

Reelegibilidad en las Mesas Directivas del Poder Legislativo a la luz de la nueva jurisprudencia del Tribunal Supremo Federal

Fabício Juliano Mendes Medeiros

Graduado de la Facultad de Derecho de la Universidad Federal de Sergipe (UFS), máster en Derecho por el Centro Universitário de Brasília (UniCeub), especialista en Derecho Procesal Constitucional por la Universidad Federal de Sergipe (UFS); profesor del Instituto Brasileño de Educación, Desarrollo e Investigación (IDP). Fue asesor de un ministro del Supremo Tribunal Federal y del Tribunal Superior Electoral, y asesor legal en la Cámara de Diputados y el Senado Federal. Es miembro del Instituto Brasileño de Derecho Electoral (Ibrade).

Contenido: 1. Introducción; 2. Reección para los cargos de las Mesas Directivas del Poder Legislativo: la nueva perspectiva del Tribunal Supremo Federal a partir de la ADI 6.524/DF; 3. Los intentos de eludir los límites objetivos establecidos por el Tribunal Supremo Federal sobre la reelección en las Mesas del Poder Legislativo y la natural reacción jurisprudencial; 4. Conclusión; Referencias.

Resumen: La Constitución Federal de 1988 estableció en el § 4º del art. 57 las reglas básicas que deben ser observadas por el Poder Legislativo para la elección de las Mesas Directivas, incluyendo la prohibición de reelección para el mismo cargo en la elección inmediatamente subsecuente. Esta norma siempre ha generado debate en el ámbito del Tribunal Supremo Federal, especialmente en relación con su aplicación a los legislativos de los entes subnacionales. Este artículo tiene como objetivo examinar la evolución de la jurisprudencia del Tribunal Supremo Federal, especialmente a partir del fallo de la ADI 6.524/DF, relator ministro Gilmar Mendes, sobre la elección de las Mesas Directivas del Poder Legislativo a nivel federal, estatal y municipal, proyectando, si es posible, nuevos debates relacionados con esta temática a partir de las premisas jurisprudenciales recientemente establecidas por el Tribunal Supremo.

Palabras clave: reelección; mesas directivas; STF; jurisprudencia.

1. Introducción

Desde hace años, el Supremo Tribunal Federal se ha dedicado a la tarea de definir el alcance real de la regla establecida en el § 4º del art. 57 de la Constitución Federal de 1988 (Brasil, 1988, art. 57, § 4), así como a examinar su posible aplicación a los parlamentos estaduais, distritales y municipales.

De hecho, la norma constitucional en cuestión siempre ha suscitado interrogantes sobre la posible posibilidad de reelección de parlamentarios para el mismo cargo en la Mesa en una elección inmediatamente posterior, independientemente de que se celebre en la misma o en una legislatura diferente.

Como si fuera poco, teniendo en cuenta que la jurisprudencia de la Corte Suprema siempre ha considerado que la regla constitucional del § 4 del art. 57 de absorción obligatoria por otras entidades federativas no lo es, los parlamentos estatales, distritales y municipales gozaron de amplia

autonomía para decidir libremente sobre la posibilidad, o no, de reelegir a los miembros de sus respectivas Mesas Directivas¹.

Esta posibilidad, sin embargo, desencadenó la institución, en todo el país, de los más variados regímenes jurídicos, muchos de ellos desproporcionados e irrazonables, lo que terminó generando la interposición de decenas de acciones constitucionales con el propósito de discutir, con más detalle, los límites de actuación de las Asambleas Legislativas de las entidades federativas periféricas, ya sea respecto de la cuestión de la reelección para el mismo cargo en la Mesa Directiva, ya sea respecto de la convocatoria a elecciones para tal efecto.

Este ensayo tiene como objetivo examinar las nuevas orientaciones jurisprudenciales emitidas por la Corte Suprema tras la sentencia, en diciembre de 2018, de la ADI 6.524/DF, bajo informe del ministro Gilmar Mendes, así como analizar el futuro en relación al tema, considerando las premisas objetivas más recientemente establecidas por la Corte Suprema.

2. Reelección para los cargos de las Mesas Directivas del Poder Legislativo: la nueva perspectiva del Tribunal Supremo Federal a partir de la ADI 6.524/DF

La discusión sobre la posibilidad de reelecciones sucesivas para la jefatura del Poder Legislativo a nivel nacional, estadual o municipal no es nueva y está en la agenda del Poder Judicial desde hace tiempo, especialmente del Supremo Tribunal Federal, que ha sido llamado en diversas ocasiones a decidir sobre la validez de frecuentes intentos de perpetuar en el poder a presidentes y miembros de Directorios.

A nivel federal, la posibilidad de reelección de miembros de las Mesas Directivas de la Cámara de Diputados y del Senado Federal fue definida, relativamente recientemente, por el Supremo Tribunal Federal en la ADI 6.524/DF, según el informe del juez Gilmar Mendes. En ese momento, se prohibió la reelección de los presidentes de las Cámaras Legislativas para el mismo cargo en la elección inmediatamente posterior, dentro de la misma legislatura. Por lo tanto, la reelección solo sería posible, siguiendo esta directriz, en caso de una nueva legislatura, dada la formación de un nuevo Congreso (Brasil, 2020b).

