



SENADO FEDERAL

PARECER Nº 665, DE 2013

Em PLENÁRIO, sobre a Proposta de Emenda à Constituição nº 37, de 2011, cujo primeiro signatário é o Senador José Sarney, que altera os arts. 46 e 56 da Constituição Federal para reduzir de dois para um o número de Suplentes de Senador; vedar a eleição de suplente que seja cônjuge, parente consanguíneo ou afim, até o segundo grau ou por adoção do titular e dá outras providências, e das Propostas de Emenda à Constituição nº 11, de 2003, e nºs, 1, 12, 18 e 55, de 2007.

RELATOR: Senador **LUIZ HENRIQUE**

I – RELATÓRIO

Vem à deliberação deste Plenário, a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 37, de 2011, tendo como primeiro signatário o Senador José Sarney, e por força de Requerimento proposto pelo autor da matéria para tramitação conjunta, a PEC nº 55, de 2007, cujo primeiro signatário é o Senador Eduardo Suplicy, tendo apensadas as PECs nºs 11, de 2003; 1, 12 e 18 de 2007, todas versando sobre alterações em face de suplentes de Senador.

A PEC nº 37, de 2011, em resumo, estabelece: i) a redução do número de suplentes de Senador para um; ii) a proibição da eleição de suplente que seja cônjuge ou parente consanguíneo ou afim do titular, até o segundo grau ou por adoção; iii) mantém a convocação do suplente em caso de afastamento temporário ou definitivo do titular, mas na hipótese de vaga determina a realização de nova eleição, na seguinte conformidade: a) se a vaga ocorrer até cento e vinte dias das próximas eleições gerais, sejam municipais ou federais e estaduais, o novo Senador será eleito em pleito simultâneo a essas eleições; b) se a vaga ocorrer dentro de cento e vinte dias das próximas eleições gerais, sejam municipais ou federais e estaduais,

o novo Senador será eleito em pleito simultâneo às eleições gerais subsequentes; c) o suplente exercerá o cargo somente até a posse do Senador eleito para a conclusão do mandato do antecessor; d) o Senador eleito assumirá o cargo no dia 1º de fevereiro do ano seguinte ao de sua eleição e concluirá o mandato do antecessor, ou seja, do Senador afastado definitivamente.

Além disso, o art. 2º da PEC 37, de 2011, afasta a aplicação das referidas medidas aos mandatos em curso, quais sejam, os mandatos dos Senadores e suplentes eleitos em 2006 e em 2010.

Registram os ilustres autores, entre os quais os membros da Comissão da Reforma Política instituída pelo Presidente José Sarney, que a proposta pretende aperfeiçoar as normas aplicáveis à suplência de Senador e ampliar a legitimidade do Senado Federal perante o eleitorado e a sociedade brasileira.

A PEC nº 37, de 2011, foi aprovada pela Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, 1º de junho de 2011, com duas emendas aprovadas e posteriormente enviada a Plenário para inclusão em Ordem do Dia, tendo recebido as Emendas de Plenário nºs 3 e 4.

A Emenda de Plenário nº 3, que tem por primeiro signatário o Senador Wilson Santiago, altera o § 3º do art. 46 da Constituição Federal, na redação dada pelo art. 1º da PEC, para restabelecer a eleição de cada Senador com dois suplentes e determinar que os suplentes serão aqueles que obtiverem maior número de votos válidos após a definição dos senadores eleitos em sua ordem.

Na Justificação, os autores sustentam a necessidade de uma segunda suplência, tendo em vista que muitos são os casos de senadores convidados para exercer cargo no Executivo logo no início do mandato. Assim, a eventual vacância do único suplente que houvesse assumido a titularidade do cargo demandaria nova eleição e causaria muito dispêndio aos cofres públicos.

Acrescentam que o preenchimento da vaga pelo candidato não eleito com o maior número de votos válidos é um critério justo, uma vez que o povo verá, em caso de substituição, alçar ao cargo de Senador um candidato que obteve também o seu voto.

