins, ao antecipar em dois anos a data das eleições da Mesa Diretora, atentou contra preceitos democráticos, o que justifica plenamente o controle judicial dos atos.

Dessa forma, amplamente demonstrado o cabimento da presente ação direta de inconstitucionalidade, passa-se às razões que levam à imperiosa procedência do pedido.

IV. MÉRITO. DAS VIOLAÇÕES A PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS

IV.1. DA VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DEMOCRÁTICO (ART. 1º, CF). COMPROMETIMENTO DA CONTEMPORANEIDADE DAS ELEIÇÕES INTERNAS.

4.1.1. O princípio democrático e a contemporaneidade do processo eleitoral.

A democracia, enquanto regime de governo, significa, em suma, que o poder político deve ser exercido pelo povo, seja diretamente ou mediante representantes legitimamente eleitos, observando os princípios fundamentais inseridos na Constituição Federal. Assim, um regime democrático tem como pressupostos a soberania e a participação popular, nos termos destacados por José Afonso da Silva:

A democracia, em verdade, repousa sobre dois princípios fundamentais ou primários, que lhe dão a essência conceitual: (a) o da **soberania popular**, segundo o qual o povo é a única fonte de poder, que se exprime pela regra de que todo o poder emana do povo; (b) **a participação, direta ou indireta, do povo no poder**, para que este seja efetiva expressão da vontade popular; nos casos em que a participação é indireta, surge um princípio derivado ou secundário: o da representação. [...] (DA SILVA, 2005, p. 131).

Isto posto, a democracia configura princípio fundamental para as decisões políticas na esfera pública, em todos os entes federativos, devendo guiar os debates públicos no Executivo, Judiciário e Legislativo. Sua previsão no sistema normativo constitucional vincula o Poder Público e suas instituições, que devem prezar por processos democráticos, que tenham como objetivo precípuo concretizar os interesses da coletividade.

Discorrendo sobre os processos democráticos, Robert Dahl² define cinco critérios que devem ser observados na tomada de decisão democrática, quais sejam: a participação efetiva, a igualdade de voto, a compreensão esclarecida, o controle da agenda política e a inclusão. Para o autor, embora tais critérios sejam ideais, não correspondendo aos modelos reais de governo, servem de comparação para aferir o grau de democracia em um processo decisório.

² DAHL, Robert. **A democracia e seus críticos**. Tradução Patrícia de Freitas Ribeiro. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2012.

Destaca-se, dentre os critérios apontados pelo autor, o **controle sobre a agenda política**, que consiste, em síntese, na definição prévia sobre como se dará o processo decisório e qual o objeto da deliberação. Esse critério visa garantir a **estabilidade dos processos decisórios**, na medida em que evita a modificação das regras visando atender uma situação específica.

Relacionando o tema com a manutenção de democracias em grande escala, Dahl³ aponta que, para assegurar o controle da população sobre as regras do processo decisório, a democracia pressupõe a existência de **eleições periódicas**. Dessa forma, em um sistema democrático, os processos eleitorais devem ser intercalados, com **intervalos previamente definidos entre eles**, garantindo-se o controle do processo decisório e assegurando-se a alternância de grupos políticos no poder.

A concretização do princípio democrático também pressupõe que o processo eleitoral reflita o contexto político-social em cada período, de modo a **garantir a representatividade das forças políticas majoritárias**.

Em outras palavras, é preciso que o pleito eleitoral ocorra em **tempo oportuno**, em data próxima do início do mandato em função do qual se realizam as eleições. Assim, além da estabilidade e da periodicidade, é possível falar também na necessidade de **contemporaneidade das eleições**.

Frente as investidas de antecipações das eleições das Mesas Diretoras das Casas Legislativas — tanto na Assembleia Legislativa de Tocantins, quanto na Câmara Municipal de Pacajus/CE, que é questionada na ADPF 958 — foi requisitado ao Dr. Márlon Jacinto Reis⁴ parecer acerca da constitucionalidade das referidas normativas (Doc. 05).

Segundo a análise do parecerista, a antecipação das eleições para data muito anterior ao efetivo empossamento no cargo implica em afronta direta ao **princípio democrático**, por violar a periodicidade das eleições, bem como ao **princípio republicano**, por incentivar o monopólio do poder político pelos grupos estabelecidos no poder.

³DAHL, Robert. **Sobre a democracia**. Tradução Beatriz Sidou. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001. p. 109.

⁴ Doutor em Sociologia Jurídica e Instituições Políticas pela Universidad de Zaragoza, Espanha.

De acordo com o estudo, a antecipação das eleições das mesas diretoras das casas legislativas representa grave desequilíbrio na definição da agenda política:

A liderança institucional do Legislativo, na condução executiva da Casa de Leis, exerce mandato. Por conseguinte, não se pode antecipar a eleição sem grande prejuízo para a agenda executiva do parlamento. O Presidente da Casa não é apenas legislador; é também força executiva de demandas administrativas e ordenador de despesas, além de definir as pautas e garantir a ordem da Mesa – imenso Poder que, naturalmente, deve respeitar importante princípio democrático: a periodicidade das eleições. Qualquer modalidade de antecipação do mandato viola, como será demonstrado, a nossa ordem constitucional e seus preceitos fundamentais.

