

PARECER Nº , DE 2019

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre a Proposta de Emenda à Constituição nº 1, de 2019, primeira signatária a Senadora Rose de Freitas, que *acrescenta o art. 57 o §4º-A para dispor sobre o voto aberto na eleição das mesas no congresso*.

Relatora: Senadora **SELMA ARRUDA**

I – RELATÓRIO

Vem à análise desta Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), para os fins do art. 356 do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 1, de 2019. Tendo como primeira signatária a Senadora Rose de Freitas, a proposição visa a acrescentar ao art. 57 da Constituição Federal (CF) um § 4º-A, com a seguinte redação: “As eleições das mesas no congresso nacional serão realizadas mediante sessão pública e voto aberto”.

Apresentada em 7 de fevereiro deste ano, a PEC tem, logicamente, como pano de fundo, entre outros fatos, as diversas questões de ordem levantadas durante a segunda reunião preparatória do Senado Federal, quando se discutiu sobre a revogação ou não do *caput* do art. 60 do RISF (que prevê a eleição da Mesa pelo voto secreto), em face das alterações trazidas pela Emenda Constitucional (EC) nº 76, de 2013. Na oportunidade, o Plenário aprovou, em grau de recurso, por 50 votos a 2, a decisão da presidência na questão de ordem, para que a votação se desse pelo voto aberto, entendendo que o art. 60 do RISF estaria, nesse ponto, tacitamente revogado. Ao cabo, no entanto, a eleição terminou mesmo por ocorrer mediante o processo de votação secreta, em respeito à liminar proferida pelo



Presidente do Supremo Tribunal Federal, Ministro Dias Toffoli, no âmbito da Suspensão de Segurança (SS) 5272/DF.

Nos dizeres da PEC ora em análise, todas as eleições para a Mesa das Casas Legislativas do Congresso Nacional (Câmara dos Deputados e Senado Federal) – e, por extensão, também das Assembleias Legislativas Estaduais, das Câmaras Municipais e da Câmara Legislativa do Distrito Federal – passarão a ser realizadas mediante voto aberto.

Foram apresentadas quatro emendas, todas de autoria do Senador Marcos Rogério.

II – ANÁLISE

Cabe a esta CCJ, nos termos regimentais, opinar sobre a admissibilidade (constitucionalidade, regimentalidade, juridicidade e técnica legislativa) e sobre o mérito da PEC.

Em relação à admissibilidade, não se verifica problema algum que impeça a aprovação da PEC.

Quanto à constitucionalidade formal, verifica-se que a proposição foi subscrita por 29 Senadoras e Senadores, perfazendo a exigência do inciso I do art. 60 da CF. Demais disso, não estamos mais na vigência de intervenção federal, muito menos de estado de defesa ou de estado de sítio; logo, não incide qualquer das limitações circunstanciais ao poder constituinte derivado reformador, a que se refere o § 1º do mesmo art. 60.

Em relação à constitucionalidade material, como se trata de PEC, a única hipótese de que a proposição pudesse ser considerada inconstitucional seria por violação a alguma das cláusulas pétreas (CF, art. 60, § 4º, I a IV), o que não ocorre. Com efeito, há quem sustente que o art. 14, *caput*, da CF, ao prever o voto secreto (considerado cláusula pétrea pelo inciso II do § 4º do art. 60) seria aplicável também às eleições no âmbito das Casas Legislativas. No entanto, o dispositivo que assegura o voto secreto visa a proteger o *cidadão eleitor*, não os eleitos; aplica-se apenas às eleições



em que participa o corpo eleitoral, não àquelas eleições internas do próprio corpo de eleitos – que, de mais a mais, devem satisfação justamente aos eleitores, sobre as posições que tomarem. Em outras palavras: o voto secreto nasceu para proteger o eleitor contra pressões indevidas, não para sonegar aos eleitos a prestação de contas das posições tomadas. Tanto assim que o *caput* do art. 14 refere-se ao carácter secreto do voto ao tratar do exercício da “soberania popular”. Ademais, se assim fosse, o voto na eleição para todas as Mesas de todas as Casas Legislativas do Brasil *precisaria* ser secreto, não podendo tal regra ser abolida sequer por EC, por se tratar de cláusula pétrea, o que nos parece uma leitura exageradamente ampla tanto do *caput* do art. 14 da CF quanto da própria extensão das cláusulas pétreas.

No aspecto da regimentalidade, nada há que se opor à PEC, que seguiu, até aqui, a tramitação especial prevista nos arts. 354 e seguintes do RISF.

Em relação à juridicidade, poder-se-ia argumentar que a PEC careceria de potencial inovador da ordem jurídica, isso porque, segundo pelo menos 50 Senadores que votaram o recurso na questão de ordem na segunda reunião preparatória desta sessão legislativa, a própria EC nº 76, de 2013, já teria revogado tacitamente todos os dispositivos regimentais que preveem votação secreta na eleição da Mesa. Acontece que essa interpretação terminou não sendo encampada pela Câmara dos Deputados, nem pelo STF, de modo que, sim, a PEC nº 1, de 2019, tem potencial de inovar a ordem jurídica, a fim de positivar (e pacificar) o entendimento do tema.

Finalmente, em relação à técnica legislativa, há pequenos reparos a fazer – e que podem ser facilmente sanados mediante a apresentação de emenda de redação. Primeiramente, faz-se necessário conjugar os verbos do comando normativo no presente do indicativo, e não no futuro do presente. Isso porque, conforme as mais modernas diretrizes de técnica legislativa, deve-se legislar sempre no tempo presente – tempo em que a norma estará em vigor (cf. David Duarte *et al.* **Legística: Perspectivas sobre a concepção e redacção de actos normativos**. Coimbra: Almedina, 2002, p. 143). Por outro lado, nos termos da alínea *d* do inciso III do art. 12 da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, só se veda a renumeração (com a utilização das letras maiúsculas “A”, “B”, etc.) em



relação aos artigos e unidades a ele superiores; logo, no caso de inserção de parágrafo (como é o caso da PEC), é mais recomendável inserir o dispositivo como § 9º do art. 57, em vez de redigi-lo como um “§ 4º-A”.