Al final de los debates, la tesis establecida por el Supremo Tribunal Federal en relación a la posibilidad de reelección para el mismo cargo dentro del Congreso Nacional quedó resumida de la siguiente manera:

DERECHO CONSTITUCIONAL. SEPARACIÓN DE PODERES (ART. 2, CF/88). PODER LEGISLATIVO. AUTONOMÍA ORGANIZATIVA. CÁMARA DE DIPUTADOS. SENADO FEDERAL. REELECCIÓN DE MIEMBROS DE LA MESA DIRECTIVA (ART. 57, § 4, CF/88). REGLAMENTO INTERNO. INTERPRETACIÓN CONFORME A LA CONSTITUCIÓN. 1. El constitucionalismo moderno reconoce que los parlamentos tienen la prerrogativa de decidir sobre su estructura organizativa, condición necesaria para garantizar la autonomía de la institución legislativa y el pleno ejercicio de sus poderes finales. 2. En consonancia con el derecho comparado y el principio de separación de

¹ Véanse, por ejemplo, los siguientes precedentes que consolidaron esta interpretación: ADI 793-9, dictado por el Juez Carlos Velloso, Tribunal Pleno, juzgado el 3 de abril de 1997; Rp 1.245, dictado por el Juez Oscar Corrêa, Tribunal Pleno, juzgado el 14 de noviembre de 1986; MS 24.104, dictado por el Juez Celso de Mello, decisión monocrática, juzgado el 10 de septiembre de 2015; ADI 1.805, dictado por la Jueza Rosa Weber, Tribunal Pleno, juzgado el 23 de noviembre de 2020.

poderes, el constitucionalismo brasileño, con excepción de los conocidos interregnos autoritarios, otorgó al Poder Legislativo una amplia autonomía institucional, y es tradición en nuestra región la reelección sucesiva de cargos en la Mesa Directiva. Esta práctica parlamentaria fue discontinuada por el Acto Institucional No. 16 del 14 de octubre de 1969, y luego por la Enmienda Constitucional No. 1 del 17 de octubre de 1969. Ambas medidas fueron parte del ciclo de represión iniciado por el Acto Institucional No. 5 de 1968, cuyo enfoque fue la institucionalización del control represivo sobre la sociedad civil y todos los organismos públicos, incluidos los Poderes Legislativo y Judicial. 3. Acción Directa (*Ação Direta*) solicitando que se prohíba a la Cámara de Diputados y al Senado Federal realizar cualquier interpretación del texto de las reglas de procedimiento (art. 5, *caput* y § 1, RICD; art. 59, RISF) que no sea la que prohíbe la reelección de un Miembro de la Mesa (y para cualquier otro cargo en la Mesa) en la elección inmediatamente posterior (ya sea en la misma o en otra legislatura); con el argumento de que así lo exige el art. 57, § 4, de la Constitución de 1988. Solicitud de interpretación conforme a la Constitución, cuya plena ejecución se produciría a costa de introducir, en el orden constitucional vigente, la normatividad del art. 30, párrafo único, h, de la Enmienda Constitucional 1/1969. 4. Acción Directa conocida, con sentencia parcialmente admisible. La mayoría entiende que el art. 57, § 4, de la Constitución Federal de 1988 exige la interpretación del art. 5, *caput* y § 1, de la RICD, y del art. 59, RISF, que establece la imposibilidad de reelegirse a un miembro de la Mesa Directiva para el mismo cargo en la elección inmediatamente posterior, que tiene lugar al inicio del tercer año de la legislatura. También por mayoría, el Tribunal reafirmó la jurisprudencia que establece que la prohibición en referencia no se aplica en caso de una nueva legislatura, situación en la que se constituye un nuevo Congreso. (Brasil, 2020b, p.1-2)

El asunto se trasladó entonces al ámbito estatal. Esto se debe a que varias constituciones estatales autorizaban la reelección sucesiva para cargos en la Mesa Directiva de las Asambleas Estatales. Estas disposiciones encontraron cierto respaldo en la jurisprudencia histórica del STF, establecida, por ejemplo, en el ADI 793/RO, según el cual la norma constitucional que prohíbe la reelección para el mismo cargo en la elección inmediatamente posterior no sería obligatoria para los estados miembros.

CONSTITUCIONAL. ASAMBLEA LEGISLATIVA ESTATAL: CONSEJO DIRECTIVO: RENOVACIÓN DEL NOMBRAMIENTO PARA EL MISMO CARGO. Constitución del Estado de Rondônia, art. 29, inc. I, inciso b, modificado por la Enmienda Constitucional Estatal n.º 3/92. CF, art. 57, § 4. TRIBUNAL DE CUENTAS: CONSEJERO: NOMBRAMIENTO: REQUISITO DE SER MENOR DE SESENTA Y CINCO AÑOS. Constitución del Estado de Rondônia, art. 48, § 1, I, modificado por la Enmienda Constitucional Estatal n.º 3/92. CF, art. 73, § 1, I. I – La regla del § 4 del art. El artículo 57 de la Constitución Federal, que regula la elección de las Mesas de las Cámaras Legislativas Federales, prohíbe la reelección para el mismo cargo en la elección inmediatamente posterior. No es obligatorio reproducirlo en las constituciones de los estados miembros, ya que no constituye un principio constitucional establecido. II – Precedente del STF: Rep 1.245-RN, Oscar Corrêa, RTJ 119/964. III – Los requisitos para el nombramiento de los miembros del Tribunal de Cuentas de la Unión, establecidos en el artículo 73, § 1, de la Constitución Federal, deben reproducirse obligatoriamente en las Constituciones de los estados miembros, ya que son requisitos que deben observarse en el nombramiento de consejeros de los Tribunales de Cuentas de los Estados y los Consejos de Cuentas Municipales. Constitución Federal, art. 75. IV – Acción directa de inconstitucionalidad declarada parcialmente admisible. (Brasil, 1997, p.1)

Resulta que, si bien la jurisprudencia de larga data del Supremo Tribunal Federal había indicado que la determinación del § 4º del art. 57 de la Constitución Federal no sería obligatoria en los estados miembros (STF, 1997), después de la sentencia de la paradigmática ADI 6.524/DF, la cuestión de la reelección de los diputados estatales también pasó a ser interpretada a la luz de los principios republicanos y democráticos (Brasil, 2020b).

