

PARECER N° , DE 2004

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre a Consulta do Presidente do Senado Federal, formulada por intermédio do OF. SF/1055/2002, a respeito do resultado da votação do segundo parecer desta Comissão, proferido em 24 de abril de 2002, sobre a Emenda nº 01, de 2002, de Plenário, apresentada, em turno suplementar, ao Projeto de Lei da Câmara nº 26, de 1999.

RELATOR: Senador **JEFFERSON PÉRES**

I – RELATÓRIO

Nesta Comissão a Consulta do Presidente desta Casa, formulada por intermédio do OF/SF nº 1.055, de 9 de outubro de 2002, em que Sua Excelência indaga sobre o sentido do resultado da votação do segundo parecer proferido por esta Comissão, em 24 de abril de 2002, sobre a Emenda nº 1, de 2002, de Plenário, apresentada, em turno suplementar, ao Projeto de Lei da Câmara nº 26, de 1999.

O Presidente manifesta “estranheza quanto ao fato de a deliberação da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (...) haver apresentado o seguinte resultado: 3 (três) votos favoráveis, 1 (um) pela rejeição e 9 (nove) abstenções”, não tendo votado o Presidente, em obediência ao disposto no art. 51 do Regimento Interno.

Salienta, ainda, que o Senado Federal necessita “adotar uma regra clara sobre a matéria, antes que ocorram resultados semelhantes”, aduzindo, em seguida, a solicitação de que a Consultoria Legislativa manifeste-se quanto aos seguintes questionamentos, a respeito de qual deve ser a melhor interpretação sobre o resultado da votação:

“1º) *aprovado* o relatório oferecido pelo nobre Senador **Sebastião Rocha**, que, com o *quorum* de votação de 13 (treze) de seus membros, alcançou apenas 3 (três) votos favoráveis, desconsiderados, portanto, o voto contrário e as abstenções?” ou

“2º) *rejeitado* o relatório em referência por não ter alcançado o voto da maioria simples, presente a maioria absoluta dos membros da Comissão, isto é, 7 (sete) votos favoráveis, contando as abstenções para efeito de “*quorum*”, conforme o estabelecido no § 2º do art. 288 do Regimento Interno?”

II – ANÁLISE

Inicialmente, faz-se mister esclarecer que a competência desta Comissão para opinar sobre a matéria encontra-se prevista no art. 101, inciso I, do Regimento Interno.

Quanto à questão de mérito, é preciso esclarecer, antes de qualquer coisa, que, em nível constitucional, ao elaborar as regras sobre o resultado das votações nas deliberações coletivas no âmbito do Congresso Nacional, optou o constituinte – com a redação que deu ao art. 47 da Constituição Federal – pelo critério da preponderância de votos pela maioria simples, na apuração dos resultados das deliberações legislativas no Congresso Nacional, salvo exceções expressas no próprio texto constitucional. Com efeito, assim dispõe o aludido dispositivo constitucional, que deu origem ao caput do art. 288 do Regimento Interno do Senado Federal e que fixa a regra geral das deliberações pelo critério da maioria simples, aplicável no caso em espécie:

Art. 47. Salvo disposição constitucional em contrário, as deliberações de cada Casa e de suas comissões serão tomadas por maioria dos votos, presente a maioria absoluta de seus membros.

Essa norma tem sido tradição nas diversas Cartas constitucionais brasileiras. A diferença é que a atual inovou ao impor a norma também às comissões.

As disposições constitucionais em contrário de que trata o art. 47 são os casos em que é exigida, mediante previsão constitucional expressa, maioria qualificada. Essa, por sua vez, admite várias possibilidades.

A título de ilustração, os casos de maioria qualificada previstos expressamente na Constituição são os de maioria absoluta de votos (número inteiro imediatamente superior à metade), maioria de 3/5 e maioria de 2/3. Há, ainda, um caso de “minoridade qualificada” ou “pseudo-majoridade” de 2/5 da composição de cada uma das Casas do Congresso Nacional exigidos para a aprovação da não-renovação de concessão ou permissão para o serviço de radiodifusão sonora e de sons e imagens (art. 223, § 2º, CF).

Com efeito, a teor do disposto no art. 47 em comento, seja nos casos de deliberações por maioria simples, maioria qualificada ou até mesmo nos casos de minoridade qualificada, será sempre necessária a presença de, pelo menos, a maioria dos membros de cada Casa, ou de cada comissão, como quorum necessário à realização válida das votações.

Visto, portanto, que a maioria qualificada será sempre calculada em função do número total dos membros da Casa Legislativa, e nunca em função do número de parlamentares presentes à sessão, resta-nos saber como deve ser calculada a maioria não qualificada, ou maioria simples, indagação esta objeto da consulta em apreço, como questão de fundo.

