



**A MANIPULAÇÃO CONSTITUCIONAL POR PARTE DO
LEGISLATIVO E O PROCESSO DE NOMINALIZAÇÃO DA
CONSTITUIÇÃO: O CASO RODRIGO MAIA EM FACE DO
ART. 57, § 4º DA CF/88¹**

**THE CONSTITUTIONAL MANIPULATION BY THE LEGISLATIVE
AND THE PROCESS OF NOMINALIZATION OF THE
CONSTITUTION: THE CASE RODRIGO MAIA IN FACE OF
ART. 57, § 4 OF THE FEDERAL CONSTITUTION OF 1988**

Denilson de Andrade Sousa²
Gustavo Tavares Cavalcanti Liberato³

RESUMO

Por meio do presente trabalho, pretende-se compreender as teorias de Ferdinand Lassalle e Konrad Hesse e suas relações com a atual conjuntura do constitucionalismo brasileiro, particularmente com a interpretação do art. 57, §4º, da Constituição de 1988. É sabido que a alteração da Constituição poderá ocorrer de maneira formal ou informal. No segundo caso, não há mudança na letra da Lei Magna, ocorrendo somente a alteração do seu sentido. Entretanto, o Congresso, e em especial a Câmara dos Deputados, na hipótese de reeleição para os cargos das mesas diretoras, tem alterado o sentido do texto constitucional, com o objetivo de favorecimento dos seus interesses particulares, ocorrendo o que se chama de manipulação legislativa. Assim, a Constituição perde sua força normativa, estando sujeita a um processo de degradação dos seus preceitos, corrompendo-se a ordem democrática. Dessa forma, pretende este trabalho realizar uma análise sobre a manipulação legislativa do texto constitucional,

¹ Artigo submetido em e aceito em 13 de agosto de 2018.

² Advogado, Pós-graduando em Direito e Processos Constitucionais da Universidade de Fortaleza. Servidor Público do Município de Fortaleza-Ce. Email: denilson.andrade@edu.unifor.br

³ Advogado, Mestre em Direito Constitucional pela Universidade de Fortaleza – UNIFOR, Coordenador da Especialização em Direito e Processo Constitucionais da mesma Universidade e Professor de Direito Constitucional I, II, Biodireito e Direito Civil III nesta instituição. E-mail: gustavoliberato@unifor.br.



considerando as teorias de Lassalle e Hesse, as mutações constitucionais, e avaliar a hipótese do surgimento de um processo de nominalização da Constituição. As pesquisas bibliográficas referentes a este trabalho foram realizadas por meio de livros, artigos publicados e textos jurídicos extraídos da internet. Detectou-se um risco real de nominalização da constituição pela “fuga” do Legislativo à observância dos comandos constitucionais, cedendo espaço à “vontade de poder” em detrimento da “vontade de constituição”, peça fundamental para a sua força normativa, a se expressar em sua capacidade de dirigir o processo político de poder.

Palavras-chave: Manipulação legislativa. Mutação constitucional. Nominalização da Constituição

ABSTRACT

By the present work it is intended to understand the theories of Ferdinand Lassalle and Konrad Hesse and their relations with the current conjuncture of Brazilian constitutionalism, particularly with the interpretation of article 57, §4º, of the Federal Constitution of 1988. It is known that the modification of the Constitution may take place formally or informally. In the second case, there is no change in the text of the Magna Law, only the change of its meaning. Nevertheless, the Congress, and especially the House of Representatives, in the event of the re-election to the positions of the Legislative directive bureaus, has been altering the meaning of the constitutional text, with the objective of favoring their particular interests, occurring what it's called legislative manipulation. Thus, the Constitution loses its normative force, being subject to a process of degradation of its precepts, corrupting the democratic order. In this way, this work intends to offer an analysis of the legislative manipulation of the constitutional text, considering the theories of Lassalle and Hesse, the constitutional mutations, and to evaluate the hypothesis of the appearance of a nominalization process of the Constitution. The bibliographical researches related to this work were carried out through books, articles published and legal texts extracted from the internet. It has been detected a real risk of constitutional nominalization by the Legislative “escape” to the respect of the constitutional commands, granting space to the “will of power” in spite of the “will of constitution”, fundamental piece to its normative strength, that expresses itself in its capability to rule the political power process.

Keywords: Legislative manipulation. Constitutional mutation. Nominalization of the Constitution



INTRODUÇÃO

Após a Constituição de 1988 o Brasil passou por diversos momentos de instabilidades políticas, ou seja, o período após a Ditadura Militar não significou o fim das crises, pelo contrário, a democracia brasileira tem sido, após cada escândalo, fragilizada. Todavia, a partir do ano 2013 o país tem enfrentado uma das suas piores crises políticas após 1988. Investigações revelaram um dos piores escândalos de corrupção do Brasil e, diante disso, manifestações populares ocuparam as ruas, mostrando a insatisfação com a política e exigindo mudanças.

Dentro desse contexto, em julho de 2016, Rodrigo Maia, Deputado Federal (DEM-RJ), foi eleito para substituir, em um mandato-tampão, ao Dep. Eduardo Cunha, que havia sido afastado da Presidência da Câmara. Em setembro de 2016 Eduardo Cunha é cassado, e em fevereiro de 2017, Rodrigo Maia é reeleito presidente da Câmara para exercício no biênio 2017-2018.

Assim, Maia ocupará a presidência da Câmara Federal por dois mandatos consecutivos, um mandato-tampão (julho/16 – janeiro/17) e um mandato no biênio 2017-2018, permanecendo, portanto, na liderança da Casa em dois mandatos sucessivos, dentro da mesma legislatura (2015-2018). Deve-se ver que a possibilidade de permanência na presidência da Câmara dos Deputados, por dois mandatos sucessivos, mesmo que o primeiro seja um mandato residual, dentro da mesma legislatura, traz à tona o previsto no art. 57, §4º, da Constituição Federal, onde a reeleição para o mesmo cargo da Mesa, na eleição imediatamente subsequente, é vedada.

Com grande parte da Câmara dos Deputados ameaçada em seus domínios, os parlamentares buscam interpretar a Constituição a favor dos seus interesses pessoais.



Admitindo a reeleição de Rodrigo de Maia, os Deputados Federais manipularam a Lei Maior e agrediram a sua força normativa.

O tema é relevante, pois a ordem constitucional brasileira poderá estar sujeita a um processo permanente de enfraquecimento. Hoje, admite-se manipular a norma em favor da reeleição de um presidente da Câmara, amanhã, previsões constitucionais serão afrontadas para privilegiar interesses de políticos condenados. E, nesse caminho sem volta, os direitos fundamentais podem não ter mais proteção, pois a Constituição não terá mais a sua força normativa para fazer prevalecer os seus preceitos. A manipulação legislativa da Constituição será o fim do Estado Democrático de Direito e a abertura para o caos social.

No uso das regras da hermenêutica constitucional, o intérprete utiliza-se de determinadas técnicas; no entanto, como a Constituição é uma norma de alta abstração e, por vezes, eminentemente, principiológica, os parlamentares podem se valer dessas características da Carta para, ao invés de usarem as técnicas de interpretação, manipularem o texto constitucional em favor de seus interesses partidários. O Supremo Tribunal Federal, que é o guardião da Constituição, omitindo-se em decidir nas questões internas do parlamento, poderá permitir ao Congresso que este se transforme no intérprete final da Lei Magna.

Tem-se, então, como objetivo geral analisar a manipulação legislativa do art. 57, §4º, da CF/88 e como isso afetará a força normativa da Constituição, utilizando-se dos fundamentos teóricos de Ferdinand Lassalle e Konrad Hesse.

Em relação aos aspectos metodológicos, as hipóteses foram investigadas mediante pesquisa bibliográfica e documental. No que tange à tipologia da pesquisa, isto é, segundo a utilização dos resultados, é pura, visto ser realizada com a finalidade de aumentar o conhecimento do pesquisador para uma nova tomada de posição. A abordagem é qualitativa,



procurando aprofundar e abranger as ações e relações humanas, observando os fenômenos sociais de maneira intensiva. Quanto aos objetivos, a pesquisa é descritiva, buscando descrever fenômenos, descobrir a frequência que um fato acontece, sua natureza e suas características, e exploratória, procurando aprimorar, buscando maiores informações sobre o tema em questão.

O presente trabalho realiza uma análise expositiva sobre a manipulação legislativa da Constituição Federal de 1988, buscando compreender a repercussão disto no ordenamento constitucional brasileiro.

1 Manipulação Constitucional e Força Normativa da Constituição: O risco do processo de nominalização da Constituição (ante a inércia do STF)

A mudança informal da Constituição, através do processo de mutação constitucional, objetiva atualizar a norma constitucional à realidade cambiante, ou seja, este processo tem um motivo nobre: tornar a Lei Magna um texto vivo, condizente com o mundo que a rodeia.

Georg Jellinek (1991, p.7) é considerado um dos primeiros a tratar sobre mutação constitucional:

Por reforma de la Constitución entiendo la modificación de los textos constitucionales producida por acciones voluntarias e intencionadas. Y por mutación de la Constitución, entiendo la modificación que deja indemne su texto sin cambiarlo formalmente que se produce por hechos que no tienen que ir acompañados por la intención, o consciencia, de tal mutación.

Na busca de uma definição de mutação constitucional, Adriano Sant'Ana Pedra (2017, p. 129) expõe:

Assim, mutação constitucional constitui um processo informal de alteração da Constituição, que cuida de sua atualização e concretização. Tal fenômeno possui a particularidade de não se encontrar expressamente previsto no próprio texto



constitucional, diversamente do que ocorre com a reforma (e a revisão constitucional), que está prevista e há de processar-se nos exatos termos e limites expressos na Constituição.

A mutação constitucional informal é algo constante na vida dos Estados, e as Constituições, como organismos vivos que são, devem acompanhar as circunstâncias sociais e políticas que não alteram a letra da norma, mas modificam o seu sentido. Assim, através da interpretação e por intermédio da construção, a mutação constitucional é o processo informal de mudança da Constituição (BULOS, 1996, p. 27). Konrad Hesse (2009, p. 151) entende que “*uma mutação constitucional modifica, de que maneira for, o conteúdo das normas constitucionais de modo que a norma, conservando o mesmo texto, recebe uma significação diferente*”.

O Direito não é algo que existe independentemente da realidade; existe entre ambos uma relação onde há uma influência recíproca. A intenção da norma é que os fatos sigam os seus mandamentos, porém ela não está imune às influências de poder sobre os seus preceitos. Nas mutações constitucionais as normas sofrem o efeito da passagem do tempo sobre os seus comandos (BARROSO, 2009, p. 126).

Assim, mesmo diante de uma rigidez constitucional, as constituições estão submetidas às alterações decorrentes das mudanças sociais. A mudança e a estabilidade fazem parte do instituto da rigidez constitucional, pois o direito é dinâmico e não estático.

Anna Candida da Cunha Ferraz (1986, p. 10) aponta o fundamento jurídico para essas mudanças informais na Constituição:

Tais alterações constitucionais, operadas fora das modalidades organizadas de exercício do poder constituinte instituído ou derivado, justificam-se e têm fundamento jurídico: são, em realidade, obra ou manifestação de uma espécie inorganizada do Poder Constituinte, o chamado *poder constituinte difuso*, na feliz expressão de Burdeau.



