



SENADO FEDERAL
Instituto Legislativo Brasileiro - ILB

Rodrigo de Camargo Rodrigues

**O PAPEL CONSTITUCIONAL DO SENADO FEDERAL
NA ESCOLHA DE AUTORIDADES**

Brasília

2018

Rodrigo de Camargo Rodrigues

O PAPEL CONSTITUCIONAL DO SENADO NA ESCOLHA DE AUTORIDADES

Trabalho apresentado ao Instituto Legislativo Brasileiro de Brasília – ILB como pré-requisito para a obtenção de Certificado de Conclusão de Curso de Pós-Graduação *Lato Sensu*, na área de Controle de Constitucionalidade.

Orientador: Victor Marcel Pinheiro

Brasília, 10 de setembro de 2018.

Banca Examinadora

Prof. Victor Marcel Pinheiro

Prof. Rafael Silveira

AGRADECIMENTOS

A Deus por permitir esse momento.

A minha esposa pelo apoio e paciência com todas as ausências nesses dois anos de curso.

As minhas filhas pela inspiração de sempre melhorar como ser humano e profissional.

Aos meus pais pelo modelo e apoio.

Corpo docente que tanto me ensinaram no decorrer do curso.

Colegas de turma e a todos que direta ou indiretamente participaram de mais uma conquista profissional.

Ao meu orientador Victor Marcel Pinheiro pelas valiosas reuniões e apoio durante a realização do trabalho.

RESUMO

O presente trabalho tem como objetivo analisar as sabinas realizadas no Senado Federal, no período de 2015 a 2018 e o seu papel para aprovação das autoridades indicadas. A intenção é verificar se o Senado atinge os objetivos que o constituinte original estabeleceu ao determinar que cabe ao Senado aprovar ou não autoridades indicadas pelo Poder Executivo. Para tanto, foram analisadas 158 sabinas em todas as Comissões que possuem determinação regimental para sabinar autoridades. Foi levado em consideração a presença de Senadores, número de autoridades sabinadas em uma mesma reunião, se o painel de votação foi aberto antes do encerramento dos questionamentos, número de questionamentos, utilização do portal E-Cidadania e se todas as indicações foram aprovadas nas Comissões e no Plenário do Senado Federal. Ao final ficou claro que as sabinas no Senado são uma mera burocracia que não atinge seu real objetivo de conhecer os indicados.

ABSTRACT

The present study aims to analyze the sabinas held in the Federal Senate from 2015 to 2018 and their role for approval by the indicated authorities. The intention is to verify if the Senate achieves the objectives that the original constituent established when determining that it is up to the Senate to approve or not authorities indicated by the Executive Power. In order to do so, 158 Sabbaths were analyzed in all the Commissions that have regimental determination to sabinar authorities. It was taking into account the presence of Senators, number of authorities sat at one meeting, whether the voting panel was opened before the closing of the questions, number of questions, use of the E-Citizenship portal and if all the indications were approved in the Commissions and in the Federal Senate Plenary. In the end it became clear that the sabinas in the Senate are a mere bureaucracy that does not reach its real objective of knowing the nominees.

SUMÁRIO

1. Introdução	6
1.1 Delimitação do problema de pesquisa	6
1.2 Hipóteses.....	7
2. Metodologia e abordagem	8
3. A Tripartição dos Poderes	9
3.1 Histórico.....	9
3.2 A evolução através das diferentes Constituições Brasileiras.....	9
3.3 O Princípio na Constituição de 1988.....	11
4. A escolha de autoridades pelo Senado Federal	14
4.1 A sabatina em outros países.....	14
4.2 A normatização no Brasil.....	15
4.3 O rito no Senado Federal.....	16
5. Análise das sabinas de 2015 a 2018	19
5.1 Levantamento dos dados.....	19
5.2 Análise dos dados.....	21
5.3 Sugestões.....	39
6. Conclusão	41
7. Bibliografia	43

1 – INTRODUÇÃO

1.1 - Delimitação do problema de pesquisa

A Constituição Federal de 1988 estabeleceu que cabe privativamente ao Senado Federal aprovar, por voto secreto, após arguição pública a escolha de autoridades como Ministros do Tribunal de Contas da União, Procurador-Geral da República, presidentes e diretores do Banco Central, entre outras autoridades determinadas em leis infra-constitucionais.

“Art. 52. Compete privativamente ao Senado Federal:

...

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

- a) Magistrados, nos casos estabelecidos nesta Constituição;
- b) Ministros do Tribunal de Contas da União indicados pelo Presidente da República;
- c) Governador de Território;
- d) Presidente e diretores do banco central;
- e) Procurador-Geral da República;
- f) titulares de outros cargos que a lei determinar;

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

...;”

Com base nessa atuação, surgem os seguintes questionamentos que serão objeto do presente trabalho:

- a) O Senado Federal, ao chancelar as escolhas do Executivo, está atuando de acordo com o intuito da Constituição?
- b) O Senado Federal já deixou de aprovar autoridades? Qual a fundamentação utilizada para essa rejeição?
- c) Se o Senado Federal não está agindo como deveria, ou seja, com a intenção esposada na Constituição, o que pode ser modificado no processo de análise das autoridades?

1.2 Hipóteses

Podemos analisar como primeira hipótese se o Senado Federal está atuando da forma como deveria. Ao se analisar o texto da Constituição, fica claro que fica ao alvitre do Senado aprovar ou não autoridades. A simples aprovação não corresponde ao que deveria ser o seu papel primordial de revisor. Claro que o índice de aprovação ou rejeição não significa, por si só, a displicência com seu papel Constitucional, mas ao se analisar as sabatinas, será possível verificar a atuação do Senado.

Um questionamento relevante é sobre se esse papel constitucional do Senado Federal aparentemente tem sido bem interpretado pelos Senadores da República nas legislaturas subsequentes à promulgação da Constituição de 1988. O que se percebe, é que na grande maioria das vezes, o Senado Federal, foi mero chancelador das escolhas feitas pelo Executivo, não utilizando de seu papel por direito, para fazer um controle fino dessas escolhas.

Caso se conclua que efetivamente o Senado não está cumprindo seu papel, cabe-nos verificar qual seria a melhor forma de fazê-lo. Quais medidas poderiam ser tomadas para que esse procedimento fosse alterado, tempo maior para apresentação, período mais elástico para questionamentos, ou até mesmo uma mudança de paradigma dos próprios Senadores, com a demonstração do real intuito do constituinte.

O trabalho tem como objetivo verificar se o Senado Federal atua de acordo com o papel constitucional a ele delimitado, no que se refere a escolha de autoridades. Essa análise quantitativa e qualitativa será realizada a partir de pesquisa junto as comissões do Senado Federal nos últimos três anos.

A necessidade desse trabalho, se mostra pela análise prévia das sabatinas de autoridades que na maioria das vezes são chanceladas pelo Senado Federal. Em grande parte das vezes, a escolha do Presidente da República é uma escolha política ou de ocasião.

Isso não significa que o Senado deva simplesmente chancelar essa escolha, mas efetivamente verificar se a autoridade tem condições de exercer o cargo que irá ocupar, assim, evitando, autoridades mais preocupadas em ocupar o cargo do que exercer efetivamente a função.

2 – Metodologia e Abordagens

O trabalho será desenvolvido através da análise da doutrina sobre o tema, legislação e as sabatinas realizadas nas Comissões nos últimos dois.

Em relação à doutrina, será feito um estudo sobre a tripartição dos poderes, sobre o papel constitucional do Senado e a escolha de autoridades. Além disso, será realizada uma análise histórica dentro do direito brasileiro e mencionados exemplos de como a escolha de autoridade é feita em outros países.

No que pertine à legislação, será realizado um levantamento de quais autoridades devem passar pelo Senado Federal. Isso é importante para verificar até que ponto essas autoridades se coadunam com o espírito do que foi colocado na Constituição e até que ponto essa quantidade de autoridades pode prejudicar o papel do Senado Federal.

Por fim, será realizada uma análise qualitativa dos aprovados e rejeitados para verificar se realmente o Senado aprova autoridades sem verificar as características pessoais, experiências profissionais, projetos e se possuem a capacidade técnica para assumir o cargo para o qual foram indicadas ou se exerceu seu papel como órgão de controle dessas autoridades. Essa análise poderá ser realizada no portal de pesquisa do Senado <http://www.senado.leg.br>.

Com relação à dogmática jurídica, a presente pesquisa será empírica ao analisar 158 sabatinas realizadas nos últimos 4 anos nas comissões através da leitura das notas taquigráficas e normativa de *lege ferenda* ao propor alterações ao sistema de arguição de autoridades perante o Senado Federal.

