

MEDIDA CAUTELAR EM MANDADO DE SEGURANÇA 36.228 DISTRITO FEDERAL

RELATOR : **MIN. MARCO AURÉLIO**
IMPTE.(S) : **KIM PATROCA KATAGUIRI**
ADV.(A/S) : **PAULO HENRIQUE FRANCO BUENO**
ADV.(A/S) : **RUBENS ALBERTO GATTI NUNES**
IMPDO.(A/S) : **PRESIDENTE DA CÂMARA DOS DEPUTADOS**
PROC.(A/S)(ES) : **ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO**

DECISÃO:

Cuida-se de mandado de segurança preventivo, com pedido de liminar, impetrado por Kim Patroca Kataguiiri, deputado federal, em face do Presidente da Câmara dos Deputados, com o fito de determinar ao impetrado a ordem para realização de eleição para composição da Mesa daquela Casa Legislativa mediante “votação aberta, ostensiva, transparente e pública” (fl. 7 – eDoc. 1).

O impetrante sustenta, inicialmente, que possui legitimidade ativa para a presente impetração, sob a seguinte argumentação:

“foi eleito e diplomado Deputado Federal pelo Estado de São Paulo e será empossado para cumprir seu mandato na legislatura 2019-2022, sendo certo que votará para a composição da Mesa na sessão preparatória do dia 1º de fevereiro de 2019.

Ademais, o impetrante já se colocou como candidato à presidência da Casa Legislativa Federal, sendo que oficializará sua candidatura no momento regimentalmente oportuno.

Assim, resta clara a legitimidade ativa do Impetrante, uma vez que vis ter garantido seu direito líquido e certo à publicidade do voto de seus pares para a Mesa da Câmara dos Deputados” (fl. 2 – eDoc. 1).

Alega, em síntese, que “o segredo de voto para eleição da Mesa da Câmara afronta princípios e normas constitucionais, motivo pelo qual se faz imperiosa a concessão da segurança pretendida, a fim de que o voto seja público” (fl. 2 – eDoc. 1).

Aduz que seu direito líquido e certo “refere-se à publicidade que os

MS 36228 MC / DF

atos administrativos devem conter, tal como determina o artigo 37 da CF” (fl. 3 – eDoc. 1).

Prossegue aduzindo que o art. 57, § 4º, da Constituição Federal não faz qualquer menção a voto secreto dos parlamentares para eleição das Mesas, razão pela qual, no entendimento do impetrante, o voto para composição da Mesa deve ser aberto.

Afirma que tramitam, no âmbito da Câmara dos Deputados, propostas tendentes a alterar o artigo 7º e outros dispositivos do Regimento Interno da Câmara Federal que determinam a votação secreta para a eleição da Mesa, sendo que a maioria dos projetos está apensado ao Projeto de Resolução (PRC) nº 231/1990, de autoria do Deputador Federal Eraldo Tinoco (PFL/BA), o qual jamais foi submetido à votação, “restando incontroverso que o atual presidente da Câmara, ora Impetrado, não tem a mínima intenção de pautar o tema, mais um motivo pelo qual o presente Mandado de Segurança tem cabimento” (fl. 6 – eDoc. 1).

Requer a concessão da tutela provisória de urgência, argumentando que há probabilidade do direito do impetrante, “uma vez que a publicidade administrativa – princípio constitucional basilar da Administração Pública – está em vias de ser vilipendiada com a votação secreta para eleição da Mesa da Câmara dos Deputados” (fl. 7 – eDoc. 1).

Sustenta, ademais, a existência de perigo de dano iminente, sob a alegação de que “a realização da citada eleição de forma secreta pode afastar a Casa Legislativa da determinação constitucional de publicidade de seus atos, contrariando os dispositivos legais supra aludidos, sendo impraticável a realização de nova eleição à Mesa após o deslinde da presente demanda” (fl. 7 – eDoc. 1).