Essas modificações informais da Constituição ocorrem de forma difusa e sem padronização, pois elas são resultantes da necessária adaptação das normas constitucionais ao plano fático, não estando sujeitas, portanto, a quaisquer formalidades específicas. No entanto, deve-se ressaltar que o poder constituinte difuso não pode agir de forma ilimitada, ele deve estar subordinado à letra e ao conteúdo substancial constitucional.

Acerca do poder constituinte difuso, aponta Luís Roberto Barroso (2009, p. 127):

A conclusão que se chega é a de que além do poder constituinte originário e do poder de reforma constitucional existe uma terceira modalidade de poder constituinte: o que se exerce em caráter permanente, por mecanismos informais, não expressamente previstos na Constituição, mas indubitavelmente por ela admitidos, como são a interpretação das suas normas e o desenvolvimento dos costumes constitucionais.

Sobre essa relação entre poder constituinte e mutação constitucional, Gilmar Mendes e Paulo Branco (2016, p. 132) acrescentam:

O estudo do poder constituinte de reforma instrui sobre o modo como o Texto constitucional pode ser formalmente alterado. Ocorre que, por vezes, em virtude de uma evolução na situação de fato sobre a qual incide a norma, ou ainda por força de uma nova visão jurídica que passa a predominar na sociedade, a Constituição muda, sem que as suas palavras hajam sofrido modificação alguma. O texto é o mesmo, mas o sentido que lhe é atribuído é outro. Como a norma não se confunde com o texto, repara-se, aí, uma mudança no sentido da norma, mantido o texto. Quando isso ocorre no âmbito constitucional, fala-se em mutação constitucional.

Portanto, a relação dinâmica entre o direito e a realidade, aliados à atuação do poder constituinte difuso, são os fundamentos de existência da mutação, pois a forma difusa de alteração constitucional é o instrumento pelo qual a norma encontra a sua dinamicidade social.

Entretanto, ocorre que quando essa mudança afronta o sistema constitucional, pode-se dar o surgimento de uma mutação inconstitucional, contrária aos princípios e diretrizes do



ordenamento da Constituição. Assim, não se pode permitir que a mutação ofenda as normas constitucionais, trazendo um quadro de insegurança jurídica.

Atribuir ao texto constitucional uma interpretação na qual o resultado seja a obtenção de um interesse pessoal é manipular as normas da Constituição. Diante disso, restaria esvaziada a força normativa da Carta Maior, pois seu texto, ao invés de buscar a concretização dos seus preceitos, estaria à disposição de interesses particulares, ingressando em um processo de nominalização. Liberato (2010, p. 7257) aponta “que tal processo mostra-se, historicamente, fonte de inúmeros dissabores para os cidadãos de qualquer Estado Constitucional”.

Assim, quando o sentido da norma constitucional é alterado para o atendimento de interesses particulares, não se está a ter uma mutação constitucional; o que está ocorrendo, na verdade, é um processo de manipulação constitucional. Nesse sentido, Néstor Pedro Sagüés (2004, *on line*):

La manipulación de la Constitución, en su versión no altruista, significa la conjunción de tres factores esenciales: 1) el ‘uso’ o utilización de la constitución, lo que implica reducirla a la condición de objeto o herramienta manejada por el manipulador. Éste, en vez de servir a la Constitución, se sirve de ella. 2) con ardid, vale decir, merced una maniobra, artificio o engaño, treta generadora de una ‘interpretación manipulativa’ de la ley suprema, que procura hacer pasar gato por liebre constitucional. [...] 3) en provecho de un interés particular o inferior. La manipulación constitucional nunca es gratuita o inocente, sino que va a beneficiar a algo o a alguien. Siempre habrá un ganancioso y un perdedor con la maniobra manipulativa.

Portanto, o manipulador constitucional não procura a efetivação dos interesses coletivos previstos na Constituição, pelo contrário, sua tarefa é buscar no Texto Maior interpretações que atendam aos seus fins particulares. É o uso de artifícios hermenêuticos em causa própria.

Sendo a manipulação constitucional o procedimento no qual o intérprete burla a norma da Constituição a fim de atender aos seus interesses, cumpre verificar quais são as suas

E-Civitas -Revista Científica do Curso de Direito do UNIBH -Belo Horizonte.
Volume XI, número 1, agosto de 2018 - ISSN: 1984-2716 - ecivitas@unibh.br
Disponível em: <http://revistas.unibh.br/index.php/dcjpg/index>



modalidades e a forma como ocorrem. Sagüés (2004, *on line*) cita o primeiro tipo, a manipulação ideológica:

Interesa detenerse ahora en los distintos escenarios donde puede desarrollarse la manipulación constitucional. Uno de los más extensos y frecuentes acaece cuando el operador de la Constitución la instrumenta con un ritmo ideológico distinto al de ella, o sea, diferente a como fue creada. No hay manipulación doctrinaria si una Constitución liberal es aplicada ‘liberalmente’, pero sí cuando a aquella constitución se la efectiviza con un ritmo ideológico nazi, fascista o marxista, por ejemplo.

Por exemplo, a Constituição Federal de 1988 tem por fundamento os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa (art. 1º, IV, CF), condicionando a propriedade privada ao atendimento de sua função social (art. 5º, XXII e XXIII; 182, §2º e 186, CF), mostrando-se, portanto, uma Carta com nítido viés social-democrata. Assim, caso algum intérprete venha utilizar alguma baliza hermenêutica socialista-comunista ou nazi-fascista para a aplicação das normas constitucionais ele estará manipulando o texto da Constituição para atender à sua ideologia. Neste caso, ocorre a manipulação constitucional ideológica, pois a ideologia é colocada acima dos princípios fundamentais da Constituição.

Outra hipótese é a manipulação constitucional pelo governo; Sagüés (2004, *on line*) explica: “*Es la lectura de la constitución a favor del elenco en el poder. Más que al servicio de una ideología o de un partido, está a disposición de quienes mandan (aunque pueda contener fuertes rasgos ideológicos o partidistas)*”.

A interpretação governamental é encampada por aqueles que precisam dos favores do poder público, ou seja, ela é seguida pelos que detêm cargos no Estado, por aqueles que possuem alinhamento ideológico com o partido dominante e também por tribunais com pouco grau de independência. A legitimidade para esta manipulação governamental é justificada com alegação de que ela é necessária para desenvolver um programa de administração e



ordem (SAGÜÉS, 2004, *on line*). Neste caso, portanto, quaisquer ações do governo devem manipular a hermenêutica constitucional para o atendimento dos seus interesses.

Sagüés (2004, *on line*) apresenta outro tipo, a manipulação partidária:

En esta variable la Constitución es usada para legitimar la acción de partidos políticos concretos. Sus cláusulas pueden ser torcidas tanto para fundar determinados proyectos, como para justificar hechos consumados o comportamientos en trámite. Es factible que el operativo cuente con el apoyo logístico de catedráticos o expertos en derecho constitucional que, en tal empresa, pasan a ser, básicamente, abogados de partido y no expositores objetivos de la disciplina.

A manipulação narcisista é outra forma sugerida por Nestor Sagüés, nela o intérprete constitucional se considera o único capaz de realizar a interpretação correta da Constituição. Seu produto hermenêutico-constitucional é aquele dotado, exclusivamente, em acessar a verdade e fazer a descoberta constitucional. O manipulador constitucional narcisista detém a chave secreta para a Constituição, todas as demais interpretações, portanto, são descartáveis. (SAGÜÉS, 2004, *on line*).

Outro tipo apontado por Nestor Sagüés (2004, *on line*) é a manipulação constitucional forense:

Es la practicada para defender posturas concretas en procesos judiciales. Sea para acusar, sea para defenderse, sea para reclamar, sea para rechazar o aceptar demandas, es harto frecuente que la constitución resulte recortada, extendida, malentendida, exagerada, desvirtuada o arrinconada, todo a gusto y paladar de los protagonistas de un juicio, en aras de sustentar sus pretensiones. También un tribunal puede recepcionar o sostener una interpretación manipulativa, en aras de emitir determinado tipo de sentencia.

Utilizada no âmbito forense, essa manipulação é uma maneira encontrada por quaisquer dos personagens envolvidos no processo judicial para o atendimento de suas demandas. As partes manipulam o texto constitucional para que seus pedidos sejam aceitos ou negados, e os juízes o manipulam para proferirem decisões, bem na linha do quanto preconizado pelo

E-Civitas -Revista Científica do Curso de Direito do UNIBH -Belo Horizonte.
Volume XI, número 1, agosto de 2018 - ISSN: 1984-2716 - ecivitas@unibh.br
Disponível em: <http://revistas.unibh.br/index.php/dcjpg/index>



voluntarismo de Hermann Kantorowicz (1949, p. 343 e 346), já em 1906, na vertente extremada da Escola do Direito Livre:

La voluntad de lograr una resolución de antemano fijada, dirige en realidad la elección de los textos legales en los cuales aquella resolución estriba. [...] La interpretación extensiva o analógica en un caso, y la textual o restrictiva en el otro, no se inspira en la ley y en la lógica, sino en el Derecho libre y en la voluntad, sea la voluntad de conseguir el resultado deseado, sea la de esquivar el indeseable. Por consiguiente, no escogemos una construcción con todas sus consecuencias por se la menos forzada, la más lógica, la más adecuada, la más natural, la mejor, sino que, al revés, una construcción nos parece reunir todas aquellas cualidades si sus consecuencias pueden ser deseadas por nosotros

A manipulação constitucional tolerante é aquela em que o manipulador oferece a sua interpretação através da sedução, sem coação. Na manipulação agressiva, de outra forma, o intérprete despreza e ridiculariza aqueles que têm pensamentos diferentes, seu discurso é carregado de ameaças, exclusões e marginalizações (SAGÜÉS, 2004, *on line*).

Diante disso, percebe-se que a manipulação constitucional, em suas variadas modalidades, objetiva perverter a Constituição, trazendo interpretações que violam o seu espírito e têm como principal interesse atender vontades pessoais.

A mutação constitucional busca os anseios de uma sociedade em permanente mudança de valores e costumes, ela traz a Constituição para o seio da realidade, tornando-a um mecanismo atual para a solução dos conflitos. Diferentemente, a manipulação constitucional, faz-se motivada pelos piores instintos humanos, destrói a ordem constitucional e, conseqüentemente, o Estado Democrático de Direito, subtraindo sua força.

Sobre a relação entre manipulação constitucional e a força normativa da Constituição, cabe verificar Néstor Sagües (2017, *on line*), que explicando a manipulação constitucional realizada pelo governo, discorre: “*Es la lectura de la constitución a favor del elenco en el poder. Más que al servicio de una ideología o de un partido, está a disposición de quienes*

E-Civitas -Revista Científica do Curso de Direito do UNIBH -Belo Horizonte.
Volume XI, número 1, agosto de 2018 - ISSN: 1984-2716 - ecivitas@unibh.br
Disponível em: <http://revistas.unibh.br/index.php/dcjpg/index>



mandan (aunque pueda contener fuertes rasgos ideológicos o partidistas)”. Nesta hipótese manipulativa, os detentores do poder distorcem o texto constitucional a fim de favorecer seus interesses, ou seja, a força normativa constitucional é fragilizada em detrimento daqueles que detêm o poder. Esse modelo constitucional deturpado assemelha-se àquilo que foi teorizado por Ferdinand Lassalle (2000, p. 23):

Tenho demonstrado a relação que guardam entre si as duas constituições de um país: essa constituição real e efetiva, integralizada pelos fatores reais de poder que regem a sociedade, e essa outra constituição escrita, à qual, para distingui-la da primeira, vamos denominar folha de papel.