Dentre as autoridades, não analisaremos os Embaixadores, tendo em vista o rito diferenciado para indicação e sabatina. Além disso, as informações que devem ser prestadas pelos Embaixadores são diferentes, pois devem apresentar dados sobre os países aos quais foram indicados. Por fim, a quantidade de embaixadores sabatinados é muito grande e poderia alterar os resultados finais da pesquisa apresentada.

Tendo em vista o complexo trâmite para as sabatinas, é natural que muitas delas não atinjam o resultado almejado, em outros casos se tornam mero ato burocrático sem o condão de estabelecerem as informações necessárias para subsidiarem os votos dos parlamentares.

Afinal a sabatina serve para conhecer o indicado, analisar sua biografia, escritos se houverem, testar seu reconhecimento social, assistir ao vivo seu desempenho e desenvoltura ao lidar com perguntas difíceis e pressões.

Ao analisar as sabatinas realizadas no Senado Federal surgiram diversos questionamentos sobre sua atuação, quais sejam, as sabatinas atingem o resultado final almejado pela Constituição? O Senado exerce o seu papel fiscalizador ao arguir essas autoridades? O Senado já exerceu o seu poder de veto para alguma dessas autoridades indicadas?

Para responder esses questionamentos, realizamos pesquisa no Portal do Senado Federal (www.senado.gov.br Acesso em: 01/08/2018) para estabelecer se no período de 2015 a 2018 as sabatinas realizadas cumpriram seu papel constitucional, ou se foram mero ato do Legislativo para cancelar as escolhas do Executivo.

Para tanto, levantamos os seguintes dados nesse período:

- a) presença na reunião em que foi realizada a sabatina;
- b) tempo de abertura do painel de votação;
- c) se o painel foi aberto durante a sabatina ou posteriormente;
- d) número de questionamentos e concomitância;
- e) quantidade de sabatinados em uma mesma reunião;
- f) se foram feitas perguntas do portal;
- g) se foi aprovado na Comissão;
- h) se foi aprovado em Plenário.

O levantamento foi feito nos anos de 2015 a 2018 nas comissões que sabatinam autoridades, excluindo os embaixadores. As comissões são:

- a) Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania – CCJ (Conselho Nacional de Justiça, Ministros do Supremo Tribunal Federal, Superior Tribunal de Justiça, Superior Tribunal

- Militar, Tribunal Superior do Trabalho; Conselho Nacional do Ministério Público, Defensoria Pública e Ministério Público da União),
- b) Comissão de Assuntos Econômicos – CAE (Banco Central do Brasil, Conselho Administrativo de Defesa Econômica, Comissão de Valores Mobiliários, Autoridade Pública Olímpica e Ministros do Tribunal de Contas da União),
 - c) Comissão de Serviços de Infraestrutura – CI (Agência Nacional de Aviação Civil, Agência Nacional de Telecomunicações, Agência Nacional de Energia Elétrica, Agência Nacional do Petróleo, Agência Nacional de Transportes Aquaviários, Agência Nacional de Transportes Terrestres e Departamento Nacional de Infraestrutura de Transporte),
 - d) Comissão de Meio Ambiente – CMA (Agência Nacional de Águas),
 - e) Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional – CRE (Agência Brasileira de Inteligência, Embaixadores e Agência Internacional de Energia Atômica)
 - f) Comissão de Assuntos Sociais – CAS (Agência Nacional de Saúde Suplementar e Agência Nacional de Vigilância Sanitária)
 - g) Comissão de Educação – CE (Agência Nacional do Cinema).

Com base em todos esses dados e Comissões é que pretendemos verificar qual o papel do Senado na arguição dessas autoridades.

3. A TRIPARTIÇÃO DOS PODERES

3.1 - Histórico

Os americanos em 1787 inauguraram o modelo constitucional tripartite, ao atribuir a cada poder esferas de atribuições, inclusive equilibrando os três poderes, ainda que Locke tenha traçado as diretrizes à separação e Montesquieu sobre os freios e contrapesos.

Dois anos depois, esse princípio lançado pelos americanos veio a se tornar um dogma, o qual foi incluído na Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, inaugurando a transição para um Estado de Direito.

3.2 - A evolução através das diferentes Constituições Brasileiras

O princípio da separação dos poderes foi um princípio fundamental inserto em todas as nossas constituições, remontando à Carta Imperial de 1824:

“Dos poderes, e Representação Nacional.

Art. 9. A Divisão, e harmonia dos Poderes Políticos é o princípio conservador dos Direitos dos Cidadãos, e o mais seguro meio de fazer effectivas as garantias, que a Constituição offerece.”

Art. 10. Os Poderes Políticos reconhecidos pela Constituição do Império do Brazil são quatro: o Poder Legislativo, o Poder Moderador, o Poder Executivo e o Poder Judicial.”

A Constituição de 1891 também menciona a tripartição dos poderes, já utilizando o modelo americano de constituição:

“Art. 15. São órgãos da soberania nacional o Poder Legislativo, o Executivo e o Judiciário, harmônicos e independentes entre si”.

Já a de 1934 predispõe o mesmo que a anterior:

“Art. 3º São órgãos da soberania nacional, dentro dos limites constitucionais, os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, independentes e coordenados entre si”.

A Constituição de 1937, não faz menção às divisões entre funções do Estado, restringindo apenas a estabelecer as respectivas competências.

Na de 1946 ocorre a retomada do princípio dentro do texto constitucional:

“Art. 36 São Podêres da União o Legislativo, o Executivo e o Judiciário, independentes e harmônicos entre si.

§ 1º O cidadão investido na função de um deles não poderá exercer a de outro, salvo as exceções previstas nesta Constituição.

§ 2º É vedado a qualquer dos Podêres delegar atribuições”.

No texto de 1967 apenas inverte-se a ordem das palavras em relação à anterior:

“Art. 6º São Podêres da União, independentes e harmônicos, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário”.

Na Emenda Constitucional n.º 1, de 69, ocorre apenas a substituição de uma palavra, mantendo o texto anterior:

“Art. 6º São Poderes da União, independentes e harmônicos, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

Parágrafo único. Salvo as exceções previstas nesta Constituição, é vedado a qualquer dos Poderes delegar atribuições; quem fôr investido na função de um deles não poderá exercer a de outro”.

O princípio da separação dos poderes dentro de nosso ordenamento esteve quase sempre presente nas Constituições que antecederam o texto atual.

No Brasil a teoria adotada em nossa Constituição de 1988 foi a de Montesquieu. A composição de poderes funciona de uma forma tripartite, ou seja, Legislativo, Judiciário e Executivo, independentes e harmônicos entre si.

Sobre a origem da separação dos poderes, podemos citar Manoel Gonçalves Ferreira Filho, que tratou do tema em seu Curso de Direito Constitucional:

“... Esse compromisso foi teorizado por Locke, no segundo tratado do Governo Civil, que o justificou a partir da hipótese do estado de natureza.

Ganhou ele, porém, repercussão estrondosa na obra de Montesquieu, O espírito das leis, que o transformou numa das célebres doutrinas políticas de todos os tempos”. (FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Op. Cit., p. 135.)

Ainda sobre o tema, discorreu acerca da classificação das funções do Estado:

“A “Separação de Poderes”, como se indicou acima, pressupõe a tripartição das funções do Estado, ou seja, a distinção da funções legislativa, administrativa (ou executiva) e jurisdicional.

Essa classificação que é devida a Montesquieu encontra, porém, antecedentes na obra de Aristóteles e Locke” (Ibidem. p. 135.)

Para Ricardo Luiz Alves,

“[...] o objetivo último da ordem política, para Montesquieu, é assegurar a moderação do poder mediante a ‘cooperação harmônica’ entre os Poderes do Estado funcionalmente constituídos (legislativo, executivo e judiciário) com o escopo de assegurar uma eficácia mínima de governo, bem como conferir uma legitimidade e racionalidade administrativa à tais poderes estatais, eficácia e legitimidade essas que devem e podem resultar num equilíbrio dos poderes sociais.” ALVES, Ricardo Luiz. Montesquieu e a teoria da tripartição dos poderes. *Jus Navigandi*, Teresina, a. 8, n. 386, 28 jul. 2004. Disponível em: <<http://www1.jus.com.br/doutrina/texto.asp?id=5484>> Acesso em: 01/08/2018.

O princípio da tripartição dos poderes está inserido no art. 2 da Constituição: São poderes da União independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário”.

3.3 – O princípio na Constituição de 1988

Além disso, foi consagrada como cláusula pétrea na Constituição Federal de 1988, no artigo 60, § 4º, III, o qual estabelece que não será objeto de deliberação nenhuma proposta de emenda que tenha como objetivo abolir a separação dos poderes.