Por fim, requer a concessão definitiva da segurança pleiteada.

É o relato do necessário.

Observo estar presente a urgência necessária à apreciação da medida liminar por esta Presidência, uma vez que nova eleição para composição da Mesa da Câmara dos Deputados se realizará em 1º/2/19, data na qual se deve ter por previamente estabelecidas as regras aplicáveis à votação,

em atenção à segurança jurídica.

Compreendo, todavia, que não se tem, no caso, a necessária probabilidade do direito para a excepcional concessão da liminar.

É certo que no âmbito desta Corte vem se formando jurisprudência no sentido de que a publicidade das deliberações públicas é a regra. Assim se decidiu, mais recentemente, em julgamento colegiado nos autos da ADPF nº 378/DF-MC (redator para acórdão, Min. **Roberto Barroso**, DJe de 8/3/16) e monocraticamente nos autos do MS nº 33.908/DF-MC (Relator Min. **Edson Fachin**, DJE de 1/12/15).

O entendimento, todavia, foi formado no âmbito de julgados que apreciaram situações **deliberativas** das Casas Legislativas previstas na CF/88 e **que versavam sobre o papel institucional dos órgãos – projetando-se, portanto, para além do campo meramente interno de desenvolvimento dos trabalhos.**

Observe-se: nos autos do MS nº 33.908, a deliberação para a qual se determinou a forma aberta de votação respeitava à resolução a ser adotada pelo Senado quanto à ordem de prisão expedida a Senador da República (art. 53, §2º, da CF/88). De modo semelhante, nos autos da ADPF nº 378/DF-MC, esta Corte determinou a publicidade da votação para a escolha da Comissão Especial de Impeachment. **Ambos os casos respeitaram a situações nas quais esta Corte considerou haver deliberação para a qual se requeria transparência, já que respeitantes a atribuição constitucional ínsita ao Poder.**

De outro lado, todavia, matérias respeitantes 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, desse modo, impassíveis de apreciação pelo Poder Judiciário, sob pena de violação à Separação dos Poderes.** Nesse sentido são os diversos julgados:

“MANDADO DE SEGURANÇA – DENÚNCIA CONTRA O VICE-PRESIDENTE DA REPÚBLICA – IMPUTAÇÃO DE CRIME DE RESPONSABILIDADE – RECUSA DE PROCESSAMENTO POR INÉPCIA DA PEÇA

ACUSATÓRIA: INSUFICIÊNCIA DOCUMENTAL E AUSÊNCIA DE DESCRIÇÃO ADEQUADA DA CONDUTA IMPUTADA AO DENUNCIADO – IMPUGNAÇÃO MANDAMENTAL A ESSE ATO EMANADO DO PRESIDENTE DA CÂMARA DOS DEPUTADOS – RECONHECIMENTO, NA ESPÉCIE, DA COMPETÊNCIA ORIGINÁRIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL PARA O PROCESSO E O JULGAMENTO DA CAUSA MANDAMENTAL – PRECEDENTES – A QUESTÃO DO “JUDICIAL REVIEW” E O PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DE PODERES – ATOS “INTERNA CORPORIS” E DISCUSSÕES DE NATUREZA REGIMENTAL: **APRECIÇÃO VEDADA AO PODER JUDICIÁRIO, POR TRATAR-SE DE TEMA QUE DEVE SER RESOLVIDO NA ESFERA DE ATUAÇÃO DO PRÓPRIO CONGRESSO NACIONAL OU DAS CASAS LEGISLATIVAS QUE O COMPÕEM** – PRECEDENTES – RECURSO DE AGRAVO IMPROVIDO. (MS 34099/DF-AgR, Relator o Min. **Celso de Mello**, Tribunal Pleno, DJe de 24/10/18)