Em síntese, Ferdinand Lassalle (2000, p. 17) explica a relação entre os fatores reais de poder e a Constituição jurídica:

Mas que relação existe com o que vulgarmente chamamos Constituição? Com a Constituição jurídica? Não é difícil compreender a relação que ambos os conceitos guardam entre si. Juntam-se esses fatores reais do poder, os escrevemos em uma folha de papel e eles adquirem expressão escrita. A partir desse momento, incorporados a um papel, não são simples fatores reais de poder, mas sim verdadeiro direito – instituições jurídicas. Quem atentar contra eles atenta contra a lei e por conseguinte é punido.

Fragmentada pelas vontades daqueles detentores dos poderes, a Constituição de Lassalle carece de força normativa própria (autônoma), suas disposições dependem exclusivamente daqueles que detêm a força para dizer o que ela é.

Lassalle (2000, p. 25) aponta, ainda, a forma pela qual um país tem um Constituição real e efetiva:

Uma Constituição real e efetiva a possuíram e a possuirão sempre todos os países, pois é um erro julgarmos que a Constituição é uma prerrogativa dos tempos modernos. Não é certo isso. Da mesma forma e pela mesma lei da necessidade de que todo corpo tenha uma constituição própria, boa ou má, estruturada de uma ou de outra forma, todo país tem, necessariamente, uma Constituição real e efetiva, pois não é possível imaginar uma nação onde não existam os fatores reais do poder, quaisquer que eles sejam.



Dessa maneira, a teoria de Lassalle encontra nos processos de manipulação constitucional o instrumento perfeito para que os fatores reais de poder possam transformar a Carta Constitucional em um meio para satisfação das suas vontades e permanência dos seus privilégios. Submetida a um processo de manipulação pelos detentores do poder, a Constituição não cumpre o dever democrático de preservação das instituições e dos direitos fundamentais.

Fragilizada em face dessa manipulação, a Constituição precisa ter sua força preservada. Konrad Hesse (1991, p. 21), em uma palestra inaugural da Universidade de Freiburg, em 1959, contraria a teoria de Lassalle, apontando um requisito para o fortalecimento da força normativa constitucional:

Um ótimo desenvolvimento da força normativa da Constituição depende não apenas do seu conteúdo, mas também de sua práxis. De todos os partícipes da vida constitucional, exige-se partilhar aquela concepção anteriormente por mim denominada vontade de Constituição. (*Wille zur Verfassung*). Ela é fundamental, considerada global ou singularmente. Todos os interesses momentâneos – ainda quando realizados – não logram compensar o incalculável ganho resultante do comprovado respeito à Constituição, sobretudo naquelas situações em que a sua observância revela-se incômoda.

Hesse prossegue afirmando que quanto mais a Constituição incorpore o conteúdo espiritual de seu tempo, mais terá assegurada a sua força normativa, trazendo um consenso coletivo sobre as linhas da ordem constitucional. A presença de princípios fundamentais no corpo constitucional proporcionará à Constituição que se desenvolva diante das rápidas mudanças sócio políticas, por isso, um conjunto normativo constitucional de interesses momentâneos causa desvalorização da força normativa da Constituição (HESSE, 1991, p.20).

As mudanças na ordem fática não podem ser motivo para frequentes revisões constitucionais, pois isso tornaria frágil a força normativa da Constituição. A estabilidade constitucional não pode ser abalada em virtude das mudanças fáticas, isso, conseqüentemente,

E-Civitas -Revista Científica do Curso de Direito do UNIBH -Belo Horizonte.
Volume XI, número 1, agosto de 2018 - ISSN: 1984-2716 - ecivitas@unibh.br
Disponível em: <http://revistas.unibh.br/index.php/dcjpg/index>



traria debilidade à eficácia da Constituição (HESSE, 1991, p. 23).

Portanto, mesmo revelando-se incômoda, a Constituição deve ser respeitada, nessa linha. Nesse sentido, veja-se a Constituição Normativa de Loewenstein (1976, p. 217):

Para que una constitución sea viva, no es suficiente que sea válida en sentido jurídico. Para ser real y efectiva, la constitución tendrá que ser observada lealmente por todos los interesados y tendrá que estar integrada en la sociedad estatal, y ésta en ella. La constitución y la comunidad habrán tenido que pasar por una simbiosis. Solamente en este caso cabe hablar de una constitución normativa: sus normas dominan el proceso político o, a la inversa, el proceso de poder se adapta a las normas de la constitución y se somete a ellas.

A Constituição Normativa objetiva submeter os processos políticos à sua normatividade, tornando-se, conseqüentemente, eficaz. Já a Constituição nominal não consegue obter esse êxito, pois suas normas são ignoradas e seu texto corre à revelia do previsto na Carta (MOTTA FILHO, 2016, p. 99). Portanto, uma Carta Normativa demonstra força e faz cumprir seus preceitos; de outra forma, a Constituição nominal é frágil e está submetida às interpretações manipulativas, pois não tem força normativa. Loewenstein (1979, p. 220) expõe o ambiente propício para o surgimento dessa Constituição nominal:

La constitución nominal encuentra su terreno natural en aquellos Estados en los que el constitucionalismo democrático occidental se ha implantado, sin una previa incubación espiritual o madurez política, en un orden social de tipo colonial o feudal-agrario.

Portanto, ausentes a maturidade social e política, aliada às práticas de manipulação constitucional, o processo de nominalização da Constituição encontra terreno fértil na sociedade, subtraindo a força normativa constitucional e transformando-a numa Carta ineficaz. Dentro desse cenário o STF é protagonista, pois caso se omita em decidir importantes questões parlamentares, estará aberta a Constituição ao processo de nominalização, já que terá perdido seu guardião.



2 O ART. 57, § 4º DA CF/88 E SUA FORÇA NORMATIVA EM FACE DA MANIPULAÇÃO LEGISLATIVA

A Constituição Federal poderá ser utilizada para a obtenção dos piores fins, assim, diante desta incessante crise política instalada no Brasil, as forças dominantes atuam para que a Lei Maior sirva como instrumento para a satisfação dos seus interesses. Manipula-se a norma constitucional a fim de favorecer a classe política.

Desse modo, a Constituição transforma-se em meio para consecução dos fins particulares, perdendo, conseqüentemente sua força normativa. Como assinala Konrad Hesse (1991, p. 19):

Embora a Constituição não possa, por si só, realizar nada, ela pode impor tarefas. A Constituição transforma-se em força ativa se essas tarefas forem efetivamente realizadas, se existir a disposição de orientar a própria conduta segundo a ordem nela estabelecida, se, a despeito de todos os questionamentos e reservas provenientes dos juízos de conveniência, se puder identificar a vontade de concretizar essa ordem. Concluindo, pode-se afirmar que a Constituição converter-se-á em força ativa se fizerem-se presentes, na consciência geral – particularmente, na consciência dos principais responsáveis pela ordem constitucional –, não só vontade de poder (*Wille zur Macht*), mas também a vontade de Constituição (*Wille zur Verfassung*).

Portanto, as normas constitucionais devem, por meio da vontade de Constituição, viabilizar a concretização da ordem de valores constitucionais. O art. 57, §4º da CF/88, que é o objeto desse estudo, deve prevalecer em sua força normativa, em face de qualquer movimento manipulativo.

2.1 A tese da possibilidade de recondução de parlamentar (Deputado ou Senador) eleito em legislaturas distintas para o exercício do mesmo cargo na Mesa Diretora.

Diante do tema proposto, que é a análise da manipulação legislativa em face da força

E-Civitas -Revista Científica do Curso de Direito do UNIBH -Belo Horizonte.
Volume XI, número 1, agosto de 2018 - ISSN: 1984-2716 - ecivitas@unibh.br
Disponível em: <http://revistas.unibh.br/index.php/dcjpg/index>



normativa do art. 57, §4º da Constituição Federal de 1988, cumpre, portanto, investigar as possíveis interpretações dessa norma constitucional e suas aplicações no cenário político e jurídico brasileiro. Eis o texto do artigo 57, §4º da CF/88:

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 dois anos, vedada a recondução para o mesmo cargo na eleição imediatamente subsequente.

O art. 30, parágrafo único, alínea *h*, da Constituição de 1969, tinha uma redação semelhante ao texto atual: “será de dois anos o mandato para membro da Mesa de qualquer das Câmaras, proibida reeleição”. Sobre o texto de 1969, cabe observar a opinião de Geraldo Ataliba (2017, *on line*), pois, como as redações dos textos são parecidas, a opinião do jurista ainda é relevante:

Pontes de Miranda entende que a proibição se circunscreve ao mesmo cargo. Doutro lado, outra corrente sustenta que a proibição é mais ampla e estende-se a toda a mesa. Em outras palavras, de acordo com a primeira corrente, pode o deputado mudar de cargos na Mesa, sendo a vedação simplesmente circunscrita ao próprio cargo desempenhado, enquanto, na conformidade do sustentado pela segunda corrente, quem tenha pertencido a uma Mesa fica impedido de pertencer à seguinte. A primeira impressão que se colhe da singela leitura do texto é no sentido de que ambas as opções são legítimas e válidas e, portanto, fica à discricção do intérprete a liberdade de acolher esta ou aquela solução. Parece, à primeira vista, que se está diante daquilo que, em teoria geral do direito, se convencionou designar por norma aberta, que consente duas interpretações diferentes, abrindo, no caso, opção livre ao hermeneuta para adotar qualquer solução.

Redigido no ano de 1981, portanto na vigência da Carta de 1967, o artigo de Ataliba já levantava a polêmica acerca da reeleição para as Mesas das Casas Legislativas, deixando ao intérprete a tarefa hermenêutica de aplicação da norma constitucional. Desse modo, corrigindo a imprecisão da Constituição anterior, os Constituintes de 1988 poderiam ter redigido um texto mais preciso, evitando, assim, mais polêmicas sobre a matéria. Todavia, a Carta de 1988, no tocante à eleição das Mesas, tem praticamente a mesma redação da



Constituição de 1967.

Sylvio Clemente da Motta Filho (2016, p. 655) comenta sobre o referido artigo 57, na Constituição de 1998:

As sessões preparatórias realizadas em ambas as Casas do Congresso, separadamente, têm dois objetivos: proceder à posse dos novos eleitos e promover a eleição dos membros das respectivas Mesas Diretoras, para um mandato de dois anos. A Constituição veda a reeleição para o mesmo cargo na eleição imediatamente subsequente. Aplicando-se aqui o princípio da legislatura, a norma veda que um parlamentar, eleito para certo cargo na Mesa em certa legislatura, possa se reeleger para o mesmo cargo na próxima eleição ocorrida dentro da legislatura. Mas ela não impede que o parlamentar ocupante de um cargo na Mesa no segundo biênio da legislatura (que é de quatro anos) ocupe novamente o mesmo cargo na eleição imediatamente subsequente, pois, no caso, já estaremos em outra legislatura.

