SENADO FEDERAL

PARECER
Nº 1.063, DE 2013

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre a Proposta de Emenda à Constituição nº 43, de 2013, (nº 349/2001, na Câmara dos Deputados, tendo como primeiro signatário o Deputado Luiz Antonio Fleury), que acrescenta os §§ 1º e 2º ao art. 47 e dá nova redação aos incisos III, IV e XI do art. 52, ao § 2º do art. 55 e ao § 4º do art. 66 da Constituição Federal, abolindo a votação secreta no âmbito do Poder Legislativo.

RELATOR: Senador **SÉRGIO SOUZA**

I – RELATÓRIO

Vem à análise desta Comissão a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 43, de 2013 (nº 349, de 2001, na Câmara dos Deputados), cujo primeiro signatário é o Deputado Fleury, que *acrescenta os §§ 1º e 2º ao art. 47 e dá nova redação aos incisos III, IV e XI do art. 52, ao § 2º do art. 55 e ao § 4º do art. 66 da Constituição Federal, abolindo a votação secreta no âmbito do Poder Legislativo.*

A proposição, essencialmente, veda o voto secreto nas deliberações de todas as Casas Legislativas do País, não apenas estabelecendo essa proibição de forma expressa, como retirando, da Lei Maior todas as previsões de voto secreto no âmbito do Poder Legislativo da União.

Assim, deixa de ser secreta a votação nas comissões e no Plenário desta Casa da indicação de autoridade feita pelo Presidente da República, nos termos do art. 52, inciso III, da Carta Magna, ou seja, a escolha de magistrados, ministros do Tribunal de Contas da União, Governador de Território, presidente e diretores do Banco Central, Procurador-Geral da República, e os titulares de outros cargos que a lei determinar.

Do mesmo modo passa a ser aberta a votação relativa à escolha, pelo Presidente da República, de chefes de missão diplomática de caráter permanente, nos termos do inciso IV do mesmo art. 52. A hipótese constitucional de exoneração do Procurador-Geral da República, antes do término de seu mandato, inscrita no inciso XI do mesmo art. 52, relativo às competências privativas do Senado, passa também a se dar mediante votação aberta.

A votação relacionada ao processo pertinente à perda de mandato de Deputado Federal ou Senador acusado de infringir proibições constitucionais, quebra de decoro parlamentar ou que sofrer condenação criminal em sentença transitada em julgado, a se realizar na Câmara dos Deputados ou no Senado Federal, passa a se dar de modo aberto e público.

A apreciação dos vetos presidenciais apostos a projeto de lei aprovado pelo Congresso Nacional, única circunstância do processo legislativo que se dá mediante voto secreto, nos termos da vigente ordem constitucional, passa também a se realizar mediante o voto público e aberto, conforme a nova redação que ora se confere ao § 4° do art. 66 da Constituição.

Aprovada na Câmara dos Deputados, a proposição vem ao exame desta Casa, não tendo recebido emendas nesta Comissão.

II – ANÁLISE

Preliminarmente, é preciso assinalar que a presente proposição é expressa no sentido de determinar que a vedação do uso do voto secreto nas manifestações do Congresso Nacional e suas Casas é extensivo às Casas Legislativas dos entes subnacionais.

Trata-se, entretanto, de norma declaratória, uma vez que esse tema, conforme entendimento do Supremo Tribunal Federal, já é de reprodução obrigatória nas constituições estaduais e nas leis orgânicas do Distrito Federal e dos Municípios.

Na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.461, que discutia dispositivo da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, relatada pelo Ministro GILMAR MENDES e julgada em 12 de maio de 2005, o acórdão foi vazado nos seguintes termos:

> Emenda constitucional estadual. Perda de mandato de parlamentar estadual mediante voto aberto. Inconstitucionalidade. Violação de limitação expressa ao poder constituinte decorrente dos Estados-membros (CF, art. 27, § 1º, c/c art. 55, § 2º). Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente, por maioria.

Feitas essas considerações iniciais, passamos, então, neste ponto, a analisar o tema a respeito de todos os dispositivos constitucionais que se pretende alterar.

As alterações constitucionais veiculadas na Proposta de Emenda à Constituição nº 43, de 2013, ora sob análise, em nada interferem com as cláusulas constitucionais pertinentes ao núcleo material imutável da Carta Magna. Não se trata aqui de medida tendente a abolir direito ou garantia individual, separação dos poderes, o voto da cidadania, direto e secreto, ou a federação.

Do mesmo modo, inexistem circunstâncias impeditivas da apreciação de emenda à Constituição, tais como a decretação de estado de sítio ou de defesa. Tampouco há unidade da federação ora objeto de intervenção federal.

A proposição se dispõe em termos que respeitam as regras pertinentes ao processo de formação de leis, inscritas na Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, assim como as exigências regimentais a esse respeito. Diante da inexistência de quaisquer óbices de natureza material ou circunstancial, e considerados adequados os termos em que está disposta a medida ora discutida, entendo que nos encontramos em condições de apreciar o seu mérito.

Em outras circunstâncias históricas, a adoção do voto secreto no processo legislativo e em outros momentos da vida parlamentar foi justificada com o argumento de que era necessário proteger o detentor do mandato parlamentar das pressões oriundas de diversas instituições detentoras de poder político e administrativo, como o Poder Executivo, e daquelas oriundas de entes dotados de poder econômico, ou ainda, nos processos de cassação de mandato, até mesmo de um colega parlamentar.