A inclusão do princípio em cláusula pétrea demonstra o tamanho da importância que o legislador constituinte originário teve ao estabelecer os fundamentos do princípio no texto constitucional,

Nenhum dos poderes possui supremacia sobre o outro e devem conviver harmonicamente entre si com a respectiva independência institucional que não chega a ser absoluta, tendo em vista a necessidade de um sistema de freios e contrapesos. Sobre o tema podemos citar José Afonso da Silva:

“A harmonia entre os poderes verifica-se primeiramente pelas normas de cortesia no trato recíproco e no respeito às prerrogativas e faculdades a que mutuamente todos têm direito. De outro lado, cabe assinalar que nem a divisão de funções entre os órgãos do poder nem a sua independência são absolutas. Há interferências, que visam ao estabelecimento de um sistema de freios e contrapesos, à busca do equilíbrio necessário à realização do bem da coletividade e indispensável para evitar o arbítrio e o dano de um em detrimento do outro e especialmente dos governados.” (SILVA José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 110).

Cada qual com sua atividade principal e outras secundárias. Ao Executivo cabe governar o povo e administrar os interesses públicos, de acordo com a Constituição. Ao Judiciário cabe o julgamento de ações em suas diversas instâncias. Ao Legislativo cabe elaborar as leis que regulam o Estado.

Além disso, cabe ao Legislativo a fiscalização do poder executivo, votar leis orçamentárias e, em situações extremas, julgar determinadas autoridades. É justamente na fiscalização que as sabatinas entram, pois cabe ao Senado Federal verificar se a indicação do Presidente da República reúne as condições necessárias para assumir o cargo.

Sobre o tema ainda podemos citar José Luiz de Quadros Magalhães:

“Um dos princípios fundamentais do constitucionalismo moderno é o da separação de poderes. A ideia da separação de poderes para evitar a concentração absoluta de poder nas mãos do soberano, comum no Estado absoluto, que precede as revoluções burguesas, fundamenta-se nas teorias de John Locke e de Montesquieu. Imaginou-se um mecanismo que evitasse essa concentração de poderes, na qual cada uma das funções do Estado seria de responsabilidade de um órgão ou de um grupo de órgãos. Esse mecanismo foi aperfeiçoado posteriormente com a criação de freios e contrapesos, em que esses três poderes que reunissem órgãos encarregados primordialmente de funções legislativas, administrativas e judiciárias pudessem se controlar. Esses mecanismos de controle mútuo, se construídos de maneira adequada e equilibrada e se implementados e aplicados de forma correta e não distorcida (o que é extremamente raro), permitirão que os três poderes sejam autônomos não existindo a supremacia de um em relação ao outro.

Importante lembrar que os poderes (que reúnem órgãos) são autônomos e não soberanos ou independentes. Outra ideia equivocada a respeito da separação de poderes é a de que os poderes — reunião de órgãos com funções preponderantes comuns — não podem, jamais, intervir no funcionamento do outro. Ora, essa possibilidade de intervenção, limitada, na forma de controle, é a essência da ideia de freios e contrapesos. No sistema parlamentar contemporâneo, também estudado no Tomo II, há a separação de poderes, existindo, entretanto, mecanismo de intervenção radical no funcionamento do Legislativo por parte do Executivo (dissolução antecipada do parlamento) e do Legislativo no Executivo (a queda do governo por perda do apoio da maioria no parlamento).

No sistema presidencial, em que os mandatos são fixos, não havendo a possibilidade da intervenção radical do parlamentarismo, a intervenção ocorre na forma de controle e de participação complementar; por exemplo, quando o Executivo e o Legislativo participam na escolha dos membros do Supremo Tribunal Federal.”

(<http://revista1.tce.mg.gov.br/Content/Upload/Materia/559.pdf> Acesso em 30/08/2018)

A escolha de nomes de autoridades pelo Executivo é um mecanismo de “freios e contrapesos”, no qual os Poderes, exercem funções típicas e atípicas, de forma a manter um equilíbrio entre eles, evitando, assim, a superposição de um sobre o outro.

Finalmente, citamos Alexandre de Moraes (2007, p.388):

“Os órgãos exercentes das funções estatais, para serem independentes, conseguindo frear uns aos outros, com verdadeiros controles recíprocos, necessitavam de certas garantias e prerrogativas constitucionais. E tais garantias são invioláveis e impostergáveis, sob pena de ocorrer desequilíbrio entre eles e desestabilização do governo. E, quando o desequilíbrio agiganta o Executivo, instala-se o despotismo, a ditadura, desaguando no próprio arbítrio, como afirmava Montesquieu ao analisar a necessidade da existência de imunidades e prerrogativas para o bom exercício das funções do Estado.”

Fica claro, portanto, que as sabatinas, nada mais são que o controle e a participação complementar do Legislativo, neste ato representado pelo Senado Federal, a um ato de competência originária do Executivo.

É o sistema de freios e contrapesos atuando, de forma harmônica, para que um poder não suplante os outros. Autonomia não significa dizer que será absoluta, neste caso específico existe a autonomia de indicar, mas essa indicação deverá ser aprovada por outro poder para que tenha validade.

4. A ESCOLHA DE AUTORIDADES PELO SENADO FEDERAL

4.1 – A sabatina em outros países

A Constituição americana dá ao presidente a prerrogativa de indicar funcionários e ao Senado o poder de vetar as indicações, o que significa, na prática, o direito de rejeitar as propostas do presidente. O texto constitucional americano diz que o presidente:

[...] indicará, e por meio de e com o Conselho e o Consentimento do Senado, nomeará Embaixadores, outros Ministros e Cônsules públicos, Juízes da Suprema Corte, e todos os outros funcionários dos Estados Unidos, cujas Nomeações não são aqui estabelecidas de outra forma, e que serão estabelecidas por Lei: mas o Congresso pode por Lei conferir a Nomeação desses Funcionários inferiores, como achar apropriado, exclusivamente ao Presidente, nas Cortes de Justiça, ou nas Chefias de Departamento.(Artigo 2, Parte 2)

Nos Estados Unidos, juízes federais, todas as promoções de oficiais militares e diplomatas, além de cargos civis de alto escalão devem ter seus nomes confirmados pelo Senado americano.

As constituições brasileira e argentina utilizaram como modelo a americana e com isso criaram um Senado semelhante em termos de estrutura, funcionamento e como aprovam autoridades.

Por exemplo, na americana a regra é o Senado participar de todas as indicações, exceto as proibidas em lei, já nos dois países sul-americanos a aprovação pelo Senado ocorre para um número limitado de autoridades, deixando o resto a cargo do Presidente da República.

Uma exceção importante que não foi trazida do modelo original é a possibilidade de participar das indicações para o gabinete ministerial. Nem o Senado Brasileiro e nem o da Argentina possuem essa prerrogativa.

Outras diferenças interessantes incluem a sabatina de juízes federais que ocorre na Argentina, mas que aqui não existem porque o ingresso na carreira se dá por concurso público. Militares de alto escalão, que são sabatinados no modelo original não o são aqui no Brasil.

Diplomatas de alto escalão são sabatinados aqui, deixando os escalões inferiores para decisão interna tanto na Argentina quanto nos Estados Unidos. Veja-se, portanto, que apesar de o instituto ter surgido de um modelo comum, cada país tem suas particularidades.

4.2 – A normatização no Brasil

Dentre as competências pertinentes ao Senado Federal, determinadas pela Constituição Federal, destacam-se as previstas nos artigos:

“Art. 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional:

...

XIII - escolher dois terços dos membros do Tribunal de Contas da União;”

“Art. 52. Compete privativamente ao Senado Federal:

...

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

- a) Magistrados, nos casos estabelecidos nesta Constituição;
- b) Ministros do Tribunal de Contas da União indicados pelo Presidente da República;
- c) Governador de Território;
- d) Presidente e diretores do banco central;
- e) Procurador-Geral da República;
- f) titulares de outros cargos que a lei determinar;”

“Art. 103-B. O Conselho Nacional de Justiça compõe-se de 15 (quinze) membros com mandato de 2 (dois) anos, admitida 1 (uma) recondução, sendo:

...

XIII dois cidadãos, de notável saber jurídico e reputação ilibada, indicados um pela Câmara dos Deputados e outro pelo Senado Federal.

...

§ 2º Os demais membros do Conselho serão nomeados pelo Presidente da República, depois de aprovada a escolha pela maioria absoluta do Senado 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:”

Todos os dispositivos possuem o mesmo comando, qual seja, a autoridade indicada só será efetivamente aprovada, se obtiver a maioria absoluta de votos no Senado Federal.