Passamos, agora, à análise do mérito. Nesse aspecto, parece-nos inevitável tecer elogios ao conteúdo da PEC.

Na CF, o exercício do poder é sempre regido pelo princípio da publicidade (expressamente aplicável à Administração Pública, por força do caput do art. 37, mas extensível a todos os Poderes do Estado, por implicitude), a não ser nas hipóteses em que essa diretriz é expressamente afastada pelo próprio texto da CF.

Com efeito, todas as vezes que a CF deseja impor o voto secreto, assim o faz expressamente, a saber:

a) na aprovação de escolha de autoridades pelo Senado (CF, art. 52, III);

b) na aprovação de escolha de chefes de missão diplomática permanente pelo Senado (CF, art. 52, IV) (mas, desta vez, após arguição também secreta);

c) na aprovação da destituição do Procurador-Geral da República (antes do término do mandato) pelo Senado (CF, art. 52, IX);

d) na escolha de Ministros do Tribunal Superior Eleitoral (CF, art. 119, I) e de juízes dos Tribunais Regionais Eleitorais (CF, art. 120, § 1º, I);

e) na escolha, pelo Conselho Nacional do Ministério Público, do seu Corregedor-Nacional (CF, art. 130-A, § 3º).

Mesmo assim, como já referido, há quem sustente que, no silêncio da CF, poderiam os Regimentos Internos das Casas estabelecer o voto secreto, inclusive para eleição da Mesa. A PEC nº 1, de 2019, vem a



por fim, de uma vez por todas, a esse entendimento, ao positivar, de forma inequívoca, o voto aberto para a eleição da Mesa das Casas Legislativas.

Como se não bastassem essas questões jurídicas, há todo um contexto social que, de acordo com as lições de Rudolf Smend e Friederich Müller, não pode ser desconsiderado na interpretação da CF. A sociedade brasileira clama – e esse clamor ficou ainda mais nítido nas últimas eleições – por mais transparência nas deliberações dos Poderes Públicos, em geral, e desta Casa, em particular. Tal fato é, sem dúvida, o maior e melhor argumento em prol da aprovação da PEC nº 1, de 2019.

Por fim, a Constituição Federal determina que todos os Poderes devem, obrigatoriamente, obedecer ao princípio da publicidade previsto no caput do art. 37. No Mandado de Segurança 36.169-DF, o Ministro Marco Aurélio fez questão de frisar a necessidade de o Senado Federal respeitar o princípio da publicidade em todas as suas votações:

“Constitui fator de legitimação das decisões governamentais, indissociável da diretriz que consagra a prática republicana do poder, o permanente exercício da transparência. Inexiste órgão – menos ainda composto por mandatários eleitos – que escape à claridade imposta pela Lei Maior e ao crivo da ampla e nítida fiscalização social, prerrogativa inafastável da cidadania. A exigência da atuação em público tem irreduzível relevo porque a **publicidade** é, por si mesma, forma de controle”

O Senador Marcos Rogério apresentou as seguintes emendas:

Emenda nº 01, propõe que as eleições das mesas das Assembleias Estaduais sejam realizadas mediante sessão pública e voto aberto.

Emenda nº 2, propõe que as eleições das mesas das Câmaras Municipais sejam realizadas mediante sessão pública e voto aberto.

Emenda nº 3, propõe que a eleição para o Tribunal de Contas da União seja realizada mediante sessão pública e voto aberto.



Emenda nº 4, propõe que as eleições dos órgãos diretivos dos órgãos do Poder Judiciário previstos no art. 92 são realizadas mediante sessão pública e voto aberto.

As emendas são pertinentes e devem ser acolhidas, seguindo os princípios de publicidade e transparência que servem como modelo para toda administração pública. É importante salientar que solicitei estudo para a Consultoria do Senado Federal quanto às Emendas nº1 e nº2, pois poderia haver dúvidas sobre a reprodução obrigatória ou automática da regra para as eleições das Mesas do Legislativo nos demais níveis da federação. Em resposta a Consultoria, por intermédio do STC nº 2019-06682, afirmou que não haveria ofensa aos referidos ditames constitucionais, salientando que “parece-nos que a opção do constituinte reformador pelo voto aberto na eleição das Mesas das câmaras legislativas pode constituir princípio estruturante de organização aplicável a todas as esferas da federação. (...) E não nos parece, enfim, que a previsão de voto aberto para eleição das Mesas das Casas legislativas represente ameaça ao núcleo essencial da forma federativa de Estado, o que ensejaria ofensa à cláusula pétrea disposta no art. 60, § 4º, I, da Constituição Federal.”

III – VOTO

Em face do exposto, opinamos pela **constitucionalidade, juridicidade, regimentalidade e boa técnica legislativa da PEC nº 1, de 2019**, e, no **mérito**, votamos por sua **aprovação** e das quatro emendas apresentadas, bem como da seguinte emenda de redação:

EMENDA Nº – CCJ (DE REDAÇÃO)

Renuncie-se o § 4º-A, a ser inserido no art. 57 da Constituição Federal, na forma do art. 1º da PEC nº 1, de 2019, como § 9º, dando-se-lhe a seguinte redação:

“Art. 57.

.....



§ 9º As eleições das Mesas no Congresso Nacional são realizadas mediante sessão pública e voto aberto.” (NR)

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relatora



SF/19034.29570-69