No exame do veto presidencial aposto a projeto de lei, o voto secreto - segundo aquelas circunstâncias históricas - seria necessário para proteger o parlamentar de eventuais represálias do Poder Executivo, a quem compete a gestão dos recursos públicos e a execução do orçamento. Nos processos de cassação de parlamentar, o voto secreto se destinaria a evitar o constrangimento de o parlamentar votar pela cassação de um colega seu, e essa circunstância eventualmente beneficiar o parlamentar infrator dos mandamentos legais e éticos, favorecendo a impunidade.

Nas indicações de autoridade, o voto secreto se imporia como medida destinada a proteger o Senador da República de futuras e hipotéticas retaliações a serem praticadas pela mesma pessoa, quando empossada no cargo para o qual foi indicada. Seria destinado também, nessa circunstância, a não fragilizar o indicado no exercício de suas funções, na hipótese da aprovação de seu nome por apertada maioria.

A realidade de nosso País e do mundo, na presente quadra histórica, superou todas essas objeções, as quais, cada qual ao seu modo e, especialmente, ao seu tempo, tiveram seu mérito, sua oportunidade.

Hoje, diante da presença maior e mais expressiva da cidadania no acompanhamento das atividades do Congresso Nacional, podemos entender e afirmar que todas as pressões que atuam contrariamente à independência e à autonomia do parlamentar na formação de sua vontade podem ser compensadas pela vigilância dos cidadãos. Em resumo, avançamos nas páginas da História e hoje a sociedade clama por transparência para melhor fiscalizar o seu representante.

A chamada revolução científica e tecnológica tem gerado imensos efeitos em todos os planos da vida social: econômico, cultural, comportamental. Como era de se esperar, passa agora a gerar efeitos poderosos sobre a vida política e o funcionamento das diversas instituições estatais.

A medida que ora apreciamos aponta nesta direção: ao tornar todas as deliberações do Congresso Nacional abertas e públicas, revela a necessária transparência e publicidade que deve reger a vida pública e o funcionamento das instituições do Estado, de um lado; e, de outro, contribui para a vigilância cidadã e a sindicabilidade, pela sociedade, sobre a atividade do Congresso Nacional e dos deputados federais e dos senadores da República.

Finalmente, cabe registrar que a presente proposta somente atinge as deliberações no âmbito do Poder Legislativo. Remanescem, ainda, na nossa Carta Magna, três hipóteses de decisões que continuarão sendo tomadas, obrigatoriamente, por voto secreto no âmbito de outros colegiados da estrutura do Poder Judiciário e do Ministério Público.

As duas primeiras constam dos arts. 119 e 120 da Constituição e dizem respeito ao processo de escolha, respectivamente, dos Ministros do Tribunal Superior Eleitoral dentre os Ministros do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça, e dos juízes dos Tribunais Regionais Eleitorais dentre os desembargadores e juízes de direito, pelos Tribunais de Justiça dos Estados.

O último caso trata-se da previsão da escolha do Corregedor nacional, por voto secreto dos membros do Conselho Nacional do Ministério Público, prevista no art. 130-A da Carta Magna.

III – VOTO

Ante o exposto, votamos pela admissibilidade da Proposta de Emenda à Constituição nº 43, de 2013, e, no mérito, pela sua aprovação.

Sala da Comissão, 18 de setembro de 2013.

Senador Vital do Rêgo, Presidente

, Relator

IV – DECISÃO DA COMISSÃO

A Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, na 54ª Reunião Ordinária, realizada nesta data, **aprova o Relatório do Senador Sérgio Souza**, reformulado durante a discussão, que passa a constituir o Parecer da CCJ favorável à Proposta de Emenda à Constituição nº 43, de 2013 e contrário às Emendas nºs 1 a 5, de autoria dos Senadores Antonio Carlos Rodrigues, Eduardo Lopes, Ciro Nogueira e Eduardo Amorim.

Sala da Comissão, 18 de setembro de 2013

Senador VITAL DO RÊGO, Presidente

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA

PROPOSIÇÃO: PEC Nº 43 DE 2013

ASSINAM O PARECER NA REUNIÃO DE 18 / 09 / 2013, OS SENHORES(AS) SENADORES(AS):

PRESIDENTE:	
RELATOR:	
BLOCO DE APOIO AO GOVERNO (PT, PDT, PSB, PC do B, PRB, PSOL)	
JOSÉ PIMENTEL	1. ANGELA PORTELA
ANA RITA	2. LÍDICE DA MATA
PEDRO TAQUES	3. JORGE VIANA
ANIBAL DINIZ	4. ACIR GURGACZ
ANTONIO CARLOS VALADARES	5. WALTER PINHEIRO
INÁCIO ARRUDA	6. RODRIGO ROLLEMBERG
EDUARDO LOPES	7. HUMBERTO COSTA
RANDOLFE RODRIGUES	8. LINDBERGH FARIAS
EDUARDO SUPLICY	9. WELLINGTON DIAS
BLOCO PARLAMENTAR DA MAIORIA (PMDB, PP, PSD, PV)	
EDUARDO BRAGA	1. CIRO NOGUEIRA
VITAL DO RÊGO	2. ROBERTO REQUIÃO
PEDRO SIMON	3. RICARDO FERRAÇO
SÉRGIO SOUZA	4. CLÉSIO ANDRADE
LUIZ HENRIQUE	5. VALDIR RAUPP
EUNÍCIO OLIVEIRA	6. BENEDITO DE LIRA
FRANCISCO DORNELLES	7. WALDEMIR MOKA
SÉRGIO PETECÃO	8. KÁTIA ABREU
ROMERO JUCÁ	9. PAULO DAVIM
BLOCO PARLAMENTAR MINORIA (PSDB, DEM)	
AÉCIO NEVES	1. LÚCIA VÂNIA
CÁSSIO CUNHA LIMA	2. FLEXA RIBEIRO
ALVARO DIAS	3. CÍCERO LUCENA
JOSÉ AGRIPINO	4. PAULO BAUER
ALOYSIO NUNES FERREIRA	5. CYRO MIRANDA
BLOCO PARLAMENTAR UNIÃO E FORÇA (PTB, PR, PSC/PPL)	
ARMANDO MONTEIRO	1. GIM
MOZARILDO CAVALCANTI	2. EDUARDO AMORIM
MAGNO MALTA	3. BLAIRO MAGGI
ANTONIO CARLOS RODRIGUES	4. ALFREDO NASCIMENTO

