



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
SECRETARIA-GERAL DE CONTENCIOSO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 7350      Requerente: Partido  
Socialista Brasileiro – PSB      Requerido: Assembleia Legislativa do Estado  
do Tocantins      Relator:      Ministro DIAS TOFFOLI

*Poder Legislativo. Artigo 15, § 3º, da Constituição do Estado do Tocantins, na redação conferida pela Emenda Constitucional estadual nº 48/2022. Eleições da Mesa Diretora da Assembleia Legislativa de forma concomitante para o primeiro e segundo biênios. Alegação de ofensa aos princípios democrático, republicano e da anualidade eleitoral. Existência de fumus boni iuris. Conquanto a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios desfrutem de certa autonomia, na qual se inclui a capacidade de auto-organização, é certo que os princípios constitucionais republicano e democrático impõem certos limites à capacidade organizacional dos entes federados e de suas esferas de poder. Nesse contexto, em que pese a Lei Maior não fixar marco temporal específico para a eleição das Mesas Diretoras das Assembleias Legislativas, a sua realização, de forma concomitante, para o primeiro e o segundo biênios, sem observar o início do transcurso do terceiro ano da legislatura, deixa de refletir a vontade da maioria dos parlamentares no momento em que deve ocorrer a alternância dos cargos em questão, o que se mostra destoante das balizas constitucionais invocadas como parâmetros de controle. Presença de periculum in mora. Manifestação pelo deferimento do pedido de medida cautelar formulado pelo requerente.*

Egrégio Supremo Tribunal Federal,

O Advogado-Geral da União, tendo em vista o disposto no artigo 103, § 3º, da Constituição da República, bem como na Lei nº 9.868, de 10 de novembro de 1999, vem, respeitosamente, manifestar-se quanto à presente ação direta de inconstitucionalidade.

## **I – DA AÇÃO DIRETA**

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, ajuizada pelo Partido Socialista Brasileiro – PSB Nacional, tendo por objeto o artigo 15, § 3º,

da Constituição do Estado do Tocantins, na redação conferida pela Emenda Constitucional estadual nº 48, de 22 de dezembro de 2022. Eis o teor da norma impugnada:

Artigo 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.

Por arrastamento, o autor também impugna a Resolução nº 365/2022 da Assembleia Legislativa do Estado do Tocantins, que prevê a realização das eleições da Mesa Diretora, de forma concomitante, para o primeiro e o segundo biênios.

O requerente sustenta que a nova redação conferida ao artigo 15, § 3º, da Constituição do Estado do Tocantins teria promovido inconstitucional alteração no ordenamento jurídico estadual, ao prever eleições concomitantes, a serem realizadas na primeira sessão legislativa do primeiro biênio, para a escolha dos integrantes da Mesa Diretora da Assembleia Legislativa, relativa aos dois biênios subsequentes.

De acordo com o autor, a eleição da Mesa Diretora para o segundo biênio somente deveria ser realizada em momento próximo ao início do terceiro ano da legislatura, de modo a representar, de forma adequada, a situação política contemporânea do parlamento estadual. Aduz, inclusive, que a redação original da norma atacada previa a realização de eleição da Mesa Diretora do segundo biênio apenas na última sessão ordinária do segundo ano de legislatura.

Nesse contexto, o requerente pontua que a disposição estadual permitiria o estabelecimento antecipado de uma nova gestão administrativa da Mesa Diretora, circunstância que revelaria “*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*” (fl. 3 da petição inicial).

Argumenta que o processo eleitoral interno das Casas Legislativas seria regido pelos princípios democrático e republicano, previstos no artigo 1º da Constituição Federal, o que implicaria afirmar que as eleições para os cargos da Mesa Diretora deveriam 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*” (fl. 2 da petição inicial).

Embora o autor reconheça a inexistência de norma constitucional que regule, especificamente, a realização de eleição para a composição de Mesas Diretoras das Casas Legislativas municipais e estaduais, argumenta que o texto constitucional contemplaria datas e limites temporais para a realização de eleições, de modo a “*refletir regularmente as atuais condições políticas, econômicas e sociais do país*” (fl. 11 da petição inicial).