Por seu turno, a Emenda de Plenário nº 4, cujo primeiro signatário é o Senador Romero Jucá, altera o § 4º do art. 56 da Constituição Federal, na forma dada pelo art. 1º da PEC, para prever que em caso de vacância decorrente de homicídio do titular, não haverá eleição, devendo ser convocado o suplente para exercer o mandato pelo período remanescente.

Na Justificação, os autores argumentam que a medida pretende por fim à vulnerabilidade que os Senadores eleitos eventualmente possam sofrer com a implantação das normas previstas na PEC nº 37, de 2011. Por essa razão, prevêem que em caso de homicídio do titular, não serão convocadas eleições, devendo o cargo ser ocupado pelo suplente, seu aliado político.

Em data de 07/03/12, a Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania aprovou meu Relatório contrário às Emendas de Plenário nºs 3 e 4, voltando a matéria para inclusão na ordem do dia.

A PEC nº 55, de 2007, pretende alterar o § 3º, com a inclusão do inciso I, ao art. 46 da Constituição de 1988, para prever que cada Senador será eleito com dois suplentes, também eleitos de forma direta, nos termos da Lei, e alterar o inciso I, neste § 3º, do art. 46 da Constituição Federal para dispor que: cada partido ou coligação partidária poderá apresentar até três candidatos a suplente de senador.

Em virtude da aprovação de Requerimentos neste Plenário, essa proposição tramita em conjunto com as PECs nºs 11, de 2003; 1, 12 e 18, de 2007, que também abordam a suplência e a sucessão de Senadores. São elas:

i) a PEC 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 consanguíneo 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;

ii) a PEC nº 1, de 2007, cujo primeiro signatário é o Senador Valter Pereira, que veda a convocação de suplente no recesso do Poder Legislativo;

iii) a PEC 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; e

iv) a PEC 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.

Verifica-se que os temas trazidos conjuntamente ao exame deste Plenário 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.

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.

Na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, nenhuma das propostas recebeu emendas, com exceção da PEC nº 11 de 2003, à qual foram oferecidas dez emendas e uma subemenda à emenda nº 05:

A nº 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 consanguíneo ou afim, até o segundo grau ou por adoção do titular.” Repete o texto que a PEC nº 11, de 2003, quer dar ao mesmo dispositivo, acrescentando apenas a expressão “do mesmo partido”.

O Senador Marconi Perillo apresentou as emendas nºs 02, 04, 07 e 09, todas objetivando alterar o Substitutivo da primeira versão do Relatório apresentado pelo então relator da matéria na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, 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 nº 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 mandato 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 a 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 então senhor Presidente daquela Comissão, Senador Marco Maciel, abriu a

possibilidade de se construir um texto que representasse a vontade da maioria dos senhores Senadores, quando da apreciação da PEC nº 11, de 2003, e o acordo restou possível à época, na forma de uma Emenda Substitutiva apresentada pelo então relator da matéria.

Em data de 09/04/2008, a Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania aprovou o Relatório do Senador Demóstenes Torres, que passou a constituir Parecer da CCJ, favorável à PEC nº 11, de 2003, nos termos da Emenda nº 1 – CCJ (Substitutivo), pela rejeição das PECs nº 8 e 42, de 2004, e nºs 1, 12, 18 e 55, de 2007, e pela rejeição das Emendas nºs 1 a 10.

Em atendimento ao disposto no art. 332 do Regimento Interno, regulamentado pelo Ato da Mesa do Senado Federal nº 4, de 2010, as Propostas de Emenda à Constituição nºs 11, de 2003; 1, 12, 18 e 55, de 2007, continuam a tramitar em conjunto; são desapensadas das Propostas de Emenda à Constituição nºs 8 e 42, de 2004 e vão à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania.

Por força da aprovação de Requerimento, formulado pelo Senador Eduardo Suplicy, a tramitação das PECs nº 55, de 2007 e 37, de 2011, ocorrerá em conjunto, com o apensamento das PECs de nºs 11, de 2003; 1, 12 e 18, de 2007, estando todas elas, pendentes de parecer.