Atualizada em: 18/09/2013

LEGISLAÇÃO CITADA ANEXADA PELA SECRETARIA-GERAL DA MESA

.....

CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988

.....

Art. 52. Compete privativamente ao Senado Federal:

.....

III - aprovar previamente, por voto secreto, após argüição pública, a escolha de:

.....

IV - aprovar previamente, por voto secreto, após argüição em sessão secreta, a escolha dos chefes de missão diplomática de caráter permanente;

.....

XI - aprovar, por maioria absoluta e por voto secreto, a exoneração, de ofício, do Procurador-Geral da República antes do término de seu mandato;

.....

Art. 66. A Casa na qual tenha sido concluída a votação enviará o projeto de lei ao Presidente da República, que, aquiescendo, o sancionará.

.....

§ 4º - O veto será apreciado em sessão conjunta, dentro de trinta dias a contar de seu recebimento, só podendo ser rejeitado pelo voto da maioria absoluta dos Deputados e Senadores, em escrutínio secreto.

.....

Art. 119. O Tribunal Superior Eleitoral compor-se-á, no mínimo, de sete membros, escolhidos:

.....

Art. 120. Haverá um Tribunal Regional Eleitoral na Capital de cada Estado e no Distrito Federal.

.....

Art. 130-A. O Conselho Nacional do Ministério Público compõe-se de quatorze membros nomeados pelo Presidente da República, depois de aprovada a escolha pela maioria absoluta do Senado Federal, para um mandato de dois anos, admitida uma recondução, sendo: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)

.....

LEI COMPLEMENTAR Nº 95, DE 26 DE FEVEREIRO DE 1998

Dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal, e estabelece normas para a consolidação dos atos normativos que menciona.

.....

DOCUMENTOS ANEXADOS PELA SECRETARIA-GERAL DA MESA, NOS TERMOS DO ART. 250, PARÁGRAFO ÚNICO, DO REGIMENTO INTERNO.

RELATÓRIO

RELATOR: Senador **SÉRGIO SOUZA**

I – RELATÓRIO

Vem à análise desta Comissão a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 43, de 2013 (nº 349, de 2001, na Câmara dos Deputados), cujo primeiro signatário é o Deputado Fleury, que *acrescenta os §§ 1º e 2º ao art. 47 e dá nova redação aos incisos III, IV e XI do art. 52, ao § 2º do art. 55 e ao § 4º do art. 66 da Constituição Federal, abolindo a votação secreta no âmbito do Poder Legislativo*.

A proposição, essencialmente, veda o voto secreto nas deliberações de todas as Casas Legislativas do País, não apenas estabelecendo essa proibição de forma expressa, como retirando, da Lei Maior todas as previsões de voto secreto no âmbito do Poder Legislativo da União.

Assim, deixa de ser secreta a votação nas comissões e no Plenário desta Casa da indicação de autoridade feita pelo Presidente da República, nos termos do art. 52, inciso III, da Carta Magna, ou seja, a escolha de magistrados, ministros do Tribunal de Contas da União, Governador de Território, presidente e diretores do Banco Central, Procurador-Geral da República, e os titulares de outros cargos que a lei determinar.

Do mesmo modo passa a ser aberta a votação relativa à escolha, pelo Presidente da República, de chefes de missão diplomática de caráter permanente, nos termos do inciso IV do mesmo art. 52. A hipótese constitucional de exoneração do Procurador-Geral da República, antes do término de seu mandato, inscrita no inciso XI do mesmo art. 52, relativo às competências privativas do Senado, passa também a se dar mediante votação aberta.

A votação relacionada ao processo pertinente à perda de mandato de Deputado Federal ou Senador acusado de infringir proibições constitucionais, quebra de decoro parlamentar ou que sofrer condenação criminal em sentença transitada em julgado, a se realizar na Câmara dos Deputados ou no Senado Federal, passa a se dar de modo aberto e público.

A apreciação dos vetos presidenciais apostos a projeto de lei aprovado pelo Congresso Nacional, única circunstância do processo legislativo que se dá mediante voto secreto, nos termos da vigente ordem constitucional, passa também a se realizar mediante o voto público e aberto, conforme a nova redação que ora se confere ao § 4º do art. 66 da Constituição.

Aprovada na Câmara dos Deputados, a proposição vem ao exame desta Casa, tendo recebido quatro emendas nesta Comissão.