As autoridades especificadas são divididas em 5 categorias:

- a) Magistrados: Conselho Nacional de Justiça - CNJ, Ministros do Supremo Tribunal Federal - STF, Superior Tribunal de Justiça - STJ, Superior Tribunal Militar - STM e Tribunal Superior do Trabalho - TST;
- b) Fiscalização e Finanças: Banco Central do Brasil, Conselho Administrativo de Defesa Econômica - CADE, Comissão de Valores Imobiliários - CVM e Ministros do Tribunal de Contas da União - TCU;
- c) Embaixadores, Representantes e Outras Autoridades: Agência Internacional de Energia Atômica, Autoridade Pública Olímpica e Embaixadores;
- d) Ministério Público e Defensoria: Conselho Nacional do Ministério Público - CNMP, Defensoria Pública e Ministério Público da União;
- e) Órgãos de Fiscalização e Regulação: Agência Brasileira de Inteligência - ABIN, Agência Nacional de Águas - ANA, Agência Nacional de Aviação Civil - ANAC, Agência Nacional de Telecomunicações - ANATEL, Agência Nacional do Cinema - ANCINE, Agência Nacional de Energia Elétrica - ANEEL, Agência Nacional do Petróleo - ANP, Agência Nacional de Saúde Complementar - ANS, Agência Nacional de Transporte Aquaviário - ANTAQ, Agência Nacional de Transportes Terrestres - ANTT, Agência Nacional de Vigilância Sanitária - ANVISA e Departamento Nacional de Infraestrutura de transportes - DNIT.

No Regimento Interno do Senado, as sabatinas de autoridades estão inseridas no art. 383. O processo é dividido em duas partes, envio de mensagem por parte do Presidente da República e o exame da indicação por parte do Senado.

4.3 – O Rito no Senado Federal

Como regras gerais e importantes para a sabatina, são requeridos dos indicados algumas informações:

- a) as atividades profissionais exercidas pelo indicado, com a discriminação dos referidos períodos;
- b) a relação das publicações de sua autoria, com as referências bibliográficas que permitam sua recuperação;

- c) no caso dos indicados na forma do inciso III do art. 52 da Constituição Federal, declaração do indicado: quanto à existência de parentes seus que exercem ou exerceram atividades, públicas ou privadas, vinculadas a sua atividade profissional, com a discriminação dos referidos períodos; quanto à sua participação, em qualquer tempo, como sócio, proprietário ou gerente, de empresas ou entidades não governamentais, com a discriminação dos referidos períodos; de regularidade fiscal, nos âmbitos federal, estadual e municipal; quanto à existência de ações judiciais nas quais figure como autor ou réu, com indicação atualizada da tramitação processual; quanto à sua atuação, nos últimos 5 (cinco) anos, contados retroativamente ao ano em que se deu sua indicação, em juízos e tribunais, em conselhos de administração de empresas estatais ou em cargos de direção de agências reguladoras;
- d) argumentação escrita, apresentada de forma sucinta, em que o indicado demonstre ter experiência profissional, formação técnica adequada e afinidade intelectual e moral para o exercício da atividade;

Todos esses dados são utilizados para informar previamente aos Senadores se o aspirante ao cargo possui alguma restrição e se detém a expertise necessária para assumir o cargo almejado.

Com o poder de rejeitar que o Senado Federal possui em relação as nomeações, é natural que ocorram negociações políticas para que Parlamento e Presidente entrem em acordo sobre a aprovação de autoridades.

Toda nomeação deve seguir um rito determinado, qual seja, devido processo legal, publicidade e sabatinas com o real intuito de o Senado conhecer o indicado, avaliar suas opiniões e verificar se está apto a assumir as funções que almeja.

Ao chegar ao Senado a indicação, este é encaminhado à Comissão com pertinência temática. Um dos senadores integrantes da Comissão é designado para ser o relator da matéria e emitir parecer sobre a indicação.

A designação dos relatores nas Comissões está expressa no art. 89, que determina ao Presidente da Comissão a competência de designar os relatores das matérias. O principal artigo

que trata do assunto é o art. 126, ele estabelece que a designação do relator deve obedecer a proporção das representações partidárias ou dos blocos parlamentares existentes.

Recebidas as informações e aprovado o parecer do relator, é marcada a data para a sabatina em até cinco dias úteis. Ela será realizada com a presença de Senadores que farão a inquirição do candidato em reunião pública com votação secreta.

Cumpra esclarecer que a sociedade pode participar do trâmite no Senado. O portal E-Cidadania do próprio Senado Federal permite o envio de informações sobre o indicado ou perguntas a ele dirigidas, que posteriormente serão enviadas ao Relator com vistas ao seu aproveitamento.

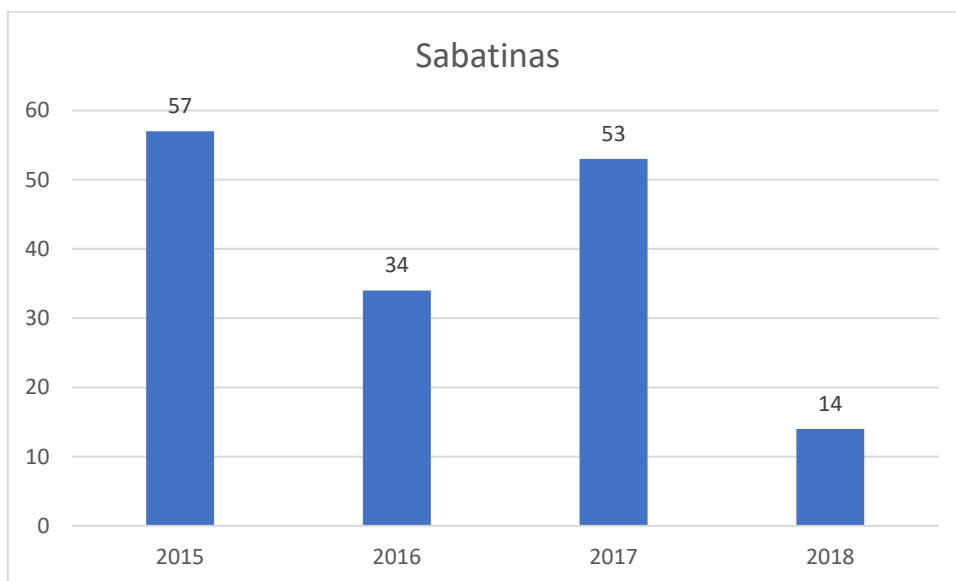
Isso ocorre após a apresentação do relatório pelo Relator e no prazo interno de 5 dias úteis dado pelo Regimento da Casa.

Encerrada a sabatina, o nome do indicado é colocado em votação na Comissão. Se aprovado, o parecer é enviado ao Plenário para apreciação, também em escrutínio secreto. A manifestação do Senado é, então, comunicada ao Presidente da República, consignando-se o resultado da votação.

5. ANÁLISE DAS SABATINAS 2015 A 2018

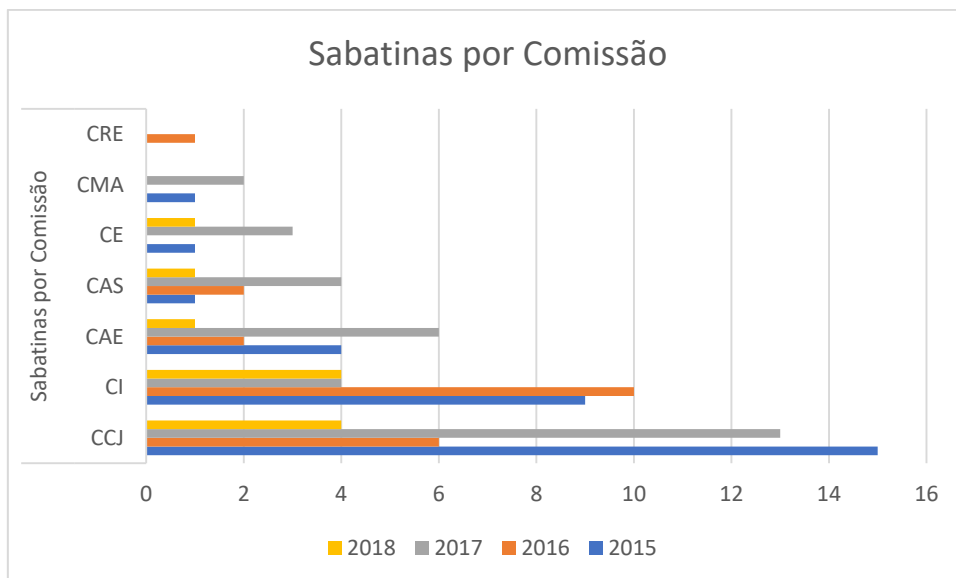
5.1 – Levantamento dos dados

No geral foram analisadas 158 sabatinas. Em 2015 57, em 2016 34, em 2017 53 e em 2018 14. Desse total podemos dividir em comissões as sabatinas: Na CCJ de 2015 a 2018 tivemos 68, na CAE 26, na CI 41, na CMA 5, na CAS 11, na CRE 1 e finalmente na CE 5 sabatinas.