Em que pese não haja normativa constitucional que trate especificamente de regramento acerca da eleição das Mesas Diretoras das Casas Legislativas municipais e estaduais, a Constituição prevê expressamente a realização das eleições em primeiro turno para Governador de Estado, Prefeito de Município e Presidente da República no dia no primeiro domingo de outubro do ano anterior ao término do mandato do antecessor, com segundo turno, se houver, no último domingo do mesmo mês. Confira-se:

Art. 28. A eleição do Governador e do Vice-Governador de Estado, para mandato de 4 (quatro) anos, realizar-se-á no primeiro domingo de outubro, em primeiro turno, e no último domingo de outubro, em segundo turno, se houver, do ano anterior ao do término do mandato de seus antecessores, e a posse ocorrerá em 6 de janeiro do ano subsequente, observado, quanto ao mais, o disposto no art. 77 desta Constituição.

Art. 29. O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos:

[...] II - eleição do Prefeito e do Vice-Prefeito realizada no **primeiro domingo de outubro do ano anterior ao término do mandato dos que devam suceder**, aplicadas as regras do art. 77, no caso de Municípios com mais de duzentos mil eleitores;

Art. 77. A eleição do Presidente e do Vice-Presidente da República realizar-se-á, simultaneamente, no primeiro domingo de outubro, em **primeiro turno, e no último**

domingo de outubro, em segundo turno, se houver, do ano anterior ao do término do mandato presidencial vigente

Também vale citar o art. 81 da CF, que estipula o limite para a realização das eleições em caso de vacância dos cargos de Presidente e Vice-Presidente, *in verbis*:

Art. 81. Vagando os cargos de Presidente e Vice-Presidente da República, far-se-á eleição **noventa dias depois de aberta a última vaga.**

§ 1º – Ocorrendo a vacância nos últimos dois anos do período presidencial, a eleição para ambos os cargos será feita **trinta dias depois da última vaga**, pelo Congresso Nacional, na forma da lei.

Em todos esses casos, verifica-se que a fixação das datas e dos limites temporais para a realização das eleições tem, naturalmente, o intuito de **refletir regularmente as atuais condições políticas, econômicas e sociais do país**, de modo a permitir a efetivação da vontade real do eleitor nos espaços de deliberação.

Como mencionado no parecer do Dr. Márlon Reis (Doc. 05, pp. 6-8), a alteração da data das eleições da Mesa Diretora das Casas Legislativas que implique numa quebra da periodicidade eleitoral tem o condão de afetar de forma nefasta o processo eleitoral. Confira-se:

A alteração indevida desse tempo permite que seja negociada a permanência no poder de um mesmo grupo político, eliminando a possibilidade de outros parlamentares buscarem viabilidade para suas candidaturas para a futura direção da Casas. O parlamento estará em momento político diferente, sendo essa salvaguarda decisiva para a preservação do bem maior: a estabilidade política e democrática, que demanda o exercício do voto de forma periódica, constante, frequente, regular e calendarizada.

O que se observa então é uma evidente lógica de **contemporaneidade do processo eleitoral**, extraída do próprio princípio democrático, da qual depende a concretização da **legitimidade representativa**, sendo que a quebra dessa contemporaneidade pode resultar numa perpetuação indevida de grupos políticos dominantes no poder.

4.1.2. A contemporaneidade no processo eleitoral interno das casas legislativas.

Na esfera do Poder Legislativo, em que os representantes são legitimamente escolhidos pelo povo para representar seus interesses enquanto sociedade, o princípio democrático deve constituir não apenas um parâmetro das decisões tomadas pelos agentes públicos, mas um elemento intrínseco do processo político.

Dessa forma, as deliberações no âmbito legislativo devem sempre observar a **democracia interna**, de modo que todos os parlamentares tenham igual capacidade de participar e influenciar o processo decisório.

Nesse cenário, a Assembleia Legislativa, exercendo o papel de legislativo estadual e composta por deputados estaduais legitimamente eleitos pelo povo, deve preservar a democracia interna em suas deliberações políticas, atentando para os princípios constitucionais que orientam as tomadas de decisão na esfera pública.

Em outras palavras, a autonomia e as prerrogativas legislativas da Assembleia Legislativa não autorizam a inobservância dos princípios e diretrizes previstos na Constituição Federal.

Discorrendo sobre o assunto, Hely Lopes Meirelles⁵ aponta que **a eleição da Mesa Legislativa é ato político-administrativo** do plenário, conduzido pelos vereadores empossados e em exercício. Não obstante trate-se de uma eleição interna da Câmara Municipal, **a observância aos princípios que regem o processo eleitoral** é essencial para garantir a regularidade e a legitimidade da deliberação — sendo admissível a intervenção do Poder Judiciário sempre que necessário para manter a lisura do pleito.

Assim, no decorrer de cada legislatura são realizadas **duas eleições internas** com o intuito de definir a Mesa Diretora das Assembleias Legislativas para o primeiro e o segundo biênio, correspondente aos dois primeiros e aos dois últimos anos de atividade legislativa.

⁵ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**. 16. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2008. p. 688.

Em regra, a eleição da Mesa Diretora para o primeiro biênio ocorre logo que deputados estaduais são devidamente empossados, ainda no **primeiro ano da legislatura, antes de aberta a sessão legislativa ordinária**. A eleição da Mesa Diretora para o segundo biênio deve ocorrer, logicamente, **antes do início do período legislativo correspondente ao terceiro ano da legislatura**.

Embora inexista previsão constitucional quanto ao momento da eleição da Mesa Diretora para o segundo biênio, ficando sua definição por conta das Constituições Estaduais e dos Regimentos Internos das Casas Legislativas, é certo que a Constituição Federal impõe a observância de alguns critérios mínimos de compatibilidade, com o intuito de evitar o desvirtuamento do processo eleitoral interno.