O Regimento Interno da Câmara dos Deputados, no seu art. 5º, também traz previsão sobre o assunto:

Art. 5º Na segunda sessão preparatória da primeira sessão legislativa de cada legislatura, às quinze horas do dia 2 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.
 § 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.

Com a redação praticamente idêntica ao texto constitucional, o Regimento da Câmara explica o que não considera recondução ao cargo, ou seja, em legislaturas diferentes o parlamentar pode ser eleito para o mesmo cargo. Comentando as eleições das mesas do Senado e da Câmara em 1999, Celso Ribeiro Bastos (1998, *on line*) explica:

A cláusula proibitória constitucional limita-se a proibir a recondução na mesma legislatura. Um deputado, para iniciar sua segunda legislatura, tem de reeleger-se, o que implica obter um mandato novo. Se se fosse dar tratamento diferente para os reeleitos, estar-se-ia discriminando, sem legitimidade alguma, entre novos e ‘velhos’



deputados. Cada eleição, portanto, gera um novo direito de ocupar cargo na Mesa, por uma legislatura. É o que expressamente dispõe o regimento interno da Câmara (parágrafo 1º do art. 5º): Não se considera recondução a eleição para o mesmo cargo em legislaturas diferentes, ainda que sucessivas. O mesmo, no fundo, ocorre com o Senado, com a única diferença de que aqui o mandato já traz o direito de ocupar uma segunda legislatura, e o surgimento desta faz ressurgir seu direito de ser regulado pelo parágrafo 4º, do que advém o direito a novo cargo na Mesa, esteja o senador na primeira parte da legislatura ou na segunda. Portanto, tanto o deputado federal Michel Temer como o senador Antonio Carlos Magalhães reúnem as condições para recandidatar-se, no início da legislatura de 1999, a seus atuais cargos.

Outro não é o posicionamento de Tavares (2013, p. 947), em tempo mais recente. Percebe-se, portanto, que a polêmica envolvendo a eleição das mesas da Câmara e do Senado não é assunto recente. Em 1999 (ano de início de uma nova legislatura) o tema já era objeto de discussão, envolvendo a reeleição do então Deputado Michel Temer e do Senador Antônio Carlos Magalhães. Eles haviam presidido as casas de 1997 a 1998 (legislatura anterior) e foram reeleitos para o período de 1999 a 2001 (legislatura seguinte).

No ano 2011, ocorreu novamente uma reeleição de presidente do Senado Federal, conforme relatam Robson Bonin e Sandro Lima (2011, *on line*) em um portal de notícias:

O presidente do Senado, José Sarney (PMDB-AP), 80 anos, foi reeleito nesta terça-feira (1) e vai comandar a Casa pela quarta vez. Ele já havia sido presidente em outros três diferentes períodos: 1995-1997, 2003-2005 e 2009-2011. [...] O peemedebista terá a missão de presidir o Senado no período 2011-2013. Nas entrevistas que concedeu antes de ser reeleito, Sarney afirmou que seria 'um sacrifício' assumir a sua quarta gestão.

O Senado Federal, nos dois casos, admitiu, portanto, a interpretação na qual a vedação constitucional à reeleição para a presidência da Casa refere-se à mesma legislatura. Percebe-se que os parlamentares, ao interpretar o texto constitucional, tem sempre o objetivo de atender aos seus acertos políticos. A Constituição, no entendimento dos congressistas, não tem força própria, suas normas devem servir como instrumento para quaisquer interesses partidários.

Mais recentemente, Renan Calheiros também foi reeleito Presidente do Senado Federal,



como noticia Priscilla Mendes e Renan Ramalho no portal de notícias G1 (2015, *on line*):

O presidente do Senado Federal, Renan Calheiros, (PMDB-AL), foi reeleito neste domingo (1º), por 49 votos de 81, para mais dois anos à frente do cargo mais alto do Legislativo. Ele venceu o colega de partido Luiz Henrique (PMDB-SC), que se lançou na disputa sem apoio do PMDB. Renan presidirá a Casa em 2015 e 2016 juntamente com a nova Mesa Diretora, que será escolhida na próxima terça-feira (3). Luiz Henrique obteve 31 votos e houve um nulo.

Assim, o Senado e a Câmara dos Deputados, como notado, já têm o entendimento pacificado no sentido de que, em legislaturas distintas, o parlamentar pode se reeleger para o mesmo cargo. Comentando sobre o texto do art. 57 da CF/88, diz Michel Temer (1998, *on line*):

Desses comandos deduz-se que o sistema montado no preceito cuida da legislatura. É dispositivo cuja aplicação se renova, a cada quatro anos, para aqueles quatro anos, lapso temporal de uma legislatura. Aplicado a cada legislatura, fica vedada a recondução para o mesmo cargo da Mesa na eleição imediatamente subsequente. Dele também se extrai que quem ocupar um cargo na Mesa pode candidatar-se a outro, na mesma legislatura. Essa é a interpretação do artigo 57, parágrafo 4º. Toda essa matéria já foi pacificada na Câmara quando o deputado Ulysses Guimarães foi reeleito, subsequentemente, em outra legislatura. Mas, para aqueles que se satisfazem com a interpretação literal, recomendo que se atenham ao vocábulo ‘imediatamente’. O dispositivo impede reeleição para a eleição imediatamente subsequente, na mesma legislatura.

Ora, “imediatamente” significa no mesmo instante, sem demora e intervalos, dessa forma, no final da legislatura, a eleição imediatamente subsequente é a próxima, no início da outra legislatura. Portanto, o “imediatamente”, ao contrário do que afirma Temer, ressalta o fato da proibição ser em quaisquer eleições seguintes, independentemente da legislatura. O “imediatamente” e o “subsequente” do artigo enfatizam a proibição para a recondução aos cargos. Observe-se, ainda, que o dispositivo do art. 57, §4º nunca trouxe o complemento: “subsequente, na mesma legislatura”, configurando essa uma maldosa inclusão no texto em comentário, no intuito de se induzir o intérprete constitucional a erro.

Mesmo diante das divergências doutrinárias, a eleição para as mesas do Legislativo Federal, do ponto de vista parlamentar, já se encontra pacificada. Todavia, a dinâmica política

E-Civitas -Revista Científica do Curso de Direito do UNIBH -Belo Horizonte.
Volume XI, número 1, agosto de 2018 - ISSN: 1984-2716 - ecivitas@unibh.br
Disponível em: <http://revistas.unibh.br/index.php/dcjpg/index>



demanda outras hipóteses de interpretação do art. 57 da Constituição de 1988, como se verá a seguir.

2.2. *O caso Rodrigo Maia e a eleição para a Presidência da Câmara dos Deputados*

Reeleita em 2014, Dilma Rousseff iniciara o novo mandato em 2015 já com uma derrota que, sem dúvida, estaria entre os ingredientes para a sua futura destituição no processo *impeachment*, como se pode ver de Filipe Matoso e Nathalia Passarinho (2017, *on line*):

O deputado federal Eduardo Cunha (PMDB-RJ) foi eleito neste domingo (1º) presidente da Câmara em votação em primeiro turno. Com 267 votos recebidos, Cunha comandará a Casa por dois anos. O posto de presidente da Câmara dos Deputados é estratégico para o governo federal por definir os projetos que irão ao plenário e ditar o ritmo de votações.

O ano de 2015 apresentou ao país uma das piores crises econômicas de sua história. O retorno da inflação, o desemprego crescente, a perda do poder de compra, foram alguns dos fatores que desencadearam as séries de manifestações populares contra o governo. A acirrada eleição de 2014, onde o candidato da oposição Aécio Neves (PSDB) obteve expressiva votação, manteve o ânimo das ruas exaltado, e a presidente Dilma, acossada por denúncias de corrupção em seu governo, chegava ao seu pior momento político no Planalto. Julgada pelo Senado Federal, Dilma foi deposta do cargo, todavia, Cunha, protagonista do processo de recebimento da denúncia na Câmara dos Deputados, teve um destino semelhante, apontam Mariana Oliveira e Renan Ramalho (2016, *on line*):

O ministro do Supremo Tribunal Federal (STF) Teori Zavascki, relator da Operação Lava Jato, determinou nesta quinta-feira (5) o afastamento do presidente da Câmara, Eduardo Cunha (PMDB-RJ), do mandato de deputado federal e, conseqüentemente, da presidência da Casa.



Após o seu afastamento pelo STF, Marcela Mattos e Laryssa Borges (2016, *on line*) explicam o que aconteceu a Eduardo Cunha:

Alvo de um processo de cassação e réu no Supremo Tribunal Federal por corrupção e lavagem de dinheiro, o presidente afastado da Câmara dos Deputados, Eduardo Cunha (PMDB-RJ), renunciou nesta quinta-feira ao comando da Casa. Cunha está afastado das funções há dois meses por determinação do STF – que na ocasião indicou inclusive que uma eventual prisão do peemedebista não estava descartada. Ainda que fora da presidência da Câmara, Cunha segue deputado e mantém, portanto, o foro privilegiado.

Protegido pelo foro privilegiado, Eduardo Cunha ainda agia e influenciava o Congresso. Todavia, em setembro de 2016, o cenário sofreu uma importante alteração, pois, segundo Felipe Luchete (2016, *on line*):

O Plenário da Câmara dos Deputados cassou no fim da noite desta segunda-feira (12/9), por 450 votos a 10, o mandato do deputado federal Eduardo Cunha (PMDB-RJ) por quebra de decoro parlamentar. Segundo parecer do Conselho de Ética e Decoro Parlamentar, o ex-presidente da Casa mentiu em depoimento espontâneo à CPI da Petrobras, em 2015, ao afirmar que não tinha contas no exterior. Foram nove abstenções. Ele já estava afastado desde maio, por decisão do ministro Teori Zavascki, do Supremo Tribunal Federal. Agora, deve ficar inelegível até o início de 2027 e perder o foro por prerrogativa de função nas duas ações penais que hoje tramitam na corte.

Eduardo Cunha perdera o mandato de deputado e, conseqüentemente, o foro privilegiado. Estando agora estando submetido à primeira instância, o ex-parlamentar foi preso pela operação Lava-Jato. Preso e sem mandato, Cunha não retornaria à presidência da Câmara, abrindo a discussão sobre quem viria a ocupar seu lugar e como ocorreria a eleição da presidência da Câmara para o biênio 2017-2018. Antes disso, porém, em julho de 2016, em eleições suplementares, convocadas pelo Dep. Waldir Maranhão, atendendo ao disposto no art.8º, §2º, do Regimento da Câmara, a presidência da Câmara dos Deputados já tinha um ocupante, como noticiado por Fernanda Calgaro e Nathalia Passarinho (2016, *on line*):



O deputado federal Rodrigo Maia (DEM-RJ) foi eleito na madrugada desta quinta-feira (14), com 285 votos, presidente da Câmara dos Deputados. Ele venceu no segundo turno o deputado Rogério Rosso (PSD-DF), que era apontado como candidato favorito do Palácio do Planalto e que teve 170 votos.

