

**PETIÇÃO AVULSA NA MEDIDA CAUTELAR NA SUSPENSÃO DE  
SEGURANÇA 5.272 DISTRITO FEDERAL**

**RELATOR** : **MINISTRO PRESIDENTE**  
**REQTE.(S)** : **MESA DO SENADO FEDERAL**  
**ADV.(A/S)** : **FERNANDO CESAR DE SOUZA CUNHA E  
OUTRO(A/S)**  
**REQDO.(A/S)** : **RELATOR DO MS Nº 36.169 DO SUPREMO  
TRIBUNAL FEDERAL**  
**ADV.(A/S)** : **SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS**  
**INTDO.(A/S)** : **LASIER MARTINS**  
**ADV.(A/S)** : **SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS**

**DECISÃO:**

Vistos.

Trata-se de petição incidental apresentada na suspensão de segurança pelos partidos Solidaridade e Movimento Democrático Brasileiro (MDB), informando o descumprimento da decisão formalizada na SS nº 5.272/DF.

Afirmam que o Presidente em exercício submeteu, ao Plenário do Senado Federal, Questão de Ordem versando a forma de votação no processo eleitoral de escolha da composição da Mesa Diretora daquela Casa Legislativa.

Alegam que candidatos à Presidência do Senado não podem conduzir reuniões preparatórias ante a existência de manifesto conflito de interesses.

Requerem seja observado o art. 60, cabeça, do RISTF, bem como pugnam pela anulação da questão de ordem submetida ao Plenário pelo Presidente em exercício, Senador da República Davi Alcolumbre, alterando o regimento interno do Senado Federal para que o processo de votação para Mesa Diretora seja ostensivo.

É a síntese do necessário.

Decido.

O presente expediente está consubstanciado em afronta à autoridade de pronunciamento da Corte nesta suspensão, mediante a qual foi restabelecida a obrigatoriedade de observância da norma regimental de

## SS 5272 MC-PETA / DF

eleição da Mesa Diretiva do Senado (art. 60 do RISF), que prevê o escrutínio secreto.

Ao apreciar liminar, consignei que no âmbito desta Corte vem se formando jurisprudência no sentido de que a publicidade das deliberações ostensivas é a regra (v.g. ADPF nº 378/DF-MC, Redator para o acórdão, Min. **Roberto Barroso**, DJe de 8/3/16).

Sobre o tema, trago à colação as precisas lições do eminente decano da Corte, o Ministro **Celso de Mello**, no julgamento emblemático da ADI nº 1.057-MC, para quem

“[a] cláusula tutelar inscrita no art. 14, *caput*, da Constituição tem por destinatário específico e exclusivo o eleitor comum, no exercício das prerrogativas inerentes ao *status activae civitatis*. Essa norma de garantia não se aplica, contudo, ao membro do Poder Legislativo nos procedimentos de votação parlamentar, em cujo âmbito prevalece, como regra, o postulado da deliberação ostensiva ou aberta. As deliberações parlamentares regem-se, ordinariamente, pelo princípio da publicidade, que traduz dogma do regime constitucional democrático. A votação pública e ostensiva nas Casas Legislativas constitui um dos instrumentos mais significativos de controle do poder estatal pela Sociedade civil.” (Tribunal Pleno, DJ de 20/4/94)

Esse entendimento, todavia, foi formado em casos que envolviam situações **deliberativas** das Casas Legislativas previstas na CF/88 e **que tratavam sobre o papel institucional dos órgãos – projetando-se, portanto, para além do campo meramente interno de desenvolvimento dos trabalhos.**

De outro modo, as matérias relacionadas aos atos de organização das Casas Legislativas ou que respeitassem apenas à interpretação do regimento interno de qualquer daquelas casas **continuaram sendo abordadas por esta Corte como matéria *interna corporis* e, assim, não sindicáveis pelo Poder Judiciário, sob pena de violação à Separação dos Poderes.**