A Emenda nº 1, do Senador ANTONIO CARLOS RODRIGUES, visa a suprimir as alterações propostas ao § 4º do art. 66 da Constituição, que trata da votação dos vetos.

A Emenda nº 2, também do Senador ANTONIO CARLOS RODRIGUES, busca manter o voto secreto na aprovação do nome dos magistrados.

A Emenda nº 3, do Senador EDUARDO LOPES, suprime as alterações propostas aos §§ 1º e 2º ao art. 47, aos incisos III, IV e XI do art. 52 e ao § 4º do art. 66 da Constituição, para abolir a votação secreta apenas nos casos de perda de mandato.

Finalmente, a Emenda nº 4, do Senador CIRO NOGUEIRA, caminha no mesmo sentido, mantendo na proposta apenas as suas disposições relativas à extinção do voto secreto nos casos de deliberação sobre perda de mandato.

II – ANÁLISE

Preliminarmente, é preciso assinalar que a presente proposição é expressa no sentido de determinar que a vedação do uso do voto secreto nas manifestações do Congresso Nacional e suas Casas é extensivo às Casas Legislativas dos entes subnacionais.

Trata-se, entretanto, de norma declaratória, uma vez que esse tema, conforme entendimento do Supremo Tribunal Federal, já é de reprodução obrigatória nas constituições estaduais e nas leis orgânicas do Distrito Federal e dos Municípios.

Na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.461, que discutia dispositivo da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, relatada pelo Ministro GILMAR MENDES e julgada em 12 de maio de 2005, o acórdão foi vazado nos seguintes termos:

> Emenda constitucional estadual. Perda de mandato de parlamentar estadual mediante voto aberto. Inconstitucionalidade. Violação de limitação expressa ao poder constituinte decorrente dos Estados-membros (CF, art. 27, § 1º, c/c art. 55, § 2º). Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente, por maioria.

Feitas essas considerações iniciais, passamos, então, neste ponto, a analisar o tema a respeito de todos os dispositivos constitucionais que se pretende alterar.

As alterações constitucionais veiculadas na Proposta de Emenda à Constituição nº 43, de 2013, ora sob análise, em nada interferem com as cláusulas constitucionais pertinentes ao núcleo material imutável da Carta Magna. Não se trata aqui de medida tendente a abolir direito ou garantia individual, separação dos poderes, o voto da cidadania, direto e secreto, ou a federação.

Do mesmo modo, inexistem circunstâncias impeditivas da apreciação de emenda à Constituição, tais como a decretação de estado de sítio ou de defesa. Tampouco há unidade da federação ora objeto de intervenção federal.

A proposição se dispõe em termos que respeitam as regras pertinentes ao processo de formação de leis, inscritas na Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, assim como as exigências regimentais a esse respeito. Diante da inexistência de quaisquer óbices de natureza material ou circunstancial, e considerados adequados os termos em que está disposta a medida ora discutida, entendo que nos encontramos em condições de apreciar o seu mérito.

Em outras circunstâncias históricas, a adoção do voto secreto no processo legislativo e em outros momentos da vida parlamentar foi justificada com o argumento de que era necessário proteger o detentor do mandato parlamentar das pressões oriundas de diversas instituições detentoras de poder político e administrativo, como o Poder Executivo, e daquelas oriundas de entes dotados de poder econômico, ou ainda, nos processos de cassação de mandato, até mesmo de um colega parlamentar.

No exame do veto presidencial aposto a projeto de lei, o voto secreto seria necessário para proteger o parlamentar de eventuais represálias do Poder Executivo, a quem compete a gestão dos recursos públicos e a execução do orçamento. Nos processos de cassação de parlamentar, o voto secreto se destinaria a evitar o constrangimento de o mandatário votar pela cassação de um colega seu, e essa circunstância eventualmente beneficiar o parlamentar infrator dos mandamentos legais e éticos, favorecendo a impunidade.

Nas indicações de autoridade, o voto secreto se imporia como medida destinada a proteger o Senador da República de futuras e hipotéticas retaliações a serem praticadas pela mesma pessoa, quando empossada no cargo para o qual foi indicada. Seria destinado também, nessa circunstância, a não fragilizar o indicado no exercício de suas funções, na hipótese da aprovação de seu nome por apertada maioria.

A realidade de nosso País e do mundo, na presente quadra histórica, superou todas essas objeções, as quais, cada qual ao seu modo e, especialmente, ao seu tempo, tiveram seu mérito, sua oportunidade.

Hoje, diante da presença maior e mais expressiva da cidadania no acompanhamento das atividades do Congresso Nacional, podemos entender e afirmar que todas as pressões que atuam contrariamente à independência e à autonomia do parlamentar na formação de sua vontade podem ser compensadas pela vigilância dos cidadãos. Em resumo, avançamos nas páginas da História e hoje a sociedade clama por transparência para melhor fiscalizar o seu representante.

A chamada revolução científica e tecnológica tem gerado imensos efeitos em todos os planos da vida social: econômico, cultural, comportamental. Como era de se esperar, passa agora a gerar efeitos poderosos sobre a vida política e o funcionamento das diversas instituições estatais.

A medida que ora apreciamos aponta nesta direção: ao tornar todas as deliberações do Congresso Nacional abertas e públicas, revela a necessária transparência e publicidade que deve reger a vida pública e o funcionamento das instituições do Estado, de um lado; e, de outro, contribui para a vigilância cidadã e a sindicabilidade, pela sociedade, sobre a atividade do Congresso Nacional e dos deputados federais e dos senadores da República.

