

## MEDIDA CAUTELAR NA RECLAMAÇÃO 57.526 TOCANTINS

**RELATOR** : MIN. GILMAR MENDES  
**RECLTE.(S)** : JOSE DO LAGO FOLHA FILHO  
**ADV.(A/S)** : MARILIA RAFAELA FREGONESI  
**RECLDO.(A/S)** : TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO  
TOCANTINS  
**ADV.(A/S)** : SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS  
**BENEF.(A/S)** : JUCELINO RODRIGUES DE JESUS  
**ADV.(A/S)** : SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS

**DECISÃO:** Trata-se de reclamação constitucional com pedido liminar, ajuizada por José do Lago Folha Filho em face de decisão do Tribunal de Justiça do Estado de Tocantins, proferida nos autos do Processo 0016446-36.2022.8.27.2700, por suposta ofensa ao Tema 1.120 da repercussão geral.

Narra o reclamante que o Juízo da 1ª Vara da Fazenda e Registros Públicos de Palmas concedeu a segurança nos autos do Mandado de Segurança 0028121-06.2022.8.27.2729, a fim de declarar a nulidade de 3 (três) votos destinados a ele, então candidato à eleição para a presidência da Mesa Diretora da Câmara de Vereadores de Palmas para biênio 2023/2024, ocorrida no dia 30.6.2022. Afirma que nulidade foi declarada em virtude de suposta violação da natureza sigilosa do escrutínio e, por consequência, determinou-se que a Câmara Municipal realizasse nova contagem dos votos, excluindo os três declarados nulos.

Alega que em face da referida decisão interpôs recurso de apelação com pedido de efeito suspensivo, com o intuito de possibilitar a posse do vereador ora reclamante, no cargo de Presidente da Mesa Diretora da Câmara de Vereadores de Palmas, em cerimônia de posse marcada para o dia 31.12.2022, porquanto proclamado vitorioso no pleito. O pedido foi indeferido pelo TJ/TO.

Daí o ajuizamento da presente reclamação, na qual o reclamante alega, em síntese, que a autoridade reclamada teria descumprido a orientação firmada por esta Corte nos autos do RE-RG 1.297.884 (tema 1.120), paradigma da repercussão geral.

Para tanto, afirma que é vedado ao Poder Judiciário, substituindo-se ao próprio Legislativo, no que tange à interpretação, aplicação e alcance

## RCL 57526 MC / TO

do Regimento Interno da Câmara Municipal de Palmas, decidir acerca do verdadeiro significado da previsão regimental, por tratar-se de assunto *interna corporis*, sob pena de ostensivo desrespeito à Separação de Poderes, por intromissão política do Judiciário no Legislativo.

Nesses termos, aduz que:

“A violação da decisão reclamada reside no fato de que esta, como também será aprofundado adiante:

(I) não observou a aprovação da Ata da 29ª Sessão Ordinária para eleição da renovação da Mesa Diretora – Biênio 2023-2024, que foi também assinada pelo Requerido, Jucelino Rodrigues De Jesus, não havendo a interposição de recurso administrativo pelo líder do partido ou pelo próprio interessado;

(II) invadiu a competência dos escrutinadores, dois vereadores designados pela Presidência, e integrantes da Comissão Eleitoral da Mesa Diretora, para avaliar a autenticidade das cédulas e declarar a nulidade de voto que não obedecesse as regras regimentais;

(III) “criou regra” no Regimento Interno ao especificar a forma como deveria ser assinalado o voto, uma vez que o Regimento apenas menciona que a cédula de votação será assinalada, pouco importando a forma como será preenchido o espaço destinado à manifestação da vontade, tanto que as cédulas que destinaram voto ao Reclamante e como ao Beneficiado foram preenchidas de forma livre, compatibilizando-se com a discricionariedade do ato”. (eDOC 1, p. 6)

Argumenta que o Juízo de origem acabou por atribuir a vitória ao candidato derrotado no pleito, já que a diferença no resultado foi de apenas um voto e retirou do peticionante o direito de tomar posse como Presidente eleito na cerimônia marcada para o dia 31.12.2022, em absoluto prejuízo da separação de poderes e representação político-parlamentar.

## RCL 57526 MC / TO

Assevera, ainda, que a situação dos autos revela caráter excepcionalíssimo, porquanto a posse do candidato legitimamente proclamado eleito Presidente pela Presidência da Câmara de Vereadores de Palmas encontra-se impedida, fato que justificaria a admissibilidade da reclamação, em que pese o não esgotamento das instâncias ordinárias.