Rodrigo Maia fora eleito para um mandato-tampão (julho/16 – janeiro/17), pois a próxima eleição para a presidência da Câmara ocorreria em fevereiro de 2017, na segunda parte da legislatura 2015-2018. Bernardo Caram e Fernanda Calgaro (2017, *on line*) relatam o que ocorreu na Câmara dos Deputados no início de 2017:

O deputado Rodrigo Maia (DEM-RJ) obteve 293 votos e se reelegeu nesta quinta feita (2) em primeiro turno presidente da Câmara para o biênio 2017-2018. Ele derrotou outros cinco candidatos que também estavam na disputa: Jovair Arantes (PTB-GO), Luiza Erudina (PSOL-SP), Júlio Delgado (PSB-MG), André Figueiredo (PDT-CE) e Jair Bolsonaro (PSC-RJ).

Assim, Rodrigo Maia, após o término do mandato-tampão como Presidente da Câmara, foi reeleito em fevereiro de 2017 para o biênio 2017-2018. Maia ocupará, portanto, por duas vezes consecutivas, a presidência da Câmara Federal, *dentro* da mesma legislatura.

2.2.1. Argumentos quanto à possibilidade da eleição do ocupante de Mandato-Tampão no Legislativo

A reeleição de Rodrigo Maia para a presidência da Câmara dos Deputados trouxe para os debates, novamente, as discussões sobre a ocupação dos cargos nas mesas legislativas. A hipótese de Maia ocupar o mesmo cargo, no caso a presidência da Câmara, dentro da mesma legislatura reacendeu as teses sobre a eleição para a mesa da Câmara Federal. Diego Werneck Arguelhes e Luiz Fernando Gomes Esteves (2017, *on line*) relatam que a situação não é nova:

Na verdade, nem a situação, nem o argumento de Maia são novos. Em 2008, o senador Garibaldi Alves, eleito para ocupar a presidência após a renúncia de Renan Calheiros, cogitou a reeleição. Anunciou à imprensa que, por se tratar de mandato-tampão, sua reeleição não seria vedada. Na época, um parecer de Francisco Rezek, ex-ministro do Supremo, sustentou a tese nestes termos: *'A regra já não seria*



pertinente à situação daquele que, diante de fato anômalo, houvesse sido eleito fora da normalidade para uma complementação de mandato'. Fato anômalo, excepcional, fora da curva – como Maia pretende ser também o seu. A candidatura de Garibaldi, contudo, não se concretizou. O debate naquele caso permaneceu em aberto. Se Maia seguir adiante, porém, a judicialização será inevitável. O Supremo será provocado a falar. Diante do caso 'inérito', como o tribunal se comportaria? (grifos no original).

Francisco Rezek não tomou uma posição definitiva sobre o tema, afirmando que a questão é defensável (RODRIGUES, 2008, *on line*). Desse modo, a discussão em torno da reeleição de Rodrigo Maia centraliza-se na hipótese de o mandato-tampão ser considerado ou não um mandato. Assim, o período compreendido entre julho/2016 e janeiro/2017 (mandato-tampão), onde Maia ocupou a presidência da Câmara, o impediria de concorrer à reeleição em fevereiro de 2017, pois se estaria ainda na mesma legislatura?

2.2.1.1. Argumentos Favoráveis

O jornalista Fernando Rodrigues (2008, *on line*) cita a carta em que o ex-ministro Francisco Rezek respondeu à indagação do Senador Garibaldi Alves Filho sobre a hipótese do mandato-tampão. Aponta Rezek, segundo o citado repórter:

Penso, ilustre Senador, que essa interpretação estrita - e não exatamente restritiva - da disciplina do artigo 57, § 4º da Constituição da República, é defensável. A recondução vedada pela Carta parece ser aquela que se inscreve no molde da normalidade, ou seja, a reeleição do parlamentar que, dois anos antes, e na conformidade do ritual previsto pela lei maior e pelas normas regimentais, havia sido eleito para o mandato de um biênio completo em cargo de direção da Casa legislativa. A regra já não seria pertinente à situação daquele que, diante de fato anômalo, houvesse sido eleito num quadro metodológico também fora da normalidade, para uma complementação de mandato, que poderia ser de quatorze meses ou eventualmente de bem menos que isso.

Rezek abre a discussão sobre a reeleição de parlamentar que estava em um mandato-tampão. Sua argumentação baseia-se na anomalia da situação, pois, segundo ele, a ordem constitucional no art. 57, §4º proíbe a reeleição quando esta ocorra dentro de uma situação de



normalidade, ou seja, quando o parlamentar tenha ocupado o cargo durante os dois anos, e queira tentar uma reeleição. Assim, quando o congressista assume o cargo somente para concluir o mandato do anterior, há possibilidade de que este mandato-tampão não seja considerado o mandato constitucional.

Garibaldi Alves também realizou uma consulta a Luís Roberto Barroso sobre o assunto da reeleição após um mandato-tampão, o jornalista Ilimar Franco (2016, *on line*) cita trechos do parecer de Barroso:

A matéria em discussão não envolve princípio fundamental do Estado brasileiro, não cuida de aspecto essencial para o funcionamento do regime democrático nem tampouco interfere com direitos fundamentais da cidadania. Isso significa que ela está mais próxima do universo das escolhas políticas do que da interpretação constitucional. [...] Em casos como o presente, em que a Constituição admite duas interpretações possíveis, o normal é que prevaleça a decisão produzida nas instâncias políticas.

Barroso, como se vê, deixou a situação aberta para decisão interna da Casa Legislativa, baseando-se, entre outros argumentos, que a reeleição para as mesas do Legislativo Federal não encontra previsão expressa e literal na Constituição de 1988, diferentemente do que ocorre nas hipóteses de reeleição no Executivo. É possível, entretanto, se questionar o acerto do fundamento dessa visão, de logo, ao se observar que o papel do Presidente da Câmara (parece se saber hoje) interfere por demais no “exercício da cidadania”, devido ao poder de formar a pauta das votações, notadamente no *impeachment*.

Em dezembro de 2016, a consulta nº 18/2016, da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania da Câmara dos Deputados (2016, *on line*), realizada a pedido da presidência da casa, emitiu o seguinte parecer sobre a questão, cabendo destacar alguns trechos da conclusão, sob a relatoria do Deputado Rubens Pereira Júnior (PC do B/MA):



O art. 57, § 4.º, da Constituição Federal veda a recondução para o mesmo cargo da Mesa Diretora da Câmara dos Deputados na eleição imediatamente subsequente, referindo-se, de modo expresso, única e exclusivamente, às eleições ordinárias que ocorrem nas sessões preparatórias da primeira e da terceira sessões legislativas de cada legislatura, para cumprimento de mandato de dois anos, vedação essa que já foi relativizada no caso de reconduções em legislaturas distintas (princípio da unidade da legislatura), por decisão do próprio Poder Legislativo, o que confirma o caráter interno corporis de decisões dessa natureza;[...] e) O parecer nº 555, de 1998, da Comissão de Constituição e Justiça do Senado Federal, que autorizou as reconduções em legislaturas distintas, levou em conta justamente o entendimento do Supremo Tribunal Federal (ADI nº 792 e 793), de que o princípio fundamental republicano de alternância de poder não está inserido no conteúdo do § 4º do art. 57 da Constituição Federal, tanto que o dispositivo não é de reprodução obrigatória nas Constituições dos Estados-membros. f) *o mandato-tampão, que apenas existe para completar um mandato regular, e sempre se manifesta em face de um fato anômalo, não tem a mesma natureza do mandato exercido sob um quadro político institucional de normalidade. Demanda, pois, tratamento específico;* [...] h) por se tratar de uma situação anômala e excepcional, de indiscutível natureza interna corporis, sem estar em jogo qualquer princípio de estatura constitucional, tal como entendeu o Supremo Tribunal Federal, deve caber à própria Câmara dos Deputados o deslinde desse caso, observados o respeito às minorias e a não restrição de direitos sem expressa regra pré-existente; i) *as limitações constitucionais impostas ao instituto da reeleição no âmbito do Poder Executivo, inclusive a jurisprudência da Justiça Eleitoral sobre o tema, não devem ser transpostas para a realidade das Casas Legislativas, dadas as diferenças essenciais que envolvem os dois Poderes;* j) diante da ausência de casos concretos similares que tenham suscitado a manifestação formal, seja da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal, quanto à impossibilidade de reeleição de ocupantes de mandatos-tampão, não há que se falar em rompimento de tendências interpretativas em face de eventual entendimento favorável à reeleição. Ao contrário, a situação real que mais se aproxima do objeto da presente consulta é o caso Garibaldi Alves, que, após exercer um mandato-tampão na Presidência do Senado Federal, cogitou se candidatar à reeleição, tendo recebido diversos pareceres de constitucionalistas de escol pela plausibilidade da tese. Por todo o exposto, voto na Consulta n.º 18, de 2016, no sentido de que o membro da Mesa Diretora eleito para um mandato-tampão pode ser reconduzido para o mesmo cargo na eleição imediatamente subsequente, ainda que na mesma legislatura (Grifei).

Helena Taveira Torres (2017, *on line*) traz a seguinte opinião sobre o assunto:

Indaga-se se seria válida a candidatura de parlamentar para o mesmo cargo da Mesa pelo fato de ter sido eleito para cumprir prazo remanescente do mandato do presidente anterior (mandato-tampão), motivado pela ‘vacância’ do cargo. O limite da política é a Constituição e o direito vigente. A aplicação do parágrafo 4º do artigo 57 da CF está condicionada a pressupostos fáticos bem objetivos. Ora, o



presidente atual não compunha a Mesa Diretora na condição de presidente (mesmo cargo), não exercia mandato de dois anos e não foi eleito no primeiro ano da legislatura. Logo, como normas de proibição não admitem analogia, qualquer tentativa de impedir sua candidatura resulta em puro arbítrio. [...] É matéria tipicamente interna corporis, estranha ao artigo 57, parágrafo 4º da Constituição Federal e de competência do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD).