De hecho, el precedente del informe del ministro Gilmar Mendes promovió un verdadero viraje en la jurisprudencia de la Corte sobre el tema, habiendo sido referenciado por numerosas decisiones dictadas desde entonces, que prohibían la reelección sucesiva en el ámbito estadual².

Pues bien, el debate más profundo sobre la aplicabilidad de los límites constitucionales a la reelección para cargos en las Mesas del Poder Legislativo de entidades periféricas, desde la perspectiva de los principios republicanos y democráticos, tuvo lugar en el contexto de las ADI 6.707/ES, 6.684/ES, 6.709/TO y 6.710/SE. En este caso, si bien el Supremo Tribunal Federal ha reiterado la jurisprudencia histórica según la cual la regla del § 4º del art. 57 de la Constitución de 1988 no funciona como parámetro para controlar la constitucionalidad de una norma contenida en una Constitución estatal —precisamente porque no es obligatoria su repetición por el Poder Constituyente resultante—, se estableció la tesis de que el principio republicano, y sus corolarios de la temporalidad de los mandatos y la alternancia en el poder, deben funcionar como un límite objetivo a la reelección de los miembros de la Mesa.

Adicionalmente, una vez establecida la premisa de la necesidad de limitación objetiva a la reelección, la Corte entendió que la Enmienda Constitucional nº 17/1997 acabó redefiniendo el contenido del principio republicano al permitir la reelección en el ámbito del Poder Ejecutivo, proporcionando así un criterio constitucional objetivo y plenamente válido para comprender la posibilidad de una única reelección sucesiva para el mismo cargo en el Directorio, independientemente de si fue dentro o fuera de la misma legislatura (Brasil, 1997).

En el juicio conjunto de las ADI 6.707/ES, 6.684/ES, 6.709/TO y 6.710/SE, el ponente del caso, ministro Ricardo Lewandowski, aplicó íntegramente el precedente sentado por la citada ADI 6.524/DF y declaró inconstitucional el acto normativo allí impugnado por permitir que miembros de la Mesa Directiva de la Asamblea Legislativa sean reelegidos para el mismo cargo en la misma legislatura.

Sin embargo, en su voto disidente, el ministro Alexandre de Moraes discrepó del ponente y, basándose en una premisa lógico-normativa derivada de la Enmienda Constitucional nº 16/1997, afirmó:

Así, la nueva normativa exige que los Estados, al regular la materia, observen los principios republicanos y democráticos, y establezcan, como máximo, la autorización para UNA ÚNICA REELECCIÓN SUCESIVA.

Este parámetro —la reelección única— no puede ser utilizado plenamente en relación a las Cámaras del Congreso Nacional (objeto de la sentencia ADI 6524) debido al contenido prohibitivo del art. 57, § 4, del CF, que, al referirse únicamente al Poder Legislativo de la Unión, tiene un ámbito de aplicación más restringido y especial.

De ahí la conclusión de la citada sentencia, en la que prevaleció la prohibición de reelección de cargos en las Mesas Directivas del Congreso, aunque limitada a cada legislatura.

En relación con los Estados, por otro lado, no hay impedimento para utilizar la regla de la reelección única, independientemente de la legislatura, como criterio seguro para el equilibrio entre la autonomía de los Poderes Legislativos de los estados miembros y la necesidad de garantizar el carácter republicano y democrático de los procesos de toma de decisiones de estos

² En cuanto al giro jurisprudencial, debe entenderse que: «El precedente, como fuente de derecho (derecho jurisdiccional), suele tener validez duradera, pero puede extinguirse o revocarse en cualquier momento, al igual que ocurre con el derecho en sentido estricto. Quien tuvo la facultad de establecer un precedente, naturalmente, tiene la facultad de revocarlo o modificarlo. En el derecho angloamericano, cuna del sistema de precedentes, hablamos de anulación cuando un precedente pierde por completo su fuerza vinculante». (Theodoro Júnior, 2024, p.716)

Poderes. Y sin el inconveniente de que las reglas de elegibilidad de los miembros de la Mesa Directiva varíen según se celebre la elección en la primera o tercera legislatura. (Moraes, 2023, p.18-19)

La divergencia inaugurada por el ministro Alexandre de Moraes dio lugar a una nueva solicitud de revisión, esta vez formalizada por el ministro Gilmar Mendes, quien, al emitir su voto, destacó que la controversia debe “ser resuelta con base en otras normas constitucionales, especialmente los principios republicanos, democrático y de pluralismo político, así como a la luz de lo revelado por el precedente establecido en la ADI 6524” y estableció las siguientes tesis de juicio³:

(i) La elección de los miembros de las Mesas Directivas de las Asambleas Legislativas Estatales debe respetar el límite de una sola reelección, cuyo cumplimiento es independiente de si los mandatos consecutivos corresponden a la misma legislatura; (ii) la prohibición de reelección se aplica únicamente al mismo cargo en la mesa directiva, sin impedir que un miembro de la mesa anterior permanezca en ella, siempre que ocupe un cargo diferente; y (iii) el límite de una sola reelección, como se indicó anteriormente, debe guiar la conformación de las Mesas Directivas de las Asambleas Legislativas elegidas después de la publicación de la decisión ADI 6.524, manteniéndose inalteradas las leyes anteriores. (Mendes, 2021, p.56)

