

**SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador DEMÓSTENES TORRES**

PARECER N° , DE 2008

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre a Proposta de Emenda à Constituição nº 11, de 2003, que altera a Constituição Federal para disciplinar a candidatura do suplente de Senador e a eleição para o Senado Federal em caso de vacância, e as Propostas de Emenda à Constituição nºs 8 e 42, de 2004, e nºs 1, 12, 18 e 55, de 2007, apensadas à primeira.

RELATOR: Senador DEMÓSTENES TORRES

I – RELATÓRIO

Vem à análise desta Comissão a Proposta de Emenda à Constituição nº 11, de 2003, cujo primeiro signatário é o ilustre Senador Sibá Machado. A proposição tem por objetivo vedar a eleição de suplente de Senador que seja cônjuge, parente consangüíneo ou afim, até o segundo grau ou por adoção, do titular. Determina, ainda, que o suplente exerça o mandato vago somente até que novo titular seja eleito, preferivelmente no pleito mais próximo, ou no subsequente, caso a vaga surja a menos de sessenta dias das eleições.

Em virtude da aprovação do Requerimento nº 978, de 2007, essa proposição tramita em conjunto com outras seis que também abordam a suplência e a sucessão de Senadores. São elas:

- i) a Proposta de Emenda à Constituição nº 8, de 2004, cujo primeiro signatário é o Senador Jefferson Peres, que também determina eleição de novo titular em caso de vacância, exceto na hipótese de surgimento da vaga nos últimos trinta meses de mandato, para a qual determina a efetivação do suplente;
- ii) a Proposta de Emenda à Constituição nº 42, de 2004, cujo primeiro signatário é o Senador Valdir Raupp, que institui, para a eleição de Senador, a apresentação de listas de três candidatos por partido concorrente, sendo eleito como titular o candidato mais votado da lista cujos candidatos recebam o maior número de votos, e como suplentes, pela ordem decrescente de votação, os outros candidatos da mesma lista;
- iii) a Proposta de Emenda à Constituição nº 1, de 2007, cujo primeiro signatário é o Senador Valter Pereira, que veda a convocação de suplente no recesso do Poder Legislativo;
- iv) a Proposta de Emenda à Constituição nº 12, de 2007, cujo primeiro signatário é o Senador Expedito Júnior, que veda a convocação de suplente para exercício do cargo por prazo inferior a cento e vinte dias nas hipóteses de vacância e afastamento do titular;
- v) a Proposta de Emenda à Constituição nº 18, de 2007, cujo primeiro signatário é o Senador Tião Viana, que possibilita ao eleitor escolher um entre os dois candidatos a suplente registrados com o candidato a titular, prevê a eleição de novo titular caso a vacância ocorra a mais de quatro meses do fim do mandato e limita a convocação de suplente às hipóteses de investidura do titular em outra função ou de licença por períodos superiores a cento e vinte dias;
- vi) a Proposta de Emenda à Constituição nº 55, de 2007, cujo primeiro signatário é o Senador Eduardo Suplicy, que institui a eleição direta

de dois suplentes para cada Senador, podendo os partidos apresentar até três candidatos para essas duas vagas.

Verifica-se que os temas trazidos conjuntamente ao exame desta Comissão giram em torno da proibição do nepotismo, da eleição de novo Senador em caso de vacância, da eleição direta dos suplentes e de limitações à convocação de suplentes. Registro que não foram apresentadas emendas a quaisquer dessas proposições.

Os argumentos com os quais as proposições em comento são justificadas remetem ao problema da falta de transparência na escolha de suplentes, ou sua convocação para exercício do mandato por períodos curtos, tais como o recesso parlamentar, quando é impossível exercer plenamente a função legislativa.

As propostas foram oferecidas, nesta Comissão, dez emendas e uma subemenda à emenda nº 05.

A número 01, de autoria do Senador Antonio Carlos Valadares, busca alterar apenas o § 3º, do art. 46, estabelecendo que “cada senador será eleito com dois suplentes do mesmo partido, vedada eleição de suplente que seja cônjuge, parente consangüíneo ou afim, até o segundo grau ou por adoção do titular.” Repete o texto que a PEC 11, de 2003, quer dar ao mesmo dispositivo, acrescendo apenas a expressão “do mesmo partido”.

