



UNIVERSIDADE FEDERAL DE RORAIMA
INSTITUTO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
CURSO DE BACHARELADO EM DIREITO
DISCIPLINA: DIREITO PROCESSUAL
CONSTITUCIONAL

2019.1



Estudo de Caso: MANDADO DE SEGURANÇA (MS) 36169. SUSPENSÃO DE SEGURANÇA (SS) 5272. Eleição para escolha dos membros da Mesa Diretora do Senado Federal do ano de 2019: análise a respeito da controvérsia em torno da votação aberta ou secreta¹.

Ana Júlia Oliveira Alcantara ²

Lucas Gabriel Cunha Galvão Rosas³

Coordenador: Prof. Dr. Edival Braga⁴

RESUMO: O presente artigo visa analisar a votação para a mesa diretora do Senado brasileiro em 2019, tendo como ponto de partida o estudo do Mandado de Segurança 36169 e da Suspensão de Segurança 5272. Abordar-se-á a controvérsia a respeito da votação aberta ou fechada, os efeitos jurídicos e políticos da decisão tomada pelo presidente do STF quanto à anulação da decisão dos parlamentares de que o voto deveria ser aberto, abordando os fatos e bastidores da votação, bem como o ambiente político do país e as possíveis influências no desdobramento do caso. Por fim, far-se-á uma comparação do Senado brasileiro com o francês, o australiano e o canadense.

Palavras-chave: MS 36169; SS 5272; Voto; Senado; STF.

ABSTRACT: The present article seeks to analyze the process of voting for Brazilians chamber of federal senate in 2019, starting from the decisions MS 36169 and SS 5272.

¹ O artigo passou por uma revisão gramatical realizada pelo ChatGPT em 2025, revisão somente gramatical, de modo que foi mantida a originalidade do conteúdo do artigo.

² Acadêmica do curso de direito da Universidade Federal de Roraima. ajuliaalcantara@gmail.com

³ Acadêmica do curso de direito da Universidade Federal de Roraima. lucas_rosas1996@hotmail.com

⁴ Professor de Direito Processual Constitucional da Universidade Federal de Roraima- UFRR

The controversy about whether the vote should be secret or not and politics and juridic effects of a decision made by the president of Brazilian Supreme Court, as well, as brazils actual political standing with the new president and the promise of change. Lastly Brazilian senate will be compared with French, Australian and Canadian.

Keywords: MS 36169; SS 5272; vote; senate; Supreme Court.

SUMÁRIO: INTRODUÇÃO; 1. MANDADO DE SEGURANÇA 36169; 2. REGIME INTERNO DO SENADO; 2. SUSPENSÃO DE SEGURANÇA 5272; 2.1 Contexto fático, 2.2 Teor da Decisão 3. EFEITOS JURÍDICOS E POLÍTICOS DO SS; 4. AMBIENTE POLÍTICO BRASILEIRO; 5. DIREITO COMPARADO; CONSIDERAÇÕES FINAIS; REFERÊNCIAS.

1. INTRODUÇÃO

A votação para a mesa diretora do Senado em variados países ao redor do mundo é realizada por meio de votação secreta, modo como é realizada no Brasil tradicionalmente. Entretanto, nesse ano de 2019, a sessão de votação, bem como o que a precedeu e procedeu, envolveu uma série de interferências que geraram um verdadeiro alvoroço na política brasileira.

O recém-eleito presidente havia começado seu mandato com a promessa de uma nova política; assim, os políticos que representavam essa ideia de renovação estavam em ascensão na visão da sociedade brasileira em geral. Neste contexto, haviam dois candidatos à presidência do Senado com grandes chances de vitória: Renan Calheiros, representando a velha guarda, uma vez que seu partido (MDB) teve um representante como presidente da casa 17 vezes desde 1985, e ele próprio já foi presidente por 4 mandatos; do outro, Davi Alcolumbre, representando a renovação política em alta e o candidato de Onyx Lorenzoni, ministro da Casa Civil.

Com a sessão em que seria eleito o novo presidente do senado se aproximando e o senado dividido, um dos parlamentares entraram com o mandado de segurança

36169 para que a votação fosse aberta, o que beneficiaria o candidato do DEM, entretanto, o MS não tem fundamento legal ou constitucional. Daí inicia o objeto de estudo do artigo, que analisará o MS 36169, e o SS 5272, ambos sobre o modo como a votação para presidência do senado deveria ser realizada, como se explicará adiante.