Como puede observarse, el Supremo Tribunal Federal ha establecido una importante *distinción* entre el régimen jurídico-constitucional aplicable a las Mesas de la Cámara de Diputados y del Senado Federal y el aplicable a la elección de las Mesas del Poder Legislativo de los estados, municipios y el Distrito Federal. Así es, porque si bien la jurisprudencia del Supremo Tribunal Federal ha establecido la tesis de que, a nivel federal, la reelección para el mismo cargo en diferentes legislaturas está constitucionalmente permitida, por otro lado, ha permitido la reelección para el mismo cargo una sola vez, independientemente de si se realiza dentro o fuera de la misma legislatura.

La modulación de los efectos de la decisión, realizada por el Tribunal por razones de seguridad jurídica e interés público, no puede pasar desapercibida⁴, dada la evidente hipótesis de anulación en relación con el entendimiento aplicado en el ámbito de las Asambleas Legislativas de las entidades subnacionales. Así, como se indica en las decisiones de ADI 6.707/ES, 6.684/ES, 6.709/TO y 6.710/SE, el límite de una sola reelección debería guiar la conformación de las Mesas Directivas de las Asambleas Legislativas elegidas después de la publicación de la sentencia de ADI 6.524/DF, es decir, el 6 de abril de 2021, manteniendo inalteradas las leyes anteriores.

Cabe señalar, por tanto, que el Supremo Tribunal Federal abordó, con aire de finalidad, la cuestión relativa a la reelección para los cargos de las Direcciones Generales de las Asambleas Legislativas federal, estadual, distrital y municipal, y parece que no subsiste ninguna duda en cuanto a los límites impuestos a la reelección para el mismo cargo en esos órganos parlamentarios internos, con base en los nuevos precedentes establecidos desde la sentencia de la ADI 6.524/DF.

El establecimiento de límites objetivos a la reelección para cargos en las Mesas legislativas, sin embargo, acabó intensificando el ímpetu de ciertos grupos políticos para perpetuarse en el poder, generando nuevas situaciones de evidente distorsión de la autonomía organizativa otorgada al Poder

³ Este entendimiento prevaleció por mayoría de votos, con los ministros Ricardo Lewandowski (relator), Alexandre de Moraes, Carmen Lúcia y Edson Fachin parcialmente derrotados.

⁴ Ley n.º 9.868/1999. Art. 27. Al declarar la inconstitucionalidad de una ley o acto normativo, y atendiendo a razones de seguridad jurídica o de interés social excepcional, el Tribunal Supremo Federal podrá, por mayoría de dos tercios de sus miembros, restringir los efectos de dicha declaración o decidir que solo surtirá efectos a partir de su sentencia firme o de otro momento que se determine.

Legislativo, resultando, en muchos casos, “en una continuidad personalista en la titularidad de las funciones públicas electas” (Mendes, 2020, p.79).

3. Los intentos de eludir los límites objetivos establecidos por el Tribunal Supremo Federal sobre la reelección en las Mesas del Poder Legislativo y la natural reacción jurisprudencial

Como ya se explicó en el tema anterior, el Supremo Tribunal Federal ha establecido límites objetivos a la reelección para las Mesa Directivas del Poder Legislativo en todos los niveles de gobierno. La cuestión relacionada con la aplicación del entendimiento reciente de la Corte ha sido discutida nuevamente en la Corte, esta vez en el contexto de la ADI 6.688/PR, informada por el Ministro Gilmar Mendes. De hecho, esta discusión ya se había llevado a cabo durante el análisis de las ADI 6.707 / ES, 6.684/ES, 6.709/TO y 6.710/SE, pero el tema ha regresado. Ha regresado y ha dado lugar a una nueva —y aún más clara— declaración del Supremo Tribunal Federal, que contiene una mejora importante, un cambio sutil —pero nada insignificante— y, también, una advertencia oportuna contra los intentos de eludir la nueva orientación jurisprudencial.

Cabe señalar que, en la sentencia del ADI 6.688/PR antes citada, la Corte, por mayoría de votos, estableció la tesis de que:

El límite de una sola reelección, como se indicó anteriormente, debe guiar la conformación de la Mesa Directiva de la Asamblea Legislativa en el período posterior a la fecha de publicación del acta de la sentencia ADI 6.524, de modo que las composiciones elegidas antes del 12/7/2021 no se consideren a efectos de inelegibilidad, a menos que la anticipación fraudulenta de las elecciones se configure como una elusión de la interpretación del Supremo Tribunal Federal. (Brasil, 2022)

Pues bien, al examinar las sentencias de las acciones directas de inconstitucionalidad citadas aquí, se observa que, al examinar las ADI 6.707/ES, 6.684/ES, 6.709/TO y 6.710/SE, la Corte estableció que “el límite de una sola reelección, antes mencionado, debe guiar la conformación de las Mesas Directivas de las Asambleas Legislativas elegidas después de la publicación de la sentencia de la ADI 6.524, manteniendo inalteradas las leyes anteriores” (Brasil, 2021a). Sin embargo, en la sentencia de la mencionada ADI 6.688/PR, el marco lógico-temporal adoptado pasó a ser la fecha de publicación del acta de la sentencia de la ADI 6.524/DF, es decir, el 1/7/2021, y ya no la fecha de publicación de su sentencia, que tuvo lugar el 4/6/2021.

