



SENADO FEDERAL

UNIVERSIDADE DO LEGISLATIVO BRASILEIRO

UNILEGIS

UNIVERSIDADE FEDERAL DO MATO GROSSO DO SUL

FRANCISCO DE ASSIS SOARES DA COSTA

SUPLENTES DE SENADORES: LEGITIMIDADE E PERFIL

BRASÍLIA - DF

2008



FRANCISCO DE ASSIS SOARES DA COSTA

SUPLENTE DE SENADORES: LEGITIMIDADE E PERFIL

Trabalho final apresentado para aprovação no curso de pós-graduação *lato sensu* em Ciência Política realizado pela Universidade do Legislativo Brasileiro e Universidade Federal do Mato Grosso como requisito para obtenção do título de especialista em Ciência Política.

Orientador: Rafael Silveira e Silva

BRASÍLIA

2008

SUPLENTE DE SENADORES: LEGITIMIDADE E PERFIL

Trabalho de Conclusão do Curso de Especialização em Ciências Políticas realizado pela Universidade do Legislativo Brasileiro no 1º semestre de 2008.

Aluno: Francisco de Assis Soares da Costa

Banca Examinadora:

Orientador: Prof. Rafael Silveira e Silva

Avaliador: Prof. Dario Alberto de Andrade Filho

Brasília, de dezembro de 2008.

*É o voto, somente ele, que faz a
acoplagem dos cidadãos com os homens
públicos e o Estado.*

Ulisses Guimarães

Dedico este trabalho em primeiro lugar à minha família, que em todos os momentos me assegurou compreensão, carinho, apoio e incentivo para que eu concretizasse o desejo de realizar este curso, não obstante muitas vezes, por necessidade, eu ter tido de priorizar horas de estudo em detrimento do convívio familiar e dos compromissos sociais. Agradeço, particularmente, à minha querida filha Fernanda Reginatto Costa, pela assessoria em pesquisas e sugestões para o bom êxito deste trabalho. E, por fim, ao meu orientador e agora amigo, professor Rafael Silveira e Silva, pela paciência, dedicação, compreensão e por suas brilhantes contribuições.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a todos vocês, eternos mestres, com quem tive o prazer e a honra de conviver durante quinze meses de minha vida, como aluno do Curso de Pós-Graduação *Lato Sensu* de Ciências Políticas. Obrigado pela amizade, pelo apoio, pela compreensão, pelos ensinamentos, pela forma gentil e carinhosa com que sempre me trataram e, sobretudo, pelo incentivo ao estudo da Ciência Política.

RESUMO

O trabalho aqui apresentado, **“Suplentes de Senadores: Legitimidade e Perfil”**, objetiva trazer à baila uma discussão que ocorre nos diversos níveis da sociedade brasileira e que vem ganhando prioridade no Congresso Nacional, principalmente no Senado Federal. O tema é polêmico e gera conflitos de opinião em grande parte da imprensa brasileira e de cientistas políticos renomados, uma vez que é cristalino o desrespeito à soberania popular e à representação democrática o fato de os suplentes de Senadores em nosso País não serem submetidos à aprovação popular, apesar de estarem amparados pela Constituição Federal do Brasil. Para demonstrar os dissabores que esse tema vem causando ao processo democrático do País, este trabalho vai discorrer um pouco sobre a arma mais democrática que o mundo moderno conhece, ou seja, o voto, por meio do qual o povo exerce um dos seus maiores e fundamentais direitos: o Direito de Cidadania. Para dar uma seqüência natural ao trabalho, é feita a apresentação da atual Organização do Poder Legislativo (Congresso Nacional), com foco na Câmara dos Deputados e no Senado Federal. Um capítulo abordará as PECs que tratam da suplência de Senadores, juntamente com o relatório final do Senador Demóstenes Torres. Por último, analisará as legislaturas 52^a e 53^a no Senado Federal, estudando os perfis dos Senadores suplentes que assumiram cargo no Senado Federal, com ênfase no gênero, na faixa etária, no nível de instrução, na formação acadêmica, nas experiências em cargos executivos eletivos ou não-eletivos e nos postos legislativos anteriormente ocupados. Os resultados fundamentais esperados com este trabalho são: demonstrar que a atual sistemática da suplência de Senadores fere o princípio democrático e enfraquece as instituições políticas, principalmente o Senado Federal; que a atual sistemática ludibria o eleitor, uma vez que ele não tem conhecimento de quem é e o que faz o suplente ao assumir o cargo no Senado Federal; que os suplentes, na grande maioria, são financiadores de campanha, parentes ou militantes dos partidos políticos.

Palavras-chave: Suplentes de Senadores; Constituição Federal; Congresso Nacional; Câmara dos Deputados; Senado Federal.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Resultado das eleições	07
Quadro 2 - Propostas em Tramitação no Senado Federal	22
Quadro 3 - Senadores eleitos e dos suplentes durante a 52 ^a e 53 ^a legislatura	27
Quadro 4 - Suplentes (por gênero)	31
Quadro 5 - Suplentes (por faixa etária)	32
Quadro 6 - Suplentes (nível de instrução)	32
Quadro 7 - Suplentes (por formação acadêmica).....	33
Quadro 8 - Suplentes (com passagem em cargos executivos eletivos)	33
Quadro 9 - Suplentes (com passagem em cargos executivos não-eletivos)	34
Quadro 10 - Suplentes (com passagem por postos legislativos anteriores)	34

SU MÁRIO

Introdução	1
1. VOTO NO BRASIL5
2. Aspectos relevantes do PARLAMENTO BRASILEIRO	10
3. FORMADORES DE OPINIÃO	16
3.1 Opiniões emitidas pela Imprensa	16
3.2 Opiniões emitidas por cientistas políticos	17
3.3 Opiniões e propostas de membros da Câmara Federal	19
4. PRINCIPAIS PECs acerca da suplência	22
5. PERFIL DOS SENADORES SUPLENTE DA ATUAL LEGISLATURA	27
Considerações Finais:	35
Referências Bibliográficas	39

INTRODUÇÃO

O objetivo deste trabalho é verificar como a questão da suplência de Senadores vem sendo tratada no Brasil, uma vez que inexistente a essencial aprovação dos eleitores, pelo voto livre e direto, dos suplentes. A suplência se torna relevante tendo em vista que a autorização outorgada pelo povo por meio do voto, para que determinada pessoa o represente, necessita, para sua legitimação, de transparência no pleito eleitoral. Sua ausência, como ocorre no caso dos suplentes de Senadores, vicia todo o processo, uma vez que seus nomes e biografias não são submetidos à aprovação dos cidadãos. Tais suplentes, considerados desconhecidos dos eleitores e da sociedade em geral, podem ser efetivados como Senadores e decidir matérias importantes para o destino do País.

O Senado Federal do Brasil tem a função institucional de representar, no plano da Federação Brasileira, os Estados-membros e o Distrito Federal. Não obstante o protagonismo político e seu privilégio constitucional, reveste-se de importância fundamental para a democracia brasileira e é considerado um dos Senados mais poderosos do mundo (Lemos, 2008).

O Senado Federal tem missão muito nobre e enriquecedora para a democracia brasileira, que é a de funcionar como casa revisora em matérias da agenda geral do Parlamento, e também de cumprir seu papel de instrumento de superação das graves desigualdades regionais. Costuma-se atribuir aos atores da Instituição, no caso os Senadores, uma qualidade intelectual e um profundo conhecimento dos problemas políticos, sociais e econômicos do Brasil. São parlamentares com vasta experiência, tanto no Legislativo quanto no Executivo, pois grande parte já foi governador ou ministro de Estado (Lemos, 2008).

Entretanto, o que vem ocorrendo, na prática, é uma distorção qualitativa e quantitativa da atuação dos Senadores. Atualmente, quase 20 por cento dos Senadores que atuam no Senado Federal são suplentes, e a grande maioria é desconhecida dos eleitores, configurando, portanto, um Senado enfraquecido, como foi até externado pelo atual Presidente, Senador Garibaldi Alves Filho.

A Constituição Federal de 1988 respalda essa situação. O art. 46, §3º, diz textualmente: “Cada Senador será eleito com dois suplentes”. Infelizmente, nosso ordenamento jurídico não trata dos critérios de escolha desses dois suplentes, a não

ser o art. 14, §3º, inciso VI, alínea “a” – que impõe, como condição de elegibilidade, “a idade mínima de 35 anos”. Com isso, é comum que os candidatos ao Senado indiquem, como seus suplentes, parentes próximos (esposas, filhos, pais, cunhados) e amigos que financiaram suas campanhas eleitorais, ou pessoas ligadas a outros partidos políticos, com o objetivo de viabilizar parcerias eleitorais, como será demonstrado no capítulo que vai tratar do perfil dos Senadores suplentes.

O Brasil está comemorando 20 anos de redemocratização, após superar a pior crise econômica de sua história, quando, em 1984, vivenciou o aprofundamento da crise e o País marchou para um processo de inflação e profunda recessão. Vinte anos depois, o Brasil está mais experiente, do ponto de vista político, e a democracia está consolidada. No que concerne ao aspecto econômico, o Brasil está sólido e preparado para enfrentar a atual crise financeira que aflige o mundo. Mas para afirmar que a democracia no Brasil é uma das mais avançadas do mundo, são ainda necessárias algumas transformações no cenário político nacional e, indubitavelmente, uma delas recai sobre a sistemática vigente dos suplentes de senadores.

A escolha deste tema decorreu da constatação de que um número significativo de Senadores está assumindo cadeira no Senado Federal sem ter recebido um voto sequer no processo eleitoral, e também da percepção de que a maioria não dispõe de aptidão para o desempenho da função de Senador da República, pois é desprovida dos conhecimentos necessários à discussão e votação de problemas de vital importância para o desenvolvimento do Brasil.

É de lamentável constatação a falta de compromisso e ética dos políticos no Brasil e, ao mesmo tempo, o desinteresse e a falta de fiscalização por parte do povo. Os Senadores que deixaram seus Estados sem representação legítima receberam milhões de votos de confiança e deveriam, a rigor, cumprir o mandato para o qual foram eleitos, honrando a confiança que neles foi depositada. Mais lamentável ainda é constatar que pessoas desconhecidas assumiram cadeiras no Senado Federal no lugar de pessoas públicas que tiveram aprovação de milhares de cidadãos, submetidos que foram ao pleito eleitoral.

A jornalista Dora Kramer (Jornal do Brasil, 20/10/2001) trata bem da questão relativa à falta de separação, por parte de alguns políticos, entre o interesse público e o privado. Em matéria publicada no Jornal do Brasil, com o título “Espaço público, objetivo privado”, ela diz o seguinte:

Um dos maiores males que assolam a política brasileira é o anacronismo de certa falta de percepção entre o que seja o espaço público e os objetivos privados. Sem prejuízo do reconhecimento dos avanços registrados na conduta de nossos parlamentares - todos pautados por pressão externa - é de estarrecer a maneira como a maioria ainda acha que o Parlamento funciona como uma ação entre amigos e serve para promover carreiras políticas cuja intimidade com o voto é nenhuma.