Desse modo, requer a concessão de medida liminar para “*garantir a realização da cerimônia de posse da Mesa Diretora da Câmara de Vereadores de Palmas – Biênio 2023/2024, marcada para o dia 31.12.2022, permitindo a posse do vereador José do Lago Folha Filho no cargo de Presidente, proclamado vitorioso no pleito de dia 30 de junho de 2022*”. (eDOC 1, p. 24)

**É o relatório.**

**Decido.**

Passo à análise do pedido liminar.

Registro que a concessão de medida liminar em reclamação dá-se em caráter excepcional, em razão da configuração do *fumus boni iuris* e do *periculum in mora*.

Com efeito, é necessária a conjugação dos dois requisitos: fundamento relevante (*fumus boni iuris*) e que o ato apontado como ilícito possa resultar na ineficácia da medida, caso seja apenas concedido o pedido ao final da tramitação da reclamação constitucional (*periculum in mora*).

No caso, entendo que estão presentes ambos os requisitos a dar ensejo à concessão do pleito de urgência.

Vejamos

Inicialmente cumpre registrar que nos termos da Constituição Federal, compete ao STF processar e julgar originariamente reclamação para a preservação de sua competência, garantia da autoridade de suas decisões e da observância das Súmulas Vinculantes (arts. 102, I, l, e 103-A, § 3º da CF/88). Nesse sentido, o Código de Processo Civil de 2015 também regulamentou a matéria e assentou as seguintes hipóteses de cabimento da reclamação:

“Art. 988. Caberá reclamação da parte interessada ou do Ministério Público para:

I - preservar a competência do tribunal;

II - garantir a autoridade das decisões do tribunal;

III - garantir a observância de enunciado de súmula vinculante e de decisão do Supremo Tribunal Federal em controle concentrado de constitucionalidade;

IV - garantir a observância de acórdão proferido em julgamento de incidente de resolução de demandas repetitivas ou de incidente de assunção de competência. (...)”.

O § 4º do mesmo artigo esclarece que as hipóteses dos incisos III e IV compreendem a aplicação indevida da tese jurídica e sua não aplicação aos casos que a ela correspondem.

Verifica-se, ainda, nos termos do § 5º, que é inadmissível reclamação proposta para garantir a observância de acórdão de recurso extraordinário com repercussão geral reconhecida, exceto quando comprovado o esgotamento das instâncias ordinárias, com a devida interposição e julgamento do agravo interno, previsto no art. 1.030, § 2º, do CPC, e a demonstração da teratologia da decisão.

Nesses termos, a reclamatória proposta para garantir a observância de acórdão de recurso extraordinário com repercussão geral reconhecida será cabível, via de regra, quando presentes os seguintes pressupostos necessários e cumulativos, quais sejam: o esgotamento da instância de origem, com a interposição de agravo interno da decisão monocrática que sobresta o feito, inadmite liminarmente o recurso da competência do STF ou julga-o prejudicado; a plausibilidade na tese de erronia na aplicação do entendimento do Supremo Tribunal Federal firmado na repercussão geral pelo Juízo *a quo*, a indicar teratologia da decisão reclamada.

No caso dos autos, não obstante ausente o esgotamento das instâncias ordinárias, verifico, nesse primeiro momento, situação excepcionalíssima a justificar o conhecimento da presente reclamação, consubstanciada na fluência do recesso forense, iminência do

## RCL 57526 MC / TO

perecimento do direito decorrente da posse do Presidente da Câmara dos Vereadores de Palmas, marcada para amanhã (31.12.2022) e teratologia da decisão.

Ressalto que acaso não se admitisse exceções quanto à necessidade de esgotamento das instâncias ordinárias, situações urgentes, como a que ora se analisa, seriam ignoradas pelo Poder Judiciário, podendo ocasionar inclusive, o perecimento do direito pleiteado.

Ultrapassada essa questão, passo à análise da liminar.

O reclamante alega, em síntese, que a autoridade reclamada, ao interpretar dispositivo do Regimento Interno da Câmara dos Vereadores de Palmas, teria violado o entendimento firmado pelo STF no julgamento do tema 1120 da repercussão geral, no qual fixou-se a seguinte tese: *“Em respeito ao princípio da separação dos poderes, previsto no art. 2º da Constituição Federal, quando não caracterizado o desrespeito às normas constitucionais pertinentes ao processo legislativo, é defeso ao Poder Judiciário exercer o controle jurisdicional em relação à interpretação do sentido e do alcance de normas meramente regimentais das Casas Legislativas, por se tratar de matéria interna corporis”*.