O início da argumentação do Prof. Heleno parte de uma aplicação objetiva do art. 57, §4º da CF/88 e também do argumento de que a matéria é *interna corporis* à Câmara. Prossegue ele quanto ao assunto:

Deveras, a ‘morte’, ‘renúncia’ ou ‘perda do mandato’ do presidente da Câmara são causas da declaração de vacância, na forma do artigo 8º, parágrafo 2º e artigo 238 do RICD. Logo, eventos excepcionais, não abarcados pela regra restritiva de candidatura do artigo 57, parágrafo 4º da Constituição, não podem afastar o direito de candidatura do presidente, em eleição subsequente, para nova composição da Mesa. *O mandato-tampão, diz Pontes de Miranda, tem a função exclusiva de complementação do mandato já iniciado. Não faz surgir novo mandato originário pelo período remanescente, salvo por disposição expressa de lei ou da Constituição.* E esta identificou os casos onde o mandato-tampão resta prejudicado, limitadamente para vice-presidente, vice-governador e vice-prefeito —artigo 14, parágrafo 5º da Constituição Federal. O referido trecho autoriza a possibilidade de reeleição a ‘quem os houver sucedido, ou substituído no curso dos mandatos’. No caso da composição da Mesa Legislativa, silenciou o parágrafo 4º do artigo 57 da Constituição. *E onde o Constituinte não proibiu, não cabe, por extensão ou por ‘analogia in malam partem’, construir interpretação que tolha direito subjetivo à candidatura. O deputado federal Rodrigo Maia (DEM-RJ) tem, portanto, amplo direito público subjetivo de candidatura para disputar a presidência da Câmara para o biênio 2017/2018. A proibição do artigo 57, parágrafo 4º da Constituição a ele não se aplica porque os pressupostos fáticos não contemplam o caso de vacância, em virtude de renúncia ou perda de mandato do anterior presidente.* (Grifei)

Nesta segunda parte da argumentação, percebe-se que a principal preocupação do professor é demonstrar que o mandato residual (tampão) não pode ser considerado um mandato nos casos de reeleição da Mesa, pois a Constituição silenciou neste assunto.



Negando a literalidade do texto da Constituição, a argumentação favorável à reeleição dos membros das Mesas parlamentares apegar-se a questão das decisões *interna corporis* das Casas, alegando que a Constituição silencia no assunto e o STF não deve interferir na questão.

2.2.1.2. Argumentos Contrários

Cabe agora verificar as vozes dissonantes sobre a hipótese de reeleição dos cargos nas mesas legislativas. Luiz Fernando de Carvalho Prudente do Amaral (2017, *on line*) opina sobre o caso Rodrigo Maia e o art. 57, §4º, da CF/88:

A Constituição Federal e o Regimento Interno vedam a recondução para o mesmo cargo na eleição imediatamente subsequente. Nada se afirma a respeito da ‘qualidade do mandato’. Em outras palavras, pouco importa se o eleito exerce um ‘mandato tampão’ ou se concluiu integralmente o período de dois anos do mandato. [...] Admitir a reeleição de Rodrigo Maia é negar o que há de essencial no dispositivo constitucional e naquele constante do Regimento Interno. A razão de ser de ambos é vedar a recondução de quem quer que tenha exercido determinado cargo na Mesa na eleição subsequente e para o mesmo cargo. É esta a situação na qual se encontra o deputado carioca. [...] A segurança jurídica, uma vez mais, sofrerá com base em interpretações jurídicas que se mostram convenientes apenas e tão somente aos parlamentares que as invocam.

Além desta análise, a reeleição de Maia deve ser verificada também pelo prisma da reeleição dos cargos do Executivo, haja vista que os membros da Mesa estão exercendo funções atípicas, ou seja, quando incumbidos nas funções da mesa diretora, os parlamentares não estão exercendo funções propriamente legislativas. O art. 14, §5º, da CF/88, que trata sobre a reeleição para os cargos do Executivo, tem a seguinte redação: “O presidente da República, os Governadores de Estado e do Distrito Federal, os Prefeitos e quem os houver sucedido ou substituído no curso dos mandatos poderão ser reeleitos para um único mandato sucessivo”. Alexandre de Moraes (2004, p. 246) resume as características da reeleição à Chefia do Poder Executivo no ordenamento brasileiro:

Possibilidade expressa de reeleição para o Presidente da República, os Governadores de Estado e do Distrito Federal, os Prefeitos e quem os houver sucedido ou



substituído no curso dos mandatos para um único período subsequente. Permanência de inelegibilidade relativa por motivos funcionais para o mesmo cargo, na medida em que o art. 14, §5º, da Constituição Federal proíbe a possibilidade dos chefes do Poder Executivo Federal, Estadual, Distrital e Municipal candidatarem-se a um terceiro mandato sucessivo. Possibilidade implícita de uma mesma pessoa candidatar-se e, eventualmente, exercer por mais de três mandatos a Chefia do Executivo Federal, Estadual, Distrital e Municipal, desde que não sejam sucessivos. Assim, após o exercício de dois mandatos de Presidente da República, Governador de Estado ou do Distrito Federal ou Prefeito Municipal, haverá a obrigatoriedade do intervalo de um período, para que possa haver nova candidatura ao mesmo cargo. Plena elegibilidade do Vice-presidente da República, dos Vice-governadores dos Estados e do Distrito Federal e dos Vice-prefeitos aos mesmos cargos, para um único período subsequente.

Desta feita, partindo para uma analogia com a eleição das mesas legislativas, observe-se as situações do Vice-presidente da República, do Vice-governador e do Vice-prefeito, nos casos em que ocupam a chefia do Executivo em um mandato-tampão, ou seja, quando precisam concluir um mandato do titular anterior que saiu do cargo por algum motivo. André Puccinelli Júnior (2015, p. 492) esclarece: “Ora, quando o vice sucede o titular de forma definitiva, esse período “tampão”, independentemente do intervalo de duração, equivale para fins de reeleição ao primeiro mandato, franqueando sua recondução apenas para um único mandato subsequente”.

Assim, nas eleições ao Poder Executivo, aquele que ocupa um mandato-tampão pode concorrer a uma única reeleição, atendendo ao disposto do art. 14, §5º, da Constituição Federal. Portanto, do ponto vista das eleições ao Executivo, um mandato-tampão é considerado um mandato. Indaga-se, entretanto, como os cargos dos parlamentares nas mesas legislativas revestem-se de funções executivas não estariam eles submetidos ao mesmo regramento eleitoral das eleições ao Poder Executivo?

Veja-se a argumentação do juiz federal Eduardo Ribeiro de Oliveira (TRF – 1º), na sentença proferida em 20 de janeiro de 2017, na qual proibiu a reeleição de Rodrigo Maia:



Não fosse assim, aquele que houvesse substituído o titular da chefia do Executivo no curso do mandato, sendo eleito, na sequência, para esse mesmo cargo, poderia, perfeitamente, reeleger-se para um terceiro mandato consecutivo, interpretação incompatível, contudo, com a Constituição, como já proclamado pelo STF e pelo TSE, confira-se: CONSTITUCIONAL. ELEITORAL. VICE-PREFEITO QUE OCUPOU O CARGO DE PREFEITO POR FORÇA DE DECISÃO JUDICIAL QUE DETERMINOU O AFASTAMENTO DO TITULAR. REGISTRO DE CANDIDATURA A UMA TERCEIRA ASSUNÇÃO NA CHEFIA DO PODER EXECUTIVO MUNICIPAL. IMPOSSIBILIDADE. Nos termos do § 5º do art. 14 da Constituição Federal, ‘os Prefeitos e quem os houver sucedido ou substituído no curso dos mandatos poderão ser reeleitos para um único período subsequente’. Agravo regimental desprovido. (RE 464277 AgR, Relator Min. CARLOS BRITTO, Primeira Turma, julgado em 09/10/2007, DJe-060 DIVULG 03-04-2008 PUBLIC 04-04-2008 EMENT VOL-02313-04 PP-00825) Consulta. Cargo eletivo majoritário. Poder Executivo. Exercício. Mandato tampão. Reeleição. Pretensão. Candidatura. Impossibilidade. 1. *O candidato que exerceu um primeiro mandato no Poder Executivo, denominado ‘tampão’, e foi reeleito para um segundo, não pode concorrer no pleito subsequente, sob pena de configurar o exercício de três mandatos consecutivos.* 2. A teor do que disposto pelo art. 14, §§ 5º e 7º, da Constituição Federal, o cônjuge e os parentes consanguíneos ou afins até o segundo grau do prefeito reeleito também não poderão candidatar-se ao referido cargo no pleito subsequente (BRASIL, 2017, *on line*).

Nota-se, portanto, que o magistrado faz uma analogia entre as eleições dos Executivo e as das Mesas Legislativas, aplicando as jurisprudências. Prossegue ele na sequência de sua argumentação:

Essa mesma compreensão há de ser estendida à hipótese de deputado federal eleito para exercer mandato suplementar, em decorrência da vacância permanente do cargo, inexistindo razão alguma, lógica ou jurídica, para distinguir a sua situação daquela estabelecida no § 5º do art. 14 da Lei Fundamental, uma vez que, nos dois casos, está-se diante de mandato-tampão, cujo cômputo, para efeito de se proibir a reeleição, constitui determinação constitucional. Lado outro, como referido alhures, a regra proibitiva da reeleição objetiva, em essência, resguardar o princípio republicano, pelo qual se impõe a alternância no poder, evitando o exercício deste somente por uma pessoa ou por determinado grupo e impedindo a personificação do poder político. [...] Nesse contexto, como a regra que proíbe a reeleição busca efetivar o princípio republicano, cujo âmbito de proteção abrange a alternância no exercício do poder político, deve-se atribuir a essa norma o significado que mais realize o valor constitucional – e, portanto, mais restritivo à perpetuação no poder –, daí por que se deve aplicar a vedação inserta no art. 57, § 4º, da Constituição, também, ao membro da Mesa eleito para cumprir mandato suplementar, em atenção ao princípio da máxima efetividade. *Em outros termos, não se deve interpretar o*



silêncio do § 4º do art. 57 da Constituição, relativamente ao mandato suplementar, como autorização para a reeleição, prestigiando-se eventual decisão política nesse sentido, como já se sustentou (fls. 114-116); ao contrário, nessa hipótese, deve-se prestigiar a interpretação que mais promova a rotatividade no exercício do poder, por força do princípio republicano (Grifei).

Cumpra perceber, ademais, que não se interpreta a Constituição à luz de Regimento Interno, mas este à luz daquela, fato bem sabido desde os antigos federalistas, como se pode ver de Alexander Hamilton (2001, p. 404):

A constitution is in fact, and must be, regarded by the judges as a fundamental law. It therefore belongs to them to ascertain its meaning as well as the meaning of any particular act proceeding from the legislative body. If there should happen to be an irreconcilable variance between the two, that which has the superior obligation and validity ought of course to be preferred; or in other words, the constitution ought to be preferred to the statute, the intention of the people to the intention of their agents. Nor does this conclusion by any means suppose a superiority of the judicial to the legislative power. It only supposes that the power of the people is superior to both; and that where the will of the legislature declared in its statutes, stands in opposition to that of the people declared in the constitution, the judges ought to be governed by the latter, rather than the former.

A título de conclusão, segue o pensamento de José Afonso da Silva (2009, p. 513) sobre a interpretação do art. 57, §4º, da Constituição de 1988:

Corta-se aí controvérsia que medrou com base na Constituição revogada, que vedava a reeleição sem mencionar para onde, o que a nós sempre pareceu, pelos princípios, que reeleição significa recondução ao mesmo cargo para o qual se elegeu – logo, a proibição se referia ao cargo ocupado anteriormente. Não foi a tese que prevaleceu, por entender-se que estava proibida recondução a qualquer cargo da Mesa. Com o texto agora em vigor está claro que o Presidente não pode pleitear sua recondução ao mesmo cargo, mas pode, por exemplo, para Vice-Presidente, enquanto este pode pretender eleger-se Presidente ou Secretário e este a qualquer daqueles. Fica a questão de saber se isso só vale dentro da mesma legislatura, ou se também se aplica na passagem de uma para outra. *O texto proíbe recondução para o mesmo cargo na eleição imediatamente subsequente; para nós isso significa, também proibir a reeleição de membros da última Mesa de uma legislatura para a primeira seguinte.* (Grifei)



Portanto, diante dessas argumentações, constata-se que o art. 57, §4º, da CF/88 é claro ao proibir a reeleição para o mesmo mandato nas Mesas legislativas, o que passar disso é técnica manipulativa constitucional para atender aos interesses político-partidários.