“AGRAVO INTERNO EM MANDADO DE SEGURANÇA. ATO DO PRESIDENTE DA CÂMARA DOS DEPUTADOS. **INSTALAÇÃO E COMPOSIÇÃO DE COMISSÃO ESPECIAL. SUPOSTA NECESSIDADE DE PLENO FUNCIONAMENTO DAS COMISSÕES PERMANENTES. INTERPRETAÇÃO DE DISPOSITIVOS REGIMENTAIS DA CASA LEGISLATIVA. ATO INTERNA CORPORIS, NÃO SUJEITO AO CONTROLE JUDICIAL. SEPARAÇÃO DE PODERES. ORDEM DENEGADA. AGRAVO INTERNO DESPROVIDO.** 1. O Poder Judiciário não possui competência para syndicar atos das Casas Legislativas que se sustentam, unicamente, na interpretação conferida às normas regimentais internas. Precedentes: MS 25.144 AgR, Relator Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, DJe 28.02.2018; MS 31.951 AgR, Relator Min. Luiz Fux, Primeira Turma, DJe 31.08.2016, MS 24.356, Relator Min. Carlos Velloso, Tribunal Pleno, DJ 12.09.2003. 2. A inexistência de fundamento constitucional no ato emanado do

Poder Legislativo, cujo alicerce decorre unicamente da exegese do Regimento Interno das Casas Legislativas, revela hipótese de ato interna corporis insindicável pelo Poder Judiciário. 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)

MANDADO DE SEGURANÇA – PRETENDIDA SUSTENTAÇÃO ORAL NO JULGAMENTO DO AGRAVO REGIMENTAL – INADMISSIBILIDADE – CONSTITUCIONALIDADE DA VEDAÇÃO REGIMENTAL (RISTF, ART. 131, § 2º) – IMPETRAÇÃO CONTRA ATO DA MESA DO CONGRESSO NACIONAL QUE APROVOU A NOMEAÇÃO DOS INTEGRANTES DO CONSELHO DE COMUNICAÇÃO SOCIAL – ALEGADA INOBSERVÂNCIA DO RITO PROCEDIMENTAL EM SUA COMPOSIÇÃO – PRETENSÃO DOS IMPETRANTES, ENTRE OS QUAIS DIVERSAS ENTIDADES DE DIREITO PRIVADO, AO CONTROLE JURISDICIONAL DO “ITER” FORMATIVO CONCERNENTE A REFERIDO ÓRGÃO COLEGIADO – LEGITIMIDADE ATIVA, PARA ESSE EFEITO, APENAS DOS CONGRESSISTAS – DELIBERAÇÃO DE NATUREZA “INTERNA CORPORIS” – NÃO CONFIGURAÇÃO, EM REFERIDO CONTEXTO, DA COMPETÊNCIA DO PODER JUDICIÁRIO – HIPÓTESE DE INCOGNOSCIBILIDADE DA AÇÃO DE MANDADO DE SEGURANÇA – PRECEDENTES DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL – RECURSO DE AGRAVO IMPROVIDO. – Não se revela admissível mandado de segurança, sob pena de ofensa ao postulado nuclear da separação de poderes (CF, art. 2º), quando impetrado com o

objetivo de questionar divergências “interna corporis” e de suscitar discussões de natureza regimental: apreciação vedada ao Poder Judiciário, por tratar-se de temas que devem ser resolvidos na esfera de atuação do próprio Congresso Nacional (ou das Casas que o integram). – **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)

Ressalte-se que, na mais recente ponderação colegiada sobre o tema (que como acima salientado se deu nos autos da ADPF 378/DF-MC), o eminente Min. **Roberto Barroso**, redator para o acórdão, pontuou a prevalência da publicidade e transparência sob parâmetros que se mostram bastante esclarecedores e seguros. Transcrevo sintético trecho da ementa do julgado:

“No silêncio da Constituição, da Lei nº 1.079/1950 e do Regimento Interno sobre a forma de votação, não é admissível que o Presidente da Câmara dos Deputados possa, por decisão unipessoal e discricionária, estender hipótese inespecífica de votação secreta prevista no RI/CD, por analogia, à eleição para a Comissão Especial de impeachment. Em uma democracia, a regra é a publicidade das votações. O escrutínio secreto somente pode ter lugar em hipóteses excepcionais e especificamente previstas. Além disso, o sigilo do escrutínio é incompatível com a natureza e a gravidade do processo por crime de responsabilidade. Em processo de tamanha magnitude, que pode levar o Presidente a ser afastado e perder o mandato, é preciso garantir o maior grau de transparência e publicidade possível. Nesse caso, não se pode invocar como justificativa para o voto secreto a necessidade de garantir a

liberdade e independência dos congressistas, afastando a possibilidade de ingerências indevidas. Se a votação secreta pode ser capaz de afastar determinadas pressões, ao mesmo tempo, ela enfraquece o controle popular sobre os representantes, em violação aos princípios democrático, representativo e republicano. Por fim, a votação aberta (simbólica) foi adotada para a composição da Comissão Especial no processo de impeachment de Collor, de modo que a manutenção do mesmo rito seguido em 1992 contribui para a segurança jurídica e a previsibilidade do procedimento”.

Pode-se sintetizar do julgado citado três salutares ordens de ponderação para a definição do caráter da votação: (i) **a existência da previsão do sigilo em ato normativo** (Constituição Federal, lei ou Regimento Interno); (ii) a **natureza/relevância da deliberação para o controle finalístico/popular do ato**; e (iii) a **preservação da segurança jurídica**, quando necessário.

No caso concreto, sem qualquer exame sobre a constitucionalidade do dispositivo regimental (matéria eventualmente atinente ao mérito da demanda), **observo haver expressa previsão regimental no sentido do escrutínio secreto**. De fato, os dispositivos do Regimento Interno da Câmara dos Deputados assim disciplinam o tema:

“Art. 7º A eleição dos membros da Mesa far-se-á em votação por escrutínio secreto e pelo sistema eletrônico, exigido maioria absoluta de votos, em primeiro escrutínio, maioria simples, em segundo escrutínio, presente a maioria absoluta dos Deputados, observadas as seguintes exigências e formalidades: (...)”

“Art. 188. **A votação por escrutínio secreto** far-se-á pelo sistema eletrônico, nos termos do artigo precedente, apurando-se apenas os nomes dos votantes e o resultado final, nos seguintes casos:

(...)

III - **para eleição do Presidente e demais membros da Mesa Diretora**, do Presidente e Vice-Presidentes de Comissões Permanentes e Temporárias, dos membros da Câmara que irão compor a Comissão Representativa do Congresso Nacional e dos 2 (dois) cidadãos que irão integrar o Conselho da República e nas demais eleições;”

Desse modo, embora a Constituição tenha sido silente sobre a publicidade da votação para formação da Mesa Diretora (art. 57, §4º), o regimento interno da Câmara dos Deputados 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 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**". (grifei)

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.

Saliente-se que **esta prática do escrutínio secreto para eleições internas das Casas Legislativas se encontra presente em diversos ordenamentos jurídicos, não apenas no brasileiro**. Em estudo intitulado "Voto Secreto nos Parlamentos", o Consultor Legislativo Roberto Carlos Martins Pontes, pontuou:

"De modo geral, constata-se que **as votações secretas são aceitas como práticas comuns na maioria dos parlamentos [em democracias ocidentais], em especial no que concerne a eleições internas, nomeações e indicações**. Nas votações de propostas legislativas a regra é o voto aberto" (Disponível em: http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/estudos-e-notas-tecnicas/publicacoes-da-consultoria-legislativa/areas-da-conle/tema6/2006_4042.pdf. Acesso em 9/1/19)

E prosseguiu o consultor citando alguns países com previsões semelhantes, dos quais – pelo ajuste ao tema sob análise – destaco:

“República Checa

Votações secretas são utilizadas para eleições no parlamento.

(...)