1.1 MANDADO DE SEGURANÇA 36169

O mandado de segurança 36169 se deu por iniciativa do Senador Lasier Costa Martins, do Partido Social Democrático do Rio Grande do Sul, o qual decidiu submeter ao Supremo Tribunal Federal, questão relativa à publicidade das eleições para a Mesa Diretora do Senado federal e, por conseguinte, do presidente da casa. O Senador, desta forma, impetrou o referido remédio constitucional ao final de 2018.

O objeto do Mandado de Segurança tinha, como dito preteritamente, o propósito de sustar o efeito permissivo do regimento interno do Senado, o qual permite que a votação para a mesa diretora e presidência da casa se dê por escrutínio secreto. Neste sentido, o Senador ansiava por tonar a iminente eleição, pública, a qual se daria em Fevereiro do início do próximo exercício legislativo em 2019.

Para fundamentar o respectivo MS, o Senador sustentou essencialmente o princípio da publicidade enquanto regra para os preceitos constitucionais, devendo as exceções, segundo seus argumentos, constarem expressamente no texto constitucional. Outrossim, paralelamente, argumentou o interesse público notório nas eleições da casa legislativa, o que seria mais um ponto crucial na definição da votação como pública, vez que tornaria as atividades do Senado mais transparentes em congruência com a publicidade.

Para tal, o Senador do MS faz alusão, em destaque, ao artigo 57, §4º, da CF, asseverando a eloquência do silêncio constitucional, posto que não estabelece o caráter secreto à tocante votação. Para mais, fazendo referência ao argumento da necessidade expressa da menção à possibilidade do escrutínio secreto, o parlamenta levantou as ocasiões em que a CF é clara ao excepcionar o princípio da publicidade, como no caso do artigo 52, incisos III e IV.

Ademais, no corpo da argumentação é evocado pelo Senador outras ocasiões de votações que se deram de forma aberta, em que a constituição também se mostra silente quanto à modalidade de escrutínio. Desta forma, visa demonstrar hipóteses

contraditórias que justificariam a alternância da votação secreta para pública no que tange às votações questionadas. Cabe frisar que os exemplos se tratavam de cassação de parlamentar e deliberação de questão de ordem.

Destarte, diante de toda a argumentação principiológica e jurídica levantada pelo Senador, o objetivo do MS se volta para a sustentação da inconstitucionalidade dos artigos 60, caput, e 291, inciso II, do Regimento Interno do Senado Federal.

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. [...]

Art. 291. Será secreta a votação:
II - nas eleições;

Tal anseio, como já retratado, visava influenciar diretamente no contexto das eleições que estavam por vir, conforme se constata ao longo deste artigo.

2. REGIMENTO INTERNO SENADO

Como elucidado preteritamente, o Regimento Interno do Senado prevê que a votação para Mesa Diretora e Presidência daquela casa legislativa deve se dar por escrutínio secreto, especializando o que a Constituição silencia a respeito. Tal previsão é encontrada nos artigos 60 e 291 da referida disposição normativa, responsável pela organização dos procedimentos e estrutura sistemática da casa.

A questão que norteia o debate em torno do MS 36169 é justamente a competência do Regimento para decidir questão tratada como de competência constitucional, devido à importância notória nos ditames do processo legislativo durante o seu exercício.

2.1 Teor da Decisão

Em contraponto às questões levantadas pelo Senador Lasier no MS analisado, o então presidente do Senado Federal Eunício Oliveira, apresentou por meio da petição de número 82.425/2018 perante à Suprema Corte, os seguintes e principais argumentos: ilegitimidade ativado impetrante; inadequação da via mandamental para obtenção de declaração de inconstitucionalidade; impossibilidade de concessão

individual da cautelar pretendida - art.97CF; intervenção do Judiciário na organização internado Poder Legislativo – Inviável; ausência de imposição constitucional sobre votação aberta para eleição da Mesa das casas legislativas – paralelo eleição para presidência e vice-presidência Supremo; independência e harmonia entre os Poderes e prerrogativas congressistas; ocasiões em que a CF estabelece o voto secreto sob o argumento de controle sobre os atos dos demais Poderes e deliberação a respeito de parlamentares.