Confira-se a ementa do referido julgado:

“Repercussão geral. Tema nº 1.120 da sistemática de repercussão geral. Constitucional. Penal. Utilização de arma branca no roubo majorado (art. 157, § 2º, inciso I, do CP). Exclusão da causa de aumento decorrente da revogação promovida pelo art. 4º da Lei nº 13.654/2018. Declaração incidental de inconstitucionalidade formal do artigo em tela pelo Órgão Especial do TJDFT, com fundamento na interpretação do art. 91 do Regimento Interno do Senado Federal. Suposta ofensa à interpretação e ao alcance das normas meramente regimentais das Casas Legislativas. Ausente demonstração de afronta às normas pertinentes ao processo legislativo previstas nos arts. 59 a 69 da Constituição Federal. Impossibilidade de controle jurisdicional, por se tratar de matéria interna corporis. Precedentes. Recurso ao qual se dá provimento, cassando-se o acórdão recorrido na parte em que

## RCL 57526 MC / TO

nele se reconheceu como inconstitucional o art. 4º da Lei nº 13.654/2018, a fim de que o Tribunal de origem recalcule a dosimetria da pena imposta ao réu. Fixação da seguinte tese: Em respeito ao princípio da separação dos poderes, previsto no art. 2º da Constituição Federal, quando não caracterizado o desrespeito às normas constitucionais pertinentes ao processo legislativo, é defeso ao Poder Judiciário exercer o controle jurisdicional em relação à interpretação do sentido e do alcance de normas meramente regimentais das Casas Legislativas, por se tratar de matéria interna corporis”. (RE 1297884, Rel. Min. DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe 4.8.2021)

Extraí-se dos autos que, em 30.6.2022, foi realizada eleição para a mesa diretora da Câmara Municipal de Palmas para o biênio 2023/2024, sagrando-se vencedor o vereador José Lago Folha Filho, por 10 votos a 9.

Inconformado, o candidato derrotado, Juscelino Rodrigues de Jesus impetrou mandado de segurança contra ato do Presidente da Câmara Municipal e do Presidentes da Mesa de Trabalhos da Sessão Ordinária da Câmara de Vereadores de Palmas, aduzindo, em síntese, que teriam sido levados em consideração votos supostamente nulos na aludida eleição.

O Juízo da 1ª Vara da Fazenda e Registros Públicos de Palmas concedeu a ordem pleiteada para anular 3 votos que continham “*marcas em locais diferentes daquele destinado à escolha do candidato*” e, por consequência, determinou que “*a Câmara Municipal faça a recontagem dos votos da eleição da presidência da mesa diretora da Câmara Municipal, excluindo os três votos declarados nulos*”.

Na ocasião, assentou que, nos termos do art. 9º, § 1º, do Regimento Interno da Câmara Municipal de Palmas, o escrutínio para eleição da Mesa Diretora seria secreto, de modo que qualquer marca de identificação nas cédulas de votação ensejaria sua nulidade e consequente desconsideração da contagem de votos, conforme disposto no art. 10, § 1º, do citado regimento. Consignou ainda que não se sustentaria a interpretação de que as hipóteses de nulidade estariam restritas àquelas

## RCL 57526 MC / TO

previstas no art. 11, II e IX do mencionado diploma.

Confira-se trecho da decisão:

“Há no Regimento Interno da Câmara Municipal previsão expressa de que a eleição da Mesa Diretora deve se dar em escrutínio secreto. Confira-se:

Art. 9º No início da 1ª (primeira) Sessão Legislativa, em Sessão Extraordinária, às quinze horas, logo após a posse e, na última Sessão Ordinária da 1ª (primeira) fase da 2ª (segunda) Sessão Legislativa, realizarse-á a eleição da Mesa Diretora para um mandato de 02 (dois) anos.

§ 1º A eleição da Mesa Diretora da Câmara Municipal, realizar-se-á, em escrutínio secreto com a presença absoluta da maioria dos Vereadores para um mandato de 02 (dois) anos, sendo vedada a reeleição para qualquer cargo (...)

**Constante a previsão, é evidentemente equivocado o entendimento de que as hipóteses de reconhecimento de nulidade seriam restritas unicamente às formalidades previstas no inciso II do art. 11 do Regimento Interno, e que a legitimidade para a suscitação da nulidade seria exclusiva dos escrutinadores.**

Outrossim, o fato de ter havido aprovação da ata, ao contrário do que foi deduzido, não implica no reconhecimento de que não tenha havido ilegalidades, e que, assim, não remanesça interesse processual por perda do objeto. Com efeito, a aprovação de uma ata não tem o condão de, por si só, convalidar alguma ilegalidade que tenha ocorrido durante o procedimento.