Como exemplos, o autor cita a fixação de data para a realização de eleições em primeiro e segundo turnos para Governador de Estado, Prefeito de Município e Presidente da República (artigos 28, 29 e 77 da Carta Federal); o estabelecimento de prazo para a realização de eleições, nas hipóteses de vacância dos cargos de Presidente e vice-Presidente da República (artigo 81 da Constituição); bem como a eleição dos membros das Mesas do Senado Federal e da Câmara dos Deputados, no início da legislatura, para mandato de 2 (dois) anos (artigo 57, § 4º, da Constituição Federal).

Ainda a título de comparação, o autor invoca o artigo 6º do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, o qual define a realização de eleição do Presidente e demais membros da Mesa da referida casa, “*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*” (grifos apostos).

Com esteio nessas considerações, o autor conclui que a Constituição Federal imporia a observância de alguns critérios sobre a matéria, com o intuito de estabelecer simetria, e de evitar o desvirtuamento do processo eleitoral interno, razão pela qual as Casas Legislativas estaduais deteriam autonomia apenas relativa para reger o processo eletivo para as respectivas Mesas Diretoras.

Sob um outro viés de suposta vulneração do princípio republicano, o autor argumenta que a norma questionada também comprometeria o controle e a avaliação das Mesa Diretora pelos seus pares, nos moldes estabelecidos pelo artigo 70 da Carta da República, que estabelece o dever de prestação de contas, de transparência e de controle na gestão pública.

A propósito, enfatiza que a antecipação da eleição, nos moldes estabelecidos pela norma sob investiva, poderia ser utilizada como forma de driblar o processo de prestação de contas que recairia sobre a atuação da Mesa Diretora, abrindo espaços para meios escusos de

negociação política e possibilitando a perpetuação de grupos hegemônicos na liderança da Casa Legislativa.

Por derradeiro, afirma que a imediata realização de eleições, “*com base em emenda aprovada poucos dias antes, representa flagrante violação ao princípio da anualidade eleitoral*”, contemplado no artigo 16 da Constituição Federal (fl. 23 da petição inicial).

Nesse ponto, o autor destaca que, em 6 de dezembro de 2022, a Assembleia Legislativa do Estado do Tocantins teria aprovado a Proposta de Emenda Constitucional nº 11/2022, e, em 26 de dezembro de 2022, aprovado a Resolução nº 365/2022, conferindo às referidas normas aplicabilidade imediata.

Nessa esteira, argumenta 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*” (fl. 26 da petição inicial).

Em face dos argumentos expostos, o autor formula os seguintes pedidos:

- a. Preliminarmente, seja concedida medida cautelar para determinar a **suspensão da eficácia da Emenda à Constituição do Estado de Tocantins n. 11/2022, 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 1º.2.2023;**
- 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”* (fl. 28 da petição inicial; grifos constantes do original).

O processo foi distribuído ao Ministro DIAS TOFFOLI, que verificou a existência de equívoco na indicação do ato normativo impugnado pelo autor, bem como de falha no instrumento procuratório. Na oportunidade, constatou que a norma que instituíra eleições concomitantes para os dois biênios da legislatura, no âmbito da Assembleia Legislativa do Estado do Tocantins, decorrera da edição da Emenda Constitucional nº 48, de 22 de dezembro de 2022.

Em face dos apontados óbices processuais ao prosseguimento da presente ação direta, o Ministro Relator determinou a intimação do requerente para emendar a inicial, no prazo de 15 (quinze) dias, sob pena de indeferimento, bem como para apresentar procuração em que conste o ato normativo impugnado na presente ação direta, com cópia da norma efetivamente impugnada (documento eletrônico nº 9).

Em atendimento à determinação judicial, o autor apresentou emenda à petição inicial para sanar a indicação equivocada do objeto da presente ação direta, e pugnou para que, *“nas passagens onde há referência à ‘Emenda Constitucional n. 11/2022’, leia-se, em verdade, Emenda à Constituição do Estado de Tocantins n. 48/2022”*. Requereu, ademais, a juntada de instrumento de procuração, com os ajustes decorrentes da emenda à inicial, e de cópia da publicação oficial do ato normativo impugnado (documento eletrônico nº 10; grifos constantes do original).

Em novo despacho, o Ministro Relator imprimiu ao feito o rito previsto no artigo 10 da Lei nº 9.868/1999, solicitando informações à autoridade requerida, com a subsequente oitiva do Advogado-Geral da União e do Procurador-Geral da República, para manifestação no prazo de 3 (três) dias (documento eletrônico nº 15).