Assim, em atendimento ao princípio democrático, compreende-se que as eleições internas dos órgãos legislativos devem ocorrer periodicamente e em tempo oportuno, de modo a **refletir a conjuntura política da Casa e garantir a representatividade** do grupo político majoritário naquele momento, observada a rotatividade entre os parlamentares.

Isso posto, convencionou-se que a eleição da Mesa Diretora deve ser realizada indubitavelmente nas **proximidades do terceiro ano da legislatura**, visando representar adequadamente a situação política da Casa Legislativa naquele período.

Dessa forma, uma alteração nas regras do processo eleitoral interno que antecipa demasiadamente as eleições da Mesa Diretora compromete a periodicidade e a estabilidade do processo eleitoral, podendo influenciar diretamente o resultado do pleito, que não corresponderia aos anseios sociais naquele momento.

É imprescindível, portanto, que **também os atos eleitorais internos sejam contemporâneos ao mandato da Mesa**.

Isso porque a antecipação das eleições para momento inoportuno, como no caso *sub examine*, **compromete a legitimidade** do pleito, uma vez que desvirtua os debates e discussões políticas necessários para dar maturidade a eleição interna para composição da Mesa Diretora.

Para fins de comparação, a eleição para a Mesa Diretora da Câmara dos Deputados, órgão legislativo federal, conforme previsão

regimental, deve ocorrer somente **no início do terceiro ano da legislatura**, antes de inaugurada a sessão legislativa ordinária, nos termos seguintes:

Art. 6º. No terceiro ano de cada legislatura, em data e hora previamente designadas pelo Presidente da Câmara dos Deputados, antes de inaugurada a sessão legislativa e sob a direção da Mesa da sessão anterior, realizar-se-á a eleição do Presidente, dos demais membros da Mesa e dos Suplentes dos Secretários.

Não só a eleição da mesa diretora é prevista no Regimento Interno da câmara para ocorrer no início da terceira legislatura, como também a própria Constituição, conforme art. 57, § 4º, da Constituição Federal, prevê que tanto o Senado quanto a Câmara dos Deputados se reúnem no início da legislatura para eleger a Mesas Diretoras com mandato **apenas** para os dois anos subsequentes. Confira-se no teor do dispositivo:

Art. 57. O Congresso Nacional reunir-se-á, anualmente, na Capital Federal, de 2 de fevereiro a 17 de julho e de 1º de agosto a 22 de dezembro.

[...]

§ 4º Cada uma das Casas reunir-se-á em sessões preparatórias, a partir de 1º de fevereiro, no primeiro ano da legislatura, para a posse de seus membros e eleição das respectivas Mesas, para mandato de 2 (dois) anos, vedada a recondução para o mesmo cargo na eleição imediatamente subsequente.

Ora, por mais que a constituição não estabeleça de forma específica critérios para a realização das eleições internas das Casas Legislativas estaduais e municipais, como mencionado, ela impõe limites ao processo, estando esses limites expressos no procedimento estabelecido para a eleição das casas legislativas nacionais.

Esses limites mínimos traduzem a necessidade de simetria entre os procedimentos estabelecidos para eleição das Casas Legislativas Nacionais pela Constituição Federal e o adotado pelas Assembleias Legislativas Estaduais e pelas Câmaras Legislativas Municipais.

Até o ano passado Assembleia Legislativa do Estado do Tocantins respeitava a dita simetria, veja-se que a **redação original** do art. 15, § 3º, da Constituição Estadual, também previa que no início da

legislatura seria realizada eleições para a Mesa Diretora **para os próximos dois anos**:

Art. 15. A Assembleia Legislativa reunir-se-á anualmente, em Sessão Ordinária, na Capital do Estado, independente de convocação, de 1º de fevereiro a 8 de julho, e de 1º de agosto a 30 de dezembro

[...]

§ 3º No início de cada legislatura, a Assembleia Legislativa reunir-se-á, no dia 1º de fevereiro, para eleger a Mesa Diretora, com mandato de dois anos, permitida a reeleição.

A redação foi alterada por meio da **Emenda Constitucional n. 11/2022**, em 07 de dezembro de 2022 (Doc. 03), passando a prever que a eleição da Mesa Diretora para o segundo biênio seria realizada juntamente com a eleição da Mesa Diretora do primeiro biênio, na sessão extraordinária de empossamento dos deputados, o que representa uma **antecipação de quase dois anos** na data originalmente prevista. Confira-se:

Proposta de Emenda Constitucional n. 11/2022

Art. 1º O art. 15 da Constituição do Estado passa a vigorar com a seguinte redação

“Art. 15 (...)

(...)

§ 3º. No início de cada legislatura, a Assembleia Legislativa reunir-se-á, no dia 1º de fevereiro, para eleger a Mesa Diretora, **para os dois biênios subsequentes**

Na sequência da aprovação da Emenda Constitucional a Assembleia Legislativa também aprovou a Resolução n. 235/2022, alterando o art. 11 do seu Regimento Interno para compatibilizá-lo com a mudança na data da eleição de renovação da Mesa Diretora na Constituição Estadual.

Art. 11 No início da 1ª Sessão Legislativa, em Sessão Extraordinária, realizar-se-á, em escrutínio secreto, com a presença da maioria absoluta dos Deputados, a eleição da Mesa Diretora da Assembleia Legislativa, para os dois biênios subsequentes.