Neste sentido, após o devido contraditório sob os moldes céleres do Mandado de Segurança, o Ministro Marco Aurélio profere decisão em concordância aos argumentos levantadas pelo Senador Lasier, e ordenando que as eleições se deem sob votação aberta. Observa-se o teor da decisão:

[...] Defiro a liminar, para determinar que a eleição para os cargos da Mesa Diretora do Senado Federal, na sessão preparatória de 1º de fevereiro de 2019, ocorra por meio do voto aberto dos Senadores. Este pronunciamento judicial não interfere no Projeto de Resolução do Senado nº 53/2018, ficando aberta a possibilidade de apreciação. Esta, sendo positiva, ou seja, alcançando a aprovação da votação aberta para os cargos da Mesa, o prejudicará, bem como o próprio mandado de segurança. Ante a sinalização do Supremo, com a palavra institucional o Senado da República. Comuniquem, com urgência, ao Presidente do Senado Federal esta decisão. (STF – MS: 36169 DF – DISTRITO FEDERAL, Relator: Min. Marco Aurélio, Data de Julgamento: 19/12/2019).

3. SUSPENSÃO DE SEGURANÇA 5272

3.1. Contexto fático

A medida que a data da sessão em que seria escolhida a nova presidência do senado se aproximava, se acirrava a divisão que pairou sobre os parlamentares. De um lado Renan Calheiros, que já havia ocupado o cargo 4 vezes anteriormente, e, com o nome manchado pelos escândalos da lava jato, além de representar a velha guarda, tinha mais chances com a votação fechada. Do outro Davi Alcolumbre, eleito senador em 2015 e apoiado pelo Ministro da Casa Civil representando renovação, tinha interesse na votação aberta.

No dia 01 de fevereiro de 2018, durante a sessão onde deveria ser votada e escolhida a nova presidência do senado, Davi Alcolumbre presidiu uma votação preliminar para decidirem se a votação para presidência deveria ser realizada por voto

aberto ou fechado apesar da decisão do Ministro Dias Toffoli no Mandado de Segurança 36169 acima descrito. A votação terminou com 50 votos a dois para votação aberta, 28 senadores não votaram. Entretanto, além do MS, não existe previsão no Regimento interno do senado, ou na Constituição Federal no sentido de permitir que a votação seja aberta.

Diante disso, os senadores que optaram pela votação fechada, conforme o regimento interno, se revoltaram com a maneira como estava sendo conduzida a sessão, bem como com o resultado da votação preliminar, e a sessão foi adiada para o dia seguinte, 02 de fevereiro.

No mesmo dia a mesa diretora do senado ajuizou a Suspensão de Segurança para anular a votação que havia decidido pelo escrutínio aberto de modo a manter a votação fechada. Ainda na madrugada, antes da eleição o SS foi julgado pelo Ministro Dias Toffoli, conforme explicita-se adiante.

3.2 Teor da Decisão

Na madrugada do dia 01 para 02 de fevereiro, às 3:45 da manhã, o ministro presidente do STF, Dias Toffoli por ser plantonista de fim de semana no Supremo Tribunal Federal decidiu sobre a Suspensão de Segurança de forma unilateral, conforme segue:

Decisão: Vistos. Cuida-se de suspensão de segurança apresentada pela Mesa do Senado Federal, em face de decisão do Relator do Mandado de Segurança nº 36.169/DF, em trâmite nesta Corte, com o fito de obter a suspensão dos efeitos da medida liminar prolatada naqueles autos. Em 9/1/19, deferi a medida liminar requerida, *ad referendum* do Plenário. Na data de hoje, todavia, observo ter sido julgado prejudicado o mandado de segurança nº 36.169/DF, com revogação da liminar que constituía o objeto da presente suspensão de segurança. No mesmo passo, portanto, perde o objeto o presente feito. Pelo exposto, julgo extinta a suspensão, nos termos do artigo 485, VI do CPC. Publique-se. Intime-se. Brasília, 4 de fevereiro de 2019 Ministro Dias Toffoli Presidente Documento assinado digitalmente (STF – SS: 5272 DF – DISTRITO FEDERAL, Relator: Min. Presidente, Data de Julgamento: 04/02/2019, Data de Publicação: DJe-024 07/02/2019)

O ministro, em decisão de 9 páginas, declarou: “por conseguinte, declaro a nulidade do processo de votação da questão de ordem submetida ao plenário pelo senador da República Davi Alcolumbre [DEM-AP], a respeito da forma de votação para os cargos da Mesa Diretora”. Seguindo o raciocínio do senador candidato à

presidência na época, Renan Calheiros, que defendeu a tese de que a liminar prejudicava a harmonia entre os três poderes, causando interferência drástica.