Finalmente, cabe registrar que a presente proposta somente atinge as deliberações no âmbito do Poder Legislativo. Remanescem, ainda, na nossa Carta Magna, três hipóteses de decisões a serem tomadas, obrigatoriamente, por voto secreto no âmbito de outros colegiados da estrutura do Poder Judiciário e do Ministério Público.

As duas primeiras constam dos arts. 119 e 120 da Constituição e dizem respeito ao processo de escolha, respectivamente, dos Ministros do Tribunal Superior Eleitoral dentre os Ministros do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça, e dos juízes dos Tribunais Regionais Eleitorais dentre os desembargadores e juízes de direito, pelos Tribunais de Justiça dos Estados.

O último caso trata-se da previsão da escolha do Corregedor nacional, por voto secreto dos membros do Conselho Nacional do Ministério Público, prevista no art. 130-A da Carta Magna.

Assim, em nosso entendimento pessoal, devemos, sim, caminhar no sentido da abolição total do voto secreto nas deliberações parlamentares.

Apesar dessa nossa posição individual, reconhecemos, nos entendimentos que buscamos em torno do tema, que, enquanto há amplo consenso nesta Casa em torno do fim do voto secreto nos processos referentes à perda de mandato, um número significativo de Senadores acredita que a extensão dessa prática aos demais procedimentos ainda não está totalmente madura.

Esse movimento, inclusive, fica evidente quando se observam as emendas apresentadas à presente proposição.

Na respeitável opinião desses parlamentares, o voto secreto nas deliberações sobre os vetos presidenciais e sobre a escolha de autoridades, longe de representar uma distorção, traduz-se em garantia da independência do legislador.

Lembram eles que se trata de práticas adotadas no parlamento brasileiro desde a Constituição de 1934, só interrompidas pelas Cartas autoritárias de 1937 – aqui sem aplicação prática – e, com relação ao veto, de 1969.

Ora, entendemos que a função de um relator não deve, unicamente, a de externar a sua opinião sobre uma determinada matéria, mas, também, a de buscar um mínimo de consenso sobre o tema, de forma a viabilizar a sua aprovação.

Efetivamente, acabaria sendo contraproducente não buscar na questão agora em debate os pontos consensuais e permitir a sua aprovação, sem prejuízo de se continuar o debate em torno dos demais aspectos.

Assim, parece-nos que se impõe, nesse momento buscar avançar na questão do fim do voto secreto nos processo de perda de mandato, matéria que, inclusive, já logrou a aprovação desta Casa que, no dia 4 de julho de 2012, vφtou,

em segundo turno, com 55 votos favoráveis e apenas um contrário, a PEC nº 86, de 2007, cujo primeiro signatário é o Senador ALVARO DIAS, que *altera o § 2º do art. 55 da Constituição Federal, para estabelecer que a perda de mandato será decidida por voto aberto nos casos que especifica.*

A proposição foi remetida à Câmara dos Deputados no dia 9 de julho de 2012, onde recebeu o nº 196.

Naquela Casa, a PEC nº 196, de 2012, foi admitida pela sua Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania no dia 26 de junho de 2013, e se encontra aguardando o seu exame pela respectiva Comissão Especial.

Assim, para permitir a promulgação da parte consensual, propomos que alguns dispositivos da PEC nº 43, de 2013, sejam destacados para constituir proposição autônoma, conforme foi feito quando da votação das Propostas de Emenda à Constituição nºs 29, de 2000 (a Reforma do Judiciário), e 67 (a Reforma da Previdência), 74 (a Reforma Tributária) e 77-A, de 2003 (a chamada "PEC paralela" da Reforma da Previdência).

Vale comentar que esse tipo de procedimento – a promulgação apenas da parte consensual de uma proposta de emenda à Constituição – já foi debatido pelo Supremo Tribunal Federal, quando do julgamento das Ações Diretas de Inconstitucionalidade nºs 2.031, 2.666, 3.367 e 3.472, e considerado totalmente constitucional. Aqui, vale transcrever um trecho voto do Ministro SEPÚLVEDA PERTENCE naquele primeiro feito, que resume, de forma cristalina, o entendimento do Excelso Pretório sobre o tema:

> Resta o problema, que é interessante, novo na jurisprudência do Tribunal, sobre a supressão na Câmara dos Deputados de partes de dispositivos do texto aprovado pelo Senado Federal, onde se iniciou a tramitação da proposta de emenda.
>
> O eminente Relator colocou com precisão o princípio a observar, dada a necessidade da aprovação em dois turnos da emenda por ambas as Casas do Congresso. A supressão em princípio é possível, desde que recaia sobre uma norma autônoma (norma eu disse e não dispositivo, que pode conter várias normas); esse o caso típico do § 1º da questionada Emenda Constitucional 21, ora impugnada: ali se prescrevia segundo o texto do Senado, que o Presidente da República poderia reduzir ou restabelecer alíquotas.

