

VOTO

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (Relatora):

1. O objeto desta ação direta de inconstitucionalidade, ajuizada pelo partido político Solidariedade, é o inc. IV do art. 8º do Regimento Interno da Assembleia Legislativa do Maranhão.

2. Instruído o feito, nos termos do art. 10 da Lei n. 9.868/1999, propõe-se, em cumprimento ao princípio constitucional da razoável duração do processo, converter-se a apreciação do requerimento de cautelar em julgamento definitivo de mérito da ação. Nesse sentido, por exemplo: Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 7.509, de minha relatoria, Plenário, DJe 10.4.2024; Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 7.188, de minha relatoria, Plenário, DJe 3.11.2022; Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 6.808, de minha relatoria, Plenário, DJe 14.7.2022; Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5.661, Relatora a Ministra Rosa Weber, Plenário, DJ 5.10.2020; Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 6.331, Relator o Ministro Luiz Fux, Plenário, DJe 25.4.2024.

Da legitimidade ativa ad causam

3. O partido político Solidariedade é constitucionalmente legitimado para o ajuizamento da presente ação direta de inconstitucionalidade (inc. VIII do art. 103 da Constituição da República).

Este Supremo Tribunal firmou jurisprudência no sentido de que partido político com representação no Congresso Nacional é legitimado universal para a propositura de ações do controle abstrato de constitucionalidade, dispensando-se análise e conclusão sobre o nexo de pertinência temática entre as finalidades estatutárias e o pedido (ADI n. 1.096/MC, Relator o Ministro Celso de Mello, DJ 22.9.1995; e ADI n. 1.963, Relator o Ministro Maurício Corrêa, DJe 7.5.1999).

Reconheço a legitimidade ativa do autor para a presente ação.

Preliminar de alegada ofensa indireta à Constituição da República

4. A presidente da Assembleia Legislativa do Maranhão sustenta que

“a petição inicial apresentada pelo autor fundamenta-se essencialmente em uma suposta violação à norma regimental da Câmara dos Deputados, sem apresentar, de forma concreta e específica, uma relação direta de contradição entre o dispositivo impugnado do Regimento Interno da Assembleia Legislativa do Maranhão e o texto constitucional” (fl. 43, e-doc. 63).

5. Na jurisprudência deste Supremo Tribunal Federal, tem-se que a ação direta de inconstitucionalidade não é a via apropriada quando, para análise da constitucionalidade de norma, seja imprescindível a análise prévia de norma infraconstitucional, não se admitindo exame de alegada inconstitucionalidade reflexa.

Os requisitos objetivos para análise de inconstitucionalidade foram expostos, por exemplo, por J. J. Gomes Canotilho, nestes termos:

“A questão suscitada perante o juiz da causa (...) tem de ser uma questão de inconstitucionalidade, isto é, tem de colocar-se o problema da conformidade ou desconformidade de uma norma com a Constituição. Esta questão de inconstitucionalidade deve configurar-se da seguinte forma: (1) é uma questão concreta de inconstitucionalidade, ou seja, deve tratar-se da questão da desconformidade constitucional de um ato normativo a aplicar num caso submetido a decisão perante o juiz a quo; (...) (3) é uma questão de inconstitucionalidade, isto é, pressupõe um juízo de conformidade ou desconformidade de um acto normativo com normas ou princípios dotados de estalão constitucional (= forma e valor constitucional) ou, no caso de ilegalidade, de valor legal reforçado (legalidade qualificada), excluindo-se as questões de natureza contencioso-administrativa (legalidade ou ilegalidade de regulamentos, de atos administrativos), as questões de mérito da causa” (CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito constitucional e teoria da constituição*. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003. p. 985).

6. Na espécie vertente, a análise da validade da norma questionada pelo autor dispensa apreciação prévia de normas infraconstitucionais.

Não se põe à análise se a norma impugnada está em conformidade, ou não, com o Regimento Interno da Câmara dos Deputados. A questão a ser examinada na presente ação direta de inconstitucionalidade consiste em verificar se o critério de desempate adotado nas eleições dos membros da Mesa Diretora da Assembleia Legislativa do Maranhão contraria o

caput do art. 5º, o inc. III do art. 19, o § 1º do art. 27, o *caput* do art. 37 e os arts. 53 a 56 da Constituição da República.

7. Rejeito, portanto, a preliminar de não conhecimento.

Preliminar de alegada ausência de interesse de agir e desvio de finalidade

8. A Presidente da Assembleia Legislativa do Maranhão argumenta que “o objeto da ação, ao invés de envolver um debate legítimo de normas de caráter abstrato e geral, refere-se a um caso concreto: a tentativa de reverter o resultado de uma eleição interna da Assembleia do Maranhão em benefício de um único deputado” (fls. 5-6, e-doc. 63).

9. Na espécie, ainda que o autor tenha a pretensão de que o provimento final repercuta na eleição da mesa diretora ocorrida em 13.11.2024, coloca-se na presente ação direta a análise da conformidade da norma impugnada com a Constituição da República, questão que transcende os interesses subjetivos e particulares.