Grécia

Votações secretas são empregadas em eleições e em decisões que autorizem a abertura de procedimentos criminais contra membros do parlamento

Espanha

(...) O voto secreto também é utilizado em eleições internas.

França

Votações secretas são utilizadas em eleições no parlamento.

(...)

Portugal

As votações secretas são previstas para eleições no parlamento, impugnações de mandatos e decisões sobre a suspensão de processo criminal contra membros do governo.

Finlândia

Votações secretas são admitidas somente em eleições no parlamento (Eduskunta)

Suécia

Votações secretas são admitidas somente em eleições no parlamento (Riksdag)

Reino Unido

Não há previsão para votação secreta nas regras do parlamento (House of Commons), com exceção da eleição do Presidente (Speaker of the House), quando há mais de um candidato

Canadá

A eleição da presidência das duas casas do parlamento se dá por votação secreta.

(...)

Itália

(...) ao final da década de 1980, principalmente visando a atender exigências de incorporação à União Europeia, houve uma reforma constitucional no processo legislativo em direção da modernização de seu sistema político. Uma das consequências foi a drástica redução do uso do voto secreto no parlamento.

Atualmente o voto secreto é aplicado em eleições e nomeações/indicações, e opcionalmente em questões que envolvam direitos fundamentais constitucionais e leis eleitorais.

Estados Unidos

Em regra não há votações secretas no Congresso Norte-americano, no que concerne a apreciação de leis, emendas, nomeações, indicações ou impedimentos (impeachment). Ressalte-se que embora haja previsão de sessões secretas e debates sigilosos, como no caso de impeachment do Presidente, a votação é aberta.

(...)

Importante destacar que o Presidente do Senado é eleito em votação secreta, e que algumas regras de seu regimento interno preveem sessões secretas”

Note-se, ainda, que também **esta Suprema Corte, conforme previsão em Regimento Interno, elege seu Presidente e Vice-Presidente por votação realizada em escrutínio secreto, assim como todos os tribunais do país.**

Se é certo que não se trata de membros eleitos pelo voto popular, também é certo que essa característica de formação do Poder não o exime da transparência quanto a seus atos que ultrapassem os limites de sua mera condução administrativa. No entanto, por se tratar de ato de condução interna dos trabalhos, ou seja, *interna corporis*, o sigilo dessa espécie de votação, também no âmbito do Poder Judiciário, se realiza sem necessidade de que os votos sejam publicamente declarados.

Importa destacar ainda 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 descuidar 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.

Por fim, tenho que **também a segurança jurídica reclama que se mantenha a forma de votação estabelecida em regimento interno para eleição da mesa diretiva da Câmara.**

Noto que a modificação para a eleição vindoura, **por meio de decisão monocrática, sem a possibilidade de análise pelo Plenário da Corte (tendo em vista o recesso judiciário)**, implicaria em modificação repentina da forma como a eleição da mesa diretiva regimentalmente vem se realizando ao longo dos anos naquela Casa; ao passo em que a manutenção da regra regimental permite a continuidade dos trabalhos diretivos da Casa Legislativa nos moldes definidos por aquele Poder.

Trata-se de medida acautelatória, tendo em vista que, nos moldes em que delineada, a República brasileira possui sistema de freios e contrapesos entre os Poderes, mas sem descuidar da necessária harmonia entre eles, pelo que a negativa de liminar, no caso, prima pela independência assegurada no art. 2º da CF/88.

MS 36228 MC / DF

Pelo exposto, indefiro a liminar requerida.

Notifique-se a autoridade coatora para que preste as informações no prazo de lei.

Com ou sem informações, vista à d. Procuradoria-Geral da República para manifestação como **custos legis**.

Ciência à Advocacia-Geral da União, na forma da lei.

Publique-se. Intime-se.

Brasília, 9 de janeiro de 2019.

Ministro **DIAS TOFFOLI**

Presidente

Documento assinado digitalmente