Havendo previsão expressa no Regimento Interno de que a eleição da Mesa Diretora deva se dar por escrutínio secreto, a votação aberta ou com identificação de cédulas é nula, e a mera aprovação da ata não é capaz de tornar legal aquilo que, de acordo com a normativa, é ilegal.

É verdade que a investigação sobre ter existido ou não intimidação de algum parlamentar exigiria a dilação probatória, a questão, contudo, não é essa, e, sim, se houve ou não afronta legal por inobservância da natureza sigilosa que se impõe à votação em razão da presença de marcas nas cédulas de votação que teriam sido feitas pelos votantes.

Verifico que tanto o candidato vencedor nas eleições (evento 48), como o Município de Palmas (evento 51), argumentam que nas cédulas cujos votos foram direcionados ao impetrante também haveria diversas formas de marcação na cédula, que igualmente, a adotar os argumentos do impetrante, poderiam ser consideradas indevidas.

A par de que, se assim fosse, a nulidade da eleição estaria apenas reforçada, a análise das fotos, contudo, mostra que em todas essas cédulas a marcação se deu dentro do local destinado à escolha do candidato, diferente do que ocorreu nas cédulas cujos votos foram destinados ao candidato vencedor, de onde se afere, a olho nu, marcações não apenas dentro do lugar destinado à escolha do candidato, mas também fora, conforme se vê do evento 1, ANEXOS PET INI10: no canto da página, ao lado do lugar de marcação, ao lado do título.

Nenhum desses casos representam extensão da marcação feita no local da escolha do candidato, mas configuram nova marcação, ou seja, além da marcação que representa o voto, foi feita uma marcação extra.

Não se trata da forma como deve ser feita a marcação de escolha do candidato, se com a letra x, com a letra o, em cruz, com um risco ou dois, ou qualquer outra forma, pois, com efeito, não há regramento acerca da forma como deve ser aposta a marcação de escolha do candidato. Contudo, as marcações extras caracterizam inequívoca possibilidade de identificação e quebra no sigilo da votação.

(...)

Na falta do exercício da autotutela, abre-se para o Poder Judiciário, se provocado, o exercício do controle de legalidade a fim de que seja restabelecida a obrigatoriedade de observância da norma regimental acerca da eleição da Mesa Diretora da Câmara Municipal.

Não se olvida que a nulidade detectada pela constatação de que algumas cédulas receberam marcações identificadoras fora local destinado à escolha do candidato pode atingir todo o procedimento eleitoral. **No entanto, no limite do que foi postulado, fica declarada a nulidade dos referidos votos, com a ordem para que a Câmara Municipal faça a recontagem dos votos excluindo os três votos declarados nulos**". (eDOC 9) – grifei

Foi então interposto recurso de apelação com pedido de efeito suspensivo por José Lago Folha Filho. O pedido de efeito suspensivo foi negado pelo Tribunal de Justiça de Tocantins, nos seguintes termos:

"Da interpretação textual da lei regente para escolha da mesa diretora da Câmara de Palmas, infere-se que o sufrágio materializado pelo voto deveria ser secreto, de forma que apenas o votante saiba o candidato que escolheu naquele pleito, preservando a efetiva e legítima liberdade de escolha. Nesse sentido verte o parágrafo primeiro do artigo 9º do Regimento Interno da Câmara Municipal de Palmas:

(...)

Da imersão nas cédulas de votação, extrai-se que de modo adrede houve inserção de sinais identificadores nas cédulas (jogo da velha, uma cruz, duas cruces), dentro e fora do campo reservado a votação, de forma a permitir o controle do voto dos eleitores (vereadores) por terceiros interessados.

Esse contexto é gravíssimo e causa repulsa, porque num colegiado com diminuto número de eleitores, apenas dezenove (19), a identificação dos votos carreados a chapa vencedora tem potencial para, por via oblíqua, descortinar os votos da corrente política ou ideológica contrária, permitindo revanchismos e

retaliações.

Não se trata de astúcia ou estratégia, mas de não observância do espírito da lei no tocante ao escrutínio secreto previsto no Regimento Interno. Ademais, os elementos dos autos demonstram a reversibilidade da medida imposta na sentença, que está consubstanciada na possibilidade de se voltar ao status quo ante, caso a sentença futuramente se mostre equivocada, estando ausentes prejuízos em face do requerente.

(...)