10. Não demonstrada a alegada inviabilidade da presente ação direta, rejeito a preliminar.

Do mérito

11. A norma impugnada prevê que, em caso de empate na eleição dos membros da Mesa Diretora da Assembleia Legislativa do Maranhão, será eleito o candidato mais idoso:

“Art. 8º A eleição dos membros da Mesa far-se-á em votação por escrutínio secreto, exigida a maioria absoluta de votos em primeiro turno e maioria simples em segundo turno, presentes a maioria absoluta dos Deputados, observadas as seguintes exigências e formalidades: (...)

IV - eleição do candidato mais idoso, em caso de empate”.

O autor sustenta que “a Constituição Federal estabelece a simetria entre as assembleias legislativas e o Congresso Nacional. Não há espaço hermenêutico para que deputados estaduais de um ente federado tenham prerrogativas diversas daquelas previstas em outro ente federado para os mesmos cargos (...). Razão não há para que, inobservada a simetria indicada pelo art. 27, §1º, da Constituição Federal, a Assembleia Legislativa do Maranhão disponha de regra diversa da

estabelecida pela Câmara dos Deputados para caso análogo nas eleições da Mesa Diretora” (fl. 4, e-doc. 1).

12. Nos termos do § 3º do art. 27 da Constituição da República, “*compete às Assembleias Legislativas dispor sobre seu regimento interno, polícia e serviços administrativos de sua secretaria, e prover os respectivos cargos*”. Não há exigência constitucional a impor às Assembleias a observância e reprodução automática do Regimento Interno da Câmara dos Deputados. Cuida-se de matéria de ordem interna, sobre a qual a Assembleia Legislativa detém autonomia para dispor, desde que observados os limites constitucionais.

Como assentado pelo Advogado-Geral da União, “*o ordenamento federal não adota um padrão único para dirimir o empate nas votações dos órgãos diretivos das Casas Legislativas, mas admite variações no tratamento da matéria, desde que em harmonia com os princípios e valores constitucionais*” (fl. 9, e-doc. 92).

Ao apreciar controvérsia semelhante, este Supremo Tribunal Federal assentou que, “*ainda que observada a relativa autonomia das Casas legislativas estaduais para reger o processo eletivo para Mesa diretora, esse campo jurídico é estreitado por outros princípios constitucionais, que exigem o implemento de mecanismos que impeçam resultados inconstitucionais às deliberações regionais*” (ADI n. 6.654/RR, Relator o Ministro Alexandre de Moraes, Redator para acordo o Ministro Gilmar Mendes, Plenário, DJe 15.8.2023).

Na mesma linha são, por exemplo, os seguintes julgados: ADI n. 7.737-MC-Ref/PE, Relator o Ministro Flávio Dino, Plenário, DJe 4.12.2024; e ADI n. 6.704/GO, Relatora a Ministra Rosa Weber, Plenário, DJe 17.11.2021.

13. A utilização da idade como critério de desempate nas eleições da mesa diretora não desatende a Constituição da República.

O mérito do candidato nas eleições para membro da mesa diretora é representado pela votação. Assim, a adoção do critério “*o mais idoso*”, em caso de empates sucessivos na votação, não representa afronta à Constituição da República.

Ao apreciar controvérsia semelhante, este Supremo Tribunal já

admitiu que a idade fosse utilizada como critério de desempate em caso de promoção por merecimento, pois, como resumiu o Ministro Gilmar Mendes, *“o critério de desempate não pode ser o mesmo a produzir o impasse”* (MS n. 24.509/DF, Relator o Ministro Sepúlveda Pertence, Plenário, DJe 26.3.2004).

No mesmo sentido, por exemplo, a Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4.462, de minha relatoria:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 78, § 1º, INCS. III, IV E V, DA LEI COMPLEMENTAR ESTADUAL N. 10/1996. PROMOÇÃO POR ANTIGUIDADE NA MAGISTRATURA TOCANTINENSE. INOBSERVÂNCIA DOS CRITÉRIOS ESTABELECIDOS NA LEI ORGÂNICA DA MAGISTRATURA NACIONAL – LOMAN. IMPOSSIBILIDADE DE RECONHECIMENTO DE TEMPO DE SERVIÇO PÚBLICO NO ESTADO OU DE TEMPO DE SERVIÇO PÚBLICO. CONTRARIEDADE AO ART. 93 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. VALIDADE DA ADOÇÃO DO CRITÉRIO DE IDADE PARA DESEMPATE: PRECEDENTE. CONFIRMAÇÃO DA MEDIDA CAUTELAR DEFERIDA PARCIALMENTE À UNANIMIDADE. AÇÃO DIRETA JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE PARA DECLARAR A INCONSTITUCIONALIDADE DO ART. 78, § 1º, INCS. III E IV, DA LEI COMPLEMENTAR TOCANTINENSE N. 10/1996” (Plenário, DJe 14.9.2016).