*Art. 11 com redação determinada pela Resolução nº 365, de 22/12/2022

*§2º Na Sessão Especial de Posse, o Presidente convocará Sessão Extraordinária a realizar-se até às dezoito horas, do

mesmo dia, para a eleição dos membros da Mesa Diretora, para o 1º e 2º biênio.

*§2º com redação determinada pela Resolução nº 365, de 22/12/2022.

Com tais alterações, as eleições para a Mesa Diretora da Assembleia Legislativa do Estado de Tocantins foram **antecipadas para cerca de dois anos antes do início do segundo biênio**, deixando de refletir a conjuntura política da Casa Legislativa para aquele período.

Tem-se no Estado do Tocantins, portanto, um flagrante desvirtuamento da prerrogativa de definição das regras eleitorais internas das casas legislativas municipais. As emendas impugnadas comprometem a estabilidade do processo político e afrontam a contemporaneidade das eleições, por anteciparem as eleições internas para momento político impróprio, com o **manifesto intuito de favorecer a perpetuação de grupo político já no poder**, em afronta aos preceitos constitucionais democráticos.

Acerca do tema, cite-se precedente oriundo do Tribunal de Justiça do Estado do Mato Grosso do Sul, que, no julgamento do Mandado de Segurança n. 0800521-56.2017.8.12.0049, anulou as eleições internas realizadas pela Câmara Municipal de Águas Claras ainda no primeiro biênio, ressaltando a necessidade contemporaneidade da votação.

O acórdão — que foi mantido por este e. STF ao negar provimento ao ARE n. 1.292.109, em decisão do Min. Marco Aurelio publicada em 11.11.2020 —, ficou assim ementado:

APELAÇÃO CÍVEL E REMESSA NECESSÁRIA – MANDADO DE SEGURANÇA – CÂMARA DE VEREADORES – **ELEIÇÕES DA MESA DIRETORA - NECESSIDADE DE CONTEMPORANEIDADE** – SENTENÇA REFORMADA. 01. Mediante interpretação sistemática das normas, em conformidade com a Constituição Federal, **a data das eleições da Mesa Diretora do segundo biênio da legislatura pode ser fixada mediante Resolução, desde que observado o período inicial do terceiro ano da legislatura.** 02. Regular a conduta da Câmara Municipal, ao anular as eleições realizadas, para composição da Mesa Diretora, em contrariedade à finalidade da norma e ao ordenamento jurídico. Recurso provido. Remessa necessária prejudicada.

(TJMS - APL: 08005215620178120049, Rel. Des. Vilson Bertelli, 2ª Câmara Cível, Publicação 06/06/2019)

Naquela oportunidade, o TJMS optou por dar interpretação conforme à Constituição Federal às normas vigentes no Município de Águas Claras, observando que as eleições para a Mesa Diretora do órgão legislativo têm de refletir o momento político da Casa. Assim, destaca-se o seguinte trecho do acórdão:

[...] **A conclusão que mais se coaduna com a finalidade das eleições na Mesa Diretora da Câmara Municipal é a de que a eleição deve refletir a esfera política do momento em que realizada.** Portanto, a penúltima sessão a que o Regimento se refere é aquela do ano de 2018, período do término do primeiro biênio.

Ainda, mediante interpretação sistemática das normas, em conformidade com a Constituição Federal, a data das eleições da Mesa Diretora do segundo biênio (2019/2010) da legislatura **pode ser fixada mediante Resolução, desde que observado o período inicial do terceiro ano da legislatura. Este é o momento em que os eleitores poderão analisar quais dos Vereadores se mostram aptos para, naquele momento, compor a Mesa.**

Raciocínio idêntico aplica-se ao objeto desta arguição: a Proposta de Emenda à Constituição do Estado de Tocantins n. 11/2022, ao fixar data para a eleição do segundo biênio antes do início do primeiro, em vez de permitirem que a votação reflita o contexto contemporâneo do órgão, favorecem a perpetuação de um mesmo grupo político na gestão da Casa.

Tal quadro é incompatível com a Constituição Federal, na medida em que compromete a estabilidade e a contemporaneidade das eleições internas da Assembleia Legislativa, afrontando o princípio democrático.

Isso em vista, vale ressaltar a jurisprudência deste e. Supremo Tribunal Federal no sentido da **vedação a ilimitadas reconduções sucessivas para cargo de mesa diretora de órgão legislativo.**

No julgamento da **ADI n. 6.254** (Rel. Min. Gilmar Mendes, j. 15.12.2020, p. 06.04.2021), reconhecendo a prerrogativa da Câmara dos Deputados e do Senado Federal para disporem, no exercício de sua autonomia institucional, sobre sua conformação organizacional, o Tribunal reafirmou, com base no art. 57, § 4º, da CF, a impossibilidade de

recondução de Membro da Mesa para o mesmo cargo, na eleição imediatamente subsequente na mesma legislatura.