Em atendimento à solicitação, a Assembleia Legislativa do Estado do Tocantins apontou, em caráter preliminar, a deficiência de fundamentação da petição inicial por ausência de comprovação de ofensa a qualquer dispositivo constitucional. Invocou, a propósito, o teor da Súmula 284 dessa Suprema Corte.

Quanto ao mérito, a requerida defendeu a constitucionalidade da norma questionada, afirmando que as alterações promovidas pela Emenda Constitucional estadual nº 48/2022 estariam revestidas dos propósitos de adequar a Constituição do Estado do Tocantins à atual jurisprudência dessa Suprema Corte, bem como de consagrar os princípios republicano e democrático.

Nesse passo, afirmou que a norma questionada teria a finalidade de viabilizar a renovação dos quadros de chefia do Poder Legislativo a cada 2 (dois) anos, conferindo maior segurança jurídica ao processo de escolha dos dirigentes da Mesa Diretora.

Ou seja, de acordo com a requerida, a disposição impugnada impediria que os mesmos parlamentares permanecessem “*eternamente na composição dos cargos da Mesa Diretora, ou que maliciosamente se revezem por lá, situação que, aí sim, representaria riscos à democracia, ao controle, à fiscalização e de uma forma geral, ao trabalho outorgado a cada parlamentar por meio do processo eleitoral*” (fl. 13/14 das informações da requerida).

Diversamente do alegado pelo autor, a requerida argumentou que eventuais manobras políticas para garantir a perpetuação de um grupo político no poder seriam mais viáveis na hipótese em que o pleito para o segundo biênio fosse realizado às vésperas ou logo após o início da terceira sessão legislativa, pois, segundo afirma, os membros da Mesa Diretora, eleitos em 1º de fevereiro, “*já estariam consolidados no comando da Assembleia há aproximadamente dois anos, o que certamente facilitaria uma eventual tentativa de manter o grupo no controle*” (fl. 19 das informações da requerida).

No que tange à suposta ofensa ao princípio da anterioridade eleitoral, a requerida sustentou que essa diretriz não se estenderia ao processo eleitoral *interna corporis*, cujos participantes seriam apenas os parlamentares da Assembleia Legislativa, os quais se alternam como eleitores e candidatos.

Nesse sentido, afirmou que a modificação do processo eleitoral interno, sem impacto na representatividade do voto popular ou na proporcionalidade dos partidos políticos dentro da Casa Legislativa, “*não há que se falar em ofensa à segurança jurídica, à previsibilidade do arcabouço normativo aplicável ou em surpresa no processo de escolha da Mesa Diretora*” (fl. 30 das informações da requerida).

Por derradeiro, afastou a existência dos requisitos necessários à concessão da medida liminar, destacando, no tocante ao pressuposto do *periculum in mora*, que os membros da Assembleia Legislativa estadual integrariam a Mesa Diretora referente ao segundo biênio apenas no ano de 2025, razão pela qual alguma não haveria dano de difícil reparação ou urgência necessária ao deferimento da medida liminar.

Ao final, concluiu pela constitucionalidade formal e material do dispositivo impugnado, com a denegação da medida cautelar pleiteada.

Na sequência, vieram os autos para manifestação do Advogado-Geral da União.

## **II – DOS REQUISITOS NECESSÁRIOS À CONCESSÃO DA MEDIDA CAUTELAR**

### *II.1 – Da presença de fumus boni iuris*

Conforme relatado, o requerente insurge-se contra o artigo 15, § 3º, da Constituição do Estado do Tocantins, na redação conferida pela Emenda Constitucional estadual nº 48/2022, que contempla a realização das eleições da Mesa Diretora da Assembleia Legislativa de forma concomitante para o primeiro e segundo biênios.

Inicialmente, cumpre notar que a Carta Maior, em seus artigos 1º e 18, estabelece que a República Federativa do Brasil é formada pela união indissolúvel dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, “*todos autônomos, nos termos desta Constituição*” (grifou-se).

Como se nota, a autonomia conferida aos Estados-membros, em que se inclui sua capacidade de auto-organização, encontra limites no próprio Texto Constitucional. Tanto é assim que o artigo 25 da Carta Republicana determina a esses entes federados, de modo expresso, a observância compulsória dos denominados princípios constitucionais estabelecidos.

Partindo dessas premissas, embora se reconheça aos Parlamentos a prerrogativa de dispor sobre sua organização interna – condição necessária para a garantia da autonomia do Poder Legislativo e do pleno exercício de suas competências – essa capacidade organizacional não é absoluta, haja vista que é conformada pelo próprio Texto Constitucional.