Un cambio de posición, cabe destacar, que está más en línea con la tradición del Supremo Tribunal Federal, ya que, como recordó el ministro Alexandre de Moraes,

La práctica del Tribunal, en los debates sobre la definición del plazo para la atribución de efectos en materia de control concentrado de constitucionalidad, consiste en adoptar como referencia la fecha de publicación del acta de la sentencia, considerando que el art. 28 de la Ley 9.868/1999 establece que «dentro de los diez días siguientes a la firmeza de la decisión, el Supremo Tribunal Federal publicará en una sección especial del Diario Oficial y del Diario Oficial de la Unión la parte dispositiva de la sentencia», siendo este el hito para producir eficacia erga omnes y efecto vinculante de la declaración de constitucionalidad, inconstitucionalidad o atribución de interpretación conforme (párrafo único del mismo art. 28). (Moraes, 2022, p.44)

Cabe señalar también que, a partir de la sentencia ADI 6.688/PR, la Corte pasó a adoptar, de forma mucho más precisa, la terminología “inelegibilidad” para referirse a la condición de impedimento de

un representante que ya ha ocupado, por dos veces consecutivas, el mismo cargo en el Consejo de Administración, independientemente de que sea en la misma u otra legislatura⁵.

Así, en línea con las premisas establecidas en el precedente en discusión, y considerando el marco lógico del 1/7/2021, el eventual ejercicio de un cargo en el Directorio con anterioridad a esa fecha, aun cuando ya fuera resultado de una reelección, no quitaría al parlamentario la elegibilidad para postularse al mismo cargo en la elección inmediatamente posterior, pudiendo incluso buscar la reelección para los dos años siguientes.

Cabe destacar aquí otro cambio en la interpretación del Tribunal Supremo sobre el tema, como se evidencia en la sentencia ADI 6.674/MT, dictada por el juez Alexandre de Moraes. En ese momento, el Tribunal reajustó la tesis previamente establecida en la sentencia ADI 6.524/DF, definiendo expresamente que el bienio 2021/2022 computaría a efectos de inelegibilidad, incluso si las elecciones se hubieran celebrado antes del 7 de enero de 2021.

Así, el límite de una única reelección debe orientar la formación de la Dirección de la Asamblea Legislativa en el período posterior a la fecha de publicación del acta de la sentencia de la ADI 6.524/DF (01/07/2021), debiendo ser consideradas a efectos de inelegibilidad solamente las composiciones del bienio 2021/2022 y posteriores, salvo que la anticipación fraudulenta de las elecciones se configure como una elusión del entendimiento del Supremo Tribunal Federal⁶.

Lo cierto es que, en la sentencia de la citada ADI 6.688/PR, el Tribunal Supremo manifestó expresamente su rechazo a la adopción de estrategias encaminadas a adelantar fraudulentamente las elecciones con el fin de evitar la inelegibilidad resultante de ocupar, por dos veces consecutivas, un cargo en el Consejo de Administración incumpliendo los límites fijados por la jurisprudencia.

Al parecer, sin embargo, en ese momento la preocupación de la Corte fue únicamente la de impedir, mediante una artimaña, la elección anticipada para los cargos del Consejo de Administración, para escapar de lo decidido en la ADI 6.524/DF, lo que se extrae fácilmente del análisis de la parte final de la disposición de la sentencia en cuestión.

Bueno, lo cierto es que el Tribunal Supremo previó que podrían darse situaciones —aún no previstas en aquel momento— de intento de elusión de los nuevos parámetros establecidos en la nueva jurisprudencia. Y es que, si bien es cierto que, al momento de la sentencia ADI 6.688/PR, la preocupación era anular artificialmente las elecciones anticipadas para eludir lo dispuesto en ADI 6.524/DF, la señal expresada por el Tribunal mantuvo abierta la posibilidad de reexaminar la cuestión desde la perspectiva del fraude.

Y no fue diferente. Se formalizaron nuevas exigencias respecto al control abstracto de las normas, basadas ahora en la denuncia de fraude en las elecciones anticipadas para los cargos de la Mesa Directiva, celebradas simultáneamente para el primer y segundo bienio.

⁵ En este sentido, cabe recordar la lección de José Jairo Gomes quien, al definir la inelegibilidad desde la perspectiva del derecho electoral, enseña que la inelegibilidad es un “factor negativo cuya presencia obstruye o resta la capacidad electoral pasiva del nacional, haciéndolo inelegible para recibir votos y, por tanto, ejercer un mandato representativo”. (Gomes, 2024).

⁶ En el mismo sentido, el 21 de enero de 2025, el ministro Gilmar Mendes concedió medida cautelar para destituir al presidente de la Cámara Municipal de Maringá en el proceso de la RCI 75.268/PR por violar la decisión de la ADI 6.674/MT.