14. Na espécie, o *caput* do art. 8º do Regimento Interno da Assembleia Legislativa do Maranhão prevê que *“a eleição dos membros da Mesa far-se-á em votação por escrutínio secreto, exigida a maioria absoluta de votos em primeiro turno e maioria simples em segundo turno, presentes a maioria absoluta dos Deputados”*.

Nos termos dos incs. IV e VI do art. 8º do Regimento Interno da Assembleia Legislativa do Maranhão, quando no primeiro turno não for alcançada a maioria absoluta, será realizado segundo turno com os dois candidatos mais votados e, em caso de empate, será eleito o candidato mais idoso:

“Art. 8º A eleição dos membros da Mesa far-se-á em votação por escrutínio secreto, exigida a maioria absoluta de votos em primeiro turno e maioria simples em segundo turno, presentes a maioria absoluta dos Deputados, observadas as seguintes exigências e

formalidades: (...)

IV - eleição do candidato mais idoso, em caso de empate; (...)

VI - a realização de segundo turno, com os dois mais votados para cada cargo, quando no primeiro não for alcançada a maioria absoluta, no prazo de quinze minutos contados do encerramento da primeira votação”.

Pela ata da “Sessão Preparatória para Eleição da Mesa Diretora do 2º Biênio da 20ª Legislatura da Assembleia Legislativa do Estado do Maranhão do dia 13/11/2024 às 11h30” (e-doc. 7), verifica-se que, no primeiro turno, ocorreu empate entre dois candidatos, que obtiveram a mesma quantidade de votos. Em face do resultado, procedeu-se à votação no segundo turno e, persistindo o empate, foi declarada eleita a candidata com mais idade:

“Concluído o processo de votação, o Primeiro Secretário procedeu a apuração dos votos e a divulgação do resultado da eleição para Presidente da Mesa Diretora da Assembleia Legislativa do Maranhão, da seguinte forma: 21 votos para o Deputado Othelino Neto e 21 votos para a Deputada Iracema Vale. O Presidente informou que, conforme o art. 8º, do Regimento Interno, em caso de empate seria realizado segundo turno de votação, para tanto, a sessão foi suspensa para confecção de novo material de eleição. Retomados os trabalhos, o Presidente anunciou a votação, em segundo turno, seguindo o mesmo rito da votação anterior. Concluído o processo de votação, o Primeiro Secretário procedeu a apuração dos votos e a divulgação do resultado da eleição, em segundo turno, para Presidente da Mesa Diretora da Assembleia Legislativa do Maranhão, da seguinte forma: 21 votos para o Deputado Othelino Neto e 21 votos para a Deputada Iracema Vale. Permanecendo o empate e conforme o previsto no art. 8, inciso IV, do Regimento Interno, o Presidente Deputado Arnaldo Melo declarou que foi considerada eleita a Deputada Iracema Vale pelo critério de desempate do candidato mais idoso”.

15. De maneira semelhante, a Constituição da República admite a adoção do critério de desempate “o mais idoso”, nas eleições para Presidente da República, quando houver mais de um candidato com a mesma votação em segundo lugar:

“Art. 77. A eleição do Presidente e do Vice-Presidente da República realizar-se-á, simultaneamente, no primeiro domingo de outubro, em primeiro turno, e no último domingo de outubro, em

segundo turno, se houver, do ano anterior ao do término do mandato presidencial vigente. (...)

§ 5º Se, na hipótese dos parágrafos anteriores, remanescer, em segundo lugar, mais de um candidato com a mesma votação, qualificar-se-á o mais idoso”.

16. Em relação à alegação de desvio de finalidade e ofensa ao princípio da impessoalidade, o autor sustenta que *“a norma editada, a despeito de estabelecer um critério para o desempate na eleição para os cargos da Mesa Direta da AL/MA, verdadeiramente representava a edição de um critério que beneficiaria a própria autora da proposição”* (fl. 16, e-doc. 1).

Entretanto, tem-se plenamente demonstrado nos autos (e-docs. 21 e 65) que a norma questionada, relacionada ao critério de desempate, vigora no Regimento Interno da Assembleia Legislativa do Maranhão desde 1991, não havendo, neste ponto, inovação promovida pela Resolução Legislativa n. 449/2004.

Como ressaltado pelo Procurador-Geral da República, *“a norma regimental hostilizada encontra-se incorporada em seu Regimento Interno desde 1991 (...). A circunstância afasta as alegações de desvio de finalidade e afronta ao postulado da impessoalidade”* (fl. 15, e-doc. 95).

17. Na espécie, não há demonstração de que o inc. IV do art. 8º do Regimento Interno da Assembleia Legislativa do Maranhão contraria a Constituição da República, não se eivando de nódoa que a contamine

Pelo exposto, voto no sentido de converter a apreciação da medida cautelar em julgamento de mérito, rejeitar as preliminares de não conhecimento da ação e julgar improcedente a presente ação direta de inconstitucionalidade.