O Senador Marconi Perillo apresentou as emendas nºs 02, 04, 07 e 09, todas objetivando alterar meu substitutivo da primeira versão do relatório que apresentei, excluindo a proibição de o senador “candidatar-se a cargo eletivo, salvo nas eleições imediatamente anteriores ao fim de seus mandatos.” A nº 04 difere da nº 02 basicamente para estabelecer que os suplentes serão os candidatos mais votados entre os não eleitos, em ordem decrescente de votação, do partido ou coligação do titular. A nº 07 é semelhante a nº 02, com pequena alteração redacional. A nº 09 estabelece ser o suplente o deputado federal mais votado, do mesmo partido ou coligação do respectivo Estado.

Na emenda nº 03 o Senador Adelmir Santana apresenta várias sugestões e, em suma, exclui a figura do suplente; prevê que em caso de vaga, assumirá o mandato temporariamente o Presidente da Assembléia Legislativa do respectivo ente federado e o cargo será definitivamente preenchido no pleito eleitoral subsequente.

A emenda nº 05, do Senador Tasso Jereissati, estabelece que o suplente será “o deputado do seu partido mais votado no respectivo” ente federativo, que exercerá o mandato até o final da legislatura em que se der a vacância e se esta ocorrer no primeiro período do mandato do senador, o novo titular será eleito na próxima eleição geral para completar o mandato.

As emendas nºs 06 e 10 foram apresentadas pelo Senador Jarbas Vasconcelos. A nº 06 quer dar ao § 3º, do art. 46 redação bastante parecida com o da PEC 11, de 2003 e com a citada emenda nº 01. Proíbe o nepotismo na chapa e prevê a eleição de apenas um suplente. A nº 10 prevê que o suplente será o deputado federal mais votado do partido do titular, que exercerá o mandado até que seja convocado pleito eleitoral específico para suprir a vaga e que o parlamentar somente poderá assumir cargos no Poder Executivo uma única vez durante o mandato.

O Senador Valter Pereira pretende, com a emenda nº 08, que os candidatos a suplente também sejam votados sendo ordem de suplência estabelecida pelo número de votos.

A subemenda à emenda nº 05, de autoria do Senador Eduardo Azeredo estabelece que “inexistindo o suplente na forma do § 3º, será convocado o Presidente da Assembléia Legislativa Estadual, no respectivo Estado ou Distrito Federal”.

Com o impasse criado na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania diante de tantas propostas diferentes apresentadas, o senhor Presidente, Senador Marco Maciel, abriu a possibilidade de se construir um

texto que representasse a vontade da maioria dos senhores senadores. E o acordo foi possível.

II – ANÁLISE

Todas as proposições ora examinadas atendem aos requisitos constitucionais de iniciativa e forma, não incidindo, outrossim, em vedações materiais ao poder de emenda. Os dispositivos regimentais que orientam sua elaboração e tramitação foram igualmente observados.

Consoante o critério da juridicidade, ressalvo que certos dispositivos veiculados em algumas dessas proposições encontrariam contexto normativo mais próprio em outros diplomas legais que não a Constituição da República. Especificamente, considero que a vedação ao nepotismo pode ser acolhida na Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990, e que os dispositivos que estabelecem limitações à convocação de suplentes por curtos períodos podem ser acolhidos mediante alteração das normas regimentais do próprio Poder Legislativo.

Resta analisar, portanto, os temas que constituem o núcleo de mérito das proposições que tratam de suplência e sucessão de senadores: a escolha de suplentes e a eleição de novo senador em caso de vacância.

A maneira como os suplentes atualmente são escolhidos vulnera o princípio da representação, pois poucos suplentes são realmente conhecidos pelo eleitorado, que invariavelmente faz sua escolha soberana levando em conta apenas o titular. Temos numerosos exemplos de suplentes que, justiça seja feita, honram a função desempenhada, o País e o Senado Federal, mas é inofismável que os suplentes não são tão expostos ao sufrágio popular quanto os titulares. Um reflexo dessa realidade é notado no próprio Código Eleitoral, cujo art. 202, em seu § 2º, dispõe que o suplente é considerado eleito em virtude da eleição do Senador com o qual tenha se candidatado e cujo art. 178 esclarece que o voto dado a candidato a Senador é entendido como dado também aos respectivos suplentes – o Senador é eleito, mas o suplente é apenas considerado como se o fosse.