Por último, necessário ressaltar que tramitam nesta Casa, outros tantos Projetos de Lei que tratam desta mesma matéria, como o PLS nº 41, de 2011, de autoria do Líder da nossa bancada do PMDB neste Casa, o Senador Eunício de Oliveira, que dispõe sobre a eleição dos suplentes de Senador, alterando a Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965 (Código Eleitoral), objetivando o aperfeiçoamento do sistema eleitoral brasileiro.

II – ANÁLISE

Cabe ao Plenário, nos termos regimentais, a análise da admissibilidade, e do mérito das proposições ora em análise.

No que tange aos aspectos formais e circunstanciais, das Propostas à Constituição acima descritas, nenhum reparo há a ser feito às PECs: *i)* foram subscritas por mais de um terço dos membros do Senado (inciso I do art. 60 da Constituição Federal); *ii)* não está em vigor no país qualquer das circunstâncias descritas no § 1º do art. 60 da Constituição

Federal – intervenção federal, estado de defesa ou estado de sítio – que impediriam o emendamento do texto constitucional; *iii*) tampouco, as matérias tratadas foram objeto de proposta de emenda à Constituição rejeitada ou havida por prejudicada nesta sessão legislativa (art. 60 § 5º da CF).

As Propostas de Emenda à Constituição que ora se analisa são absolutamente consentâneas com as normas regimentais do Senado da República.

No que concerne à técnica legislativa, em atenção ao que estabelece a Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, que dispõe sobre a elaboração, alteração e consolidação das leis, também não há nenhum reparo a fazer.

No âmbito da análise da admissibilidade das proposições, registramos que nenhuma das cláusulas imodificáveis da Constituição Federal, elencadas nos incisos do § 4º do art. 60, foram violadas pelas presentes proposições.

Entendo, quanto ao mérito, que a oportunidade suscitada pelas Propostas de Emenda à Constituição anexadas à PEC nº 37, de 2011, ora em análise, não nos parecem, *s.m.j.*, adequadas.

Isto porque, ao emitir meu Relatório quanto à PEC nº 37, de 2011, com a sua aprovação pelos membros da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, já me manifestei no sentido de que, no tocante ao mérito, a iniciativa da PEC nº 37, de 2011 é louvável. Esta Casa está convicta da necessidade de se alterarem as normas que regem a suplência de Senador. Afinal, embora a eleição para o Senado seja majoritária e preveja a eleição do titular e de dois suplentes, que serão convocados em caso de afastamento temporário ou definitivo do titular, é sabido que há pouca transparência tanto no processo de escolha como na divulgação das candidaturas dos suplentes.

Desta forma, merecem aprovação tanto a proibição do nepotismo na escolha dos suplentes, quanto a realização de nova eleição popular em caso de abertura de vaga de Senador, visto que tais medidas contribuirão para o aumento da legitimidade do exercício do mandato de Senador.

Relembro que o tema já foi objeto de discussão e aprovação pela Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania no ano de 2008, quando foi apreciada a PEC nº 11, de 2003, e as proposições apensadas aqui já referenciadas. Naquela ocasião, foram propostas: a eleição de Senador com apenas um suplente; a vedação do nepotismo na escolha do suplente; e a convocação do suplente em caso de vaga somente até a eleição geral ou municipal mais próxima.

Temos numerosos exemplos de suplentes que, justiça seja feita, honram a função desempenhada, o País e o Senado da República, mas é insofismável 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.

Pelo texto constante da PEC nº 37, de 2011, com as Emendas nº 1 e nº 2, que foram acolhidas pelos membros da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, na forma de Parecer, cada Senador será eleito com um suplente vedada a eleição de quem seja cônjuge, parente consanguíneo ou afim, até o segundo grau ou por adoção do titular e, ocorrendo vaga até cento e vinte dias antes das eleições, será convocado o suplente para exercer o mandato até a eleição geral ou municipal mais próxima, vedando a convocação de suplente durante o recesso parlamentar.

Afinal, nas eleições regulares, cento e vinte dias é o prazo hábil para que se proceda às seguintes etapas do processo eleitoral: escolha dos candidatos em convenção partidária, registro de candidatura na Justiça Eleitoral, realização de propaganda eleitoral e eleição propriamente dita.