O Senador Eduardo Suplicy define, com muita precisão, esses Senadores sem votos: *"a condição dos suplentes que viram Senadores não é legítima, porque não foram eleitos diretamente"*. Ele apresentou um Projeto de Emenda à Constituição propondo a escolha dos suplentes de Senadores mediante voto.

Urge uma reflexão sobre o tema, pois, se eles, os suplentes de Senadores, não receberam um voto sequer, e não passaram por consulta e aprovação popular, seus mandatos definitivamente não são legítimos, sob a perspectiva da representação democrática que é outorgada pelo povo através do sufrágio. Se fosse possível uma consulta ao povo brasileiro sobre "quem são eles" ou "como e quando se elegeram", poucas pessoas saberiam responder. É bem provável que a imensa maioria jamais ouviu falar dos nomes dos ilustres atuais Senadores sem votos e que estão discutindo e votando matérias importantes para o futuro do Brasil.

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, que em 05/10/2008 completou vinte anos, apesar de, ao longo desse tempo, ter passado por várias alterações, diz textualmente, em seu art. 1º, parágrafo único:

Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta constituição.

Este trabalho buscou resgatar um pouco da história do "O Voto no Brasil", comentando a evolução do voto como direito e como dever. Pelo que foi exposto, é possível inferir que o voto é, tecnicamente, o melhor instrumento de mudança social que um país livre e democrático pode possuir. É uma conquista da sociedade como um todo, pois votar é a maior arma disponível contra a falta de qualificação profissional, a ausência de políticas públicas para a saúde, a corrupção, a violência e outros temas importantes para a sociedade brasileira. É o que foi tratado no primeiro Capítulo .

O segundo Capítulo tratou do tema sobre o Congresso Nacional, abordando aspectos relevantes da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. Foi comentado que na Câmara dos Deputados não existe deputado sem voto, pois o

suplente que assume uma cadeira foi submetido à aprovação do eleitorado, enquanto o Senado Federal mantém uma tradição que contraria os princípios da ética e da democracia. No Senado, os Senadores são eleitos com dois suplentes e, em caso de renúncia, morte ou mesmo afastamento para exercer cargo no Executivo, quem assume a vaga é o primeiro suplente.

O terceiro Capítulo aborda alguns posicionamentos dos formadores de opinião, e procurou discorrer sobre matérias selecionadas acerca do tema e publicadas pelas principais revistas semanais do País. Foram também abordadas opiniões de renomados cientistas políticos brasileiros, ao lado de alguns projetos apresentados por parlamentares. Há um consenso entre os atores pesquisados, e as opiniões convergem para uma mudança na atual sistemática dos suplentes de Senadores.

O quarto Capítulo aborda as Propostas de Emenda à Constituição-PECs que foram apresentadas no Senado Federal. Conclui que, não obstante todo o esforço desenvolvido pela Comissão de Constituição e Justiça do Senado Federal, no sentido de alterar as regras vigentes para suplentes de Senador, a proposta aprovada, e que é decorrente do relatório do Senador Demóstenes Torres, ainda é muito conservadora, pois os suplentes continuam indicados e não se submetem às urnas para que o eleitor brasileiro os reconheça.

O quinto Capítulo trata do perfil dos Senadores suplentes, tendo como análise as quinquagésima segunda e terceira legislatura. Neste capítulo foram identificados os perfis dos Senadores que votaram e continuam votando matérias importantes para o Brasil no Senado Federal. Foram detalhados o gênero, a faixa etária, a formação profissional e as experiências, tanto no legislativo quanto no executivo.

Nas considerações finais é feito um pequeno comentário sobre o que foi discutido neste trabalho, com ênfase para o caso da suplência de Senadores, concluindo que a melhor alternativa para o futuro da democracia no Brasil é eliminar a figura do suplente sem voto e estabelecer que, no caso de renúncia, morte ou licença do senador titular, que assumam o senador mais votado naquele pleito, independentemente de partido ou coligação.

1. VOTO NO BRASIL

O voto é hoje considerado o melhor instrumento de mudança social que um país livre e democrático pode possuir. É uma conquista da sociedade. Votar é a maior arma disponível contra a falta de educação, a desqualificação profissional, a corrupção, a violência e outros temas importantes para a sociedade brasileira. No entanto, nem sempre o ato de votar foi algo tão natural na nossa sociedade. A história do Brasil demonstra que o ato de votar demonstra o amadurecimento da nossa sociedade, graças aos valores democráticos.

A Constituição Republicana de 1891 estabeleceu, pela primeira vez, o voto direto para presidente e vice-presidente. O Presidente Prudente de Moraes foi o primeiro a ser eleito. Nesse período foi instalada no Brasil a chamada política do café-com-leite, em que o governo era ocupado alternadamente por representantes de São Paulo e Minas Gerais.

No período denominado de República Velha, que vai do fim do Império até a Revolução de 1930, foram constatadas grandes irregularidades nas eleições. Os resultados das urnas eram constantemente manipulados pelos detentores do poder, predominando as fraudes e os chamados “votos de cabresto”.

A década de 30 foi marcada por um clima revolucionário. A crise da Bolsa de Valores de Nova Iorque, em 1929, repercutiu diretamente no Brasil, afetando o café, que representava o principal produto de exportação, e levando o setor a uma crise aguda e sem precedentes.

Foi em meio à crise e à amplitude da insatisfação popular que Getúlio Vargas protagonizou o golpe que tirou do governo o Presidente Washington Luís. Havia esperança, por parte do povo brasileiro, de que, não obstante a crise que o Brasil estava enfrentando, era possível a ampliação da cidadania, e que o País adotaria eleições livres e diretas. Foi estabelecido o voto secreto, após a criação do Tribunal Superior Eleitoral e dos Tribunais Regionais Eleitorais. A presença feminina, cada vez mais marcante, chegou às urnas. Em 1932 foi instituída uma nova legislação eleitoral e as mulheres conquistaram o direito ao voto, em decorrência de sua notória presença.

Essas regras não duraram muito tempo. No fim de 1937, com o advento do golpe militar, o Presidente Getúlio Vargas instituiu o Estado Novo e, em seu bojo,

trouxe a proibição do voto por oito anos. Este período foi marcado pelo centralismo político.

Com o fim da Segunda Guerra Mundial, cuja vitória foi dos aliados, crescia no País a pressão pela volta à democracia. O Presidente Getúlio Vargas cedeu à pressão popular e permitiu a reorganização partidária e a convocação de eleições.

Em dezembro de 1945 o general Dutra foi eleito com 54,2% dos votos. Foram utilizadas cédulas eleitorais impressas com o nome de apenas um candidato, que eram distribuídas pelos próprios partidos.

Só em 1955 a Justiça Eleitoral se encarregou de produzir as cédulas e, com o intuito de diminuir as fraudes, passou a ser exigida a foto no título eleitoral.

Nos anos de 60 e 70, novamente o brasileiro se deparou com um golpe militar. O golpe militar de 1964 cassou a democracia, ao proibir o voto direto para presidente da República e representantes de outros cargos majoritários, como governador, prefeito e Senador. Apenas deputados federais, estaduais e vereadores eram escolhidos pelas urnas

Surge, neste período, o Ato Institucional nº 5, o AI-5, decretado pelo então Presidente Costa e Silva. Decretado em 1968, esse Ato concedeu plenos poderes ao governo. Em um ato inusitado, o Congresso Nacional foi fechado e diversos parlamentares tiveram seus direitos políticos cassados. Vários partidos políticos foram extintos, e o bipartidarismo foi introduzido no Brasil. Surgiram dois novos partidos: a ARENA, por parte do governo, e o MDB, por parte da oposição.

Já na década de 70, mais precisamente em 1972, são restauradas as eleições diretas para Senador e prefeito, no caso deste último excetuando-se as capitais.

Nas eleições de 1966 e 1970, duas eleições, praticamente o partido do Governo massacrou a oposição nas urnas. Em 1966, a ARENA obteve 67,7% das cadeiras para a Câmara Federal, enquanto o MDB obteve 32,3%. No Senado Federal, a ARENA obteve 81,8% das cadeiras, e o MDB obteve 18,2%. A direção do MDB chegou até a cogitar a autodissolução do partido, tendo em vista a extensão da derrota naquele pleito. A eleição de 1970 consolidou ainda mais a hegemonia da ARENA, conferindo-lhe amplas e folgadas majorias nas duas casas legislativas.

O pleito de 1974 foi considerado o grande divisor de águas do bipartidarismo brasileiro. No clima do contexto da abertura política, iniciado pelo quarto presidente militar, o general Ernesto Geisel, a eleição de 1974 foi uma surpresa para a

oposição. O MDB quase duplicou sua bancada na Câmara Federal e, no Senado Federal, elegeu quase o triplo do número de Senadores eleitos pela ARENA.

Na eleição de 1978, ARENA e MDB dividiram quase que paritariamente as cadeiras na Câmara dos Deputados. Para o Senado, o partido do governo conseguiu reverter a tendência favorável à oposição. Dois mecanismos foram introduzidos para frear o avanço da oposição, quais sejam:

- Lei nº 6.339, de 01/07/76, que ficou amplamente conhecida como Lei Falcão, uma referência ao então ministro da Justiça Armando Falcão, que a subscreveu. Basicamente, esta lei estabeleceu severos limites às campanhas eleitorais no rádio e na televisão, e vigorou até o pleito de 1982.
- Emenda Constitucional nº 8, de 14/04/77, pela qual foram introduzidos a figura do Senador biônico para as eleições de 1978 e o aumento da representação dos Estados das regiões Norte e Nordeste na Câmara dos Deputados. Nessas regiões a ARENA tinha melhor desempenho eleitoral, comparativamente às demais regiões.

No pleito de 1982, o Governo alterou significativamente as regras eleitorais. Foi criada a Lei nº 6.978, de 19/01/1982, dentro do que ficou conhecido como o Pacote de Novembro. A novidade foi o estabelecimento do voto vinculado, que atendia aos anseios do PDS. Outro ponto favorável ao Governo foi que um partido só estaria apto a concorrer às eleições se lançasse candidatos para todos os cargos eletivos em disputa, ou seja, de vereador a governador. Esta exigência trouxe algumas alterações no quadro partidário, como a incorporação do PP pelo PMDB, o que, de certa forma, restabeleceu na prática um sistema virtualmente bipartidário.