Não considero que haja ilegitimidade na forma como os suplentes atualmente são escolhidos, mas é evidente que carecemos de uma solução que tenha mais amparo na vontade do eleitor. Nada mais natural, portanto, que dar precedência à vontade do eleitor sobre a conveniência da escolha dos suplentes.

Nesse sentido, ponderei em meu primeiro relatório que a eleição do suplente com o titular poderia ser revista e que o Senador seria sucedido ou substituído pelo segundo candidato mais votado na eleição. Como o eleitor toma sua decisão ponderando apenas os candidatos titulares, raramente conhecendo os suplentes, nada mais natural do que reconhecer que o próprio resultado das urnas já expressa a ordem de preferência do eleitorado.

Ponderei ainda que sequer estariamos discutindo a suplênciam não fosse tão corriqueira a migração de Senadores para outras funções. É sabido que o Poder Executivo exerce uma atração fortíssima, mas entendi naquela ocasião que o compromisso assumido perante o eleitorado deveria ter precedência sobre a conveniência política, pois o mandato outorgado pelo povo soberano não poderia ser desertado com displicência. Assim, seriam cabíveis a adoção de medidas que capazes de evitar a promiscuidade entre o Executivo e o Legislativo. Sugerir, em face desse problema, que os parlamentares fossem proibidos tanto de assumir cargos no Poder Executivo como também de se candidatar a cargos eletivos até o final de seus mandatos, a menos que renunciassem a eles. Essa proibição, que hoje podemos identificar nos Estados Unidos da América, tem precedente em nosso próprio país, na Constituição de 1891.

Combinadas, essas medidas trariam soluções inegavelmente mais respaldadas no princípio democrático para o problema da suplênciam ou sucessão de Senadores, bem como reforçariam a separação de poderes contra o nocivo viés executivista que esvazia o Parlamento. Atenderiam melhor às razões que justificam as proposições ora examinadas e contemplariam, como exposto, princípios que constituem pilares de nosso sistema político.

O debate democrático fez sucumbir o substitutivo que apresentei.

Como já disse, após intensas discussões sobre a matéria na

Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, foi possível a construção de um texto que, se não agradou a todos, pelo menos contemplou o pensamento da maioria dos senhores Senadores e Senadoras.

Pelo acordo, cada Senador será eleito com um suplente vedada a eleição de quem seja cônjuge, parente consangüíneo ou afim, até o segundo grau ou por adoção do titular e, ocorrendo vaga, será convocado o suplente para exercer o mandato até a eleição geral ou municipal mais próxima. Ainda, permanecem inalteradas, em relação aos atuais detentores de mandatos e seus suplentes, as normas constitucionais em vigor.

Em decorrência do acordo feito, reconhecendo a importante contribuição dada por cada Senador e Senadora, deixo de analisar individualmente cada emenda para rejeitar, simbolicamente, todas elas e tomo a liberdade de apresentar, como meu, um novo substitutivo que expressa a vontade da maioria.

III – VOTO

Em face do exposto, concluo pela rejeição das Propostas de Emenda à Constituição nºs 8 e 42, de 2004, e nºs 1, 12, 18 e 55, de 2007 e das emendas nºs 01 a 10 e pela apresentação de substitutivo à Proposta de Emenda à Constituição nº 11, de 2003, nos seguintes termos:

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 11 (SUBSTITUTIVO), DE 2003

Altera os arts. 46 e 56 da Constituição Federal para reduzir o número de suplentes de senador, vedar a eleição de suplente que seja cônjuge, parente consangüíneo ou afim, até o segundo grau ou por adoção do titular, e dá outras providências.

As mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do § 3º do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte emenda ao texto constitucional:

Art. 1º O § 3º do art. 46, da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

“**Art. 46.**

.....
§ 3º Cada senador será eleito com um suplente, vedada a eleição de suplente que seja cônjuge, parente consangüíneo ou afim, até o segundo grau ou por adoção do titular. (NR)”

Art. 2º Acrescente-se o parágrafo 1ºA ao art. 56 da Constituição Federal, com a seguinte redação:

Art. 56.

§ 1º A. Ocorrendo vaga de senador será convocado o suplente para exercer o mandato até a eleição geral ou municipal mais próxima.”

Art. 3º Permanecem inalteradas, em relação aos atuais detentores de mandatos e seus suplentes, as normas constitucionais em vigor.

Art. 4º Esta Emenda entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, 09 de abril de 2008.

Senador MARCO MACIEL, Presidente

Senador DEMÓSTENES TORRES,
Relator