Quanto ao mérito das Emendas de Plenário nºs 3 e 4, apresentadas à PEC nº 37, de 2011, não obstante as nobres intenções de seus autores, elas devem ser rejeitadas por não aperfeiçoarem a proposição.

Na Emenda de Plenário nº 3, que restabelece dois suplentes de Senador, não vislumbramos argumento capaz de desfazer o entendimento firmado pela Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, ao discutir esta proposição que integra a pauta da reforma política, no sentido de que deve ser reduzido para um o número de suplentes.

A previsão de eleição, como suplentes de Senador, dos candidatos que obtiveram maior número de votos válidos também deve ser rejeitada. Proposta semelhante foi rejeitada na Comissão de Reforma Política criada pelo então Presidente José Sarney, em razão de sua inviabilidade política, já que a medida pode, inclusive, viabilizar a ocupação temporária do cargo (até a realização de nova eleição) por suplente com posição ideológica oposta ao do titular afastado definitivamente. Ainda que o candidato tenha obtido votação popular, essa condição não legitima sua assunção ao cargo.

Ademais, como já sustentamos, a Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania já decidiu em duas ocasiões – na apreciação da PEC nº 37, de 2011, bem como da PEC nº 11, de 2003, que trata do mesmo tema – que a melhor alternativa a ser adotada em caso de vaga de Senador, até cento e vinte dias antes das eleições subsequentes, é a realização de nova eleição.

A Emenda de Plenário nº 4 também deve ser rejeitada. Ao excetuar a regra de nova eleição, caso o titular do cargo de Senador tenha sido assassinado, parte-se do pressuposto que o agente do crime será seu adversário político, convicto, na busca desenfreada pelo poder, que uma nova eleição o levará a assumir o cargo tornado vago.

Deixo de analisar individualmente as emendas apresentadas à PEC nº 11, de 2003, posto que foram objeto de minudente narrativa, na parte inicial deste meu Relatório, suficientemente explicativas para a análise ora em comento e foram rejeitadas pela Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania.

Importante ressaltar mais uma vez, que o Senador José Sarney, então no exercício da Presidência do Senado da República, em 2011, determinou a criação de uma Comissão de Reforma Política do Senado, para elaboração de estudos e propostas de alterações no sistema eleitoral brasileiro, objetivando uma ampla reforma política.

Desta Comissão, presidida pelo Senador Francisco Dornelles, surgiram várias propostas, dentre elas, a constante da Proposta de Emenda à Constituição nº 37, de 2011, de autoria do Senador José Sarney e outros, que trata da suplência ao cargo de Senador.

Vale dizer que a PEC nº 37, de 2011, sintetiza todo o trabalho realizado pela Comissão de Reforma Política do Senado no tema que trata da suplência de Senador, e toda a discussão e apreciação havidas na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, que aprovou a PEC nº 37, de 2011, com as emendas nºs 1 e 2, rejeitando as Emendas de Plenário nºs 3 e 4.

Importante ressaltar que permanecem inalteradas, em relação aos atuais detentores de mandatos e seus suplentes, as normas constitucionais em vigor.

Assim, por entender que a redação dada pela PEC nº 37, de 2011, com a Emenda de Redação nº 1 por mim apresentada e a Emenda nº 2, de autoria do então Presidente da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, Senador Eunício Oliveira e aprovadas naquela Comissão, seja a mais adequada, é que rejeito as Propostas de Emenda à Constituição e as demais emendas a ela apresentadas, ora relatadas.

III – VOTO

Pelo exposto, manifesto-me pela constitucionalidade, e no mérito, pela rejeição da PEC nº 11, de 2003; e das PECs nºs 1, 12, 18 e 55, de 2007; e das Emendas de Plenário de nºs 3 e 4 à PEC nº 37, de 2011, rejeitadas pela Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania; e pela aprovação da PEC nº 37, de 2011 e das Emendas nº 1 e nº 2 acolhidas em forma do Parecer da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania.

Plenário do Senado, em


LUIZ HENRIQUE DA SILVEIRA
Senador da República
Relator

Publicado no DSF, de 10/07/2013.