Mais adiante, no julgamento da **ADI n. 6.684** (Red. Min. Gilmar Mendes, j. 21.09.2021, p. 17.12.2021), examinando a controvérsia da reeleição para cargo de órgão diretor do Legislativo no âmbito estadual, esta Suprema Corte destacou que, embora o art. 57, § 4º, da CF não seja norma de reprodução obrigatória, **os postulados democráticos da alternância e da temporariedade dos mandatos desautorizam a reeleição ilimitada.**

Assentou-se, assim, a possibilidade de **uma única reeleição** dos membros da Mesa Diretora de Assembleia Legislativa para os mesmos cargos em mandatos consecutivos. Confira-se a ementa do acórdão de julgamento da ADI n. 6.684:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MESA DIRETORA DE ASSEMBLEIA LEGISLATIVA ESTADUAL. REELEIÇÃO ILIMITADA AO MESMO CARGO. IMPOSSIBILIDADE. PRINCÍPIOS REPUBLICANO, DEMOCRÁTICO E DO PLURALISMO POLÍTICO. PROCEDÊNCIA DO PEDIDO. INTERPRETAÇÃO CONFORME A CONSTITUIÇÃO. 1. O art. 57, § 4º, da Constituição Federal não consiste em preceito de observância obrigatória pelos Estados, de modo que tampouco pode funcionar como parâmetro de controle da constitucionalidade de regra inserida em Constituição estadual. 2. **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 6684, Rel. p/ acórdão Min. Gilmar Mendes, Pleno, DJe 17.12.2021)

Veja-se que, em todas essas oportunidades, este e. Tribunal, ainda que reconhecendo a autonomia organizativa das Casas Legislativas, destacou a sua submissão ao princípio constitucional democrático e seus consectários, a limitarem, portanto, a discricionariedade na definição das regras do processo eleitoral interno.

Nessa linha, conclui-se que **a fixação da data da eleição interna não dispensa a observância do postulado democrático**, o qual implica, como visto, a existência de um liame de contemporaneidade entre o pleito e o mandato, sob pena do comprometimento da legitimidade do processo eleitoral.

Em verdade, segundo o parecerista Dr. Márlon Reis a antecipação das eleições das mesas pode ser vista como uma tentativa de burlar os precedentes estabelecidos nos julgamentos. Confira-se nas palavras do autor:

Tal antecipação viola por via oblíqua os precedentes do Supremo presentes nas decisões proferidas nas ADIs 6674, 6654 e 6524, agora com uma nova e perversa inteligência. Cuida-se de uma adaptação grosseira engendrada para atingir por vias tortas o resultado político já rechaçado pela Corte Suprema: o monopólio do poder político com o uso das vias eletivas dos colégios parlamentares.

Ora, se as casas legislativas não estão autorizadas a estabelecer a possibilidade de reeleição ilimitada para os cargos de liderança por conta da vedação do constitucional ao monopólio do poder político, também não podem antecipar as eleições se tal mudança gera esse mesmo resultado.

Diante disso a **tese constitucional** que se sustenta é, portanto, ***que a eleição de Mesa Diretora de Casa Legislativa para o 2º biênio deve ser realizada em data próxima ao início do terceiro ano da legislatura, mantendo-se a contemporaneidade entre a eleição e o respectivo mandato.***

Por todo o exposto, depreende-se que a Emenda à Constituição do Estado do Tocantins n. 11/2022, que antecipou em cerca de dois anos as eleições da Mesa Diretora da Assembleia Legislativa do estado para o segundo biênio, representa clara afronta ao princípio democrático, o que impõe sua retirada do ordenamento jurídico pátrio, com o restabelecimento da redação originária da Constituição Estadual do Estado de Tocantins.

IV.2. DA VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO REPUBLICANO (ART. 1º, CF). COMPROMETIMENTO DO DEVER DE FISCALIZAÇÃO DA MESA DIRETORA DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA PELOS DEMAIS PARLAMENTARES (ART. 70, P. ÚNICO, CF).

As emendas impugnadas, além de afetarem a estabilidade e a contemporaneidade das eleições, características dos processos políticos democráticos, **comprometem o controle e a avaliação da Mesa Diretora pelos seus pares**, o que resulta em clara afronta ao princípio republicano.

O princípio republicano, anunciado no art. 1º da Constituição Federal, representa não apenas a forma de governo eleita para o Estado Brasileiro, mas também um conjunto de normas que orientam o trato com a coisa pública, sujeitando os agentes públicos e os cidadãos, que passam a ser titulares de direitos e deveres perante a coletividade.

São diversas as repercussões do princípio republicano distribuídas no ordenamento jurídico brasileiro, compreendendo desde a periodicidade dos mandatos públicos e a responsabilidade dos seus agentes com a *res publica* até a garantia de liberdade e igualdade dos cidadãos perante a Administração Pública.

Uma das facetas mais relevantes do princípio republicano é o **dever de transparência e controle na gestão pública**, que impõe aos agentes públicos a obrigatoriedade de **prestação de contas** acerca dos bens e recursos públicos por eles administrados. Essa obrigatoriedade encontra-se inserida no **art. 70 da Constituição Federal**, que exige a fiscalização dos entes públicos, sendo norma de observância obrigatória por Estados e Municípios, *in verbis*:

Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

Parágrafo único. **Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumia obrigações de natureza pecuniária.**

A obrigatoriedade de prestação de contas pelos gestores públicos é decorrência direta do princípio republicano, que impõe a **separação entre a coisa pública e os interesses pessoais do gestor**, permitindo o controle e fiscalização da coisa pública, que deve ser

exercido tanto pelos cidadãos como pelos órgãos públicos competentes. Acerca da relação entre o princípio republicano e o controle da gestão pública, Daniel Sarmento⁶ observa:

A república exige clara separação entre a coisa pública e o domínio privado, com a garantia de impessoalidade, transparência e controle na gestão da *res publica*. Os agentes do Estado não cuidam do que é seu, mas de toda a coletividade. Por isso, não podem se relacionar com a coisa pública do mesmo modo como lidam com seus assuntos e interesses particulares, submetendo-os aos seus desejos e preferências pessoais (SARMENTO, 2018, p. 310).