Ao tratar do tema, especificamente sobre a posse dos membros do Congresso Nacional e as eleições das respectivas Mesas Diretoras, a Constituição Federal estabelece que

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 (artigo 57, § 4º, da Constituição Federal).

A jurisprudência desse Supremo Tribunal Federal já apreciou em diversas ocasiões controvérsias sobre a aplicabilidade obrigatória do mencionado artigo 57, § 4º, da Carta da República aos Estados-membros. A respeito do tema, o Ministro Relator Carlos Velloso, no julgamento do Mandado de Segurança nº 20.471-1/DF, destacou que o artigo 57, § 4º, da Carta Republicana, não constitui norma de reprodução obrigatória aos Estados-membros, tratando-se, em verdade, de norma de natureza regimental. A propósito, confira-se:

Na verdade, a norma constante do art. 57, § 4º, da Constituição Federal, não inclui, a rigor, princípio constitucional, mas sim regra aplicável à composição das mesas do Congresso Nacional. O constituinte optou por incluir norma que seria de natureza regimental no texto da Constituição, não cabendo nenhuma analogia com a norma constitucional do art. 14, § 5º (...)

Esse entendimento foi seguidamente reiterado, tendo a Suprema Corte definido que o artigo 57, § 4º, da Constituição Federal não é um princípio fundamental à organização da República Federativa do Brasil, razão pela qual sua reprodução nas ordens constitutivas de Estados, Distrito Federal e Municípios seria facultativa, conforme as ementas colacionadas a seguir:

Ação direta de inconstitucionalidade. Medida liminar. § 5º do artigo 58 da Constituição do Estado do Espírito Santo na redação dada pela Emenda Constitucional 27/2000. Falta de relevância jurídica da fundamentação da arguição de inconstitucionalidade para a concessão de liminar. - Esta Corte, já na vigência da atual Constituição - assim, nas ADIN's 792 e 793 e nas ADIMC's 1.528, 2.262 e 2.292, as duas últimas julgadas recentemente -, tem entendido, na esteira da orientação adotada na Representação nº 1.245 com referência ao artigo 30, parágrafo único, letra "f", da Emenda Constitucional nº 1/69, que **o § 4º do artigo 57, que veda a recondução dos membros das Mesas das Casas legislativas federais para os mesmos cargos na eleição imediatamente subsequente, não é princípio constitucional de observância obrigatória pelos Estados-membros.** - Com maior razão, também não é princípio constitucional de observância obrigatória pelos Estados-membros o preceito, contido na primeira parte desse mesmo § 4º do artigo 57 da atual Carta Magna, que só estabelece que cada uma das Casas do Congresso Nacional se reunirá, em sessões preparatórias, a partir de 1º de fevereiro, no primeiro ano da legislatura, para a posse de seus membros e a eleição das respectivas Mesas, sem nada aludir - e, portanto, sem estabelecer qualquer proibição a respeito - à data dessa eleição para o segundo biênio da legislatura. Pedido de liminar indeferido. (ADI nº

CONSTITUCIONAL. ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA ESTADUAL: MESA DIRETORA: RECONDUÇÃO PARA O MESMO CARGO. Constituição do Estado de Rondônia, art. 29, inc. I, alínea b, com a redação da Emenda Const. Estadual nº 3/92. C.F., art. 57, § 4º. TRIBUNAL DE CONTAS: CONSELHEIRO: NOMEAÇÃO: REQUISITO DE CONTAR MENOS DE SESSENTA E CINCO ANOS DE IDADE. Constituição do Estado de Rondônia, art. 48, § 1º, I, com a redação da Emenda Const. Estadual nº 3/92. C.F., art. 73, § 1º, I. I. - **A norma do § 4º do art. 57 da C.F. que, cuidando da eleição das Mesas das Casas Legislativas federais, veda a recondução para o mesmo cargo na eleição imediatamente subsequente, não é de reprodução obrigatória nas Constituições dos Estados-membros, porque não se constitui num princípio constitucional estabelecido.** II. - Precedente do STF: Rep 1.245-RN, Oscar Corrêa, RTJ 119/964. III. - Os requisitos para nomeação dos membros do Tribunal de Contas da União, inscritos no art. 73, § 1º, da C.F., devem ser reproduzidos, obrigatoriamente, na Constituição dos Estados-membros, porque são requisitos que deverão ser observados na nomeação dos conselheiros dos Tribunais de Contas dos Estados e Conselhos de Contas dos Municípios. C.F., art. 75. IV. - Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente, em parte.