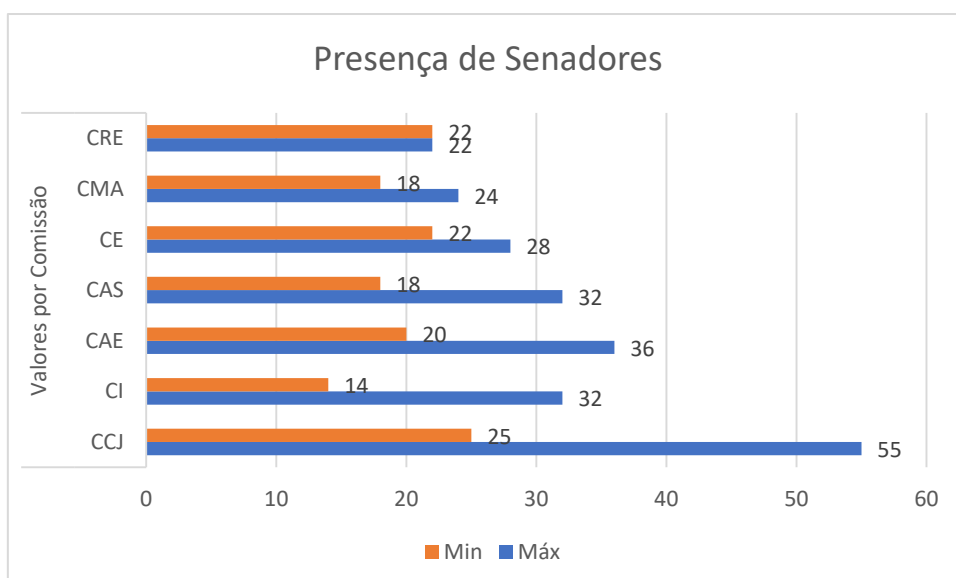
5.2 – Análise dos Dados

Os números de reuniões em cada Comissão conferem com a quantidade de autoridades que cada uma deve sabatar, como a CCJ é a que deve sabatar o maior número é ela que possui o maior número de sabatinas realizadas.

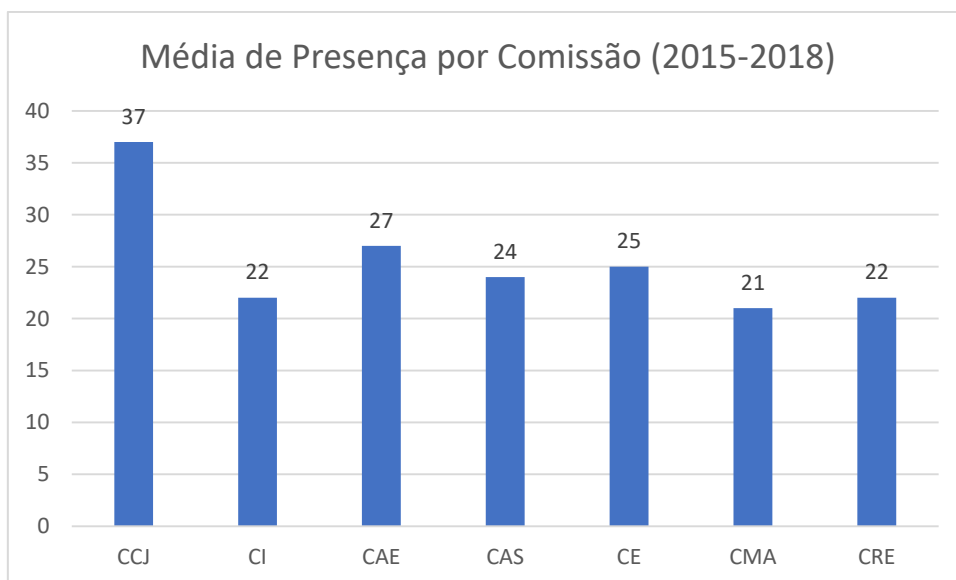


Com relação as presenças nas comissões, é possível perceber que a grande maioria dos parlamentares comparece a essas reuniões, o que é contrastado com o número reduzido de perguntas realizadas para os sabatinados. Os dados revelam que todas as sabatinas obtiveram o quórum mínimo de deliberação e em alguns casos ele ultrapassou em muito o quórum completo da Comissão.

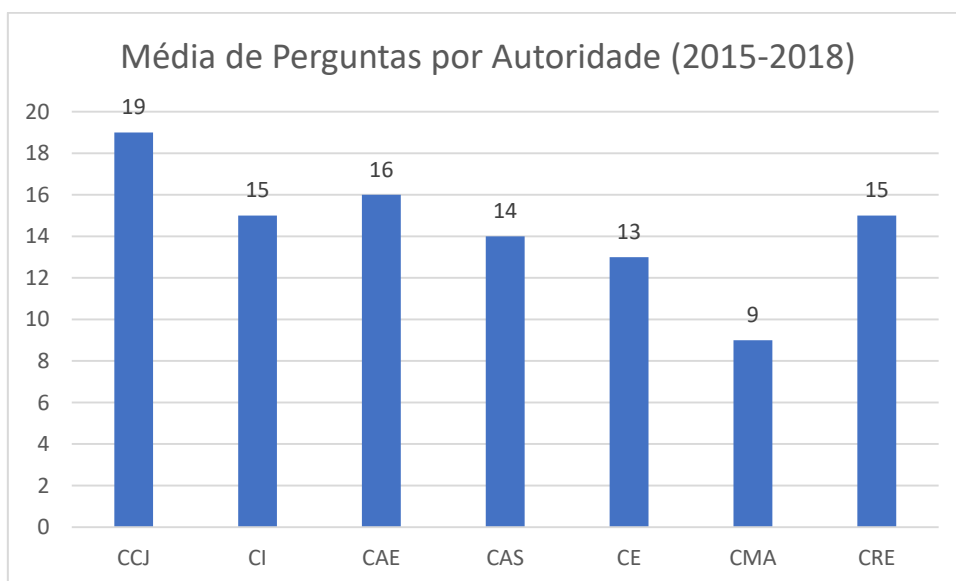
Algumas sabatinas chamam mais a atenção de titulares, suplentes e não membros. Exemplo disso foi a sabatina do Ministro Edson Fachin. Por lá passaram nada menos do que 53 parlamentares, ou a da recondução do Procurador Geral da República, o Senhor Rodrigo Janot, que contou com a presença de 55 parlamentares.



No geral, a CCJ é a Comissão que conta com o maior número de presenças em sabatinas, que gira em torno de 30 a 40. A que possui o menor quantitativo no geral é a CI, que desde 2015 viu seu quórum nessas reuniões cair para o patamar de mais ou menos 20 presentes.



O estudo dessas sabatinas demonstrou que o universo de perguntas é bem pequeno e que a quantidade de Senadores que questionam menor ainda. Na sua grande maioria, os parlamentares comparecem para fazer discursos sobre alguma matéria específica e não para sabatinar os candidatos.



A exceção ocorreu em sabinas dos Ministros do STF e para Procurador Geral da República. Nesses casos, a presença foi maciça, inclusive de não membros das comissões, com elevado número de perguntas.

Se levamos em consideração o número de perguntas em relação ao número de parlamentares presentes, e possível verificar que na grande maioria das vezes não é possível obter nem mesmo uma pergunta para cada parlamentar.

Em nossas análises verificamos que os parlamentares comparecem para elogiar e criticar os indicados ou para comentar sobre algum caso específico que envolva o órgão para qual a autoridade está sendo indicada. Quando são feitas perguntas, geralmente são sobre a atuação do órgão e não para verificar se o candidato está apto a exercer aquele cargo.

Foram raros os casos que perguntas técnicas foram feitas para averiguar a capacidade do indicado. Via de regra esse tipo de pergunta mais técnica ocorreu nas sabinas de Ministros, nas do Procurador-Geral da República e para o Presidente do Banco Central.

Para os aspirantes a cargos em agências reguladoras, a esmagadora maioria de perguntas realizadas trata do que o indicado pretende fazer ao assumir ou o que fará ao tratar de alguns casos específicos.

Um dos casos mais emblemáticos sobre a ausência de interesse dos Parlamentares em questionar os candidatos ocorreu em 2016 na Comissão de Constituição e Justiça – CCJ.

Trata-se da Mensagem (SF) N.º 36, de 2016 que submetia à apreciação do Senado o nome do Doutor Carlos Eduardo Barbosa Paz para ocupar o cargo de Defensor Público-Geral Federal.

A reunião, ocorrida em 04 de maio, teve início 12:10h tendo como primeiro item da pauta a sabinas, que foi encerrada às 12:54. Foram 44 minutos de sabinas com 20 votos. A votação foi unânime pela aprovação com nenhuma pergunta endereçada ao candidato.