Quadro 1
Resultado das eleições

PARTIDOS	GOV. ESTADUAL %	CÂMARA %	SENADO %
PDS	54,5	60,0	49,1
PMDB	40,9	36,0	41,8
PDT	4,5	4,0	4,8
PTB	0	0	2,7
PT	0	0	1,7

O resultado das urnas, como demonstrado, confirma a tendência de uma espécie de bipartidarismo informal que se seguira à extinção do PP. Os dois grandes partidos, sucessores da ARENA e MDB, mostraram-se amplamente hegemônicos.

A sucessão presidencial foi decidida, de fato, pelo impopular Colégio Eleitoral, por meio de eleições indiretas. No PDS, Paulo Maluf, e no PMDB, Tancredo Neves. O resultado contabilizou 480 votos para Tancredo Neves, contra 180 para Paulo Maluf, com a constatação de 17 abstenções e 9 ausências. O processo de transição e abertura política, iniciado no pleito de 1974, atingiu ali seu ponto culminante.

O período conhecido como Nova República, iniciado com Sarney, em 1985¹, trouxe avanços importantes. Em 1985, foram restabelecidas as eleições diretas para a presidência e para as prefeituras das cidades consideradas como área de segurança nacional pelo Regime Militar. A emenda também concedeu direito de voto aos maiores de 16 anos e, pela primeira vez na história republicana, os analfabetos passaram a votar. As eleições de 1985 consagraram o PMDB. Os brasileiros voltaram às urnas e, com a euforia do Plano Cruzado, elegeram 22 governadores pertencentes aos quadros do PMDB, 77% dos Senadores e 53% dos deputados federais. Ainda em 1986, o Congresso eleito ganhou poderes constitucionais e, sob a presidência do Deputado Ulysses Guimarães, começou a elaborar a nova Constituição no ano seguinte.

Promulgada em 1988, a nova Constituição Federal estabeleceu eleições diretas com dois turnos, para a presidência, os governos estaduais e as prefeituras com mais de 200 mil eleitores, e previa ainda mandato de cinco anos para presidente. Foi também mantido o voto facultativo para analfabetos e jovens a partir dos 16 anos. A Constituição de 88 acabou transformada em um dos símbolos da expectativa dos brasileiros por dias melhores.

Outro fator relevante foi o processo de revisão, em que a forma e o sistema de governo foram levados a plebiscito em 1993, quando 67 milhões de brasileiros votaram e a maioria optou pela manutenção da República e do Presidencialismo.

O fato positivo que marcou a década de 90, no tocante à história do voto no Brasil, foi a instalação das urnas eletrônicas. Em 1996, elas foram utilizadas pela primeira vez nas eleições municipais e, em 2000, foram introduzidas em todo o País.

¹ O fim do regime autoritário encerra-se com a vitória de Tancredo [Neves. Com](#) a doença do presidente eleito Tancredo Neves, que o levou a óbito em 21/04/1985, toma posse na Presidência da República o vice-presidente eleito José Sarney em 15/03/1985, marcando o fim de quase 21 anos de autoritarismo e o início de um novo ciclo político na história brasileira.

Essa nova experiência trouxe mais confiabilidade ao processo eleitoral, agilizou a apuração e reduziu significativamente ou praticamente eliminou as fraudes.

Outro fato que marcou a história do voto no Brasil foi a introdução, em 1997, de uma emenda constitucional que possibilitou a reeleição para cargos majoritários de Presidente da República, governadores e prefeitos, o que favoreceu a continuidade do Presidente Fernando Henrique no poder, quebrando uma tradição no Brasil.

Apesar de o Brasil ter conseguido, após a redemocratização, vários avanços tecnológicos, o Legislativo brasileiro estuda uma série de mudanças para aprimorar o sistema político, ainda bastante deficiente. Entre elas, estão a fidelidade partidária, o financiamento público de campanhas e a cláusula de barreira.

Pela legislação brasileira em vigor, o voto é obrigatório para os cidadãos entre 18 e 65 anos. A maior crítica ao sistema obrigatório é que, para alguns, ele induz à corrupção eleitoral daquele cidadão mais humilde, pois este, que já se encontra desamparado pelo Estado, vê na eleição uma forma rápida, fácil e momentânea de melhorar sua situação econômica. Talvez o maior erro nesse processo seja o de impor às pessoas o Direito de Cidadania, não deixando que ele se torne uma realidade espontânea, uma vontade cidadã. Daí muitos estudiosos do assunto defenderem a bandeira do voto facultativo, assim como ocorre nos Estados Unidos da América.

Com a democracia consolidada, o voto é a arma mais poderosa para mudar um País. Por meio do voto o povo escolhe quem deve representá-lo, quem está qualificado para assumir o mandato, podendo optar por quem realmente garanta o cumprimento de suas legítimas reivindicações.

No entanto, o voto é uma importante etapa do nosso sistema representativo. Interessa, pois, saber, como ocorre o processo de representação e qual é a dinâmica de trabalho do Congresso. É o que será abordado no próximo capítulo.

2. ASPECTOS RELEVANTES DO PARLAMENTO BRASILEIRO

No contexto da divisão de Poderes estabelecida pelo constitucionalismo moderno, o papel do Poder Legislativo é fundamental, pois a ele cabe, entre outras funções, a elaboração das leis e a fiscalização dos atos dos demais poderes da União. As leis são elaboradas de forma abstrata, geral e impessoal, já que são feitas para todas as pessoas e não devem atender a interesses ou casos individuais.

O Poder Legislativo é o poder-símbolo do regime democrático representativo. A amplitude e a diversidade da representação dos diversos segmentos fazem do Parlamento uma verdadeira síntese da sociedade. É no Legislativo que a sociedade se encontra melhor espelhada, com presença mais visível no âmbito dos poderes constituídos para governá-la e protegê-la. Por tal razão, a história do Poder Legislativo se situa no centro da história de um país.

No Brasil atual, o Poder Legislativo é exercido pelo Congresso Nacional, que se compõe da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

As atribuições do Congresso Nacional estão estabelecidas nos arts. 48 e 49 da Constituição Federal. O Congresso Nacional exerce sua atribuição legislativa sobre todas as matérias de competência da União, especialmente sobre as questões tributárias (arrecadação e distribuição de recursos públicos); o planejamento das ações de governo, por meio das leis de planejamento e orçamentárias, que definem em que os recursos públicos federais serão gastos; a organização do Território Nacional, particularmente com relação às áreas dos Estados, ouvidas as Assembléias Legislativas; a criação de órgãos públicos, cargos e empregos públicos federais; as telecomunicações e a radiodifusão, e as questões monetárias, entre outras.

Ao Congresso Nacional compete ainda, privativamente, decidir sobre tratados e acordos internacionais que impliquem algum ônus para o patrimônio nacional; autorizar o Presidente da República a declarar guerra ou celebrar a paz, ou permitir o trânsito de forças estrangeiras no País; autorizar o afastamento do País, do Presidente e do Vice-Presidente da República, por período superior a quinze dias; fixar os subsídios do Presidente, do Vice-Presidente da República, dos Deputados e Senadores; julgar as contas do Presidente da República; fiscalizar os atos do Poder Executivo; sustar os atos normativos deste Poder, que ultrapassem o que estiver estabelecido em lei, entre várias outras competências.

A Câmara dos Deputados é composta por 513 Deputados, eleitos para um mandato de quatro anos, pelo sistema proporcional, de acordo com população de cada Estado e do Distrito Federal (no limite mínimo de 8, e máximo de 70 Deputados, representando o povo de cada Unidade da Federação). Os 513 Deputados Federais são um espelho da sociedade brasileira.

Segundo o art. 45 da Constituição de 1988, a principal função da Câmara dos Deputados é a representação popular. Os deputados são eleitos diretamente, para representar o povo brasileiro. Essa representação se dá pelo sistema proporcional nos Estados, no Distrito Federal e nos Territórios.

O sistema proporcional leva em conta o número de habitantes de cada Estado e do Distrito Federal, de modo que nenhum tenha menos que oito ou mais que setenta deputados.

No sistema de eleição proporcional, o número de vagas que cada partido e/ou coligação tem direito a ocupar, nas eleições proporcionais de deputado federal, deputado estadual, deputado distrital e vereador, é definido pelo coeficiente eleitoral.

Como ocorre em todas as categorias, faixas e todos os estratos sociais existentes no País, os eleitos possuem virtudes e defeitos, diferentes maneiras de pensar, e projetos os mais diversos para enfrentar os problemas brasileiros. Mas todos, sem exceção, defendem ardorosamente suas propostas e idéias – o que faz da Câmara o espaço de debate aprofundado das questões de interesse público, um espaço de acordos e consensos, de negociações legítimas em torno do futuro do País.

O sistema proporcional não garante que aquele candidato mais votado seja eleito ou alcance êxito no pleito eleitoral. Esse modelo visa a proporcionar, a todos os partidos políticos e candidatos, a oportunidade de concorrer, de forma “igualitária”, com grandes estruturas político-econômicas.

No Brasil, é utilizado o sistema proporcional nas eleições de vereadores, deputados estaduais e deputados federais. É comum candidatos se elegerem com baixa votação, enquanto outros, muito mais votados, não se elegem nas mesmas eleições, para os mesmos cargos eletivos.

Na Câmara, quando um deputado perde o mandato, ou se afasta por motivo de doença ou para assumir um cargo no Executivo, quem assume o mandato é o parlamentar mais votado do partido ou da coligação que elegeu o deputado que está deixando o cargo. Portanto, a Câmara sempre é composta de parlamentares que

concorreram a uma vaga, submetendo-se à apreciação dos eleitores e, de certa forma, obtiveram aprovação da sociedade brasileira, pois não existe, na Câmara dos Deputados, deputado sem voto.

O Senado Federal compõe-se de 81 Senadores, eleitos para um mandato de 8 anos, pelo sistema majoritário, em número de três para cada Unidade da Federação, representando os Estados e o Distrito Federal. Cada Senador é eleito com dois suplentes, com exigência de idade mínima de 35 anos. A representação de cada Estado e do Distrito Federal é renovada de quatro em quatro anos, alternadamente, por um e dois terços.

O sistema eleitoral majoritário tem, como finalidade principal, garantir a eleição daqueles que, no pleito eleitoral, receberam o maior número de votos dos eleitores.

No Brasil, o sistema majoritário é utilizado para a eleição de prefeitos, governadores, Senadores e do presidente. A eleição pode se realizar em um ou dois turnos, com exceção da eleição de Senadores, que se dá em apenas um turno.

Entre as atribuições privativas do Senado Federal estão as de processar e julgar o presidente e o vice-presidente da República, ministros de Estado, comandantes das Forças Armadas, ministros do Supremo Tribunal Federal, procurador-geral da República e advogado-geral da União, nos casos de crime de responsabilidade; aprovar operações de empréstimo externo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, entre outras.

A organização do Poder Legislativo em duas Casas, denominada bicameralismo, é tradição constitucional brasileira desde o período monárquico (1822-1889). Uma das funções mais importantes do bicameralismo é permitir que, por meio do trâmite e da discussão das matérias na Câmara e no Senado, uma Casa possa revisar e aperfeiçoar os trabalhos da outra.