Diversas são as correntes de pensamento a respeito, no meio jurídico, que procuram esclarecer essa questão. Há duas principais e uma terceira menos conhecida, que ocupa posição intermediária às duas primeiras.

A primeira delas é a adotada por aqueles que defendem o ponto de vista de que as abstenções não devem ser consideradas na apuração do sentido da votação, mas exclusivamente para aferir-se o quorum da presença da maioria absoluta dos membros do colegiado a quem competir a deliberação, qual seja, o Plenário de cada uma das Casas do Congresso ou de suas comissões. Dessa forma, presente um número de membros igual ou superior à maioria absoluta e superando os votos “sim” o número de votos “não”, considerar-se-ia aprovada por maioria simples a matéria em votação, independente do número de abstenções. Adotando-se como exemplo o caso vertente, o relatório do Senador Sebastião Rocha estaria aprovado. Mediante essa hermenêutica, bastaria apenas um voto favorável para que a matéria fosse considerada aprovada, desde que não houvesse voto contrário e os demais

membros presentes se manifestassem pela abstenção. A correlação entre a preponderância de votos teria por base apenas os votos “sim” e os “não”.

Entre os que assim entendem, encontram-se Manoel Gonçalves Ferreira Filho (Comentários à Constituição Brasileira de 1988, Vol. 2, 1992, pág. 9), José Cretella Júnior (Comentários à Constituição de 1988 – Volume V, Forense Universitária, págs. 2.483 a 2.487) e Joaquim Castro Aguiar (Processo Legislativo Municipal, Rio de Janeiro, 1971, pág. 90).

Quanto à segunda corrente de interpretação a respeito do critério da apuração da maioria simples, há aqueles que, como Celso Ribeiro Bastos e Ives Gandra Martins, consideram aprovada uma matéria “mediante o atingimento de um número de votos dos presentes que equivalha ao primeiro número inteiro depois da metade” (Comentários à Constituição do Brasil, 4º Volume, tomo I, 1995, pág. 41). Depreende-se, pois, que as abstenções são consideradas na correlação entre a preponderância de votos. Com efeito, no universo de votantes da maioria eventual, o número de votos “sim” haveria que superar a soma de votos “não” acrescida das abstenções, para que uma matéria resultasse aprovada. Nesse sentido, seria considerado rejeitado o relatório do Senador Sebastião Rocha, uma vez que o número de votos “sim” (três) foi inferior à soma (igual a onze) do voto “não” (um) com as abstenções (nove). Além dos renomados constitucionalistas já citados, são também adeptos desse entendimento Alexandre de Moraes (Constituição do Brasil interpretada e legislação constitucional, 2002, pág. 990), Pinto Ferreira (Comentários à Constituição Brasileira – 2º Volume, 1990, pág. 502), Roberto Barcellos de Magalhães (Comentários à Constituição Federal de 1988 – 2º Volume, Ed. Líber Júris, pág. 9) e José Wilson Ferreira Sobrinho (Teoria do “Quorum”, Revista Trimestral de Direito Público, 6/1994, pág. 194).

No entanto, há quem, como Hely Lopes Meirelles, opine que, exigida a maioria simples em relação ao número dos que tomaram parte na votação, “enquanto não for atingida essa maioria, deverão ser repetidos os escrutínios entre os mais votados” (Direito Municipal Brasileiro, 1964, pág. 622).

Por derradeiro, há que ser mencionada a terceira hipótese hermenêutica do critério de apuração pela maioria simples. Segundo José Cretella Junior (Op. cit., loc .cit.), “o número aritmético que exprime a maioria é relativo, porque **traduz a oposição entre o número maior e o que lhe fica imediatamente abaixo, independentemente de qualquer outro**

número preexistente. Maioria simples (relativa ou ocasional) é (a) a que traduz a manifestação da vontade de mais da metade dos membros presentes à reunião, ou seja, a metade mais um dos presentes (10 a 9, em 19 votantes; 11 a 9 em 20 votantes), **ou então, (b) a que traduz o maior resultado aritmético da votação, dentre os presentes que participaram do escrutínio, quando ocorra abstenção, ou dispersão de votos, em vários sentidos (6 votos num sentido contra 5, 4, 2 e 1, dados em outros sentidos)**”(grifamos)

Registre-se que o referido autor aparentemente assume duas posições. Primeiro entende que bastaria apenas um voto para a aprovação de uma matéria – somente naqueles casos em que não haja dispersão de votos entre mais de duas opções. Depois afirma que, ocorrendo abstenção ou dispersão de votos em mais de dois sentidos, ele posiciona-se pela idéia de que deve ser considerada aprovada, por maioria simples, aquele sentido de voto que tiver obtido o resultado aritmético maior em relação ao número que lhe fica logo abaixo, desconsiderando-se a soma das demais opções ou sentidos, independentemente de os votos preponderantes terem atingido o número inteiro imediatamente subsequente à metade dos presentes. Em outras palavras, aprovada seria a porção mais destacada dentre todas aquelas isoladamente consideradas.