O Supremo Tribunal Federal, não interferindo na atuação parlamentar quando viola a Carta Constitucional, torna-se partícipe desse processo de manipulação da Constituição.

3 A decisão do STF e a abertura para o processo de nominalização: A questão *interna corporis* e o sistema de freios e contrapesos

Na decisão do Ministro Celso de Mello no MS nº 34602 MC/DF (2017, *on line*) em que deu prosseguimento ao processo de reeleição de Rodrigo Maia, negando uma liminar, cabe destacar um trecho:

Todos esses fundamentos parecem confluir no sentido de que, em situações como a ora em exame, os temas debatidos devem constituir matéria suscetível de apreciação e resolução pelas próprias Casas que integram o Congresso Nacional, pois conflitos interpretativos dessa natureza – cuja definição deve esgotar-se na esfera doméstica do próprio Poder Legislativo – apresentam-se, em razão do postulado fundamental da divisão funcional do Poder, como insistentemente acentuado, imunes ao controle jurisdicional.

O Ministro Celso de Mello recolhe a mão do STF na decisão, alegando tratar-se de matéria interna à Câmara. Com isso, a discussão em torno do que seja matéria *interna corporis* imune à atuação da Suprema Corte ganha relevância, pois à medida que o STF se omite em interpretar a Constituição, o parlamento pode tomar para si tal função.

O tema em análise é extremamente delicado, pois envolve o limite da atuação do STF sobre as decisões parlamentares e, conseqüentemente, uma discussão sobre o sistema de freios e contrapesos dos Poderes. De um lado a independência dos Poderes, de outro, o STF como



protetor da Constituição. Nesse sentido, Luís Roberto Barroso (2009, p. 173) destaca a importância da separação de poderes:

O conteúdo nuclear e histórico do princípio da separação de Poderes pode ser descrito nos seguintes termos: as funções estatais devem ser divididas e atribuídas a órgãos diversos e devem existir mecanismos de controle recíproco entre eles, de modo a proteger indivíduos contra o abuso potencial de um poder absoluto. A separação de Poderes é um dos conceitos seminais do constitucionalismo moderno, estando na origem da liberdade individual e dos demais direitos fundamentais.

O Poder Legislativo da União possui autonomia e independência para realizar as suas atividades, no entanto, o STF deve mediar suas atuações a fim de evitar abusos e violações. Assim, a autonomia dos poderes não é plena, seu limite é a Constituição, tendo o Supremo Tribunal Federal como guardião, disso resultando a *interdependência* das funções estatais *independentes e harmônicas entre si*. Porém, o STF pode interferir em todas as atividades do Legislativo? Quais seriam os limites? Essas indagações envolvem a discussão sobre o que seria matéria *interna corporis* do poder. Fernanda Marinela (2016, p. 1064) define:

Atos *interna corporis* são os atos praticados pelos Poderes Judiciário e Legislativo, dentro do limite de suas competências, para instituição de normas internas. Consiste na soberania dos pronunciamentos, deliberações e atuação dos Poderes Legislativo e Judiciário, na esfera de sua competência discricionária, ressalvadas, para efeito de apreciação judicial, apenas as hipóteses de lesão ou ameaça a direito constitucionalmente assegurado.

Tem-se afirmado a impossibilidade de se apreciar em juízo de constitucionalidade as matérias *interna corporis* das Casas Legislativas. O sistema de controle de constitucionalidade questiona esse entendimento. Os atos internos do Congresso Nacional parecem ser imunes à investigação judicial. Ora, se as leis e as emendas constitucionais são passíveis de controle de constitucionalidade, os regimentos internos das Casas Legislativas também devem ser, notadamente quando dizem respeito a normas-espelho da Constituição Federal (MENDES; BRANCO, 2016, p. 1089). Dessa maneira, a decisão do Ministro Celso de Mello liberando a reeleição de Rodrigo Maia, com fundamento na proteção das questões



interna corporis da Câmara, afronta diretamente o sistema de controle de constitucionalidade, pois coloca os regimentos legislativos em um patamar de imunidade, não estando submetidos à Constituição.

Já decidiu o STF nos MS nº 20.471/DF (BRASIL, 1984, *on line*) e MS nº 21.374/DF (BRASIL, 1992, *on line*) sobre a revisão dos atos *interna corporis*:

MANDADO DE SEGURANÇA. PROCESSO LEGISLATIVO NO CONGRESSO NACIONAL. 'INTERNA CORPORIS'. Matéria relativa a interpretação, pelo presidente do congresso nacional, de normas de regimento legislativo é imune a crítica judiciária, circunscrevendo-se no domínio 'interna corporis'. Pedido de segurança não conhecido. (MS 20.471/DF, Rel. Min. FRANCISCO REZEK) 'Mandado de segurança que visa a compelir a Presidência da Câmara dos Deputados a acolher requerimento de urgência – urgentíssima para discussão e votação imediata de projeto de resolução de autoria do impetrante. – Em questões análogas à presente, esta Corte (assim nos MS 20.247 e 20.471) não tem admitido mandado de segurança contra atos do Presidente das Casas Legislativas, com base em regimento interno delas, na condução do processo de feitura de leis. Mandado de segurança indeferido. (BRASIL, 1992, *on line*)

O ex-ministro Carlos Veloso, no Mandado de Segurança 24.256/DF (BRASIL, 2002, *on line*), traz uma decisão semelhante:

CONSTITUCIONAL. MANDADO DE SEGURANÇA. ATOS DO PODER LEGISLATIVO: CONTROLE JUDICIAL. ATO 'INTERNA CORPORIS': MATÉRIA REGIMENTAL – Se a controvérsia é puramente regimental, resultante de interpretação de normas regimentais, trata-se de ato 'interna corporis', imune ao controle judicial, mesmo porque não há alegação de ofensa a direito subjetivo. II. – Mandado de Segurança não conhecido.

Sobre essa postura do STF, diz José Alcione Bernardes Júnior (2005, p. 169-170):

Assim, se analisarmos a postura assumida pelo Supremo Tribunal Federal em face de questões atinentes ao processo legislativo, somos levados a afirmar que falta àquela Corte a internalização de seu papel de órgão contra majoritário, fiscalizador da constitucionalidade e da regularidade dos procedimentos de formação das leis, tendo em vista a tese ali já assentada de que ao Judiciário somente é dado conhecer da impugnação de normas processuais de índole constitucional,[...] *Ora, a partir do momento em que a exegese das questões referentes à impugnação de normas*



regimentais fica restrita às próprias casas legislativas, e considerando que estas deliberam por maioria parlamentar, abrem-se as portas para a instauração da ditadura da maioria, pois, se esta houver por bem distorcer o sentido de disposições regimentais que, de algum modo, são contrárias aos seus interesses, não restará à minoria nenhuma instância recursal para restaurar o estado de juridicidade assim rompido (Grifei).

Portanto, é entendimento pacificado do STF que nestes assuntos internos ele não deve interferir, contudo, desta omissão poderá advir o processo de nominalização da Constituição, haja vista que os detentores do poder político podem se valer dos regimentos internos das suas Casas Legislativas para burlar e enfraquecer a Constituição. Marcelo Neves (2007, p.97) aponta a consequência dessa nominalização da Constituição:

Nas 'Constituições nominalistas', ao contrário, ocorre o bloqueio generalizado do seu processo concretizador, de tal maneira que o texto constitucional perde relevância normativo-jurídica diante das relações de poder. Faltam os pressupostos sociais para a realização de um possível conteúdo normativo.

Omitindo-se o STF em decidir sobre as questões parlamentares, a Constituição não ficaria sujeita a um processo de nominalização? Os congressistas tornar-se-iam os guardiões da Carta e, interpretando-a com suas técnicas manipulativas, transformariam a Constituição em uma carta nominal, frágil e ineficiente.

O sistema de freios e contrapesos na distinção das funções estatais é a ferramenta pela qual um poder fiscaliza a atuação do outro, trazendo, portanto, equilíbrio e harmonia entre eles. Assim, o Poder Judiciário, no caso o STF, através do controle de constitucionalidade, deve manter a ordem constitucional nos regimentos internos das Casas Legislativas, não permitindo que a Constituição perca sua força em virtude dos processos de manipulação do seu conteúdo.

O regime constitucional estabelecido a partir de 1988 apresenta o Supremo Tribunal



Federal como protagonista da relação entre os três poderes, pois ocorreu uma ampliação dos legitimados para provocar o STF em sede de controle concentrado abstrato, facilitando o acesso a esta modalidade de controle de constitucionalidade.

Assim, sabendo que o Supremo Tribunal Federal é a instância maior da jurisdição constitucional no Brasil, pois ele é quem profere a última palavra em termos de interpretação da Constituição, a Suprema Corte torna-se mais participante do processo político. Contudo, ao mesmo tempo em que avança no processo de judicialização da política, por vezes de forma ativista, ocupando o espaço deixado pelo Legislativo e Executivo, omite-se no controle das atividades regimentais das Casas Legislativas, o que acaba por evidenciar relevante paradoxo.

CONCLUSÃO

Pretendeu-se com este trabalho analisar o processo de nominalização da Constituição Federal de 1988, em decorrência da manipulação legislativa do art. 57, §4º, da CF/88. Outrossim, foram abordadas as ideias de Ferdinand Lassalle e Konrad Hesse e realizada uma exposição sobre os aspectos gerais das mutações constitucionais.

A degradação do Poder Legislativo Federal, em virtude das constantes denúncias de corrupção, tem sido um dos fatores para o processo de deterioração da Constituição. O parlamento, representado no âmbito federal pelos Senadores e Deputados Federais, é aquele responsável pelos processos de construção e adaptação legislativa, todavia, em face da crise de legitimidade enfrentada pelo Congresso Nacional, os legisladores tem como único interesse a manutenção de seus mandatos e pouca preocupação com as demandas sociais.

Dentro desse contexto, a Constituição torna-se um mero instrumento de manipulação legislativa para se obter o “salvo-conduto” para espúrios acordos políticos. A Lei Maior, ao



invés de ser uma baliza para a manutenção do Estado Democrático de Direito, é interpretada em favor daqueles que detêm o poder, perdendo sua capacidade de transformação social e manutenção das garantias constitucionais.

Perdendo sua força normativa, a Constituição transforma-se em uma norma sujeita ao que Lassalle chamou de *fatores reais de poder*, ou seja, suas disposições não impõem ao Estado e à sociedade o cumprimento dos seus preceitos, pelo contrário, torna-se uma *folha de papel* escrita pelo Congresso em franca crise de representatividade.