> Nessa alternativa havia duas normas jurídicas diversas: uma, autoriza redução da alíquota por ato do Executivo; outra, autoriza o restabelecimento da alíquota maior, antes reduzida também por ato do Executivo. Das duas normas autônomas, a segunda não foi aprovada pela Câmara. E não há retorno no processo, de elaboração da emenda constitucional, porque não incide a regra do processo legislativo ordinário, que é a da prevalência da Câmara de origem, que delibera sobre todas as alterações introduzidas na Câmara revisara e impõe o seu voto.
>
> Na emenda constitucional o que há é a necessidade de absoluta consonância na aprovação de todas as normas constantes da proposta pelas duas Casas, em dois turnos de votação de cada uma. Se a norma é autônoma, pode a Câmara aprovar uma e rejeitar a outra, sugerida pelo texto do Senado.

Desta forma, estamos propondo a aprovação da alteração pretendida pela PEC nº 43, de 2013, ao art. 55 da Constituição Federal, com uma emenda de redação para introduzir no dispositivo o comando constante do texto do § 1º do art. 47, cuja inclusão na Lei Maior era, também, objeto da proposta original.

Com essa alteração, o texto passa a ser totalmente autônomo, cumprindo a exigência estabelecida pelo Supremo Tribunal Federal para a sua promulgação.

Em sequência, propomos que, na forma do art. 133, IV, do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), sejam destacadas para constituir proposição autônoma, as alterações propostas aos arts. 47, 52 e 66 da Constituição.

Com a adoção desse procedimento, as emendas apresentadas à proposição original perdem a seu objeto, uma vez que, na prática, não atingem os dispositivos da parte da proposta destinados à promulgação.

Eventualmente, podem ser destinadas à parte destacada para constituir proposição autônoma. Essa, no entanto, somente poderá receber emendas após a sua autuação e leitura.

III – VOTO

Ante o exposto, votamos pela admissibilidade da Proposta de Emenda à Constituição nº 43, de 2013, e, no mérito, na forma do art. 133, I, do Regimento Interno do Senado Federal, pela aprovação, com emenda de redação, da alteração proposta no texto votado na Câmara dos Deputados ao art. 55 da Constituição, o que permitirá a promulgação dessa parte da proposição, e, na forma do art. 133, IV, do RISF, pelo destaque das alterações propostas aos arts. 47, 52 e 66 da Constituição para constituir proposição autônoma, conforme os texto que se seguem, restanto prejudicadas, em razão do procedimento adotado, as Emendas nºs 1 a 4:

TEXTO CONSOLIDADO PARA PROMULGAÇÃO

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 43, DE 2013

Dá nova redação ao § 2º do art. 55, abolindo a votação secreta no caso de deliberação sobre perda de mandato de Deputado e Senador.

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 § 2º do art. 55 da Constituição Federal passam a vigorar com a seguinte redação:

"**Art. 55**.....

.....

§ 2° Nos casos dos incisos I, II e VI, a perda do mandato será decidida pela Câmara dos Deputados ou pelo Senado Federal, por maioria absoluta, mediante provocação da respectiva Mesa ou de partido político representado no Congresso Nacional, assegurada ampla defesa, vedado o voto secreto nesta deliberação.

....."(NR)

Art. 2° Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação.

TEXTO DESTACADO PARA CONSTITUIR PROPOSIÇÃO AUTÔNOMA

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO N° , DE 2013

Acrescenta os §§ 1° e 2° ao art. 47 e dá nova redação aos incisos III, IV e XI do art. 52 e ao § 4° do art. 66 da Constituição Federal, abolindo a votação secreta no âmbito do Poder Legislativo.

AS MESAS DA CÂMARA DOS DEPUTADOS E DO SENADO FEDERAL, nos termos do § 3° do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte Emenda ao texto constitucional:

Art. 1° Os arts. 47, 52 e 66 da Constituição Federal passam a vigorar com as seguintes alterações:

"**Art. 47**.....

§ 1° É vedado o voto secreto nas deliberações do Congresso Nacional, da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

§ 2º O disposto no § 1º aplica-se também às Assembleias Legislativas dos Estados, à Câmara Legislativa do Distrito Federal e às Câmaras Municipais."(NR)

"**Art. 52**.....

.....

III – aprovar previamente, após arguição pública, a escolha de:

.....

IV – aprovar previamente, após arguição em sessão secreta, a escolha dos chefes de missão diplomática de caráter permanente;

.....

XI – aprovar, por maioria absoluta, a exoneração, de ofício, do Procurador-Geral da República antes do término de seu mandato;

....."(NR)

"**Art. 66**.....

.....

§ 4º O veto será apreciado em sessão conjunta, dentro de 30 (trinta) dias a contar de seu recebimento, só podendo ser rejeitado pelo voto da maioria absoluta dos Deputados e Senadores.

....."(NR)

Art. 2º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator

VOTO EM SEPARADO,
(Do Senador Randolfe Rodrigues, apresentado Perante a Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania)

I – RELATÓRIO

Vem à análise desta Comissão a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 43, de 2013 (nº 349, de 2001, na Câmara dos Deputados), cujo primeiro signatário é o Deputado Fleury, que *acrescenta os §§ 1º e 2º ao art. 47 e dá nova redação aos incisos III, IV e XI do art. 52, ao § 2º do art. 55 e ao § 4º do art. 66 da Constituição Federal, abolindo a votação secreta no âmbito do Poder Legislativo.*

A proposição, essencialmente, veda o voto secreto nas deliberações de todas as Casas Legislativas do País, não apenas estabelecendo essa proibição de forma expressa, como retirando, da Lei Maior todas as previsões de voto secreto no âmbito do Poder Legislativo da União.