Essa imposição da prestação de contas públicas, conforme destacado acima, volta-se não somente aos Chefes do Executivo, mas a todos aqueles que lidam com recursos públicos e administram o patrimônio dos entes federativos. Essa atividade é imprescindível para garantir a responsabilização dos agentes públicos pela má-administração do patrimônio público.

Considerando que, dentre as competências da Mesa Diretora da Assembleia Legislativa, inclui-se a gestão de recursos, patrimônio e pessoal do órgão legislativo, têm-se que os seus membros devem observar o dever de prestação de contas, permitindo sua análise e fiscalização pelo plenário, composto pelos seus pares.

Nesse sentido, o Regimento Interno da Assembleia Legislativa de Tocantins, tem-se que a Mesa Diretora, em especial seu Presidente, são responsáveis pela **administração contábil, patrimonial e pessoal** da Assembleia, competindo-lhe, dentre outras atribuições, a coordenação administrativa da casa, a aprovação do orçamento e a fiscalização constante da movimentação financeira:

Art. 24. A Comissão Executiva é o órgão de direção dos trabalhos administrativos da Assembléia Legislativa.

§ 1º. Compete à Comissão Executiva:

I - aprovar a proposta orçamentária da Assembléia e encaminhá-la ao Poder Executivo;

II - decidir, em última instância, as questões relativas a pessoal e aos serviços administrativos da Assembléia;

III - autorizar a realização de concurso público para provimento de cargos na Assembléia Legislativa;

[...]

⁶ SARMENTO, Daniel. O Princípio Republicano nos 30 Anos da Constituição de 88: por uma República Inclusiva. Revista EMERJ. Rio de Janeiro, v. 20, n. 3, p. 296-318, set./dez., 2018.

Art. 25. A presidência é o órgão representativo da Assembléia Legislativa, responsável por sua ordem e **pela direção dos seus trabalhos** institucionais e **administrativos**, na conformidade deste Regimento.

[...]

Art. 257. A administração contábil, orçamentária, financeira, operacional e patrimonial e o sistema de controle interno serão coordenados e executados por órgãos próprios, integrantes da estrutura dos serviços administrativos da Casa.

§ 1º. As despesas da Assembléia, dentro dos limites das disponibilidades orçamentárias consignadas no Orçamento do Estado e dos créditos adicionais discriminados no orçamento analítico, devidamente aprovado pela Mesa, serão ordenadas pelo Presidente da Assembléia.

§ 2º. Serão encaminhados mensalmente ao Presidente, para apreciação, os balancetes analíticos e demonstrativos complementares da execução orçamentária, financeira e patrimonial.

Assim, sendo da mesa as prerrogativas administrativas, financeiras e organizacionais da Assembleia cabe ao plenário, ou seja, aos deputados estaduais em sua totalidade, tomar decisões deliberativas, com base nos atos administrativos e políticos fomentados durante o seu mandato inteiro (dois anos) exercendo o *accountability* da atuação da Mesa Diretora e ampliando o papel de controle da gestão pública.

Dessa forma, a antecipação da eleição da mesa diretora do segundo biênio para ocorrer no início da legislatura concomitantemente com a eleição da mesa diretora do primeiro biênio inviabiliza completamente que esse tipo de fiscalização seja levado em conta na eleição.

É nesse sentido que o parecerista Dr. Márlon Reis indica que a antecipação da eleição pode ser utilizada como forma de se esquivar desse processo de *accountability* abrindo espaços para meios escusos de negociação política e possibilitando a perpetuação de grupos hegemônicos na liderança da casa:

Por outra parte, é indispensável que - ao falar em eleições realizadas em intervalos regulares - o nosso olhar seja lançado sobre a compreensão das finalidades não republicanas esposadas quando da realização antecipada das eleições nas Casas Legislativas, as quais podem ser assim enunciadas:

i) negociar apoio político para a eleição de um biênio em troca de apoio para a condução da Casa no outro;

- ii) unificar a negociação política, sob a liderança do governo local, maximizando os resultados de acordos ofensivos aos princípios constitucionais;
- iii) Assegurar a perpetuação de um determinado grupo no poder, evitando qualquer revés proporcionado pela mudança da conjuntura política.

Assim, verifica-se que a antecipação das eleições internas da Assembleia Legislativa de Tocantins por meio da Proposta de Emenda à Constituição n. 11/202 representa não somente uma afronta ao princípio democrático, como também ao regime republicano, na medida em que possibilita **continuidade de um mesmo grupo político na gestão do órgão legislativo, sem que tenha sido antes submetido à avaliação do plenário.**

Assim, impõe-se que as emendas impugnadas sejam declaradas incompatíveis com a Constituição Federal, por violarem o princípio republicano, e assim afastadas do ordenamento jurídico.

IV.3. DA VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA ANUALIDADE ELEITORAL (ART. 16, CF).

Ainda que este e. Tribunal não vislumbre nos dispositivos impugnados as inconstitucionalidades suscitadas anteriormente, tem-se que **a imediata realização das eleições com base em emenda aprovada poucos dias antes** representa flagrante violação ao **princípio da anualidade eleitoral.**

O princípio da anualidade ou anterioridade eleitoral está expressamente previsto no **art. 16 da Constituição Federal**, a dispor que *“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”*.

Corolário da segurança jurídica, a anualidade implica uma separação bem delimitada entre os planos da vigência e da eficácia no que tange à norma que modifica o processo eleitoral. Esta, apesar de ter vigência imediata, não terá eficácia em relação ao pleito que ocorra em menos de um ano da data da sua edição.