A aprovação do Poder Legislativo federal é, portanto, indispensável para todas as questões importantes que determinam o funcionamento e a organização de nossa sociedade.

O Diretor-Geral do Senado, Agaciel Maia, dá sua opinião com relação ao papel do Senado: “além do papel essencial na formação econômica, política e cultural da Nação brasileira”, é hoje o principal responsável pela modernização do Legislativo nas esferas federal, estadual e municipal.

O professor da Universidade de Brasília (UnB), Octaciano Nogueira, define assim o Senado hoje: “o Senado conserva um espírito de corpo mais acentuado que a Câmara dos Deputados”. E arremata: “os Senadores são em menor número, convivem mais de perto e por mais tempo. Por isso, tendem a abrandar e a evitar os conflitos”.

O Senado conta com grandes nomes da política brasileira, tendo em seus quadros dois ex-Presidentes da República (José Sarney e Fernando Collor), um ex-Vice-Presidente (Marco Maciel) e mais de 30 ex-governadores. Representa, portanto, uma síntese do Brasil. Em sua crônica “O Velho Senado”, o escritor Machado de Assis descreve o que pensava dos Senadores veteranos:

Tinham feito ou visto fazer a história dos tempos iniciais do regime, e eu era um adolescente espantado e curioso. Achava-lhes uma feição particular, metade militante, metade triunfante, um pouco de homens, outro pouco de instituição.

Os tempos mudaram. Já não se convive com grandes oradores e com debates acirrados em prol da defesa do País, como os de Jarbas Passarinho e Paulo Brossard. O que se constata hoje é uma série de ações negativas que maculam a imagem da Instituição.

Em 2000, o Senador Luiz Estevão (PMDB-DF) foi o primeiro Senador cassado. Ele perdeu o mandato por quebra de decoro parlamentar, acusado de envolvimento no desvio de verba durante a construção da sede do Tribunal Regional do Trabalho (TRT), em São Paulo. Na seqüência, dois outros Senadores foram cassados pelo Tribunal Superior Eleitoral. São eles: Ernandes Amorim (PPB-RO), em 2000, e João Capiberibe (PSB-AP), em 2004, que perderam o mandato acusados de abuso do poder econômico e compra de votos.

A sociedade brasileira vivenciou as acusações envolvendo os Senadores Antonio Carlos Magalhães e Jäder Barbalho. O resultado foi que o Senador Jäder Barbalho conseguiu se eleger presidente do Senado, a contragosto do ex-presidente Antonio Carlos Magalhães. Não prosperou por muito tempo. O Senador Jäder Barbalho se licenciou da presidência do Senado e, posteriormente, renunciou ao mandato para evitar o processo de acusação de desviar verba da Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (Sudam). Ato contínuo, o Senador Antonio Carlos Magalhães renunciou ao mandato para escapar da cassação, pois ele e o Senador

José Roberto Arruda (PFL-DF) eram acusados de ter violado o sigilo do painel de votação do Senado.

A pior crise estava por vir. O episódio que marcou a imagem do presidente do Senado, Renan Calheiros, abalou a estrutura da Casa. Acusado de ter suas contas pessoais pagas por um lobista, Renan não suportou a pressão da sociedade e da imprensa, e acabou por se licenciar do cargo de presidente do Senado. Nesse momento, eclodiu a fragilidade do Senado Federal. Estavam desempenhando a função de Senador da República nada menos do que 18 Senadores suplentes. Eram pessoas totalmente desconhecidas da sociedade, e que não haviam obtido um voto sequer nas urnas, mas estavam investidos no cargo de Senadores, decidindo matérias importantes para o futuro do País.

Os maiores destaques neste episódio foram os casos dos Senadores suplentes Sibá Machado (PTB-AC) e Wellington Salgado (PMDB-MG). O Senador Sibá Machado foi nomeado presidente do Conselho de Ética do Senado, e conduziu os trabalhos que iriam isentar ou punir o Senador Renan Calheiros.

Em reportagem da Revista Veja, de 30/06/2007, Celso Júnior relata o seguinte acerca dos Senadores suplentes:

O circo montado no Conselho de Ética para absolver Renan Calheiros colocou em evidência uma categoria de parlamentares que costuma passar despercebida em Brasília: os suplentes de [Senador](#). [Com](#) pouca ou nenhuma atividade política, os suplentes estão vivendo seus quinze minutos de fama porque aceitaram bovinamente a missão de arquivar o processo contra o presidente do Senado. Não foram escolhidos por acaso. Os suplentes, ao contrário dos Senadores titulares, assumiram seu mandato sem receber um único voto e, portanto, não têm contas a prestar à opinião pública nem temem a ira do eleitorado. Não foi propriamente difícil encontrar suplentes dispostos a encenar o papelão. Dos 81 Senadores, onze são suplentes, o equivalente a 13% da atual legislatura. Quatro deles já subiram ao picadeiro do Conselho de Ética. O mais conhecido é Sibá Machado, do PT do Acre, que assumiu a cadeira da atual ministra do Meio Ambiente, Marina Silva'.

na Câmara dos Deputados não existe parlamentar sem voto -, o Senado Federal mantém uma tradição que contraria os princípios da ética e da democracia. Os Senadores são eleitos com dois suplentes e, em caso de renúncia, morte ou mesmo afastamento para exercer cargo no Executivo, quem assume a vaga é o primeiro suplente.

Como se sabe, o mecanismo da representação implica vínculo de vontade entre representante e representado. Por vontade expressa do representado, o representante deriva seu título e legitimidade, o qual não é transmissível de forma mecânica a outro sem o seu consentimento.

O voto é um ato de escolha que não pode ser ignorado por nossas instituições políticas, sob pena delas se desviarem de seu devido princípio.

Como se expressa a opinião pública em relação ao tema e quais são as idéias trazidas ao nosso conhecimento pelos formadores de opinião, é o que será evidenciado no próximo Capítulo.

3. FORMADORES DE OPINIÃO

São diversas as opiniões a respeito deste tema. Neste capítulo serão apresentadas matérias publicadas na imprensa, algumas opiniões de cientistas políticos e alguns posicionamentos de deputados federais acerca do assunto.

3.1 Opiniões emitidas pela Imprensa

O jornalista Cláudio Camargo (ISTOÉ, 08/05/1996) afirma que o Congresso Nacional deveria corrigir as graves distorções da atual legislação eleitoral, que por si só já esvaziam a representatividade do Parlamento. Criticou a reforma política que poderá retirar do eleitor o direito de escolher diretamente seus candidatos à Câmara dos Deputados, deixando-o à mercê das cúpulas partidárias. Lembrou o caso do governador José Serra, que se licenciou duas vezes do cargo de Senador por São Paulo (1 996/2003) para ser ministro, deixando em seu lugar o desconhecido Pedro Piva, e mais ainda, ao abandonar a Prefeitura de São Paulo, para disputar o Palácio Bandeirantes, deixou em seu lugar um prefeito que não teve um único voto.

Acerbamente, comenta que reinventaram, sem saber, a figura do “Senador biônico”, destacando que a reforma pode criar o “deputado biônico”. Sugere que, em vez disso, poderiam ressuscitar a “sublegenda”, mecanismo criado pelo regime militar, quando havia apenas ARENA e PMDB, e que permitia que cada partido lançasse vários candidatos ao Senado, ganhando quem conquistasse mais votos, sendo que, no caso de impedimento, assumia o segundo mais votado. Embora feito para acomodar interesses de caciques dos dois partidos, a sublegenda era mais democrática, e, pelo menos, não produzia a deletéria figura dos Senadores sem-voto.

Outra opinião é emitida pelo jornalista Guilherme Botelho (Revista Veja, 08/04/2008): o caminho mais fácil para conseguir um mandato de Senador é a suplência, uma vez que a amizade, o parentesco ou a fortuna pessoal podem compensar a falta de votos. Na atual legislatura, segundo a ONG Transparência Brasil, 16 dos atuais 81 Senadores não chegaram ao Senado pelo caminho das urnas, e a controvérsia sobre a representatividade desses políticos biônicos enfrentaria novo capítulo quando a Comissão de Constituição e Justiça do Senado avaliaria o substitutivo do Senador Demóstenes Torres, que reúne 8 propostas para o fim de tais critérios de suplência.

Ele cita os casos do Senador Wellington Salgado – PMDB/MG (hoje suplente do ministro das Comunicações, Hélio Costa), que doou R\$1,4 milhão para a campanha do titular em 2002, de João Tenório – PSDB/AL, de Adelmir Santana – DEM/DF e de Gilberto Goellner – DEM/MT, como os mais representativos do *ranking* patrimonial dos suplentes.

Afirma que da bancada de 16 suplentes, 9 jamais venceram uma única eleição, como é o caso de Antônio Carlos Junior –DEM/BA, que herdou a vaga de seu pai, o falecido Antônio Carlos Magalhães, lembrando que, ao lado de interesses econômicos ou de amizade, as relações de sangue e parentesco também contam na bancada dos sem-voto, como é o caso de João Tenório, cunhado do governador Teotônio Vilela Filho, e de Lobão Filho, que é filho do agora ministro das Minas e Energia, Edison Lobão

O Senador Jarbas Vasconcellos (PMDB/PE) afirmou no plenário da Câmara Alta que, “o Senado está se estrangulando como instituição. Está fedendo.” A sua fala pode ter sido veemente, mas há vários sinais de que sua palavra eloqüente realmente descreva as recentes crises no Congresso Nacional.

Matéria da Revista Época, de 03/07/2007, cita o Deputado Osmar Serraglio (PMDB/PR), quando ele afirma que a reforma política foi malconduzida, e que o primeiro passo seria mexer na Constituição, em três pontos: as coligações, a fidelidade partidária e o voto distrital. Na mesma matéria, o Senador Adelmir Santana (DEM/DF) afirma que é necessário avançar nas demais questões da reforma política, ressaltando que a crise política é uma oportunidade para a aprovação da reforma política.

3.2 Opiniões emitidas por cientistas políticos

A jornalista e cientista política Lúcia Hippólito vem defendendo em diversos comentários que o escândalo dos suplentes de Senador mostra como a Câmara dos Deputados é, algumas vezes, tratada injustamente em relação ao Senado. Sempre se falou muito mal da Câmara, que é uma bagunça, com um plenário parecendo pátio de colégio, em permanente insubordinação. Mensaleiros absolvidos, anões do Orçamento, sanguessugas. Lá dentro acontece de um tudo. No Senado, não. Casa de ex-presidentes da República, ex-ministros e ex-governadores, senhores e senhoras ponderados, sérios. Pois nada disso é verdade. Não havia Conselho de

Ética, que foi composto às pressas, cheio de suplentes, para absolver a toque de caixa o Senador Renan Calheiros. Segundo a cientista política, o Conselho de Ética do Senado não tem sequer regimento. Funciona ao arbítrio de seu presidente, que no momento é o Senador Leomar Quintanilha (PMDB-GO). Este está mais para réu do que para presidente de um conselho de ética. É acusado de corrupção, desvio de verbas e formação de quadrilha. Em geral, suplentes são filhos de Senadores (ACM e ACM Filho), pais (Jader Barbalho) ou financiadores da campanha dos titulares (Pedro Piva-José Serra e Wellington Salgado-Hélio Costa), só para ficarmos em poucos exemplos.