Assim, deixa de ser secreta a votação nas comissões e no Plenário desta Casa da indicação de autoridade feita pelo Presidente da República, nos termos do art. 52, inciso III, da Carta Magna, ou seja, a escolha de magistrados, ministros do Tribunal de Contas da União, Governador de Território, presidente e diretores do Banco Central, Procurador-Geral da República, e os titulares de outros cargos que a lei determinar.

Do mesmo modo passa a ser aberta a votação relativa à escolha, pelo Presidente da República, de chefes de missão diplomática de caráter permanente, nos termos do inciso IV do mesmo art. 52. A hipótese constitucional de exoneração do Procurador-Geral da República, antes do término de seu mandato, inscrita no inciso XI do mesmo art. 52, relativo às competências privativas do Senado, passa também a se dar mediante votação aberta.

A votação relacionada ao processo pertinente à perda de mandato de Deputado Federal ou Senador acusado de infringir proibições constitucionais, quebra de decoro parlamentar ou que sofrer condenação criminal em sentença transitada em julgado, a se realizar na Câmara dos Deputados ou no Senado Federal, passa a se dar de modo aberto e público.

A apreciação dos vetos presidenciais apostos a projeto de lei aprovado pelo Congresso Nacional, única circunstância do processo legislativo que se dá mediante voto secreto, nos termos da vigente ordem constitucional, passa também a se realizar mediante o voto público e aberto, conforme a nova redação que ora se confere ao § 4º do art. 66 da Constituição.

Aprovada na Câmara dos Deputados, a proposição vem ao exame desta Casa, não tendo recebido emendas nesta Comissão.

As discussões na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania nesta Casa nos impõe a necessidade de resgatar a proposta de relatório original do Senador Sérgio Souza, o que ora fazemos nesse momento.

II – ANÁLISE

A presente proposição é em tudo similar à PEC nº 20, de 2013, do Senador PAULO PAIM e outros ilustres membros desta Casa, que *altera os arts. 52, 55 e 66, da Constituição Federal, para estabelecer o voto aberto nos casos em que menciona, terminando com o voto secreto do parlamentar*, que tivemos a honra de relatar nesta Comissão no dia 3 de julho de 2013, quando nosso relatório favorável à matéria foi aprovado pelo Colegiado.

No mesmo dia, foi lido e aprovado, no Plenário da Casa, o Requerimento nº 755, de 2013, subscrito por líderes partidários, solicitando calendário especial para tramitação da matéria, em primeiro e segundo turnos que, se encontra, hoje, aguardando a sua inclusão na Ordem do Dia.

Cabe observar que a única diferença entre as duas propostas é que a PEC sob análise é expressa no sentido de determinar que a vedação do uso do voto secreto nas manifestações do Congresso Nacional e suas Casas é extensivo às Casas Legislativas dos entes subnacionais.

Trata-se, entretanto, de norma declaratória, uma vez que esse tema, conforme entendimento do Supremo Tribunal Federal, já é de reprodução obrigatória nas constituições estaduais e nas leis orgânicas do Distrito Federal e dos Municípios.

Na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.461, que discutia dispositivo da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, relatada pelo Ministro GILMAR MENDES e julgada em 12 de maio de 2005, o acórdão foi vazado nos seguintes termos:

> Emenda constitucional estadual. Perda de mandato de parlamentar estadual mediante voto aberto. Inconstitucionalidade. Violação de limitação expressa ao poder constituinte decorrente dos Estados-membros (CF, art. 27, § 1º, c/c art. 55, § 2º). Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente, por maioria.

Assim, efetivamente, pode-se afirmar que as duas propostas, na prática têm o mesmo efeito.

A PEC nº 43, de 2013, vai, também, ao encontro de outra proposição que o digno Presidente desta Comissão, igualmente, nos distribuiu para relatar.

Trata-se do Projeto de Resolução (PRS) nº 8, de 2013, do Senador PEDRO TAQUES, que *altera o art. 291 do Regimento Interno do Senado para determinar que as votações secretas no Senado Federal só ocorrerão nos casos previstos na Constituição.*

No dia 17 de julho de 2013, a Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania aprovou o nosso relatório favorável a essa última matéria, que foi, daí, remetida ao exame da Comissão Especial da Reforma do Regimento Interno, para prosseguimento da tramitação.

Passamos, então, nesse ponto, a repetir os pontos da análise do tema que fizemos quando da apreciação da PEC nº 20, de 2013, nesta Comissão.

As alterações constitucionais veiculadas na Proposta de Emenda à Constituição nº 43, de 2013, ora sob análise, em nada interferem com as cláusulas constitucionais pertinentes ao núcleo material imutável da Carta Magna. Não se trata aqui de medida tendente a abolir direito ou garantia individual, separação dos poderes, o voto da cidadania, direto e secreto, ou a federação. Do mesmo modo, inexistem circunstâncias impeditivas da apreciação de emenda à Constituição, tais como a decretação de estado de sítio ou de defesa. Tampouco há unidade da federação ora objeto de intervenção federal.

A proposição se dispõe em termos que respeitam as regras pertinentes ao processo de formação de leis, inscritas na Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, assim como as exigências regimentais a esse respeito. Diante da inexistência de quaisquer óbices de natureza material ou circunstancial, e considerados adequados os termos em que está disposta a medida ora discutida, entendo que nos encontramos em condições de apreciar o seu mérito.