Alegou ainda ter agido de modo semelhante quanto a votação para escolha da nova mesa diretora da câmara dos deputados, quando negou o pedido de medida liminar nos autos do 36228. Justifica que o ponto de vista defendido nas duas decisões preserva a independência entre os três poderes.

Em sua decisão, ele ressaltou que no âmbito da Corte, vem se formando a jurisprudência no sentido de que a publicidade das deliberações públicas é a regra, entretanto lembrou que as matérias relativas aos atos de organização das Casas Legislativas ou que se atenham apenas à interpretação de seus regimentos internos continuam sendo entendidas pelo Supremo como matéria *interna corporis*, portanto “impassíveis de apreciação pelo Poder Judiciário, sob pena de violação à separação dos Poderes”.

O ministro observou também que a escolha dos integrantes para os cargos que compõem a Mesa Diretora vai além de uma seleção para a direção administrativa da Casa, interferindo na ordem política, como definição das pautas de trabalho e das prioridades de atuação – que impactam 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”, afirmou.

4. EFEITOS JURÍDICOS E POLÍTICOS DA SUSPENSÃO DE SEGURANÇA

Do ponto de vista jurídico, a decisão do Ministro conferiu segurança, uma vez que seguiu o ordenamento brasileiro no que diz respeito ao voto para presidência do senado, previsto a ser realizado por voto secreto na CFRB/88 e no próprio Regimento Interno. Do ponto de vista político, favorecia de forma clara um dos dois candidatos, cujo partido ajuizou a suspensão.

Ainda assim, apesar da decisão favorecer o candidato Renan Calheiros, o desfecho tomou um rumo diferente. Na sessão do dia 02 de fevereiro, foi acordado seguir a decisão de Toffoli, e procederam a votação para presidência em escrutínio secreto. Todavia, houve fraude na votação, caracterizada pelo voto duplo de um dos senadores. Assim, foi decidido que a votação seria repetida.

Depois de iniciada a votação subsequente, Renan Calheiros retirou sua candidatura sob a seguinte alegação:

“Estou saindo porque o voto foi declarado na forma do regimento como secreto. Eles abriram o voto. Na primeira votação, houve um equívoco, um voto a mais e, por conta disso, eles abriram o voto do PSDB para inibir quatro possibilidades de votos que tínhamos. Qual lisura? E no final o filho do presidente fez questão de abrir o voto.”

Desta forma, Davi Alcolumbre foi eleito presidente do senado, e pela primeira vez, seu partido (DEM) teve o protagonismo de comandar as duas casas do Congresso Nacional. Enquanto o MDB, apenas pela quarta vez desde 1985 não teve um de seus representantes presidindo a casa.

6. AMBIENTE POLÍTICO BRASILEIRO

O contexto político no âmbito das eleições seguia padrões macro no que tange as mudanças, visto que com a eleição de Jair Bolsonaro os rumos do executivo e suas políticas também mudavam drasticamente.

É nessa conjuntura que surge uma dicotomia dentre o grupo político do recém governo eleito. De um lado o grupo econômico apoia a Eleição de Renan Calheiros à presidência do Senado, o qual, segundo eles, teria um maior poder de negociação para viabilizar as reformas estruturais que o governo tinha como carro forte, a exemplo da Reforma da Previdência e do Pacote Anticrime proposto pelo atual Ministro da Justiça Sérgio Moro.

Em contrapartida, a equipe política do governo, liderada pelo Ministro da Casa Civil Onyx Lorenzoni, definiu apoio a Davi Alcolumbre, entendendo que este teria postura mais alinhada à pauta governista. Cabe salientar que a candidatura de Davi também contou com o apoio do filho do presidente, o senador Flávio Bolsonaro.

A eleição de Davi representou para o governo Bolsonaro uma vitória, entretanto, conforme se observa com os acontecimentos atuais, deixou feridas e lacunas que não conseguem reverter o apoio minoritário do governo naquela casa e no âmbito do Congresso Nacional como um todo.

7. DIREITO COMPARADO

7.1 França

O Senado francês é formado por 348 senadores e exerce a função de câmara revisora e de sustentação do presidente. Em caso de impedimento, é o presidente do senado que substitui o Presidente da República. Todavia, são os deputados que dão a última palavra sobre os projetos de lei antes da sanção presidencial. Seus membros são eleitos em sufrágio universal indireto, por meio da escolha de um colégio eleitoral. As eleições ocorrem a cada três anos, mas apenas metade das 348 vagas totais é colocada em votação.