Até 1964 os suplentes de Senador eram votados, assim como candidatos a vice-prefeito, vice-governador e vice-presidente da República. A ditadura considerou que isto era fonte de crises e atrelou os vices aos titulares.

No caso do Senador, extinguiu-se a figura do suplente e considerou-se que o suplente era o segundo mais votado do mesmo partido (havia a sublegenda, sobre a qual poderemos conversar depois).

O fundamental é que, segundo Lúcia Hippólito, no caso de renúncia do titular, assumia um suplente que tinha sido muito bem votado. O exemplo sempre citado é o da eleição de 1978. Franco Montoro e Fernando Henrique eram candidatos pelo MDB. Montoro foi eleito, mas renunciou em 1982 depois de ter sido eleito governador de São Paulo. Fernando Henrique, o segundo mais votado, assumiu a cadeira e terminou o mandato.

Para o cientista político David Fleischer, da Universidade de Brasília, a melhor solução para o Brasil não seria a extinção do Senado, mas uma reformulação de seu funcionamento interno. Fleischer afirma que a questão dos suplentes deve ser revista urgentemente, e que a Casa também precisa aprimorar o regimento de seu Conselho de Ética.

“Temos que manter o Senado”, opina o cientista político, “mas é preciso fazer algumas modificações para dar mais transparência e agilidade. Para acabar com o Senador “sem voto”, minha proposta é que se adote a legenda. Cada partido colocaria um candidato, os que tivessem mais votos seriam os titulares e os outros seriam suplentes” - sugeriu.

O cientista político Leonardo Barreto entende que é um sistema terrível, avalia o cientista político da Universidade de Brasília, Leonardo Barreto. "Esse é um dos maiores problemas do sistema representativo do Brasil. Tem uma distorção

grave daquilo que faz as urnas. Não há a vontade da população, mas um conjunto de pessoas sem qualquer legitimidade, sem lastro dos votos", comenta. Segundo Barreto, a escolha de suplentes na formação das chapas durante as eleições virou uma verdadeira "negociata", seja para garantir financiamento para a disputa, seja para manter o eventual mandato no âmbito da família. "Existe um problema muito sério. Essa questão do suplente virou uma negociata, de forma a preservar o mandato, por exemplo, no âmbito da família. O pano de fundo disso é o fato de não haver nenhum tipo de restrição para o Senador que vai ocupar cargos no Executivo ou dispor de licenças", explica.

Barreto ainda afirma que o Brasil pode adotar, no bojo da reforma política, regras como as que vigoram atualmente nos Estados Unidos, proibindo que os Senadores deixem o cargo para disputar postos no Poder Executivo. "Ele perderia o mandato, e assumiria o suplente", disse. Hoje em dia, o Senador apenas se licencia do mandato, podendo retomá-lo assim que deixar a outra função. Outra opção seria nomear o segundo colocado nas eleições majoritárias. "Seria uma alternativa razoável porque você seguraria o Senador ali ou teria um suplente com lastro, uma segunda opção escolhida pela sociedade. Seria lógico e contaria com aceitação da sociedade", diz. Para o cientista político, haveria ainda a possibilidade de se realizarem eleições suplementares para preencher os cargos vagos, mas seria preciso estudar o custo de fazer novos pleitos.

3.3 Opiniões e propostas de membros da Câmara Federal

Em 2003 o deputado Wagner Lago apresentou Projeto de Lei (PL nº 2.945, de 2003) visando a corrigir tal distorção, e, na justificativa de seu Projeto, que inclusive recebeu parecer favorável da Comissão de Constituição e Justiça da Câmara dos Deputados, tratou da questão relativa aos suplentes de Senadores da seguinte forma:

Trata-se da forma de eleição dos suplentes dos Senadores, os quais são eleitos sem voto, ou seja, como integrantes de uma chapa encabeçada pelo candidato a Senador. Quando um eleitor escolhe o seu candidato, escolhe indiretamente os suplentes que poderão vir a substituí-lo ao longo do mandato, o que resulta na geração de verdadeiros Senadores [biônicos](#). Com efeito, não podem conviver na mesma Casa que representa a Federação Senadores com milhões

de votos e Senadores com nenhum voto. Isso é uma aberração que precisa ser banida da legislação atual. A suplência do Senador, sem passar pela aprovação do eleitor, viola o princípio do sufrágio universal e do voto direto, consagrados no art. 14, caput, da Constituição e uma das cláusulas pétreas da nossa Carta Magna. Nesse sentido, o projeto em tela modifica os dispositivos do Código Eleitoral que disciplinam a eleição para os membros do Senado Federal, atento, porém, ao comando constitucional contido no art. 46, §3º, que determina que cada Senador seja eleito com dois suplentes. Assim, propugna o projeto que o número de suplentes corresponderá ao dobro do número de Senadores eleitos.

Em 2004, o deputado Benedito Dias, juntamente com outros deputados, encaminhou Proposta de Emenda à Constituição visando a corrigir as distorções existentes com relação aos suplentes de Senadores no Senado Federal brasileiro. A Proposta dava nova redação ao art. 46 da Constituição Federal, e a justificação da Proposta à Emenda trazia em seu corpo o seguinte:

(...) elaboramos, nesta emenda, a mudança do critério de escolha para os suplentes de Senador, hoje nomeados pelo partido em chapa vinculada. De acordo com a regra atual, candidatos a Senadores registram seus suplentes em decorrência de comodidades individuais e conveniências partidárias.

No caso de vacância, o eleitor se vê confrontado com um substituto que apresenta preferências políticas que não sofreram o escrutínio do eleitorado ou com substitutos que devem seu posto a eventos aleatórios ou arbitrários e que nada devem aos princípios do mandato representativo, uma vez que passaram ao largo da disputa eleitoral. Da maneira como está, o regime de suplentes para o Senado é um incentivo para a irresponsabilidade política e mina de forma aviltante a representação política.

De modo a cobrir esta chaga em nossa Constituição, propomos a emenda acima de modo a restituir a suplência para Senador aos bons costumes da representação política. Assim, segundo a emenda ora apresentada, os suplentes de Senador passam a ser os mais

votados e não eleitos entre os candidatos que participaram da competição eleitoral. Na ausência do eleito, o segundo mais votado passa a ocupar o cargo. Ressalte-se que não se trata de norma arbitrária, mas de mecanismo de substituição baseado na escolha eleitoral. Vê-se assim restaurada a legitimidade popular ao cargo de suplente de Senador.

Um dos poucos parlamentares que defende abertamente o fim do Senado, o Deputado Júlio Delgado (PSB-MG) acredita, por sua vez, que um sistema político com apenas uma Casa tornaria o processo político mais ágil. Ele afirma que na Câmara existe uma maioria “silenciosa” que apóia a idéia, e que no Senado há uma minoria “conivente”. Delgado argumenta ainda que a idéia de que o Senado proporciona o equilíbrio entre os Estados é desfeita no Brasil, quando suplentes ocupam vagas sem terem recebido votos nas urnas.

Por fim, o Deputado afirma:

O equilíbrio federativo não pode ser usado como argumento quando quase um quarto do Senado não obteve voto. Em Minas Gerais, meu Estado, dois dos Senadores são suplentes. Eles não têm representatividade nenhuma, pois não receberam votos. Estes parlamentares escolhem embaixador, presidente do Banco Central e ministros do Supremo. Eu, que represento Minas há 8 anos, não posso participar dessas votações. Onde está o equilíbrio?

Como os Senadores vêm discutindo essa questão é o que será abordado no próximo Capítulo.

4. PRINCIPAIS PECs ACERCA DA SUPLÊNCIA

No quadro abaixo serão apresentadas as principais Propostas de Emenda à Constituição – PECs que tramitaram no Senado Federal, com um breve comentário sobre elas e também sobre o Relatório Final do Senador Demóstenes Torres.

Quadro 2 Propostas em Tramitação no Senado Federal que sugerem mudanças na eleição para suplentes de Senador.

AUTOR	Localização da Proposta	ALTERAÇÃO SUGERIDA	PARECER
Sen. Demóstenes Torres	Parecer nº 544/2008	<p>Art. 46, § 3º Cada Senador será eleito com um suplente, vedada a eleição de suplente que seja cônjuge, parente consanguíneo ou afim, até o segundo grau ou por adoção do titular.</p> <p>Art. 56, § 1º A. Ocorrendo vaga de Senador será convocado o suplente para exercer o mandato até a eleição geral ou municipal mais próxima.</p>	<p>Parecer nº 544/2008 oferecido a PEC nº 11/2003; PEC's 08 e 42/2004; PECs 1, 12, 18 e 55/2007 apensadas.</p> <p>Situação: Parecer aprovado, aguardando inclusão na Ordem do Dia.</p>
Sen Sibá Machado	PEC nº 11/2003	<p>Art. 46, § 1º Cada Estado e o Distrito Federal elegerão três Senadores, com mandato de oito anos, observado o disposto no § 4º.</p> <p>§ 3º Cada Senador será eleito com dois suplentes, vedada a eleição de suplente que seja cônjuge, parente consanguíneo ou afim, até o segundo grau ou por adoção do titular.</p> <p>§ 4º Ocorrendo vaga de Senador antes do término do mandato e se faltarem mais de sessenta dias para a realização de eleições gerais federais, estaduais ou municipais, far-se-á eleição para preenchê-la, na mesma data das eleições gerais mais próximas; se faltarem menos de sessenta dias, a eleição far-se-á simultaneamente com as eleições gerais subsequentes.</p> <p>§ 5º Os Senadores eleitos na forma do § 4º tomarão posse no dia 1º de fevereiro do ano seguinte ao das eleições.</p> <p>§ 6º Na hipótese de vaga, o suplente de Senador somente substituirá o titular até a posse do sucessor eleito na forma do § 4º.</p> <p>Art. 56, § 1º O suplente será convocado nos casos de vaga, observado o disposto no art. 46, de investidura em funções previstas neste artigo ou de licença superior a cento e vinte dias.</p>	<p>Parecer nº 544/2008 do Sen. Demóstenes Torres, publicado no Diário do Senado de 17/06/2008, que altera os termos da PEC apresentada.</p> <p>OBS: Essa PEC está pronta para inclusão na Ordem do Dia. Depende apenas de vontade política.</p>