Sujeita ao vilipêndio parlamentar, a Constituição deveria encontrar no Supremo Tribunal Federal a instituição que a fortalecesse, no entanto, a Corte Suprema tem se omitido neste encargo, principalmente nos temas que envolvem as questões internas do Congresso Nacional. Assim, perdendo o seu guardião, a Carta Magna entregará aos congressistas a tarefa de interpretá-la e adequá-la as mudanças sociais. Ocorre que, mais preocupados com a manutenção dos seus privilégios, deputados e senadores submeteriam a Constituição à manipulação legislativa do seu texto, levando-a a um processo de nominalização.

Assim, a Constituição nominalizada perde a sua força normativa, indispensável para a sua concretização, pois seus princípios e garantias tornam-se somente pressupostos teóricos, e a Carta transforma-se em uma coadjuvante normativa, perdendo sua condição de lei superior do ordenamento e esvaziada de conteúdo impositivo.

O Brasil está submetido a uma das piores crises políticas de sua história, e, dentro desse palco trágico, a Constituição deve encontrar meios para manutenção da sua força normativa, protegendo sua superioridade e garantindo eficácia aos seus preceitos. A estabilidade das instituições é obtida através do respeito à ordem constitucional, portanto, a saída para o atual cenário de crise é preservar a Constituição.



REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AMARAL, Luiz Fernando de Carmargo de Prudente do. **Constituição veda reeleição de Rodrigo Maia à Presidência da Câmara.** Disponível em: < <https://www.conjur.com.br/2017-jan-12/luiz-amaral-constituicao-veda-reeleicao-presidente-camara> > Acesso em: 06 nov. 2017

ARGUELHES, Diego Werneck; ESTEVES, Luiz Fernando Gomes. **“Mandato-tampão é mandato? A recondução de Maia e o Supremo.** Disponível em: < <https://jota.info/colunas/supra/mandato-tampao-e-mandato-reconducao-de-rodrigo-maia-sombra-supremo-14112016> > Acesso em: 03 nov. 2017.

ATALIBA, Geraldo. **Reeleição das Mesas do Legislativo.** Disponível em: < <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/181252/000390273.pdf?sequence=3> > Acesso em: 02 nov. 2017

BARROSO, Luís Roberto. **Curso de Direito Constitucional Contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo.** São Paulo: Saraiva, 2009.

BASTOS, Celso Ribeiro. **Os atuais presidentes da Câmara e do Senado podem postular reeleição?** Folha de São Paulo, 05 de dezembro de 1998. Disponível em: < <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniaofz05129810.htm> >. Acesso em: 31 out. 2017.

BERNARDES JÚNIOR, José Alcione. O controle jurisdicional do processo legislativo à luz da teoria sistêmica. **Cadernos da Escola do Legislativo.** Belo Horizonte, v.8, n.13, jan/dez 2005, p. 151-177.

BONIN, Robson; LIMA, Sandro. **José Sarney é reeleito e comandará o Senado Federal pela quarta vez.** Portal G1, 01 de fevereiro de 2011. Disponível em: < <http://g1.globo.com/politica/noticia/2011/02/sarney-e-reeleito-e-comandara-o-senado-pela-quarta-vez.html> > Acesso em: 31 out. 2017.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da Primeira Região. **Processo nº N° 0000697-45.2017.4.01.3400.** Brasília, 20 de janeiro de 2017. Juiz Eduardo Ribeiro de Oliveira. Disponível em: < <http://www.migalhas.com.br/arquivos/2017/1/art20170123-01.pdf> >. Acesso em 11 nov. 2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Medida cautelar em mandado de segurança 34.602/DF.** Min. Relator: Celso de Mello. Brasília, 1º de fevereiro de 2017. Disponível em: < <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/MS34602.pdf> >. Acesso em 14 nov. 2017.



BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança nº 24.256/DF**. Relator: Min. Ilmar Galvão. Julgado em: 03/09/2002. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?numero=24256&classe=RMS&codigoClasse=0&origem=JUR&recurso=0&tipoJulgamento=M>>. Acesso em: 21 nov. 2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança nº 20.471/DF**. Relator: Min. Francisco Rezek. Julgamento em: 24/10/1984. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?numero=20471&classe=MS&codigoClasse=0&origem=JUR&recurso=0&tipoJulgamento=M>>. Acesso em 17 nov. 2017.

BULOS, Uadi Lamêgo. Da reforma à mutação constitucional. **Revista de informação legislativa**. vol. 33, n. 129, p.25-43, jan/mar, 1996.

CALGARO, Fernanda; PASSARINHO, Nathalia. **Rodrigo Maia vence Rosso no 2º turno e é eleito presidente da Câmara**. Portal G1, 14 de julho de 2016. Disponível em: <<http://g1.globo.com/politica/noticia/2016/07/rodrigo-maia-vence-rosso-no-2-turno-e-e-eleito-presidente-da-camara.html>>. Acesso em: 03 nov. 2017.

CARAM, Bernardo; CALGARO, Fernanda. **Rodrigo Maia é reeleito em primeiro turno presidente da Câmara dos Deputados**. Portal G1, 15 março de 2017. Disponível em: <<https://g1.globo.com/politica/noticia/rodrigo-maia-e-reeleito-presidente-da-camara-dos-deputados.ghtml>>. Acesso em: 03 nov 2017.

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA. **Consulta nº 18/2016**. Relator: Deputado Rubens Pereira Júnior. em 20 dez. 2016. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1519279&filenome=PRL+1+CCJC+%3D%3E+CON+18/2016>. Acesso em: 19 nov. 2017.

FERRAZ, Anna Candida da Cunha. **Processos informais de mudança da constituição: mutações constitucionais e mutações inconstitucionais**. São Paulo: Max Limonad, 1986.

FRANCO, Ilmar. **O parecer de Barroso e a reeleição de Rodrigo Maia**. Globo notícias. 20 nov. 2016. Disponível em: <<http://blogs.oglobo.globo.com/panorama-politico/post/o-parecer-de-barroso-e-reeleicao-de-rodrigo-maia.html>>. Acesso em: 21 nov. 2017.

HESSE, Konrad. **A Força normativa da constituição**. Trad. Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris, 1991.

_____. **Temas fundamentais de direito constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2009.

JELLINEK, Georg. **Reforma y mutación de la constitucion**. Trad. Christian Förster. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1991.

E-Civitas -Revista Científica do Curso de Direito do UNIBH -Belo Horizonte.
Volume XI, número 1, agosto de 2018 - ISSN: 1984-2716 - ecivitas@unibh.br
 Disponível em: <http://revistas.unibh.br/index.php/dcjpg/index>



KANTOROWICZ, Hermann. **La Lucha por la Ciencia del Derecho**. In: La Ciência del Derecho. Trad.: Werner Goldschmidt. Buenos Aires: Editorial Losada, 1949

LASSALLE, Ferdinand. **A Essência da constituição**. 5ª Ed. Trad. Walter Stöner. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2000.

LIBERATO, Gustavo Tavares Cavalcanti. O Processo de Nominalização da Constituição. **Anais do XIX Encontro Nacional do Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito – CONPEDI realizado em Fortaleza - CE nos dias 09, 10, 11 e 12 de Junho de 2010**. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2010, pp. 7256-7270.

LUCHETE, Felipe. **Eduardo Cunha tem mandato cassado e diz que motivo foi “risível”**. Conjur, 13 de setembro de 2016. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2016-set-13/eduardo-cunha-mandato-cassado-motivo-foi-risivel>>. Acesso em: 02 nov 2017.

LOEWENSTEIN, Karl. **Teoría de la constitución**. 2. Ed. Trad. Alfredo Gallego Anabitarte. Barcelona: Editorial Ariel, 1976.

HAMILTON, Alexander; JAY, John; MADISON, James. **The Federalist**. Indianapolis: Liberty Fund, 2001.

MATOSO, Filipe; PASSARINHO, Nathalia. **Eduardo é eleito presidente da Câmara em primeiro turno**. Disponível em: <<http://g1.globo.com/politica/noticia/2015/02/eduardo-cunha-e-eleito-presidente-da-camara-dos-deputados.html>>. Acesso em: 02 nov 2017.

MATTOS, Marcela; BORGES, Laryssa. **Eduardo Cunha renuncia à presidência da Câmara**. Portal VEJA, 7 de julho de 2016. Disponível em: <<http://veja.abril.com.br/politica/eduardo-cunha-renuncia-a-presidencia-da-camara/>>. Acesso em: 02 nov de 2017.

MARINELA, Fernanda. **Direito administrativo**. 10 ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 11 ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

MENDES, Priscilla; RAMALHO, Renan. **Renan Calheiros é reeleito presidente do Senado Federal**. Portal G1, 01 de fevereiro de 2015. Disponível em: <<http://g1.globo.com/politica/noticia/2015/02/renan-calheiros-e-eleito-presidente-do-senado-pela-terceira-vez.html>> Acesso em: 02 nov 2017.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 16 ed. São Paulo: Atlas, 2004.

MOTTA FILHO, Sylvio Clemente da. **Direito constitucional: Teoria, jurisprudência e questões**. 26. ed. São Paulo: Método, 2016.

E-Civitas -Revista Científica do Curso de Direito do UNIBH -Belo Horizonte.
Volume XI, número 1, agosto de 2018 - ISSN: 1984-2716 - ecivitas@unibh.br
Disponível em: <http://revistas.unibh.br/index.php/dcjpg/index>



NEVES, Marcelo. **A constitucionalização simbólica**. 2ª Ed. São Paulo: Martins Fontes, 2007.

OLIVEIRA, Mariana; RAMALHO, Renan. **Ministro do STF afasta Cunha do mandato e da presidência da Câmara**. Portal G1, 05 de maio de 2016. Disponível em: <<http://g1.globo.com/politica/noticia/2016/05/teori-determina-afastamento-de-cunha-do-mandato.html>>. Acesso em: 02 nov 2017.

PEDRA, Adriano Sant'Ana. **Mutação constitucional: Interpretação evolutiva da Constituição na democracia constitucional**. 3 Ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.

PUCCINELLI JÚNIOR. **Curso de Direito Constitucional**. 5. Ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

RODRIGUES, Fernando. **Senadores têm desprezo pela opinião pública**. Uol notícias. 20 dez. 2008. Disponível em: <http://uolpolitica.blog.uol.com.br/arch2008-12-14_2008-12-20.html#2008_12-16_11_02_29-9961110-0>. Acesso em: 18 nov. 2017.

SÁGÜES, Néstor Pedro. **Reflexiones sobre la manipulación constitucional**. Comunicación del académico correspondiente Dr. Néstor Pedro Sagüés, en sesión privada de la Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas, el 12 de mayo de 2004. Disponível em: <<https://www.ancmyp.org.ar/user/FILES/Reflexion-manipulacion-Sagues.pdf>>. Acesso em: 16 out 2017.

SILVA, José Afonso. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 32 Ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

TAVARES, André Ramos. **Curso de Direito Constitucional**. 11ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

TEMER, Michel. **Reeleição no Legislativo**. Folha de São Paulo, 14 de dezembro de 1998. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniao/fz14129809.htm>>. Acesso em: 02 nov. 2017.

TORRES, Heleno Taveira. **Não há lei que impeça Rodrigo Maia de assumir presidência da Câmara**. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2017-jan-14/heleno-torres-lei-nao-impede-rodrigo-maia-presidir-camara>> Acesso em: 08 nov. 2017