En el juicio de ADI 7.350/DF, presentado por el juez Dias Toffoli, se reconoció la inconstitucionalidad parcial de la Enmienda Constitucional n.º 48/2022 del estado de Tocantins, que disponía expresamente la elección, el 1 de febrero del primer año de cada legislatura, de la Mesa Directiva para los dos bienios subsiguientes. La sentencia, en su parte más relevante, se resumió de la siguiente manera:

Acción directa de inconstitucionalidad (*Ação Direta de Inconstitucionalidade*). Medida preliminar. Referéndum. Conversión. Sentencia sobre el fondo. Enmienda n.º 48/22 a la Constitución del Estado de Tocantins. Elecciones concurrentes de la Mesa Directiva de la Asamblea Legislativa para el primer y segundo bienio. Inconstitucionalidad. Violación de los principios republicanos y democráticos. Acción directa declarada admisible. [...] 2. Al establecer la frecuencia de las elecciones para los cargos de los Poderes Ejecutivo y Legislativo, la Constitución de 1988 dispuso que debían celebrarse en una fecha cercana al inicio del nuevo mandato, estableciendo la contemporaneidad entre la elección y el mandato respectivo (arts. 28; 29, inciso II; 77 y 81, § 1º, de la CF/88). Las elecciones para las Mesas Directivas de las Cámaras Legislativas federales también deben ser contemporáneas al inicio del respectivo mandato bienal (art. 57, § 4º, de la CF/88). No existe ninguna norma en el texto constitucional que se asemeje a la que preveía la disposición controvertida, es decir, que anticipe irrazonablemente la selección de los elegidos para un mandato determinado y concentre en un solo momento la selección de dos listas distintas para los mismos cargos. 3. La Constitución de 1988 clasifica la votación periódica como una cláusula permanente (art. 60, § 4, inciso II), como mecanismo de alternancia en el poder y promoción del pluralismo político, impidiendo la perpetuación de un grupo determinado por tiempo indefinido. Concentrar las elecciones de dos listas distintas para los mismos cargos en un solo momento suprime el momento político de renovación que debería ocurrir tras el fin de un mandato. El resultado es privilegiar al grupo político mayoritario o al que tenga mayor influencia en el momento de la elección única, lo que puede garantizar fácilmente dos mandatos consecutivos. 4. El principio representativo exige que el poder político sea ejercido por representantes que reflejen las fuerzas políticas mayoritarias de la sociedad. Por lo tanto, para cada nuevo mandato, debe haber una nueva manifestación de voluntad por parte de los votantes, cerca del inicio del respectivo periodo, como forma de garantizar que los elegidos reflejen la situación actual y los deseos de la mayoría. En el caso analizado, la Mesa Directiva para el segundo bienio elegida al inicio de la legislatura podría no reflejar las fuerzas políticas mayoritarias presentes al inicio del respectivo periodo, lo que vulnera el ideal representativo. 5. De la jurisprudencia del TSE se desprende que el electorado autorizado para votar en el momento previo al ejercicio del mandato tiene el derecho constitucional de elegir a su líder (art. 1º de la Constitución de 1988) (MS n.º 47.598, Rel. Min. Aldir Passarinho Junior, DJe del 18/06/10; MS n.º 4.228/SE, Rel. Min. Henrique Neves, DJe del 01/09/09). El razonamiento se aplica a la democracia interna de las Cámaras Legislativas, dado que los parlamentarios que conforman la Cámara Legislativa al inicio del segundo bienio tienen derecho a decidir sobre la composición de la respectiva Mesa. 6. Se considera admisible la acción directa. (Brasil, 2024a, pp.1-3)

Cabe observar que, para concluir que la norma impugnada es inconstitucional, el Tribunal basó su interpretación en la falta de contemporaneidad —en flagrante desprecio por el significado del voto periódico (párrafo II del § 4 del art. 60 de la CF/1988)—, que surge de la expresión de la voluntad del electorado en un momento muy lejano al inicio del mandato que se ejercerá, menospreciando así el principio de pluralismo político. En palabras del ponente del recurso:

Las elecciones periódicas son un mecanismo de alternancia en el poder político, impidiendo que un grupo determinado permanezca en el poder indefinidamente. Durante un mandato, las fuerzas políticas se reorganizan y otras personalidades o grupos políticos cobran prominencia, pudiendo acceder al poder mediante el voto. Por ello, la periodicidad electoral también es esencial para promover el pluralismo político. Concentrar la elección de dos candidatos diferentes para los mismos cargos en un mismo momento debilita o incluso anula la posibilidad de renovación política, ya que suprime el momento de renovación política que debería producirse tras el fin de

un mandato. El grupo político mayoritario o más influyente resulta privilegiado en la elección única, lo que puede garantizar fácilmente dos mandatos consecutivos.

[...]

En el presente caso, la Mesa Directiva para el segundo bienio, elegida al inicio de la legislatura, podría no reflejar las fuerzas políticas mayoritarias presentes al inicio del respectivo periodo, lo que socava el ideal de representación. Las elecciones periódicas también permiten a los votantes controlar y supervisar el ejercicio de los mandatos. La satisfacción o insatisfacción con la forma en que se lleva a cabo la política debe expresarse periódicamente, respaldando o vetando a un candidato, grupo u orientación política en las urnas. En este contexto, la anticipación irrazonable de las elecciones para los cargos de la Mesa Directiva priva a los parlamentarios de la facultad de controlar la dirección de la Asamblea Legislativa, ya que solo durante el primer bienio sería posible evaluar la situación política, lograr el equilibrio necesario entre las expectativas y la realidad y, a partir de ahí, decidir qué se desea para el siguiente bienio. [...] (Toffoli, 2024, p.14-15)

Más recientemente, en la sentencia ADI 7.733/DF, la cuestión relativa a la posibilidad de adelantar la elección para la composición de las Direcciones Generales de las Asambleas Legislativas adquirió contornos aún más objetivos, con el establecimiento de un plazo aplicable a las elecciones para el segundo bienio de las Cámaras Legislativas.