Em outras circunstâncias históricas, a adoção do voto secreto no processo legislativo e em outros momentos da vida parlamentar foi justificada com o argumento de que era necessário proteger o detentor do mandato parlamentar das pressões oriundas de diversas instituições detentoras de poder político e administrativo, como o Poder Executivo, e daquelas oriundas de entes dotados de poder econômico, ou ainda, nos processos de cassação de mandato, até mesmo de um colega parlamentar.

No exame do veto presidencial aposto a projeto de lei, o voto secreto seria necessário para proteger o parlamentar de eventuais represálias do Poder Executivo, a quem compete a gestão dos recursos públicos e a execução do orçamento. Nos processos de cassação de parlamentar, o voto secreto se destinaria a evitar o constrangimento de o parlamentar votar pela cassação de um colega seu, e essa circunstância eventualmente beneficiar o parlamentar infrator dos mandamentos legais e éticos, favorecendo a impunidade.

Nas indicações de autoridade, o voto secreto se imporia como medida destinada a proteger o Senador da República de futuras e hipotéticas retaliações a serem praticadas pela mesma pessoa, quando empossada no cargo para o qual foi indicada. Seria destinado também, nessa circunstância, a não fragilizar o indicado no exercício de suas funções, na hipótese da aprovação de seu nome por apertada maioria.

A realidade de nosso País e do mundo, na presente quadra histórica, superou todas essas objeções, as quais, cada qual ao seu modo e, especialmente, ao seu tempo, tiveram seu mérito, sua oportunidade. Hoje, diante da presença maior e mais expressiva da cidadania no acompanhamento das atividades do Congresso Nacional, podemos entender e afirmar que todas as pressões que atuam contrariamente à independência e à autonomia do parlamentar na formação de sua vontade podem ser compensadas pela vigilância dos cidadãos.

A chamada revolução científica e tecnológica tem gerado imensos efeitos em todos os planos da vida social: econômico, cultural, comportamental. Como era de se esperar, passa agora a gerar efeitos poderosos sobre a vida política e o funcionamento das diversas instituições estatais. A medida que ora apreciamos aponta nesta direção: ao tornar todas as deliberações do Congresso Nacional abertas e públicas, revela a necessária transparência e publicidade que deve reger a vida pública e o funcionamento das instituições do Estado, de um lado; e, de outro, contribui para a vigilância cidadã e a sindicabilidade, pela sociedade, sobre a atividade do Congresso Nacional e dos deputados federais e dos senadores da República.

Finalmente, cabe registrar que a presente proposta somente atinge as deliberações no âmbito do Poder Legislativo. Remanescem, ainda, na nossa Carta Magna, três hipóteses de decisões a serem tomadas, obrigatoriamente, por voto secreto no âmbito de outros colegiados da estrutura do Poder Judiciário e do Ministério Público.

As duas primeiras constam dos arts. 119 e 120 da Constituição e dizem respeito ao processo de escolha, respectivamente, dos Ministros do Tribunal Superior Eleitoral dentre os Ministros do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça, e dos juízes dos Tribunais Regionais Eleitorais dentre os desembargadores e juízes de direito, pelos Tribunais de Justiça dos Estados.

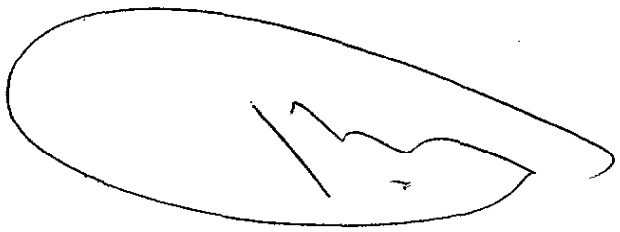
O último caso trata-se da previsão da escolha do Corregedor nacional, por voto secreto dos membros do Conselho Nacional do Ministério Público, prevista no art. 130-A da Carta Magna.

III – VOTO

Ante o exposto, votamos pela admissibilidade da Proposta de Emenda à Constituição nº 43, de 2013, e, no mérito, pela sua aprovação na forma do presente voto em separado.

Sala da Comissão,

, Presidente



, Relator

VOTO EM SEPARADO,
(Do Senador Pedro Taques, apresentado Perante a Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania)

I – ANÁLISE DA MATÉRIA

A Proposta de Emenda à Constituição n. 43, de 2013, já aprovada em dois turnos pela Câmara dos Deputados, é fruto de grande clamor popular por maior transparência nas decisões do Congresso Nacional.

Em que pese o Senado Federal já ter aprovado em dois turnos a PEC 86, de 2007, cujo primeiro signatário é o Senador Álvaro Dias, a presente Proposta é mais ampla e retira de todas as deliberações do Congresso Nacional a possibilidade de votação secreta.

Não se pode perder a presente oportunidade de avançar no aprimoramento de nossas instituições democráticas, razão pela qual é oferecido o presente voto em separado para que seja adotado em sua integralidade o texto aprovado pela Câmara dos Deputados e para que sua aprovação culmine na promulgação de importante Emenda Constitucional.

II – VOTO

Em face do exposto, voto pela rejeição do Relatório apresentado pelo Senador Sérgio Souza, para que seja aprovado o texto original da PEC 43, de 2013, na forma como recebida da Câmara dos Deputados.

Sala das Sessões,

Pedro Taques

Senador da República

(PDT - MT)

Publicado no **DSF**, de 19/9/2013.