Foram feitos elogios e comentários sobre a conjuntura geral naquele momento, mas nada foi questionado. Nenhum parlamentar teve interesse em saber se o indicado reunia

condições e conhecimentos técnicos para chefiar a Defensoria Pública, um cargo de altíssimo relevo e requisitos profissionais.

Outra sabatina que demonstra isso, ocorreu na mesma CCJ no dia 24 de abril. A reunião começou as 11h tendo como primeiro item da pauta a sabatina do Doutor Péricles Aurélio Lima de Queiroz para exercer o cargo de Ministro do Tribunal Superior do Trabalho. A sabatina terminou as 11:52 com 22 votos unânimes pela aprovação.

Mais uma vez a sabatina ocorreu sem nenhum questionamento ao candidato, nesse caso se tratava de indicação para Ministro de tribunal superior. Veja-se como o Senado abre mão de sua prerrogativa constitucional ao não verificar os conhecimentos dos sabatinados.

Essa reunião ainda possui outra peculiaridade. Como os presentes não questionavam a autoridade e como não havia ainda o número mínimo de votos computados para encerrar a votação, o Presidente permitiu a leitura de uma indicação e de uma proposta de emenda à Constituição durante a sabatina.

Casos assim demonstram que, muitas vezes, a sabatina é mera medida protocolar e não uma forma de averiguar e fiscalizar as indicações do Executivo.

Essa praxe de poucos ou nenhum questionamento não ocorre somente na CCJ. Na Comissão de Infraestrutura, ocorreu reunião em 16 de setembro de 2015. Ela teve início às 08:40 com a sabatina do Senhor Aníbal Diniz para o cargo de Conselho Diretor da Agência Nacional de Telecomunicações – ANATEL.

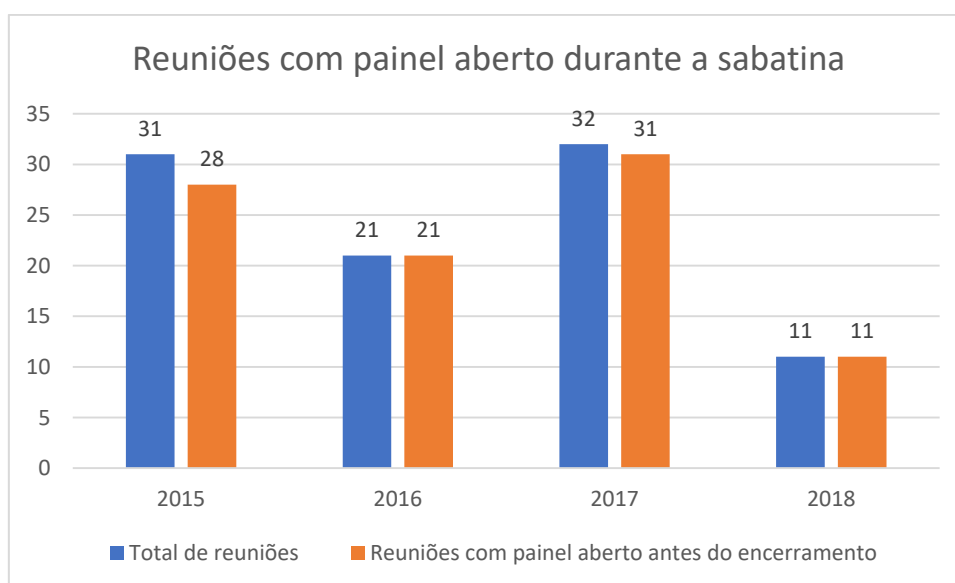
A sabatina foi encerrada às 10:34 com o anúncio da votação, 22 sim e 1 voto contrário. Em quase três horas de arguição, foram feitas apenas 3 perguntas. Uma pergunta por hora, para um cargo de direção em uma agência extremamente técnica como a Anatel.

A grande maioria dos senadores presentes se restringiram a elogiar a vida do Ex-Senador e a contar casos de amizade com o indicado. Quase nenhum senador teve interesse em verificar se o sabatinado reunia conhecimento e condições para assumir um cargo na ANATEL, repita-se, de caráter extremamente técnico.

Isso é grave porque com isso o Governo pode fazer uma indicação meramente política, de alguém que não possui conhecimento algum para assumir um cargo técnico e o filtro que deveria ser realizado não é feito, porque o Senado se recusa a sabatinar a contento os candidatos.

Um dos mais emblemáticos exemplos disso ocorreu na Comissão de Infraestrutura – CI em 05 de agosto de 2015, para apreciação da Mensagem n.º 47, de 2015. Na ocasião foi sabatinado o Senhor Ricardo Fenelon das Neves Junior para o cargo de Diretor da Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC.

Ao todo foram feitos 20 questionamentos, mas nenhum sobre o seu grau de parentesco com um dos senadores da casa ou sobre sua experiência como estagiário na procuradoria da ANAC. O único Senador que se preocupou com a quase inexistente experiência do indicado foi o Senador Hélio José.



Pela leitura dos gráficos podemos extrair ainda que em raríssimos casos o painel de votação não foi aberto durante a realização das sabinas. No universo analisado de 158 sabinas, em apenas 4 o painel não foi aberto durante a arguição dos candidatos.

A regra é sempre abrir o painel durante a sabatina para liberar os parlamentares. A intenção é que eles possam votar, sem acompanhar, ou acompanhar em parte a sabatina para irem a outros compromissos.

Toda vez que um parlamentar solicita a abertura do painel isso ocorreu com a justificativa de que deveria votar também em outra comissão, presidi-la ou relatar algum projeto.

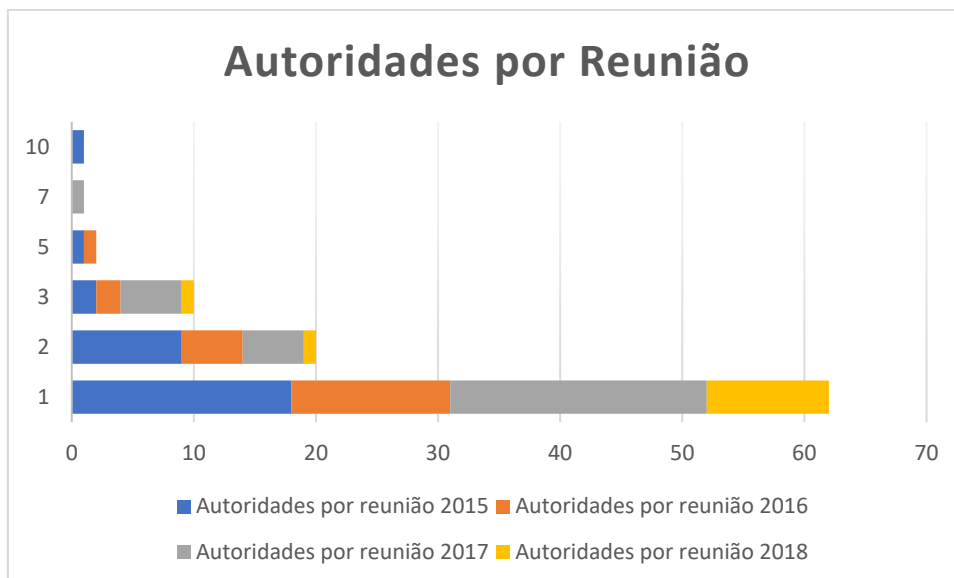
Na prática isso gera a situação em que o parlamentar muitas vezes não acompanha a apresentação inicial do candidato, não apresenta perguntas, ou quando apresenta não espera a resposta e mesmo assim vota favorável ou não sobre a indicação. O parlamentar vota sem todas as informações relevantes para a indicação que está votando, pois não acompanhou as respostas dadas aos questionamentos.

Além disso, é possível verificar que as sabatinas em regra não duram mais do que 2 ou 3 horas, excetuando os casos de Ministros ou presidentes de órgãos do governo. Existem casos em que a sabatina durou 30 minutos, outra durou não mais do que 40 minutos.

Isso ocorreu 17 de abril de 2018 na Comissão de Assuntos Econômicos – CAE quando da apreciação da Mensagem n.º 20, de 2018, com a indicação da Senhora Carolina de Assis Barros para o cargo de Diretora do Banco Central. A sabatina teve início às 12:04 e foi encerrada com o resultado da votação às 12:36.

Durante os 32 minutos de sabatina, a indicada recebeu apenas 7 questionamentos, mais 1 do portal E-Cidadania. Ao todo obteve 15 votos favoráveis. A votação foi unânime, o que é de se esperar de uma sabatina que teve duração relâmpago.