AUTOR	Localização da Proposta	ALTERAÇÃO SUGERIDA	PARECER
Sen. Jefferson Peres	PEC nº 08/2004	<p>Altera os arts. 46 e 56 da CF.</p> <p>Art.46, § 1º Cada Estado e o Distrito Federal elegerão três Senadores, com mandato de oito anos, ressalvado o disposto no art. 56, § 2º, inc. II, alínea c.</p> <p>Art. 56, § 2º Ocorrendo vaga observar-se-ão o seguinte:</p> <p>I – se a vaga for de deputado, o suplente será efetivado;</p> <p>II – se a vaga for de Senador:</p> <p>a) o suplente exercerá o mandato até a posse do novo titular que, observado o disposto no art. 46, § 3º, será escolhido nas próximas eleições gerais federais, estaduais ou municipais que se realizarem, salvo se a vaga ocorrer a menos de dois meses da data prevista para o pleito, hipótese em que a escolha se fará nas eleições gerais subseqüentes;</p> <p>b) se a vaga ocorrer nos últimos trinta meses do mandato, o suplente será efetivado;</p> <p>c) o Senador eleito nos termos da alínea a completará o mandato original e será empossado no dia 1º de fevereiro do ano seguinte ao de sua eleição.</p> <p>III – não havendo suplente, far-se-á eleição para preenchê-la se faltarem mais de quinze meses para o término do mandato.</p>	Apensado à PEC nº 11/2003. Rejeitado pelo relator.
Sen. Valdir Raupp	PEC nº 42/2004	<p>Art. 46, § 3º Os partidos políticos e coligações apresentarão três candidatos para cada um dos assentos no Senado em disputa.</p> <p>§ 4º Será eleito o candidato mais votado do partido que obtiver maior número de votos, considerada a soma da votação de seus três candidatos.</p> <p>§ 5º São suplentes de Senador o segundo e terceiro candidatos apresentados pela legenda que elegeu o titular.</p>	Apensado à PEC nº 11/2003. Rejeitado pelo relator.
Sen. Valter Pereira	PEC nº 01/2007	Acrescenta o § 4º ao art. 56 da CF com a seguinte redação: “Não haverá a convocação de suplente durante os períodos de recesso do Poder Legislativo”.	Apensado à PEC nº 11/2003. Rejeitado pelo relator.
Sen. Expedito Júnior	PEC nº 12/2007	Altera a redação do § 1º do art. 56 da CF para vedar a convocação de suplente quando restarem menos de 120 dias para o encerramento do mandato.	Apensado à PEC nº 11/2003. Rejeitado pelo relator.

AUTOR	Localização da Proposta	ALTERAÇÃO SUGERIDA	PARECER
Sen. Tião Viana	PEC nº 18/2007	Modifica o art. 46 e 56 da CF. Art. 46, § 3º Cada Senador será eleito com um suplente, dentre os dois com ele registrados. Art. 56, § 1º O suplente será convocado nos casos de investidura em funções previstas neste artigo ou de licença superior a 120 dias. § 3º Se ocorrer vaga, será realizada eleição para preenchê-la quando faltarem mais de 4 meses para o término do mandato.	Apensado à PEC nº 11/2003. Rejeitado pelo relator.
Sen. Eduardo Suplicy	PEC nº 55/2007	Art. 46, § 3º Cada Senador será eleito com dois suplentes também eleitos de forma direta, nos termos da lei. Inciso I - Cada partido ou coligação partidária poderá apresentar até três candidatos a suplente de Senador.	Apensado à PEC nº 11/2003. Rejeitado pelo relator.

Não obstante tratar-se de um Senador atuante e de alta capacidade técnica e jurídica, o parecer do Senador Demóstenes Torres ainda foi muito conservador para o momento atual que vive o Senado Federal. Praticamente as regras não sofreram alterações substanciais no que pertine à situação dos atuais suplentes, ou seja, mantém-se a figura do Senador suplente, com duas alterações: alteração do art. 46, § 3º, da CF, onde passa a constar que cada Senador será eleito com um suplente, vedada a eleição de suplente que seja cônjuge, parente consanguíneo ou afim até o segundo grau, ou por adoção do titular. De certa forma, esta medida elimina a preservação do mandato, por exemplo, no âmbito da família, uma vez que não havia restrição para o Senador que vai ocupar cargos no Executivo ou dispor de licenças.. Pode-se afirmar que a exclusão de parentes foi um ponto positivo para a democracia. A segunda alteração (Art. 56, § 1º), que afirma que “ocorrendo vaga de Senador será convocado o suplente para exercer o mandato até a eleição geral ou municipal mais próxima”, é muito positiva, pois o suplente não se perpetua no cargo e oferece ao eleitor a oportunidade de escolher um legítimo representante para o seu Estado.

Quanto à proposta do ex-Senador Sibá Machado, um suplente que exerceu o mandato por mais de 5 anos, ela traz algumas situações inovadoras para o momento democrático no Brasil, mais ainda é considerada conservadora. As principais alterações nas regras em vigor são: a alteração do art. 46, § 3º, da CF,

que foi a proposta acatada pelo relator Senador Demóstenes Torres, já comentada, e a alteração no § 4º (ocorrendo vaga de Senador antes do término do mandato, e se faltarem mais de sessenta dias para a realização de eleições gerais federais, estaduais ou municipais, far-se-á eleição para preenchê-la, na mesma data das eleições gerais mais próximas; se faltarem menos de sessenta dias, a eleição far-se-á simultaneamente com as eleições gerais subseqüentes). É um avanço, mas ainda persiste a figura do Senador suplente. O § 5º (os Senadores eleitos na forma do § 4º tomarão posse no dia 1º de fevereiro do ano seguinte ao das eleições), trata apenas de uma questão de regulamentação de posse, fixando-a na mesma data em que os parlamentares (deputados e Senadores) tomam posse. O § 6º (na hipótese de vaga, o suplente de Senador somente substituirá o titular até a posse do sucessor eleito na forma do § 4º), é uma proposta sensata, pois caso estivesse vigendo teria evitado a permanência de muitos suplentes atuando no senado federal. O art. 56, § 1º (o suplente será convocado nos casos de vaga, observado o disposto no art. 46, de investidura em funções previstas neste artigo ou de licença superior a cento e vinte dias). Esta alteração é importante, mas ainda longe do que vislumbra a sociedade brasileira.

Enfim, embora o Senador Sibá Machado tenha assumido uma vaga no Senado Federal em função do afastamento da ex-ministra Marina Silva, que assumiu o cargo de Ministra do Meio-Ambiente, a sua proposta foi um avanço e, se aprovada, representará uma vitória importante para a democracia.

A PEC nº 42/2004, de autoria do Senador Valdir Raupp foi rejeitada pelo relator, Senador Demóstenes Torres, pois realmente não traz nenhuma contribuição positiva para alterar as atuais regras vigentes.

A PEC nº 01/2007, de autoria do Senador Valter Pereira – um suplente que está no cargo em função da morte do Senador Ramez Tebet – também não acrescenta nada de positivo para as regras vigentes, motivo pelo qual o Senador Demóstenes Torres ter rejeitado. A vantagem da proposta é que acaba com a farra de suplentes assumirem cargos em momentos inexpressivos no Senado Federal.

A PEC nº 12/2007, de autoria do Senador Expedito Júnior, se enquadra na mesma situação discutida nos comentários na PEC do Senador Valter Pereira, ou seja, elimina a oportunidade de muitos Senadores sem votos se tornarem Senadores por curto espaço de tempo. Esta PEC também foi rejeitada pelo relator.

A PEC nº 18/2007, de autoria do Senador Tião Viana, também foi rejeitada pelo relator, Senador Demóstenes Torres. Trata-se de uma proposta ainda conservadora e sem muito resultado prático, pois admite na chapa apenas um suplente.

A PEC nº 55/2007, de autoria do Senador Eduardo Suplicy, foi rejeitada pelo relator. Esta proposta difere de todas apresentadas, pois prevê a eleição do suplente, quando admite que cada partido apresente três nomes para concorrer a suplente. De todas, é a que mais se aproxima do rompimento das atuais regras, mas sofreu rejeição de um senado conservador.

Com o parecer do Senador Demóstenes Torres aprovado na Comissão de Constituição e Justiça do Senado Federal, em que apresenta três alterações diante das regras em vigor (cada parlamentar terá dois substitutos no lugar de três, fica proibida a indicação de parentes de até segundo grau para a vaga e o mandato de suplente torna-se temporário – até a eleição seguinte), aguarda-se a votação no plenário do Senado Federal.

Ainda não é uma medida à altura do atual momento democrático que o Brasil vive, mas considerando o conservadorismo do Senado Federal, é possível dizer que já é um avanço e esperar que no futuro surja uma proposta que acabe de vez com a figura do suplente de Senador, conforme afirmou o Senador Eptácio Cafeteira, tão logo foi aprovado o relatório: “Não se pode tirar Senador como se tira roupa e coloca no cabide”, diz. “A população deveria escolher o segundo e terceiro Senador. Eles deveriam ter seus números na campanha”.

Mas quem são esses senadores que estão apresentando projetos e votando matérias importantes para o futuro do Brasil será o tema tratado no próximo Capítulo.

5. PERFIL DOS SENADORES SUPLENTE DA ATUAL LEGISLATURA

Aqui serão feitas as análises com base nas pesquisas levantadas, para concluir que, embora haja amparo legal para a legitimidade do mandato do suplente de Senador, o resultado da pesquisa que será apresentado a seguir revela que, na grande maioria, eles são parentes, financiadores de campanha, e muitos desses parlamentares nunca foram submetidos ao voto para ser eleitos. A grande maioria é desprovida de experiência legislativa, o que de certa forma prejudica a qualidade dos trabalhos no Senado Federal.

Para fins de análise, será considerado o Quadro abaixo, tendo como partida a quinquagésima segunda legislatura (52ª), que vai de 01/02/2003 a 31/01/2007, e terminando com a quinquagésima terceira legislatura (53ª), que vai de 01/02/2007 a 31/01/2011, sendo que a análise terá como meta a data de 31 .10.2008.

Nota-se a presença de pelo menos 24 ex-governadores e 2 ex-Presidentes da República (José Sarney e Fernando Collor de Mello) no Senado Federal, nas legislaturas 52ª e 53ª, representando os Estados brasileiros. São políticos experientes e com bons serviços prestados ao Brasil. Esses homens públicos honrados escolhem seus suplentes de forma não condizente com os princípios éticos, morais e democráticos que uma nação séria poderia esperar de seus representantes.