(ADI nº 793, Relator: Ministro Carlos Velloso, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Julgamento em 03/04/1997, Publicação em 16/05/1997; grifou-se).

De outro lado, em recente julgamento ocorrido na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6524, que teve como objeto dispositivos do Regimento Interno da Câmara dos Deputados e do Senado Federal que permitiam a recondução de parlamentar para o mesmo cargo da Mesa Diretora na eleição imediatamente subsequente, essa Suprema Corte indicou uma reavaliação da matéria.

Apesar de não ter se debruçado especificamente sobre a aplicabilidade do artigo 57, § 4º da Constituição Federal aos Estados-membros, a maioria do Plenário firmou o entendimento no sentido de que os princípios republicano e democrático já seriam suficientes para impor, *no mínimo*, alguns limites à liberdade à capacidade organizacional do Poder Legislativo, limites esses que valeriam para todos os entes federativos, tendo em vista a irradiação dos efeitos desses postulados sobre os poderes constituídos.

Com efeito, o Estado Democrático de Direito, além de ter como um dos signos fundamentais a igualdade, tem seu principal sustentáculo no exercício do poder pelo povo, cujo instrumento corresponde ao sufrágio popular, nos termos do artigo 1º da Lei Maior. Desse

modo, a liberdade de voto, a igualdade dos candidatos, dos partidos e a soberania popular consagram o pilar da democracia.

Relevante destacar que, embora no julgamento da mencionada ADI nº 6524 tenham sido estabelecidos, especificamente, alguns parâmetros objetivos acerca do número máximo de reeleições a serem franqueadas aos líderes das Casas Legislativas, estabelecendo-se uma única reeleição, a questão relativa à composição das respectivas Mesas Diretoras para o primeiro e segundo biênios foi ventilada de forma secundária, embora igualmente mereça, nos moldes da análise da reeleição parlamentar, interpretação sistemática em face dos dispositivos constitucionais que concorrem para o tema.

Naquela oportunidade de julgamento, essa Suprema Corte considerou ser necessário, no processo interpretativo do artigo 57, § 4º da Constituição Federal, garantir às Casas do Congresso Nacional um espaço de conformação institucional, **em direta proporção às normas de direito constitucional direcionadas ao funcionamento do órgão parlamentar**, de modo a evitar o uso desvirtuado dessa autonomia organizacional.

Na espécie, ainda que se ventile o enquadramento da matéria no âmbito da doutrina dos atos *interna corporis* e da valorização da capacidade institucional do Poder Legislativo, 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.

De fato, ao prever expressamente a realização de eleições concomitantes da Mesa Diretora da Assembleia Legislativa do Estado do Tocantins para o primeiro e o segundo biênios, sem observar o início do transcurso do terceiro ano da legislatura, a norma estadual demonstra certa incompatibilidade com os princípios constitucionais democrático e republicano.

Isso porque, ao tratar das eleições das Mesas Diretoras do Congresso Nacional, a Constituição da República determinou que cada uma das Casas deve se reunir em sessões preparatórias, no primeiro ano da legislatura, para a posse de seus membros e eleição das respectivas Mesas, **para mandato de 2 (dois) anos**.

O exame do regramento constitucional mencionado corrobora, portanto, a realização de eleições subsequentes, as quais devem ocorrer em observância ao lapso de tempo correspondente ao mandato de 2 (dois) anos, de modo que se permita elaborar uma nova composição da Mesa Diretora para o mandato seguinte.

Embora o autor afirme que a norma estadual anteriormente vigente era incompatível com o entendimento dessa Suprema Corte acerca da reeleição de parlamentares integrantes das Casas Legislativas, não se pode concluir que, ao buscar um ajuste com a nova jurisprudência desse Supremo Tribunal Federal, a posição atualmente adotada pelo Estado do Tocantins guarda absoluta correção com os preceitos constitucionais pertinentes.

De modo diverso, a disposição estadual impugnada não considera as circunstâncias que permeiam o transcurso dos mandatos eletivos. Em uma análise imediata da situação posta, verifica-se que, nos moldes estabelecidos pela norma atacada, a escolha concomitante de candidatos para os dois biênios estaria submetida a um único cenário de eleitores parlamentares, estabelecido no primeiro ano da legislatura, bem como a uma oferta única de candidatos escolhidos naquela oportunidade pelos partidos ou blocos parlamentares.