Os dados demonstram que as comissões abrem os painéis de votação no início ou no decorrer das sabatinas. Aberto esses painéis, as reuniões no geral duram em média 2 horas. Raros são os casos em que esse tempo é ultrapassado, isso só ocorre em reuniões com vários indicados ou quando se trata de Ministros de Tribunais Superiores.



Outro dado importante é o número de candidatos sabatinados em uma mesma reunião. Na maioria das vezes são sabatinados 1 ou 2 autoridades, mas ocorreram graves exceções.

Por exemplo, na CCJ ocorreu uma sabatina com 10 autoridades, ou na CAE com 5 autoridades e muitas vezes não são nem para o mesmo cargo ou órgão. A Comissão que mais sabatinou autoridades em conjunto foi a CCJ com 15 reuniões, seguida pela CI com 10 reuniões e finalmente pela CAE com 6.

Caso interessante de sabatina de autoridade para órgãos diferentes ocorreu na Comissão de Infraestrutura – CI em 11 de julho de 2018. Nessa reunião foram sabatinados em conjunto 2 diretores da ANEEL e um para o DNIT.

A diferença de interesse entre os órgãos foi indicada pelo número de perguntas e na separação da arguição. O indicado para o DNIT foi arguido em primeiro lugar e em separado. Recebeu ao todo 11 questionamentos dos parlamentares e 2 do portal.

Já os 2 indicados da ANEEL foram sabatinados posteriormente e receberam 3 e 4 questionamentos de parlamentares e nenhum do portal. Enquanto a arguição do candidato ao DNIT demorou 1 hora e 15 minutos, a dos 2 indicados para a agência demorou quase 2 horas.

Permitir que indicados para 2 órgãos completamente diferentes sejam sabatinados em conjunto prejudica a análise por parte dos parlamentares, que foram obrigados a separá-los.

Os dados são bastante claros, de modo que em 2015 tivemos 9 sabatinas com 2 indicados, 2 com 3, 1 com 5 e 1 com 10 indicados. Em 2016 foram 5 reuniões com 2 indicados, 2 com 3 e 1 com 5 sabatinados. Já em 2017 foram 5 com 2, 5 com 3 e 1 com 7 presentes. Finalmente, em 2018, tivemos 1 reunião com 2 e 1 com 3 indicados.

Analisando o caso das sabatinas múltiplas, é possível perceber que em grande parte aprovam indicados no atacado, com perguntas genéricas e geralmente feitas para algum conhecido específico ou para todos os sabatinados.

Caso mais interessante sobre isso ocorreu em 17 de junho de 2015 na Comissão de Constituição e Justiça – CCJ. Nessa reunião foram sabatinados nada menos do que 10 indicados, todos para o Conselho Nacional do Ministério Público.

A situação foi tão inusitada, que diversos parlamentares, entres eles os Senadores Aécio Neves, Eduardo Amorim, Rose de Freitas, Simone Tebet, reclamaram da conduta da comissão, deixando claro que sabatar dez indicados ao mesmo tempo não seria saudável para o papel do Senado. Alguns chegaram a pedir o desmembramento da reunião para que fossem ouvidos 2 ou 3 no máximo.

Entre as falas mais emblemáticas podemos citar o Senador Aécio Neves:

“Portanto, fica aqui o registro que faço, com a anuência do meu Líder, Senador Cássio Cunha Lima, de que nós temos que tratar as sabatinas como elas efetivamente devem ser: a oportunidade de o sabatinado mostrar-se como é, mostrar a sua história de vida e, obviamente, os objetivos que tem ou que terá no cumprimento das funções para a qual foi indicado.

Assim, fica este registro do meu protesto em relação a uma ausência, na verdade, de oportunidade para que os próprios senhores sabatinados possam, aqui, com maior tempo, sem essa pressão absurda que hoje se impõe sobre eles, externar seus pontos de vista e, repito, serem, eventualmente, questionados pelos Srs. Senadores. É humanamente impossível fazermos uma sabatina adequada com dez senhores sabatinados ao mesmo tempo.”

Senadora Rose de Freitas:

“Gostaria de pedir a V. Ex^a que, no máximo, em qualquer outra reunião, nos traga, para serem sabatinadas, no máximo, três ilustres pessoas. Porque, assim,

não há condições! Nós, aqui, daremos o voto homologatório. Se é para isso, eu não preciso estar aqui, basta que se designe uma comissão de técnicos, leiam os currículos de s, procurem, nas vidas pregressas se não têm nada em contrário, nada que os desabone em suas condutas e V. Ex^{as} seriam aprovados. Eu não preciso passar por uma urna, não preciso lutar para ter o mandato de Senadora. Basta chegar aqui e ter um ilustre e muito digno presidente desta Comissão nos colocando a tarefa de votar ou não, para ocupar esse ou aquele cargo.”

Senador Eduardo Amorim, entre outros:

“Então, Sr. Presidente, não vamos repetir isso! Não é bom. Esse costume não é bom. Como disse a colega Senadora Rose, vamos sabatinar aquilo que a mesa realmente comporta. Se formos seguir o bom exemplo da sabatina do Ministro Fachin, teremos, Senador Jarbas, que ficar aqui 120 horas. E como médico, e não precisa ser médico para dizer isto, sabemos que isso é humanamente impossível.”



Apesar dos protestos, a reunião teve continuação e após mais de 3 horas de sabatina ela foi encerrada. Como destacado acima, a média de duração das sabinas é de 1 a 2 horas. Com 10 indicados ela teve duração um pouco maior do que a média.

Eram tantos candidatos que ficava difícil perguntar algo específico para cada um. Alguns responderam 6 questionamentos e outros somente 2. Esse foi o número máximo e mínimo de questionamentos na reunião.

Em um universo de 26 parlamentares votantes, com 10 indicados a serem sabatinados, foram realizadas apenas 36 perguntas. Se formos levar em consideração que a maioria foi repetida, porque foi feita para todos os candidatos o número fica ainda menor.

É muito difícil aferir a capacidade de 10 indicados em uma mesma sabatina, ainda mais quando ela é feita de forma extremamente rápida e com poucos questionamentos. Ainda que sob o protesto de alguns.

Mas essa reunião não foi nem de longe um caso isolado. Em 2017 a mesma CCJ repetiu o procedimento, ainda que em menor quantidade, dessa vez foram 7 sabatinados, mas para 2 órgãos diferentes, Conselho Nacional do Ministério Público e Conselho Nacional de Justiça.

A sessão ocorreu em 17 de maio de 2017, tendo início às 10h com as sabinas. O processo todo, incluindo votação durou 3:45 horas. Essa sabatina apesar do número menor de indicados durou mais tempo. Foram feitas para cada candidato entre 16 a 21 perguntas.

As sabinas com muitos indicados não são exclusividade da CCJ. Na Comissão de Assuntos Econômicos – CAE, 2 casos chamam a atenção. Um ocorreu em 02 de junho de 2015. A sessão abriu com a sabatina de 5 indicados para o Conselho Administrativo de Defesa Econômica – CADE, mas quando foi iniciada, só haviam marcado a presença 10 senadores.

O Senador Reguffe questionou se a sabatina teria início:

“Nós temos, dos 27 titulares desta Comissão, apenas 10 com registro no painel, mas não temos 10 aqui no plenário. Eu gostaria de saber de V. Ex^a se mesmo assim será feita a sabatina.”

O que foi prontamente respondido pelo Presidente da Comissão, o Senador Delcídio do Amaral:

“Nós verificamos, Senador Reguffe, que muitos Senadores já se encontram aqui. Falamos com os gabinetes dos titulares e dos suplentes e, pelas informações colhidas pela Secretaria da Mesa, nós temos o número de Senadores necessários para que a façamos a votação. Portanto, é evidente que começaremos com as exposições, para, em seguida, começarmos a sabatina. Evidentemente, tomando as cautelas devidas, se nós tivermos dificuldades de quórum, nós encerramos essa fase e, depois, fazemos simplesmente a votação, se não for alcançado o quórum. Mas o que nós

verificamos aqui pela Secretaria é que nós teremos quórum na Comissão de Assuntos Econômicos.

Eu sei que a preocupação de V. Ex^a é muito pertinente, porque nós já tivemos problemas de quórum em outras comissões que abriram hoje às 9h da manhã.

A Adriana acabou de me alertar que, para iniciar a reunião, é preciso um quinto dos Senadores, o que nós já temos; são seis Senadores aqui presentes. Então, de acordo com o Regimento, que foi alterado, por isso que a Adriana está fazendo esse registro, temos as condições necessárias de iniciar os trabalhos.”