A esse respeito, confirmam-se os seguintes julgados:

“(…)

**3. In casu, a despeito de o impetrante invocar o art. 58, caput, da CRFB/1988, para amparar seu direito líquido e certo, o ato coator está baseado na interpretação dos arts. 33, §§ 1º e 2º, e 34, § 1º do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, que só deve encontrar solução no âmbito do Poder Legislativo, não ficando sujeito à apreciação do Poder Judiciário. 4. Agravo interno a que se NEGA PROVIMENTO.”** (MS 35581/DF-AgR, Relator o Min. **Luiz Fux**, Tribunal Pleno, DJe de 22/6/18)

“(…)

**A submissão das questões de índole regimental ao poder de supervisão jurisdicional dos Tribunais implicaria, em última análise, caso admitida, a inaceitável nulificação do próprio Poder Legislativo, especialmente em matérias em que não se verifica evidência de que o comportamento impugnado tenha efetivamente vulnerado o texto da Constituição da República. Precedentes. (MS 33705/DF-AgR, Relator(a): Min. **Celso de Mello**, Tribunal Pleno, DJe de 29/3/16)**

Ainda sobre a questão, fiz constar em minha decisão a incontestada existência de

**“expressa previsão regimental no sentido do escrutínio secreto. De fato, o dispositivo do Regimento Interno do Senado Federal assim disciplina o tema:**

**‘Art. 60. A eleição dos membros da Mesa será feita em **escrutínio secreto**, exigida maioria de votos, presente a maioria da composição do Senado e assegurada, tanto quanto possível, a participação proporcional das representações partidárias ou dos blocos parlamentares com atuação no Senado.’**

**Desse modo, embora a Constituição tenha sido silente sobre a publicidade da votação para formação da Mesa Diretora (art. 57, § 4º), o regimento interno do Senado Federal dispôs no sentido da eleição sob voto fechado.**

Algum questionamento pode haver no caso sobre o silêncio constitucional, se teria sido ele intencional, uma vez que, em diversos dispositivos, a Constituição previu de modo expresso o sigilo de votação.

Todavia, importa observar nos limites da presente análise que, em todas as situações nas quais a Constituição Federal previu o sigilo, se estava diante de matéria deliberativa institucional, para a qual, se ausente a previsão de sigilo, ter-se-ia, minimamente, enorme questionamento quanto à possibilidade de ato infraconstitucional inaugurá-la, ante o princípio constitucional da publicidade dos atos administrativos (art. 37 da CF/88).

Essa constatação não passou despercebida por esta Corte nos autos da ADPF nº 358/DF-MC, tendo o eminente Redator para o Acórdão destacado na ocasião:

‘A Constituição prevê algumas hipóteses de votação secreta. Não prevê votação secreta para a constituição de Comissão Especial na Câmara dos Deputados para processar impeachment. Eu não acho, porém, que o elenco de casos de votação secreta presentes na Constituição seja absolutamente fechado. É possível que, em documento infraconstitucional, preveja-se o voto secreto. Em tese, é possível, mas esta hipótese, que estamos a examinar, não tem previsão de voto secreto na Constituição. Aí eu vou à Lei nº 1.079/50. A Lei nº 1.079/50 tampouco prevê votação secreta para a constituição dessa Comissão, ela prevê expressamente a Comissão no artigo 19, mas nada fala sobre votação secreta. Alguém poderia imaginar que o Regime Interno da Câmara pudesse prever alguma hipótese de votação secreta legítima. Acho até que

poucas, mas algumas. Uma que todos reconhecem legítima é, por exemplo, a eleição da Mesa da Casa’.