Exemplificando: num universo de treze votantes, a aprovação de uma matéria não dependeria que os votos “sim” superassem a soma dos votos “não” mais as abstenções, atingindo o número inteiro imediatamente subsequente à metade dos presentes, que seria de sete votos. Tampouco considerar-se-ia aprovada uma matéria que obtivesse o voto favorável de apenas três votantes, contra um único voto “não” e nove abstenções, como no caso em análise, pois os votos “sim” deixariam de ser a maior porção, em face da existência do número de abstenções que, no total de nove, superaria aritmeticamente o número de “sim”, igual a três.

A razão de considerarmos intermediária essa posição é atribuída ao fato de que ela não vai a ponto de admitir a aprovação de uma matéria com apenas um voto “sim” – como na primeira corrente –, mas, por outro lado, não necessita da maioria dos votos dos presentes para a aprovação de uma matéria – como na segunda.

A análise dessas três posições nos leva a crer que qualquer uma das regras poderia ser adotada como critério de apuração da maioria simples nas deliberações do Congresso Nacional. No entanto, há que se convencionar

a adoção de apenas uma delas como regra do jogo para o funcionamento a contento dos trabalhos legislativos.

Nesse aspecto, deve ser ponderado que, em relação à primeira das posições demonstradas, a definição de maioria simples, naqueles termos, teria o inconveniente de ficarem as decisões vulneráveis a questionamentos quanto à legitimidade do procedimento, em face de se ter como aprovada uma determinada matéria, em tese, pela lógica absurda da “maioria” de apenas um único voto “sim”.

Quanto à terceira posição – da maioria aritmética apurada em face do maior número em relação ao que lhe fica logo abaixo –, há também inconveniência na sua adoção, tendo em vista o fato de que haveria casos em que o número de abstenções alcançaria a maior proporção que os votos “sim” e também maior proporção que os votos “não”, isoladamente considerados, podendo ocasionar a necessidade de nova votação, com possibilidade de impasse. Em outro aspecto, não se poderia dizer que a maioria, propriamente dita, teria sido atingida.

Há que se considerar, por esse motivo, que em muitos casos a votação poderia da mesma forma ser questionada em termos da sua legitimidade, embora em menor escala que na hipótese anterior, relativa à primeira corrente, uma vez que haveria a possibilidade de que uma matéria fosse aprovada mesmo em face de não terem os votos “sim” alcançado maioria, em cotejo com a soma dos votos “não” e das abstenções. Seria o caso em que, por exemplo, dentre treze votantes, considerando-se, portanto, a maioria relativa de sete, com apenas cinco votos “sim” – ou seja, menos da metade do total dos votantes –, quatro “não” e igual número de abstenções, fosse uma matéria tida por aprovada.

Dessa forma consideramos a segunda corrente a que melhor solução apresenta como regra para a fixação do critério da apuração da maioria simples, pois, exigindo-se um número de votos favoráveis superior à soma dos votos “não” e das abstenções, ficaria o seu resultado inatacável em relação a sua legitimidade. Em outro aspecto, se o número de votos favoráveis não atingisse essa grandeza matemática requerida para a sua aprovação, ter-se-ia que ela foi rejeitada. Dessa forma evitar-se-ia a possibilidade do impasse da repetição indefinida de escrutínios.

Há, nesse sentido, expressivos paradigmas na Constituição Federal e no próprio Regimento Interno do Senado Federal, em que, não

atingido o patamar estabelecido como critério para a sua aprovação, a proposição legislativa é tida como rejeitada. É o que ocorre, por exemplo, nas votações de proposta de emenda à Constituição, quando não atinge o patamar de 3/5 dos votos favoráveis da composição de cada Casa (arts. 60, § 2º, CF; e 288, II, do RISF) ou, em outro exemplo, quando, nos projetos de lei complementar, não for atingido o voto favorável da maioria absoluta da composição da Casa (arts. 69, da CF; e 288, III, “a”, do RISF).

III – VOTO

Diante do exposto, concluímos que deva ser considerado rejeitado o relatório do Senador Sebastião Rocha, por não ter o número de votos “sim” atingido a maioria simples dos votantes, ou seja, sete, num universo de treze, consideradas, além dos votos “não”, as abstenções para a apuração do resultado e não somente para efeito de quorum.

Sala da Comissão, 16 de junho de 2004.

, Presidente

, Relator