O presidente do senado é eleito em escrutínio secreto por maioria absoluta dos votos, ou maioria relativa em terceiro turno. Seu mandato é de três anos, podendo ser reeleito. Tem como função dirigir os debates e garantir estabilidade às instituições. Para as demais posições da mesa diretora procura-se respeitar a representação proporcional dos partidos. Os membros da mesa diretora são renovados anualmente.

7.2 Austrália

Na Austrália os 76 membros do senado que compõem o Congresso são eleitos por meio de voto direto, como acontece no Brasil. Assim como a votação para presidência também ocorre por meio de escrutínio secreto. A Constituição Federal Australiana atribui aos próprios parlamentares a decisão do quórum para eleição da presidência, tendo sido escolhido o quórum de $\frac{1}{4}$ dos membros, ou seja, 19 senadores.

7.3 Canadá

O Senado Canadense destoa do brasileiro, francês ou australiano por não ser composto por representantes do povo. Os senadores são indicados pelo primeiro ministro e ocupam o cargo até os 75 anos de idade, quando se aposentam, dando o direito ao primeiro ministro em exercício de indicar o próximo membro. Deve-se,

entretanto, enquadrar em alguns requisitos, como ter um mínimo patrimonial. Além disso, o número de senadores é fixo de acordo com cada região do país.

O senado canadense teve como modelo o *court of* britânico, instituído em 0000. Dessa forma, passados 00 anos, a força democrática do país acaba por deslegitimar sua força. Por esse motivo, os senadores aprovam tudo que passa pela câmara dos deputados, pois, enquanto eles são verdadeiros representantes da população, não caberia ao senadores vetar normas de interesse dos canadenses.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Através do desenvolvimento do presente trabalho, foi possível constatar que, embora à primeira vista pareça que o sigilo das eleições para as Mesas Diretoras constitua um óbice ao princípio da publicidade e da transparência, compreende-se que o fato de serem realizadas tais eleições em sigilo não destoa das diretrizes balizadas por tais princípios.

Arrazoando tudo o que foi exposto, entende-se que, em verdade, o sigilo pode contribuir para a diminuição de manobras políticas que resultem em alianças com o intuito de combinação de votos para a composição da Mesa Diretora do Senado Federal.

No mais, tem-se que não há violação ao interesse público, bem como aos demais princípios, conforme sustentado no bojo do MS 36169. Com isso, há de se corroborar a decisão do Ministro Toffoli no sentido de permitir a persistência do escrutínio nos moldes definidos pelo Regimento. Por fim, diante de todo o contexto conturbado da votação sob análise, também conclui-se que a intervenção desmedida do Poder Judiciário nos procedimentos internos do Poder Legislativo configura nítido atentado ao princípio da harmonia entre os poderes.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Carolina Guerra de. **O princípio da progressividade no direito tributário brasileiro vigente.** Disponível em: <<https://www.boletimjuridico.com.br/doutrina/artigo/1876/o-principio-progressividade-direito-tributario-brasileiro-vigente>>. Acesso em 01 Dez. 2018.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em 29/06/19.

CERIONI, Clara. O que está por trás da Confusão no Senado, que já dura quatro horas. Exame. Disponível em <<https://exame.abril.com.br/brasil/o-que-esta-por-tras-da-confusao-no-senado-que-ja-dura-tres-horas/>>. Acesso em 29/06/19.

COELHO, Gabriela. Toffoli mantém voto secreto nas eleições da Presidência do Senado. Disponível <<https://www.conjur.com.br/2019-jan-09/toffoli-mantem-voto-fechado-eleicoes-presidencia-senado>>. Acesso 29/06/19.

Parliament of Australia. Senate Chamber. Disponível em <https://www.aph.gov.au/Parliamentary_Business/Chamber_documents/Senate_chamber_documents/standing_orders/d00/Procedural_orders_of_continuing_effect/d06>. Acesso em 29/06/19.

Parliament of Canada. Senate of Canada. Disponível em: <<https://sencanada.ca/en/about/administration-support>>. Acesso em 29/06/19.

RANGEL, Leyla Castello Branco. O Poder Legislativo na França. Revista de Informação Legislativa, 1966. Disponível em <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/180726/000348991.pdf?sequence=1>>. Acesso em 29/06/19.

STF. Medida Cautelar na Suspensão de Segurança 5272 Distrito Federal. Disponível em <<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/LiminarSS5272.pdf>>. Acesso 29/06/19.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ministro Marco Aurélio determina que eleição para Mesa do Senado seja por voto aberto** <Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=399191>> . Acesso em 22 jun. de 2019.