Ou seja, a norma estadual impõe que a formação da Mesa Diretora do segundo biênio fique prematuramente exposta às mesmas circunstâncias que envolvem as composições e alianças políticas do primeiro ano de legislatura, e que se renda, ademais, ao mesmo conjunto de posicionamentos estabelecido pelo corpo de votantes e pelos candidatos da primeira legislatura, em desprezo a mutações que se estabelecem no processo político e que, certamente, acarretariam ajustes na nova votação estabelecida para o segundo mandato bienal do órgão dirigente, inclusive em face da possibilidade de lançamento de candidatura avulsa por parlamentares.

Nesses termos, em que pese à Lei Maior não fixar marco temporal específico para a eleição das Mesas Diretoras das Assembleias Legislativas, a sua realização, de forma concomitante, para o primeiro e o segundo biênios, não reflete a vontade da maioria dos parlamentares no momento em que deve ocorrer a alternância dos cargos em questão, o que se mostra destoante das balizas constitucionais invocadas como parâmetros de controle.

Como anotado pelo Ministro Relator RICARDO LEWANDOWSKI, no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6230, "*o ideal democrático firma-se na temporalidade dos mandatos, na renovação. Não é por acaso que o voto direto, secreto, universal e **periódico** constitui cláusula pétrea da nossa República (art. 60, § 4º, II, da Constituição).*" (DJE nº 161, de 15/08/2022).

Entretanto, não há como se conferir efetividade à periodicidade do voto, tão cara aos princípios democrático e republicano, se a manifestação de vontade dos sujeitos de direito não é contemporânea à definição da situação jurídica que ela se propõe a definir.

Nessa perspectiva, a realização de uma nova eleição para a composição da Mesa Diretora para o segundo biênio, em momento diverso da primeira eleição, permite que se estabeleça alternância de direcionamentos políticos, consolidando um juízo de oportunidade e contemporaneidade com os anseios e expectativas que venham a recair sobre os então candidatos e votantes no processo de formação da Mesa Diretora.

Observe-se que o Regimento Interno do Senado Federal, ao dispor sobre a eleição de sua Mesa Diretora, consolida a necessidade de ser observado a representatividade proporcional dos partidos e blocos parlamentares, considerando o quantitativo das bancadas partidárias apurados na primeira reunião preparatória que antecede a primeira e terceira sessões **de cada legislatura.**

Subentende-se, nesse processo alternado de composição da Mesa da referida Casa Legislativa, a observância do prazo de 2 (dois) anos estabelecido pela norma regimental para o mandato de seus membros. Veja-se:

Art. 59. Os membros da Mesa serão eleitos para **mandato de dois anos**, vedada a reeleição para o período imediatamente subsequente (Const., art. 57, § 4º). (Vide a ADI nº 6524)

§ 1º Na constituição da Mesa é assegurada, tanto quanto possível, a representação proporcional dos partidos e blocos parlamentares que participam do Senado (Const., art. 58, § 1º).

**§ 2º Para os fins do cálculo de proporcionalidade, as bancadas partidárias são consideradas pelos seus quantitativos na primeira reunião preparatória que antecede a primeira e a terceira sessões legislativas ordinárias de cada legislatura.** (Grifos apostos).

Nesse mesmo sentido dispõe o Regimento Interno da Câmara dos Deputados, conforme se verifica das seguintes disposições:

Art. 5º Na segunda sessão preparatória da **primeira sessão legislativa de cada legislatura**, no dia 1º de fevereiro, sempre que possível 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, **para mandato de dois anos**, vedada a recondução para o mesmo cargo na eleição imediatamente subsequente. (*Caput* do artigo com redação dada pela Resolução nº 19 de 2012)

§ 1º Não se considera recondução a eleição para o mesmo cargo em legislaturas diferentes, ainda que sucessivas.

§ 2º Enquanto não for escolhido o Presidente, não se procederá à apuração para os demais cargos.

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**. § 1º (Revogado)

§ 2º (Revogado)

§ 3º Enquanto não for eleito o novo Presidente, dirigirá os trabalhos da Câmara dos Deputados a Mesa da sessão legislativa anterior.