Quadro 3
Senadores eleitos e dos suplentes durante a 52ª e 53ª legislatura

Senador Titular	Partido	UF	Suplente que assumiu ou que se encontra em exercício	Partido/UF
Alberto Silva	PMDB	PI	-	-
Almeida Lima	PMDB	SE	-	-
Aloizio Mercadante	PT	SP	-	-
Alvaro Dias	PSDB	PR	Olivir Gabardo e Wilson Matos	PSDB-PR
Amir Lando	PMDB	RO	Mario Calixto e Paulo Elifas	PMDB-RO
Ana Júlia Carepa	PT	PA	José Nery	PSOL-PA
Antero Paes de Barros	PSDB	MT	Luiz Soares	S/Partido
Antonio Carlos Magalhães	PFL	BA	Antônio Carlos Júnior	DEM-BA
Antonio Carlos Valadares	PSB	SE	-	-

Senador Titular	Partido	UF	Suplente que assumiu ou que se encontra em exercício	Partido/UF
Arthur Virgílio	PSDB	AM	-	-
Augusto Botelho	PT	RR	-	-
César Borges	PR	BA	-	-
Cristovam Buarque	PDT	DF	Eurípedes Camargo	PT-DF
Delcídio Amaral	PT	MS	Antônio João	PTB-MS
Demóstenes Torres	DEM	GO	-	-
Duciomar Costa	PTB	PA	Flexa Ribeiro	PSDB-PA
Edison Lobão	PMDB	MA	Edson Lobão Filho	DEM-MA e PMDB-MA
Eduardo Azeredo	PSDB	MG	-	-
Eduardo Siqueira Campos	PSDB	TO	-	-
Eduardo Suplicy	PT	SP	-	-
Efraim Morais	DEM	PB	-	-
Fátima Cleide	PT	RO	-	-
Fernando Bezerra	PTB	RN	-	-
Fernando Collor de Mello	PTB	AL	Euclides mello e Ada Mello	PTB-AL
Flávio Arns	PT	PR	-	-
Garibaldi Alves Filho	PMDB	RN	-	-
Geraldo Mesquita Júnior	PMDB	AC	-	-
Gerson Camata	PMDB	ES	Marcos Guerra	PSDB-ES
Gilberto Mestrinho	PMDB	AM	Gilberto Miranda e João Thomé Mestrinho	PMDB-AM
Hélio Costa	PMDB	MG	Wellington Salgado	PMDB-MG
Heloísa Helena	PSOL	AL	-	-
Heráclito Fortes	DEM	PI	-	-
Ideli Salvatti	PT	SC	-	-
Jefferson Peres	PDT	AM	Jefferson Praia	PDT-AM
João Alberto Souza	PMDB	MA	Antonio Leite e Ribamar Fiquene	PMDB-MA
João Capiberibe (Gilvan	PSB	AP	Cassasão do mandato	PMDB-AP

Senador Titular	Partido	UF	Suplente que assumiu ou que se encontra em exercício	Partido/UF
Borges)			Geovani Borges	
João Ribeiro	PR	TO	Nezinho Alencar	PSB-TO
Jonas Pinheiro	DEM	MT	Gilberto Goellner	DEM-MT
Jorge Bornhausen	PFL	SC	-	-
José Agripino	DEM	RN	-	-
José Alencar	PL	MG	Aelton Freitas	PL-MG
José Jorge	PFL	PE	-	-
José Maranhão	PMDB	PB	Roberto Cavalcanti	PRB-PB
José Sarney	PMDB	AP	-	-
Juvêncio da Fonseca	PSDB	MS	-	-
Kátia Abreu	DEM	TO	Marco Antônio Costa	DEM-TO
Leomar Quintanilha	PMDB	TO	-	-
Leonel Pavan	PSDB	SC	Neuto De Conto	PMDB-SC
Lúcia Vânia	PSDB	GO	-	-
Luiz Estevão	PMDB	DF	Valmir Amaral	PMDB-DF
Luiz Otavio	PMDB	PA	-	-
Luiz Pontes	PSDB	CE	Reginaldo Duarte	PSDB-CE
Magno Malta	PR	ES	Francisco Pereira	PR-ES
Maguito Vilela	PMDB	GO	Iris de Araújo	PMDB-GO
Mão Santa	PMDB	PI	-	-
Marcelo Crivella	PRB	RJ	-	-
Marco Maciel	DEM	PE	-	-
Maria do Carmo Alves	PFL	SE	Renildo Santana	PFL-SE
Marina Silva	PT	AC	Sibá Machado	PT-AC
Mozarildo Cavalcanti	PTB	RR	-	-
Ney Suassuna	PMDB	PB	-	-
Osmar Dias	PDT	PR	-	-
Papaléo Paes	PSDB	AP	-	-

Senador Titular	Partido	UF	Suplente que assumiu ou que se encontra em exercício	Partido/UF
Patrícia Saboya	PDT	CE	-	-
Paulo Hartung	PSB	ES	João Batista Motta	PSDB-ES
Paulo Octávio	PFL	DF	Adelmir Santana	DEM-DF
Paulo Paim	PT	RS	-	-
Paulo Souto	PFL	BA	Rodolpho Tourinho	PFL-BA
Pedro Simon	PMDB	RS	-	-
Raimundo Colombo	DEM	TO	Casildo Maldaner	PMDB-SC
Ramez Tebet	PMDB	MS	Valter Pereira	PMDB-MS
Renan Calheiros	PMDB	AL	-	-
Roberto Saturnino	PT	RJ	-	-
Romero Jucá	PMDB	RR	Wirlande da Luz	PMDB-RR
Romeu Tuma	PTB	SP	-	-
Roseana Sarney	PMDB	MA	Ildon Marques e Mauro Fecury	PMDB-MA
Sérgio Cabral	PMDB	RJ	Regis Fichtner e Paulo Duque	PMDB-RJ
Sérgio Guerra	PSDB	PE	-	-
Sérgio Zambiasi	PTB	RS	-	-
Serys Shessarenko	PT	MT	-	-
Tasso Jereissati	PSDB	CE	-	-
Teotônio Vilela Filho	PSDB	AL	João Tenório	PSDB-AL
Tião Viana	PT	AC	-	-
Valdir Raupp	PMDB	RO	-	-

A seguir, será comentado, sucintamente, o resultado das análises.

No que concerne ao gênero, o resultado do Quadro 4 revela total predominância de homens no Senado Federal entre os Senadores suplentes que assumiram cargo nas legislaturas em análise. Os índices chegaram a 94% e 95%,

respectivamente, nas legislaturas 52^a e 53^a. Este resultado, de certa forma, acompanha o perfil histórico do Senado Federal no tocante ao gênero.

Quadro 4
Senadores Suplentes (por gênero)

Sexo	Legislaturas	
	52 ^a	53 ^a
Masculino	16 (94%)	21 (95%)
Femino	1 (6%)	1 (5%)
Total	17 (100%)	22 (100%)

Os Senadores são eleitos pelo sistema majoritário e a Constituição Federal em seu art. 14, §3º, inciso VI, alínea “a” – impõe, como condição de elegibilidade, “a idade mínima de 35 anos”. Assim, a faixa etária que predominou na 52^a legislatura foi acima de 60 anos, representando quase 59% dos suplentes de Senadores, enquanto na 53^a legislatura a faixa etária mais representativa está entre 50 e 59 anos, representando 45% dos suplentes, conforme pode ser visualizado no Quadro 5.

Quadro 5
Senadores Suplentes (por faixa etária)

Faixa Etária	Legislaturas	
	52 ^a	53 ^a
Até 39 anos	-	-
De 40 a 49 anos	2(12%)	4(18%)
De 50 a 59 anos	5(29%)	10(45%)
60 anos ou mais	10(59%)	8(37%)
Total	17 (100%)	22 (100%)

O nível escolar dos Senadores suplentes tem-se mantido na faixa do terceiro grau, seguindo o mesmo perfil da maioria dos titulares. Por outro lado, pode-se inferir que o Senado Federal continua elitista, e que os suplentes, mesmo não tendo votos, são cidadãos de uma classe privilegiada da sociedade brasileira. Os índices são bem representativos, quando se pesquisa o nível escolar dos senadores suplentes. O Quadro 6 mostra o nível de instrução.

Quadro 6
Senadores Suplentes (nível de instrução)

Nível de Instrução	Legislaturas	
	52 ^a	53 ^a
Superior	14(82%)	20(91%)
Nível Médio	3(18%)	2(9%)
Nível Fundamental	-	-
Total	17 (100%)	22 (100%)

São bastante diversificadas as profissões dos Senadores suplentes. Na legislatura 52^a observa-se que os profissionais da medicina se destacaram, alcançando o índice de 18%. Já na 53^a, o destaque foi para os empresários, que atingiram o índice de 50%. Em segundo lugar ficaram os engenheiros, com 23%. O nível acadêmico é adequado para uma casa como o Senado, embora estejam desempenhando essa função sem respaldo direto das urnas, o que de certa forma fere o princípio democrático. O Quadro 7 retrata a pesquisa.

Quadro 7
Senadores Suplentes (por formação acadêmica)

Formação Acadêmica	Legislaturas	
	52 ^a	53 ^a
Direito	2(12%)	3(14%)
Engenharia	2(12%)	5(23%)
Medicina	3(18%)	-
Empresário/Industrial	7(41%)	11(50%)
Economia	1(5%)	1(4%)
Outros	2(12%)	2(9%)
Total	17 (100%)	22 (100%)

Como são homens públicos experientes e com boa formação acadêmica, muitos ocuparam cargos executivos eletivos e não-eletivos.

No tocante à experiência dos suplentes de Senadores em cargos executivos eletivos, o resultado do Quadro 8 aponta para uma experiência razoável na 52^a legislatura, que atingiu o índice de 23% dos parlamentares com passagem em cargos executivos eletivos, enquanto na 53^a este índice foi insignificante, ou seja, apenas 5%. A maioria dos Senadores suplentes (95%) não registrou passagem em cargos executivos eletivos, portanto comprova-se que são desprovidos de experiências.

Quadro 8
Senadores Suplentes (com passagem em cargos executivos eletivos)

Cargo no Executivo	Legislaturas	
	52 ^a	53 ^a
Presidente ou vice	-	-
Governador ou vice	1(6%)	-
Prefeito ou vice	4(23%)	1(5%)
Governador nomeado	-	-
Sem passage	12(71%)	21(95%)
Total	17 (100%)	22 (100%)

O Quadro 9 mostra que nas legislaturas 52^a e 53^a houve predominância de Senadores suplentes sem passagem em cargos executivos não-eletivos. Na 52^a legislatura o índice foi de 76%, enquanto na 53^a legislatura foi de 68%. Neste item o destaque recai sobre experiências em cargos de secretários de Estado. Na 52^a legislatura o índice atingiu 18%, enquanto na 53^a o índice foi de 27%.