Assim que – a par de exigir previsão em ato normativo – esta Corte nos autos da ADPF nº 358, reforçou ser necessário ao exame da constitucionalidade do sigilo, a averiguação da natureza da deliberação (segundo critério), **a fim de distinguir os atos cujo nascedouro, propósito e término se esgotam no âmbito interno da Casa – impassíveis de censura externa –, daqueles cujos efeitos se projetam para a própria missão institucional do órgão, sujeitando-se assim aos meios republicanos de controle.**

No caso, como bem destacado no trecho do voto acima citado, se está, em princípio, diante de **ato de mera organização dos trabalhos**. É assente de dúvidas que a finalidade da Mesa Diretora é a condução dos trabalhos legislativos e dos serviços administrativos da respectiva Casa, pelo que, sob essa perspectiva, inexistente necessidade de controle externo sobre a forma de votação adotada para sua formação.”

É de todo pertinente, destacar ainda, que **esta prática do escrutínio secreto para eleições internas das Casas Legislativas se encontra presente em diversos ordenamentos jurídicos, não apenas no brasileiro.**

Importa ressaltar a finalidade política que subjaz à previsão de voto secreto na hipótese dos autos: proteger a mesa diretiva e a escolha dos dirigentes da Casa Legislativa de eventual influência do Poder Executivo, ou seja, a necessidade de que os Poderes funcionem de forma independente (art. 2º da CF/88).

De fato, conquanto se possa abordar a necessidade de transparência da atuação do parlamentar frente a seus eleitores, de outro lado não se pode descurar da necessária independência de atuação do Poder Legislativo face aos demais Poderes, em especial – pela relação de complementariedade dos trabalhos – face ao Poder Executivo.

A escolha da Mesa Diretiva importa, para além de uma seleção do dirigir administrativo da Casa, uma definição de ordem política,

intimamente relacionada à natural expressão das forças político-ideológicas que compõe as casas legislativas – que se expressa, por exemplo, na definição das pautas de trabalho e, portanto, no elenco de prioridades do órgão – impactando diretamente na relação do Poder Legislativo com o Poder Executivo. Essa atuação, portanto, deve ser resguardada de qualquer influência externa, especialmente de interferências entre Poderes.

No caso de eventual alteração da normal regimental, faz-se mister a observância das regras próprias relativas às proposições de resoluções de alteração do regimento interno.

Destaque-se que a deliberação a respeito da forma de votação para a escolha dos integrantes ocorreu por ocasião das reuniões preparatórias, *ex vi* do art. 3º, *caput*, do Regimento Interno do Senado Federal. *Vide*:

“Art. 3º A primeira e a terceira sessões legislativas ordinárias de cada legislatura serão precedidas de reuniões preparatórias (...)”

Surge imprópria a alteração do regimento interno, por ocasião de reuniões preparatórias, pois **não se iniciou o ano legislativo**, consoante previsto no art. 57, *caput* e § 4º da Constituição Federal:

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

(...)

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

Como se sabe, o ano legislativo é o período de atividade normal do

Congresso Nacional a cada ano, de 2 de fevereiro a 17 de julho e de 1º de agosto a 22 de dezembro, marco temporal das **deliberações** nas duas Casas do Congresso Nacional, entre as quais se revela o processo legislativo dos projetos de resoluções, voltados às alterações do regimento interno do Senado Federal.

Logo, em reuniões preparatórias **não há campo jurídico-legislativo para iniciativas tendentes à alteração do regimento interno da Câmara Alta**, ato de chapada inconstitucionalidade, uma vez que **sua finalidade é exclusivamente a posse de seus membros e eleição das respectivas Mesas**, frente ao que preconiza do art. 57 da Lei Maior.

**Mas não é só!**

De igual modo, penso que a submissão pelo Presidente interino de questão de ordem versando a forma de votação da eleição da mesa diretora (secreta ou aberta) desrespeitou a decisão que proferi nesta suspensão de segurança, bem como subverteu de forma deliberada as finalidades precípuas das reuniões preparatórias, conforme disposto no regimento daquela Casa. *In verbis*:

“Art. 3º

(...)