É necessário registrar que, embora essa Suprema Corte não tenha analisado, especificamente, o tema tratado na presente ação direta, a solução alvitada pelo Ministro Relator GILMAR MENDES, no julgamento da mencionada ADI nº 6524, traz alguma clareza sobre a questão aqui ventilada, conforme se depreende do seguinte excerto da respectiva ementa:

4. Ação Direta conhecida, com julgamento parcialmente procedente do pedido. Compreensão da maioria no sentido de que o art. 57, § 4º, da Constituição Federal de 1988 requer interpretação do art. 5º, *caput* e § 1º, do RICD, e o art. 59, RISF, que assente a impossibilidade de recondução de Membro da Mesa para o mesmo cargo, **na eleição imediatamente subsequente, que ocorre no início do terceiro ano da legislatura**. Também por maioria, o Tribunal reafirmou jurisprudência que pontifica que a vedação em referência não tem lugar em caso de nova legislatura, situação em que se constitui Congresso novo.

Portanto, ao menos em sede de cognição sumária, constata-se que o artigo 15, § 3º, da Constituição do Estado do Tocantins, na redação conferida pela Emenda Constitucional nº 48, de 2022, ao determinar a realização de eleições da respectiva Mesa Diretora de forma concomitante para o primeiro e segundo biênios, não está inteiramente de acordo com o

entendimento jurisprudencial dessa Suprema Corte, tampouco com os princípios constitucionais republicano e democrático.

Desse modo, deve ser acolhido o pleito cautelar de suspensão da eficácia da Emenda Constitucional estadual nº 48/2022, com a suspensão do resultado da eleição para a Mesa Diretora para o segundo biênio da legislatura de 2023-2026 da Assembleia Legislativa do Estado do Tocantins.

Cumprido destacar, finalmente, que o posicionamento externado na presente manifestação encontra-se consolidado dessa Suprema Corte – e reafirmado no julgamento da questão de ordem na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3916, Relator Ministro EROS GRAU, DJ de 19.10.2009 – no sentido da autonomia do Advogado-Geral da União para se contrapor à constitucionalidade das normas submetidas ao seu exame na jurisdição concentrada de constitucionalidade, notadamente quando houver precedente no mesmo sentido.

## *II.II – Da presença de Periculum in mora*

Ademais, constata-se a presença do requisito do *periculum in mora*, igualmente necessário ao deferimento da medida cautelar pleiteada.

Com efeito, o autor pretende, em sede de cautelar, “*a suspensão da eficácia da Emenda à Constituição do Estado de Tocantins n. 11/2022, 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*” (fl. 28 da petição inicial).

No caso dos autos, a concessão da medida cautelar evitará a consolidação de situação atentatória ao princípio republicano e ao pluralismo político, preceitos fundamentais do Estado Brasileiro, previstos no Texto Constitucional (CF, art. 1º, *caput*, e inciso V).

Outrossim, conforme apontado pelo autor, “*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*”. Ademais, “*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” (fl. 28 da petição inicial).

### III – CONCLUSÃO

Por todo o exposto, o Advogado-Geral da União manifesta-se pelo deferimento do pedido de medida cautelar formulado pelo requerente.

São essas, Excelentíssimo Senhor Relator, as considerações que se tem a fazer no momento, cuja juntada aos autos ora se requer.

Brasília, 9 de março de 2023.

JORGE RODRIGO ARAÚJO MESSIAS  
Geral da União

Advogado-

ANDREA DE QUADRO DANTAS  
Secretária-Geral Adjunta de Contencioso

LETÍCIA DE CAMPOS ASPESI SANTOS  
da União

Advogada

---



Documento assinado eletronicamente por ANDREA DE QUADROS DANTAS ECHEVERRIA, com certificado A1 institucional (\*.agu.gov.br), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 1113075362 e chave de acesso 0d2677b4 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): ANDREA DE QUADROS DANTAS ECHEVERRIA, com certificado A1 institucional (\*.agu.gov.br). Data e Hora: 09-03-2023 20:17. Número de Série: 51385880098497591760186147324. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.

---



Documento assinado eletronicamente por JORGE RODRIGO ARAUJO MESSIAS, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 1113075362 e chave de acesso 0d2677b4 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): JORGE RODRIGO ARAUJO MESSIAS. Data e Hora: 09-03-2023 20:24. Número de Série: 14684091772938463395086401822. Emissor: Autoridade Certificadora da Presidencia da Republica v5.

---