Assim, o princípio da anualidade tem por intuito **evitar surpresas** no processo eleitoral, garantindo aos seus participantes — eleitores, candidatos, partidos e órgãos do Poder Público — a

previsibilidade do arcabouço normativo aplicável. Conforme as lições doutrinárias de José Jairo Gomes⁷:

Deveras, a regra da anualidade tutela o processo eleitoral. Seu escopo é impedir mudanças casuísticas na legislação eleitoral que possam surpreender os participantes do certame em curso ou que se avizinha, beneficiando ou prejudicando partidos e candidatos. Com isso, enseja estabilidade, previsibilidade, confiança e segurança jurídica quanto às normas a serem aplicadas.

Com efeito, este e. Supremo Tribunal Federal já ressaltou, em diversas oportunidades, a estreita relação existente entre o princípio da anualidade e a própria cidadania, caracterizando-o como garantia fundamental. Como observou o Min. Celso de Mello, no julgamento da ADI n. 3.345 (j. 25.08.2005, p. 20.08.2010), de sua relatoria:

“[...] o sentido maior de que se acha impregnado o art. 16 da Constituição reside na necessidade de preservar-se garantia básica assegurado, não só aos candidatos, mas, também, destinada aos próprios cidadãos, a quem assiste o direito de receber, do Estado, o necessário grau de segurança e de certezas jurídicas contra alterações abruptas das regras atinentes à disputa eleitoral”.

No paradigmático julgamento do RE n. 637.485 (Rel. Min. Gilmar Mendes, j. 01.08.2012, p. 21.05.2013), este e. Supremo assentou a aplicação do princípio da anterioridade como postulado da segurança jurídica em relação à interpretação dos preceitos constitucionais que dizem respeito aos direitos políticos e ao processo eleitoral.

No voto condutor daquele julgamento, o Min. Gilmar Mendes, aludindo à faceta de **princípio da confiança** assumida pela segurança jurídica no sentido da **estabilização de expectativas dos partícipes do processo eleitoral**, defendeu a interpretação do art. 16 da Constituição como “*garantia constitucional (1) do devido processo legal, (2) da igualdade de chances e (3) das minorias*”.

Ressalta-se, ainda, a **aplicabilidade do princípio da anualidade eleitoral no âmbito das eleições das mesas diretoras de Casas Legislativas**, já que, como visto, estas são manifestações da

⁷ GOMES, José Jairo. Direito Eleitoral. 14 ed. São Paulo: Atlas, 2018, p. 344-345.

democracia interna do órgão, conformadas pelas regras de processo eleitoral previstas na Constituição e na legislação.

Com efeito, no julgamento da já citada ADI 6.524, o Min. Gilmar Mendes já sinalizava para a necessária incidência do princípio da anualidade eleitoral em havendo mudança no entendimento do Tribunal quanto à reeleição de membro de mesa diretora de Casa do Congresso Nacional, por se tratar de condição de elegibilidade. Confira-se trecho do voto:

Esse estado de coisas reclama que o Supremo implemente seu novo entendimento observando a exigência de gradualidade que é esperada da jurisdição constitucional, mormente em se tratando de acórdão que veicula interpretação nova. Considerando a inserção do critério de 1 (uma) única reeleição delinea condição de elegibilidade, credencia-se como adequada ao caso, ainda que por inspiração analógica, a jurisprudência construída ao redor do art. 16 da Constituição Federal (princípio da anterioridade ou anualidade em relação à mudança da legislação eleitoral, mais recentemente vide: ADI 5.398-MC-Ref, Rel. Min. Roberto Barroso, j. 9.5.2018)

Nessa linha, no julgamento da também já citada ADI n. 6.684, este e. Tribunal **valeu-se de interpretação analógica do art. 16 da CF** para estabelecer que o limite de uma única reeleição deveria orientar a formação das Mesas das Assembleias Legislativas eleitas após a publicação do acórdão da ADI 6.524, mantendo-se inalterados os atos anteriores. Confira-se trecho do voto condutor do Min. Gilmar Mendes:

Por fim, tal como sugeri no julgamento da ADI 6.524, mostra-se adequada ao caso, considerando a inserção do critério de uma única reeleição delinea condição de elegibilidade, a jurisprudência construída com base no art. 16 da Constituição Federal (princípio da anterioridade ou anualidade em relação à mudança da legislação eleitoral, mais recentemente vide: ADI 5.398-MC-Ref, Rel. Min. Roberto Barroso, j. 9.5.2018).

No julgamento do RE 637.485/RJ – RG (de minha relatoria, j. 1º.8.2012, Plenário), que proscreveu a figura do “prefeito itinerante”, este Tribunal pontificou que, para além do art. 16 da CF/88, imediatamente voltado para vedar a mudança do direito positivo a menos de um ano de pleito eleitoral, a Constituição também alberga norma, ainda que implícita, que traduz o postulado da segurança jurídica como princípio da anterioridade ou anualidade em relação à alteração de jurisprudência eleitoral. Decidiu-se, assim, que modificação de jurisprudência na seara eleitoral não tem aplicabilidade

imediatamente: somente surtirá efeitos sobre outros casos no pleito eleitoral posterior.

Não há dúvidas, portanto, de que a modificação de regra do processo eleitoral interno das Casas Legislativas submete-se ao princípio da anualidade eleitoral, **não se aplicando à eleição da Mesa Diretora que ocorrer em menos de um ano da sua vigência.**

Ocorre que, como visto, a Assembleia Legislativa de Tocantins aprovou em 06.12.2022 a Proposta de Emenda Constitucional nº 11/2022, e em 26.12.2022 a Resolução n. 365/2022, dando a ambas aplicabilidade imediata, ou seja, incidência sobre as eleições a serem realizadas dali a dois meses no dia 01.02.2023.