La acción, propuesta por la Procuraduría General de la República, cuestionó una disposición del Reglamento Interno de la Asamblea Legislativa del Estado de Rio Grande do Norte, que autorizaba la anticipación de la elección de los miembros de la Dirección Directiva para el segundo bienio de cada legislatura, pudiendo realizarse en cualquier momento hasta el tercer año del período legislativo.

El ponente del caso, el juez Gilmar Mendes, al reafirmar la jurisprudencia del Tribunal sobre la necesidad de observar los principios de representación y la periodicidad de las elecciones, estableció, con base en una interpretación sistemática del texto constitucional, un plazo para la celebración de las elecciones internas para el segundo bienio de la legislatura. La decisión unánime del Supremo Tribunal Federal estableció que sería razonable que estas elecciones comenzaran en octubre del año anterior hasta el final del primer bienio.

En su votación, el ponente concluyó que:

Por lo tanto, dada la imposibilidad de adelantar demasiado las elecciones para los cargos de la Mesa Directiva del Poder Legislativo, es necesario examinar cuándo sería razonable celebrar dichas elecciones internas. La respuesta parece encontrarse en la interpretación sistemática de la Constitución Federal y ya ha sido adecuadamente respondida en la ADI 7,350/TO.

De una lectura sistemática de la Constitución Federal, es posible inferir no solo la necesidad de celebrar elecciones simultáneamente con el mandato, sino también el marco que puede utilizarse para considerarlas como tales. Las disposiciones relativas a las elecciones directas para los cargos de alcalde, gobernador y presidente de la República siempre se refieren al mes de octubre del año anterior al fin del mandato. Así, como señaló el Procurador General de la República, el mes de octubre del año anterior al fin del mandato, en relación con las elecciones para la Mesa Directiva del segundo bienio de la legislatura, refleja el marco desde el cual es posible dar fe de la contemporaneidad que exige el texto constitucional.

[...]

Así, a fin de armonizar las disposiciones constitucionales, las elecciones para las Mesas Directivas de las Asambleas Legislativas, para el segundo bienio de la legislatura, deben realizarse a partir de octubre del año anterior al final del primer bienio, en respeto a la legitimidad del proceso legislativo y a la expresión política de la composición actual de la Cámara. (Mendes, 2024, p.17-18).

Este es otro, pero no el último, debate celebrado en el Supremo Tribunal Federal sobre las consecuencias derivadas del establecimiento de la nueva directriz que involucra el alcance de la regla del § 4 del art. 57 de la Constitución y los intentos de eludir los límites objetivos establecidos por la jurisprudencia del Supremo Tribunal Federal.

4. Conclusión

El debate sobre la interpretación y el alcance exacto del § 4 del art. 57 de la Constitución Federal no es reciente y ha sido objeto de frecuentes discusiones en el Poder Judicial, especialmente en el Supremo Tribunal Federal. Estas discusiones han estado impulsadas por constantes provocaciones en el contexto de un control concentrado, que involucra la constitucionalidad de normas o incluso situaciones específicas relacionadas con la reelección a las Mesas Directivas del Poder Legislativo.

Un análisis de las sentencias recientes de la Corte revela una progresiva pacificación del tema en la jurisprudencia. La reafirmación del obstáculo constitucional a la posibilidad de reelecciones sucesivas para la jefatura del Poder Legislativo cobró fuerza en la sentencia ADI 6.524/DF, dictada por el ministro Gilmar Mendes, en la que se ratificó la prohibición de la reelección de los presidentes del Senado Federal y de la Cámara de Diputados para el mismo cargo en la elección inmediatamente posterior, dentro de la misma legislatura.

La lógica constitucional de limitar la reelección se extendió a los estados y municipios, especialmente tras las sentencias ADI 6.707/ES, 6.684/ES, 6.709/TO y 6.710/SE. Desde esta perspectiva, la norma contenida en el § 4 del art. 57 de la Constitución Federal dio paso a los principios republicanos y democráticos. Estos principios sustentaron la orientación de la Corte de que la elección de los miembros de las Mesas Legislativas estatales y municipales debe respetar el límite de una sola reelección, independientemente de si los mandatos consecutivos se refieren a la misma legislatura.

Además, el límite de una sola reelección debe orientar la conformación de las Mesas Legislativas de las entidades subnacionales en el período posterior a la fecha de publicación del acta de la sentencia ADI 6.524/DF (01/07/2021), debiendo considerarse únicamente las composiciones del bienio 2021/2022 y posteriores a los efectos de inelegibilidad, salvo que la anticipación fraudulenta de las elecciones se configure como una elusión del entendimiento de la Corte.

Paralelamente, se solicitó al Supremo Tribunal Federal que se pronunciara sobre casos específicos que, en última instancia, implicaban la adopción de estrategias fraudulentas para adelantar las elecciones, buscando eludir la inelegibilidad derivada del ejercicio consecutivo de dos mandatos y la posible nulidad de la elección. Ante este escenario, tras la sentencia ADI 7.350/TO y 7.733/RN, se estableció el plazo para la celebración de las elecciones correspondientes al segundo bienio legislativo, que deberá tener lugar desde octubre del año anterior hasta el final del primer bienio, bajo pena de nulidad.

A pesar de que estos parámetros están relativamente consolidados en la jurisprudencia, el tema sigue siendo intrigante y la objetivación de los criterios interpretativos es incapaz de abarcar todos los matices que impone la complejidad de los hechos. Es responsabilidad del Supremo Tribunal Federal garantizar el cumplimiento de los principios republicanos y democráticos, cuya esencia sustenta la periodicidad de los mandatos y la alternancia en el poder, así como su observancia en las elecciones para la dirección del Poder Legislativo en todos sus niveles.