Quadro 9
Senadores Suplentes (com passagem em cargos executivos não-eletivos)

Cargo no Executivo (Não-Eletivo)	Legislaturas	
	52 ^a	53 ^a
Ministro de Estado	1(6%)	-
Secretário de Estado	3(18%)	6(27%)
Diretor Executivo ou Presidente de Estatais	-	1(5%)
Sem passage	13(76%)	15(68%)
Total	17 (100%)	22 (100%)

O Quadro 10 mostra que na 52^a legislatura a grande maioria dos suplentes de Senadores não tinha registrado passagem por postos legislativos, o que representou 64%. O registro mais significativo foi a experiência no Legislativo Estadual, que atingiu 18% dos suplentes. Já na 53^a legislatura há um certo equilíbrio, com destaque para o registro de deputado estadual, que atingiu 32% dos suplentes, ficando em 27% aqueles sem passagem registrada em postos legislativos. De certa forma, a 53^a legislatura retrata que os suplentes em atuação no Senado Federal possuem experiências em cargos legislativos.

Cotejando os resultados encontrados, é de singular importância afirmar que o perfil dos Senadores suplentes pode ser descrito como o de um político com idade acima de 50 anos. Há uma concentração de pessoas do sexo masculino e com formação acadêmica. São advogados, economistas, administradores de empresas, pedagogos, agrônomos e, acima de tudo, empresários. A grande maioria não tem

passagem por cargos executivos eletivos e não-eletivos. Também são pouco representativos, quando se trata de passagem por cargos legislativos. Os resultados foram obtidos pesquisando as biografias dos Senadores e sua atuação no Senado Federal².

Quadro 10
Senadores Suplentes (com passagem por postos legislativos anteriores)

Mandatos no Legislativo	Legislaturas	
	52 ^a	53 ^a
Senador	-	-
Deputado Federal	2(12%)	4(18%)
Deputado Estadual	3(18%)	7(32%)
Vereador	1(6%)	5(23%)
Sem passagem	11(64%)	6(27%)
Total	17 (100%)	22 (100%)

² Para maiores detalhes, ver o modelo apresentado por Lemos (2008).

Considerações Finais:

Este trabalho buscou, de certa forma, contemplar muitos ensinamentos discutidos e aprendidos durante o Curso de Ciências Políticas.

Ele não tem como objetivo desvalorizar a organização bicameral ou o Senado Federal Brasileiro. Na verdade, busca a valorização do Senado e, principalmente, mostrar a responsabilidade que recai sobre os membros dessa Casa Legislativa. Em respeito à democracia representativa, ao sufrágio e às Instituições Políticas é que questiono a forma de ingresso dos suplentes de Senadores no Senado Federal Brasileiro, pois no Estado Democrático de Direito em que se vive, é inconcebível a representação popular, sem a respectiva aprovação por meio do voto.

O atual paradigma brasileiro de ascensão ao Senado, pelos suplentes de Senadores, assemelha-se ao período ditatorial militar que garantiu, à época, representação expressiva no Senado por meio da nomeação de um terço dos membros da Casa. Nosso modelo de ascensão também se compara ao regime adotado na Roma Antiga, quando eram utilizados os seguintes critérios: possuir bens, riquezas e prestígio junto aos Cônsules, Censores e ao Imperador. Os atuais suplentes de Senadores, assim como os Senadores do período ditatorial brasileiro e os Senadores romanos, também não são eleitos: na verdade, eram e são escolhidos, na sua grande maioria, entre amigos e parentes que representam a elite dominante - detentora dos recursos naturais e financeiros da nação.

A justificativa plausível para que a atual sistemática ainda vigore no Brasil talvez seja o fato de que o povo elege seus representantes há apenas 115 anos, e pelo fato de ser a democracia e o exercício pleno da cidadania serem uma conquista ainda recente: só em 1931 as mulheres tiveram o direito de votar e ser votadas, e apenas em 1989 é que o povo brasileiro voltou a eleger diretamente o Presidente da República.

Para evitar que alguém que nunca se dedicou à atividade pública ou política, que não se expôs ao sufrágio eleitoral, que não tenha nenhuma experiência de administração do setor público, possa assumir uma cadeira no Senado Federal, com liberdade para exercer um mandato parlamentar que pode durar até oito anos, é preciso mudar a Carta Magna. Na verdade, grande parte dos suplentes de Senador enquadra-se nesta situação, como foi abordado no Capítulo VI.

Na maioria das vezes, o Suplente de Senador assume por um período que dura no máximo quatro meses, o que corrobora a tese de que a ascensão ao título de Senador se dá por meio de um prévio acordo entre as partes: o político e o empresário, ou o político e o financiador da campanha, como já foi demonstrado neste estudo. Esse curto espaço de tempo não permite ao Senador conhecer o Senado Federal com profundidade, nem viabiliza o estudo, a elaboração e apresentação de projetos. Na realidade, esse exíguo tempo apenas corrobora o acordo pactuado no período eleitoral. A pesquisa efetuada comprova que alguns Senadores destinaram tempo para os dois suplentes: Amir Lando, Gilberto Mestrinho, Álvaro Dias, Roseana Sarney e Sérgio Cabral

O ordenamento jurídico brasileiro permite que um empresário invista na campanha de um candidato ao Senado ou a qualquer outro cargo eletivo, mas o investidor condicionar sua colaboração ao fato de ser o suplente de Senador é antiético e inaceitável em uma democracia. Infelizmente, no Brasil, é muito comum a ascensão desse suplente-investidor, pois ocorrem eleições municipais e estaduais alternadamente de dois em dois anos, e muitos Senadores se elegem prefeitos e governadores, além daqueles que são convidados para assumir cargos no Executivo, em Tribunais de contas e em empresas estatais. Quando isso ocorre, o primeiro suplente assume o mandato pelo tempo que ainda resta. Atualmente, tem-se o exemplo, no Senado Federal, dos Senadores Wellington Salgado (PMDM-MG), João Tenório (PSDB-AL) e Gilberto Goellner (DEM-MT), respectivamente suplentes dos Senadores Hélio Costa, Teotônio Vilela e Jonas Pinheiro. Estes três suplentes foram os principais financiadores das campanhas dos Senadores em questão, conforme destacado no “Transparência Brasil”.

Existe uma incoerência na Lei Maior, no que diz respeito ao modelo eleitoral adotado para escolha dos Senadores e seus respectivos suplentes. Num dado momento, o voto da população é essencial para a escolha do Senador, pois se vive num Estado Democrático de Direito, e a Constituição da República Federativa do Brasil assim o determina. Em outro momento, quando ocorre a vacância do cargo desse Senador eleito “democraticamente”, quer seja por licença, cassação ou outro motivo qualquer, seu primeiro suplente é indicado por ele mesmo ou seu Partido, sem qualquer critério, podendo até ser parente, e assume a vaga no Senado Federal, sem ter recebido um voto sequer. Interessante, neste caso, é constatar que

não é mais necessário o voto e a aprovação popular do Suplente de Senador, pois “ele” representa o Estado Federado, e não mais a população.

Para aumentar o desafio sobre a matéria ora estudada, cito os Arts. 79 e 80 da Constituição Federal de 1998, que dizem:

Art. 79. Substituirá o Presidente, no caso de impedimento, e suceder-lhe-á no de vaga, o Vice-Presidente.

Art. 80. Em caso de impedimento do Presidente e do Vice-Presidente, ou vacância dos respectivos cargos, serão sucessivamente chamados ao exercício da Presidência o Presidente da Câmara dos Deputados, o do Senado Federal e o do Supremo Tribunal Federal.

Levando-se em conta a Constituição Federal, abre-se a possibilidade de uma pessoa se tornar Presidente da República sem ter a aprovação popular mediante o voto, ferindo os princípios constitucionais em que está baseada a democracia brasileira.

Não posso deixar de abordar, mesmo que de forma sucinta, a semelhança entre os suplentes de Senadores e os Vice-Prefeitos, Vice-Governadores e Vice-Presidentes. Também são formas questionáveis de ascensão ao poder, apesar de que seus nomes, rostos e biografias serem divulgados de forma mais transparente nos pleitos eleitorais. No Brasil, até meados do século passado, o Vice-Presidente era eleito separadamente. Tal fenômeno aconteceu na eleição de 1960, quando foi eleito para Presidente da República o Sr. Jânio Quadros, e para Vice-Presidente, em votação separada, o Sr. João Goulart, que pertencia a partido político contrário. Talvez, essa tenha sido a eleição mais democrática da história do País.

Com relação aos suplentes de Senadores, no meu entendimento, a proposta mais viável e democrática seria empossar, em caso de renúncia, morte ou licença, aquele candidato que automaticamente obteve, no pleito eleitoral, o maior número de votos, depois do candidato eleito no respectivo Estado. Este sim, seria um critério de representação livre, direta e democrática, e evitaria a presença de financiadores de campanha ou parentes despreparados para um cargo de vital importância para o Brasil e para a consolidação do processo democrático.

Ao concluir este trabalho, acredito que o Brasil terá que percorrer um longo caminho para atingir a democracia plena e de direito, contribuindo para a criação de condições igualitárias de participação no processo eleitoral, tais como: eliminação do domínio do poder econômico sobre as questões políticas e sociais, e financiamento público de campanha eleitoral. Desta forma o País alcançará uma democracia que, verdadeiramente, representa os anseios do povo brasileiro.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BARBOSA, Antonio José. **Síntese de História Contemporânea do Brasil: A Trajetória Política (O Congresso Nacional Pós-1946: O Senado Federal)**. 2007.

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia: Uma defesa das regras do jogo**. 6ª ed., Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. 10ª ed., São Paulo: Malheiros Editores, 2003.

Câmara dos Deputados. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/html>. Acessos em: setembro, outubro e novembro.

COUTO, Ronaldo Costa, Tancredo Vivo, Caso e Acaso, Editora Record, 1995.

Folha de São Paulo. Disponível em: <http://www.folhaonline.com.br/html>. Acesso: Folha de S. Paulo, São Paulo, 28 set. 2008. Folha Política, Caderno 8, p. 13.

Jornal do Brasil. Disponível em: <http://www.jornaldobrasil.com.br/html>. Acesso: Jornal do Brasil, Rio de Janeiro, p. 3, 25 set. 2008.

LEMOS, Leany Barreiro – O Senado Federal Brasileiro Pós-Constituinte. 2008

MARTINS, Ives Gandra da Silva. **Direito Constitucional Contemporâneo: As vertentes do Direito Constitucional Contemporâneo**. Rio de Janeiro: América Jurídica, 2002.

NOGUEIRA, Octaciano. O Sistema Eleitoral e o Conservadorismo Brasileiro, 2008.

Revista Época. São Paulo. Ed. nº 476, 3 julho 2007.

Revista Isto É. São Paulo: Ed. nº 1388, 8 maio 1996.

Revista Veja. São Paulo. Ed. nº 1964, 8 abril 2008.

Senado Federal. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/html>. Acessos em: setembro, outubro e novembro.