Veja-se que a **mudança abrupta da data de realização do pleito** interno configura flagrante atentado à segurança jurídica, na medida em que inviabiliza a preparação e a estabilização das expectativas dos atores do jogo político, seja como candidatos ou como eleitores.

Assim, é certo que a eleição da Mesa Diretora realizada em 01.02.2023, com base na alteração promovida pela Emenda n. 11/2022, **não se sustenta à luz do princípio da anualidade**, devendo ser desconstituída para que se assente, no mínimo, a aplicação da nova regra somente às eleições da próxima legislatura.

V. DA MEDIDA CAUTELAR.

No presente caso, impõe-se o deferimento de medida cautelar para que sejam **imediatamente suspensos os efeitos da Emenda à Constituição do Estado de Tocantins n. 11/2022**, uma vez que presentes os requisitos da probabilidade do direito e do perigo na demora.

A probabilidade do direito está suficientemente evidenciada nas razões aduzidas no decorrer da presente inicial. É manifesta a incompatibilidade da antecipação das eleições promovidas pelos dispositivos impugnados com os preceitos democrático e republicano (art. 1º, CF), por comprometerem a estabilidade e a contemporaneidade do processo eleitoral interno e o dever de fiscalização da gestão pelos membros do Legislativo Estadual (art. 70, p. único CF).

Também é evidente a ofensa ao princípio da anualidade eleitoral (art. 16, CF), na medida em a alteração da regra do processo

eleitoral interno da AL/TO foi promulgada a poucos dias da data estipulada para escolha da mesa diretora.

O perigo na demora, por sua vez, também é manifesto, uma vez que a referida Emenda **subsidiou a eleição da Mesa Diretora para o biênio 2025-2026, ocorrida no dia 01.02.2023**, que resultou na eleição dos deputados Léo Barbosa (Republicanos) como presidente, Cleiton Cardoso (Republicanos) como primeiro vice-presidente, Vanda Monteiro (UB) como segunda vice-presidente, Fabion Gomes (PL) como primeiro secretário, e Eduardo Mantoan (PSDB) como segundo secretário⁸.

Assim, eventual demora no julgamento do mérito desta ação prejudicará o objeto da discussão constitucional, uma vez que permitirá que a Mesa Diretora eleita com fundamento em norma incompatível com a Constituição Federal assumira a gestão da Assembleia Legislativa do Tocantins a partir de 2025.

Frisa-se que **os parlamentares eleitos no pleito manifestamente inconstitucional ainda não foram empossados** — uma vez que foram eleitos no início da legislatura para assumir a mesa diretora no segundo biênio —, não havendo qualquer prejuízo na concessão de liminar para o regular prosseguimento das atividades legislativas da Assembleia Legislativa de Tocantins.

Assim, pugna-se pela **suspensão** dos efeitos da Emenda à Constituição Estadual, **desconstituindo-se, até o julgamento de mérito, o resultado da eleição para a Mesa Diretora do segundo biênio da legislatura de 2023-2026 da Assembleia Legislativa de Tocantins ocorrida em 01 de fevereiro de 2023**.

VI. DOS PEDIDOS

Diante do exposto, requer-se seja conhecida a presente ação direta de inconstitucionalidade, tendo em vista o preenchimento de seus pressupostos de admissibilidade, para que:

- a) Preliminarmente, seja concedida medida cautelar para determinar a **suspensão da eficácia da Emenda à Constituição do Estado de Tocantins n. 11/2022**,

⁸<https://clebertoledo.com.br/politica/com-risco-de-judicializacao-leo-barbosa-e-eleito-para-o-2o-bienio-definicoes-sem-disputa-mostram-casa-pacificada-defende-proximo-presidente-da-aleta/>

com a **desconstituição do resultado da eleição para a Mesa Diretora para o segundo biênio da legislatura de 2023-2026 da Assembleia Legislativa do Estado do Tocantins realizada em 01.02.2023;**

b) No mérito, seja julgada procedente a presente ação de descumprimento de preceito fundamental, ratificando-se a liminar eventualmente concedida para declarar a inconstitucionalidade da **Emenda à Constituição do Estado de Tocantins n. 11/2022** e, por arrastamento, da Resolução n. 365/2022, da Assembleia Legislativa do Estado de Tocantins;

c) Seja fixada, em atenção aos princípios democrático e republicano, a seguinte **tese constitucional**: *“A eleição de Mesa Diretora de Casa Legislativa para o 2º biênio deve ser realizada em data razoável e próxima ao início do terceiro ano da legislatura, mantendo-se a contemporaneidade entre a eleição e o respectivo mandato”.*

Por fim, requer-se que as publicações sejam realizadas em nome dos advogados **Rafael de Alencar Araripe Carneiro**, inscrito na OAB/DF sob o n. 25.120, sob pena de nulidade. Informa, para os efeitos do disposto pelo artigo 39, I, do Código de Processo Civil, que o signatário tem escritório em Brasília, no endereço SGAN Quadra 601 Bloco H L2 Norte - Edifício ION - Sala 1035, Brasília/DF - CEP 70.830-018.

É atribuído à causa, para meros efeitos contábeis, o valor de R\$ 100,00 (cem reais).

Nesses termos, pede deferimento.

Brasília, 1º de fevereiro de 2023.

Rafael de Alencar Araripe Carneiro
OAB/DF 25.120

Felipe Santos Correa
OAB/DF 53.078