V – no início de legislatura, os Senadores eleitos prestarão o compromisso regimental na primeira reunião preparatória; em reunião seguinte, será realizada a eleição do Presidente e, na terceira, a dos demais membros da Mesa;

VI – na terceira sessão legislativa ordinária, far-se-á a eleição do Presidente da Mesa na primeira reunião preparatória e a dos demais membros, na reunião seguinte;”

Ainda que a questão de ordem, sobre a forma de votação da eleição da mesa diretora, fosse proposta **após iniciado o ano legislativo**, considerando o *escore* apurado da votação, o resultado **inegavelmente não seria outro senão o da manutenção da regra regimental, no tocante ao escrutínio secreto (art. 60 do RISF)**.

Com efeito, o art. 412 do regimento daquela Casa dispõe que a

legitimidade das deliberações está intrinsecamente ligada à rigorosa observância do seu regramento, tendo como escopo, conforme dicção do seu inciso III, a “impossibilidade de prevalência sobre norma regimental de acordo de lideranças ou decisão de Plenário, exceto quando tomada por unanimidade mediante voto nominal, resguardado o quorum mínimo de três quintos dos votos dos membros da Casa.”

Por essas razões, estou convencido da nulidade do resultado da questão de ordem, que **operou verdadeira metamorfose casuística à norma do art. 60 do RISF**, pois, ainda que tenha ocorrido por maioria, a superação da norma em questão, por acordo, **demandando deliberação nominal da unanimidade** do Plenário, o que **não ocorreu naquela reunião meramente preparatória**.

Chama à atenção, ademais, o fato de a direção dos trabalhos das reuniões preparatórias ter sido conduzida pelo Senador da República Davi Alcolumbre, na forma do art. 3º, inciso II, do RISF, **não obstante ser de conhecimento geral e fato público e notório**, que ele é candidato à Presidência do Senado Federal, ainda que formalmente não tivesse inscrito, consoante amplamente noticiado na imprensa e nos debates no Plenário, **o que foi publicamente por ele declarado que o partido o indicaria formalmente como candidato, em entrevista à Globonews, na noite do dia 1º/02, às 22h47.**

O quadro revelado, além de afrontar norma regimental do Senado (art. 50, parágrafo único), a indicar manifesto conflito de interesses, está malferindo os princípios republicanos, da igualdade, da impessoalidade e moralidade.

Assim, a conclusão lógica a que se chega é de que, por **imperativo constitucional e regimental**, candidato declarado à Presidência do Senado, como na espécie, não pode presidir reunião preparatória, já que interesses particulares não devem se sobrepor à finalidade republicanas das reuniões preparatórias. Há inegavelmente verdadeiro conflito de interesses.

Por fim, a atuação imediata desta Suprema Corte faz-se indispensável no presente caso, pois além de evidente violação ao texto

SS 5272 MC-PETA / DF

constitucional, esse impasse exige imediata solução tendo em vista a necessidade de que o ano legislativo se inicie na segunda-feira próxima, como determina a Constituição.

Ante o exposto, **defiro** o pedido incidental formulado (Petição/STF nº 3361/19) **para assegurar a observância do art. 60, caput, do RISE, de modo que as eleições para os membros da Mesa Diretora do Senado Federal sejam realizadas por escrutínio secreto.**

Por conseguinte, **declaro a nulidade** do processo de votação da questão de ordem submetida ao Plenário pelo Senador da República Davi Alcolumbre, a respeito da forma de votação para os cargos da Mesa Diretora.

Comunique-se, **com urgência, por meio expedito**, o Senador da República José Maranhão, que, conforme anunciado publicamente, presidirá os trabalhos na sessão marcada para amanhã.

Publique-se. Int..

Brasília, 2 de fevereiro de 2019, às 03h45.

Ministro DIAS TOFFOLI

Presidente

*Documento assinado digitalmente*