Não obstante, é imperioso registrar que o indeferimento do efeito suspensivo não significa a antecipação de juízo de mérito da Apelação. Pelo contrário, o que se está a analisar nesta oportunidade é a ocorrência de prejuízo decorrente de uma sentença que ainda será submetida à apreciação desta segunda instância, podendo ser confirmada ou mesmo reformada, tudo a depender da interpretação do colegiado acerca de se arbitrar ou não a eleição que elegeu a nova mesa diretora da Câmara de Vereadores do Município de Palmas.

Ante o exposto, INDEFIRO O PEDIDO de atribuição de efeito suspensivo ao recurso de apelação interposto”.

Daí o ajuizamento da presente reclamação.

Para melhor compreensão da controvérsia, transcrevo abaixo as normas do Regimento Interno da Câmara de Vereadores de Palmas pertinentes ao caso:

**Art. 9º** No início da 1ª (primeira) Sessão Legislativa, em Sessão Extraordinária, às quinze horas, logo após a posse e, na última Sessão Ordinária da 1ª (primeira) fase da 2ª (segunda) Sessão Legislativa, realizar-se-á a eleição da Mesa Diretora para um mandato de 02 (dois) anos.

§ 1º A eleição da Mesa Diretora da Câmara Municipal, realizar-se-á, em **escrutínio secreto** com a presença absoluta da maioria dos Vereadores para um mandato de 02 (dois) anos, sendo vedada a reeleição para qualquer cargo.

**Art. 10.** Na composição da Mesa Diretora da Câmara Municipal, será assegurada, sempre que possível, a representação proporcional dos partidos ou blocos parlamentares, sem prejuízo do membro eleito por candidatura avulsa.

§ 1º Será considerado eleito Presidente, o candidato que, registrado na forma deste Regimento, obtiver a maioria absoluta de votos, **excluindo-se os brancos e nulos**.

**Art. 11.** O processo eleitoral para a composição da Mesa Diretora da Câmara Municipal, observará as seguintes exigências e formalidades:

(...)

II - serão utilizados para votação cédulas individuais para cada cargo, contendo os nomes dos candidatos e o cargo a que concorrem, as quais serão rubricadas pelo Presidente, 1º e 2º Secretários e entregues aos votantes no momento do exercício do voto;

(...)

IX - **observando o escrutinador que a cédula não obedece aos requisitos do inciso II deste artigo, declarará o voto nulo**, cabendo recurso à Mesa que, pelo voto do 1º e 2º Secretários e, havendo empate, o Presidente decidirá conclusivamente;

Em resumo, esta Corte, ao apreciar o tema 1120 da repercussão geral consignou que compete ao Poder Legislativo dizer qual o verdadeiro significado de suas previsões regimentais, sendo vedado ao Judiciário exercer o controle jurisdicional da interpretação e do alcance que lhes são conferidas pela casa legislativa, por se tratar de matéria *interna corporis*.

Por sua vez, no caso dos autos, o Tribunal de Justiça do Estado de Tocantins, conferindo interpretação própria às normas do Regimento Interno da Câmara Municipal, seja quanto à extensão da expressão escrutínio secreto seja quanto às hipóteses de reconhecimento nulidade, determinou que as cédulas que receberam marcações identificadoras fora do local destinado à escolha do candidato fossem desconsideradas e, conseqüentemente, determinou a recontagem dos votos.

## RCL 57526 MC / TO

Feitas essas considerações e sem prejuízo de melhor análise por ocasião do julgamento de mérito, me parece que o Judiciário local invadiu as atribuições conferidas ao Poder Legislativo, ao exercer o controle jurisdicional da interpretação de normas regimentais, violando o entendimento firmando no tema 1120.

Por fim, o *periculum in mora* resta demonstrado pela iminência da realização da sessão de posse do membros da mesa marcada para 31.12.2022.

Ante o exposto, defiro o pedido liminar para garantir a realização da cerimônia de posse da Mesa Diretora da Câmara de Vereadores de Palmas – Biênio 2023/2024, marcada para o dia 31.12.2022, permitindo a posse do vereador José do Lago Folha Filho no cargo de Presidente.

Requisitem-se informações à autoridade reclamada no prazo de 10 dias (art. 989, I, CPC).

Cite-se o beneficiário. (art. 989, III, CPC)

Intime-se, se necessário, a reclamante para que forneça o endereço da parte beneficiária do ato impugnado nesta sede reclamatória, sob pena de extinção do feito (arts. 319, II; 321; e 989, III, do CPC).

Sem prejuízo, abra-se vista dos autos à Procuradoria-Geral da República.

Comunique-se com urgência.

Dada a urgência da medida, atribuo à presente decisão força de mandado e ofício.

Publique-se.

Brasília, 31 de dezembro de 2022.

Ministro **GILMAR MENDES**

Relator

*Documento assinado digitalmente*