Referencias

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Art. 57, § 4º. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 13 dic. 2024.

BRASIL. Emenda Constitucional n. 17, de 22 nov. 1997. Altera dispositivos dos arts. 71 e 72 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, introduzidos pela Emenda Constitucional de Revisão n. 1, de 1994. Diário Oficial da União, Brasília, 24 nov. 1997. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc17.htm. Acesso em: 16 dic. 2024.

BRASIL. Emenda Constitucional n. 48, de 28 mar. 2022. Altera o § 3º do art. 15 da Constituição do Estado de Tocantins. Diário Oficial do Estado de Tocantins, Palmas, 22 dic. 2022. Disponível em: <https://sapl.al.to.leg.br/norma/514>. Acesso em: 16 dic. 2024.

BRASIL. Lei n. 9.868, de 10 nov. 1999. Dispõe sobre o processo e julgamento da ação direta de inconstitucionalidade e da ação declaratória de constitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal. Diário Oficial da União, Brasília, 11 nov. 1999. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19868.htm. Acesso em: 16 dic. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 1.805. Tribunal Pleno. Relatora ministra Rosa Weber. Julgado em 23 nov. 2020. 2020a. Disponível em: <https://www.stf.jus.br>. Acesso em: 16 dic. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 6.524/DF. Tribunal Pleno. Relator ministro Gilmar Mendes. Julgado em 15 dic. 2020. 2020b. Disponível em: <https://www.stf.jus.br>. Acesso em: 12 dic. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 6.674. Tribunal Pleno. Relator ministro Alexandre de Moraes. Julgado em 19 dic. 2023. Disponível em: <https://www.stf.jus.br>. Acesso em: 16 dic. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 6.684. Tribunal Pleno. Relator ministro Ricardo Lewandowski. Julgado em 20 sep. 2021. Disponível em: <https://www.stf.jus.br>. Acesso em: 16 dic. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 6.688. Tribunal Pleno. Relator ministro Gilmar Mendes. Julgado em 7 dic. 2022. Disponível em: <https://www.stf.jus.br>. Acesso em: 16 dic. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 6.707. Tribunal Pleno. Relator ministro Ricardo Lewandowski. Julgado em 20 sep. 2021. 2021a. Disponível em: <https://www.stf.jus.br>. Acesso em: 16 dic. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 6.709. Tribunal Pleno. Relator ministro Ricardo Lewandowski. Julgado em 20 sep. 2021. 2021b. Disponível em: <https://www.stf.jus.br>. Acesso em: 16 dic. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 6.710. Tribunal Pleno. Relator ministro Ricardo Lewandowski. Julgado em 20 sep. 2021. 2021c. Disponível em: <https://www.stf.jus.br>. Acesso em: 16 dic. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 7.350. Tribunal Pleno. Relator ministro Dias Toffoli. Julgado em 11 mar. 2024. 2024a. Disponível em: <https://www.stf.jus.br>. Acesso em: 16 dic. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 7.733. Tribunal Pleno. Relator ministro Gilmar Mendes. Julgado em 19 nov. 2024. 2024b. Disponível em: <https://www.stf.jus.br>. Acesso em: 16 dic. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 793-9. Tribunal Pleno. Relator ministro Carlos Velloso. Julgado em 3 abr. 1997. Disponível em: <https://www.stf.jus.br>. Acesso em: 12 dic. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. MS 24.104. Decisão monocrática. Relator ministro Celso de Mello. Julgado em 10 sep. 2015. Disponível em: <https://www.stf.jus.br>. Acesso em: 16 dic. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Rp 1245. Tribunal Pleno. Relator ministro Oscar Corrêa. Julgado en 14 nov. 1986. Disponible en: <https://www.stf.jus.br>. Acceso en: 16 dic. 2024.

GOMES, José Jairo. Direito eleitoral. 20. ed., rev., atual. y reform. [2. reimpr.]. Barueri: Atlas, 2024.

MENDES, Gilmar. Voto en la ADI 6.524. Supremo Tribunal Federal, julgado en 15 dic. 2020. Disponible en: <https://www.stf.jus.br>. Acceso en: 13 dic. 2024.

MENDES, Gilmar. Voto en la ADI 6.688. Supremo Tribunal Federal, julgado en 7 dic. 2022. Disponible en: <https://www.stf.jus.br>. Acceso en: 16 dic. 2024.

MENDES, Gilmar. Voto en la ADI 7.733. Supremo Tribunal Federal, julgado en 19 nov. 2024. Disponible en: <https://www.stf.jus.br>. Acceso en: 16 dic. 2024.

MORAES, Alexandre de. Voto en la ADI 6.674. Supremo Tribunal Federal, julgado en 19 dic. 2023. Disponible en: <https://www.stf.jus.br>. Acceso en: 16 dic. 2024.

MORAES, Alexandre de. Voto en la ADI 6.688. Supremo Tribunal Federal, julgado en 7 dic. 2022. Disponible en: <https://www.stf.jus.br>. Acceso en: 16 dic. 2024.

THEODORO JÚNIOR, Humberto. Curso de direito processual civil. 57. ed. v. 3. Rio de Janeiro: Forense, 2024.

TOFFOLI, Dias. Voto en la ADI 7.350/DF. Supremo Tribunal Federal, julgado en 11 mar. 2024. Disponible en: <https://www.stf.jus.br>. Acceso en: 16 dic. 2024.