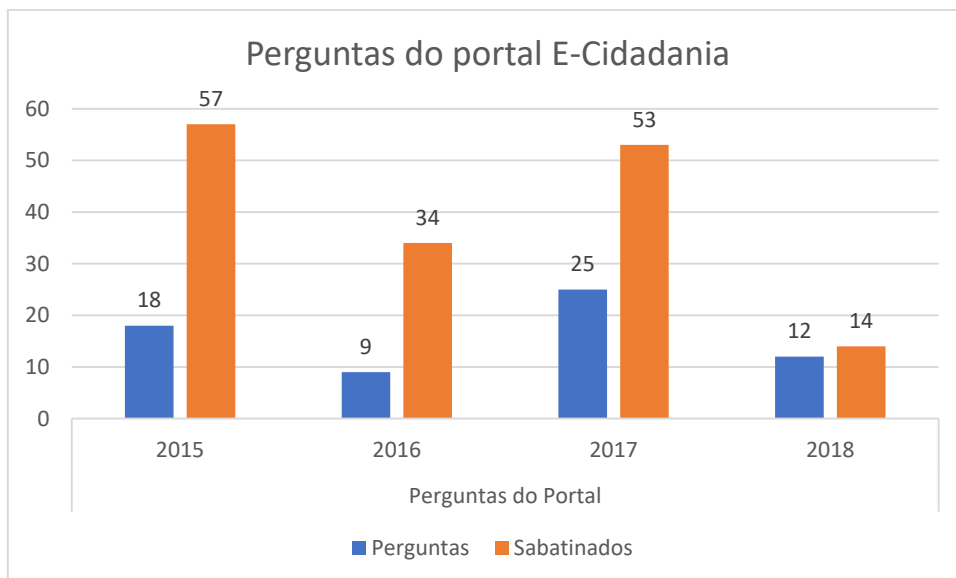
É visível que nesse caso específico, o Presidente da Comissão tratou a sabatina como mero ato protocolar, que não justificaria uma presença mínima de 14 senadores votantes para ter início.

Veja-se que o reduzido número de perguntas, a grande quantidade de autoridades em uma mesma reunião caminha com o desinteresse do parlamentar.

O outro caso da CAE ocorreu em 05 de julho de 2016. Foram mais 5 autoridades, 4 para o Banco Central do Brasil e 1 para a Comissão de Valores Mobiliários. O que chama a atenção, pois foram incluídas autoridades diferentes em uma mesma sabatina, ainda mais tendo em vista a prática de fazer perguntas genéricas a todos os candidatos fica prejudicada. Tanto é assim, que o indicado para a CVM só recebeu 3 questionamentos, enquanto os candidatos do BC receberam entre 19 e 21 perguntas.

Isso se deveu ao fato de a sabatina ter sido desdobrada por órgãos, começou pelos indicados ao BC e terminou com o indicado para a CVM. Como a maioria dos senadores já haviam votado, e ao votar são obrigados a apreciar todos os indicados, poucos ficaram para sabatinar a última autoridade.

Tanto isso é verdade, que sua arguição teve início às 12:16h e foi encerrada 12:36. Nesses 20 minutos, apenas o Senador Armando Monteiro questionou o indicado. Essa sabatina é uma prova claríssima que misturar indicações de diferentes órgãos ou agências implica uma reduzida possibilidade de apreciação parlamentar da pessoa indicada para o cargo em questão.



Mais um dado de interesse se refere ao portal e-cidadania. Através dele as pessoas podem enviar questionamentos aos sabatinados para que respondam durante a reunião. Ocorre que pelo gráfico é possível verificar que em poucas reuniões isso aconteceu, e nesses casos foram feitas em média de 1 a 3 perguntas.

Apesar de todas as reuniões fazerem propaganda do portal E-Cidadania e de a população enviar diversas perguntas, os parlamentares em regra não se utilizam desse recurso, ou se utilizam não informam durante a sabatina.

Em 2015 ocorreram 57 sabatinas. Dessas, em apenas 4, perguntas do portal foram utilizadas. Em 2016 tivemos 34 sabatinas com apenas 4 sessões com perguntas do portal. Em 2017 foram 53 sabatinas, dessas só tivemos questionamentos do portal em 6. Finalmente, em 2018, de 14 reuniões, as perguntas foram utilizadas em 6, o que demonstra uma leve melhora na utilização do portal pelos parlamentares.

A quantidade de questionamentos utilizados também impressiona, nos raríssimos casos em que os parlamentares questionaram indicados com perguntas do portal, isso ocorreu com uma média de 2 a 3 questionamentos apenas na sabatina.

A única grande exceção a essa regra ocorreu na sabatina do Ministro Alexandre de Moraes. Naquela ocasião, o relator, Senador Eduardo Braga, utilizou 16 questionamentos do portal.

Muitas vezes é entregue ao indicado um compilado com as perguntas, sem que sejam lidas ou respondidas, ou seja, sem nenhum efeito prático. O que se infere desses dados é que há pouca participação da população para a definição da aprovação ou não da autoridade indicada.

Mas nem todas as sabinas foram protocolares. Podemos citar 3 muito interessantes, seja pelo tempo que duraram, presença maciça de parlamentares, quantidade de questionamentos ou qualidade desses questionamentos.

A primeira delas é a indicação de Edson Fachin para o Supremo Tribunal Federal. Naquela ocasião a oposição se organizou para realizar maiores questionamentos ao indicado, tendo em vista as declarações polêmicas que ele havia dado durante sua carreira jurídica a favor do Partido dos Trabalhadores.

A sabatina teve início às 10h do dia 12 de maio de 2015 e teve seu encerramento após mais de 12h de questionamentos. A reunião contou com membros, suplentes e não membros perfazendo um total de 53 parlamentares registrados.

Além de questionamentos sobre posição política, sobre declarações dadas anteriormente e sobre como votaria em relação a partidos políticos no supremo, várias outras perguntas técnicas efetivamente foram feitas para aferir se o indicado reunia condições de assumir uma posição na mais alta corte do país.

Entre os questionamentos estavam assuntos sobre lei de anistia, aborto, maioria penal, estupro, legislação eleitoral, propriedade privada entre outros. No total foram 106 perguntas.

Ainda que a duração e o número elevado de questionamentos tenha sido promovido por divergências políticas, nessa sabatina o Senado efetivamente cumpriu o papel que a Constituição lhe deu de fiscalizar as indicações de autoridades.

Nunca antes uma autoridade tinha sido colocada em uma sabatina tão intensa quanto essa. Ali os senadores tiveram oportunidade de aferir como o futuro ministro pensava sobre

diversos temas polêmicos, como se comportaria no Supremo ao enfrentá-los e sua capacidade técnica para falar sobre diversos temas jurídicos, além de sanar dúvidas sobre seu caráter.

É esse o intuito primordial da sabatina, dar conhecimento aos parlamentares sobre o candidato e tranquiliza-los sobre a indicação, para que tenham certeza que a autoridade trabalhará a contento naquele órgão para o qual está sendo indicado.

Outra reunião que demonstra de forma clara o papel que o Senado tem foi a sabatina para recondução do Procurador-Geral da República, Rodrigo Janot. A sessão ocorreu em 26 de agosto de 2015 e contou com a presença de 55 parlamentares entre membros, suplentes e não-membros.

A sabatina durou mais de 10 horas e foram feitos 124 questionamentos. Entre os temas abordados podemos citar a lava jato, foro privilegiado, instituto da delação premiada, acordo de leniência, maioria penal, porte de drogas, swissleaks, pedaladas fiscais e a possibilidade de investigação da Presidente da República sobre crimes cometidos em mandatos anteriores.

A sabatina do Procurador-Geral é mais um exemplo de sabatina realizada na forma da Constituição. Através dela foi possível saber o que a autoridade havia feito no mandato anterior, o que faria no próximo e como iria atuar ao se deparar com diversos temas polêmicos, além de responder diversas questões extremamente técnicas. Ainda que novamente tenha sido motivada por divergências políticas.

O terceiro caso que demonstra a qualidade das sabinas no Senado quando há interesse dos parlamentares ocorreu em 21 de fevereiro de 2017, na sessão que inquiriu Alexandre de Moraes, indicado para a vaga no Supremo Tribunal Federal.

Nessa reunião, que teve duração de mais de 11 horas, o indicado foi questionado por diversos temas importantes, entre eles suspeição para atuar em certos julgamentos, vida acadêmica, seu trabalho como advogado, suspeitas de plágio, suposta ligação de seu escritório com o Primeiro Comando da Capital – PCC, sua atuação no governo de Michel Temer, sua filiação ao PSDB, prestação de serviços ao Senador Aécio Neves quando ainda advogava, Operação Lava Jato, prisão em segunda instância, prisões preventivas, casamento gay, aborto, impeachment e drogas.

No total o sabatinado respondeu a 129 questionamentos sobre todos esses temas. O que se percebe desses 3 exemplos é que as sabinas só tiveram essa duração extremada com essa grande quantidade de questionamentos porque eram polêmicas.

No caso do Ministro Fachin haviam suspeitas de possível favorecimento futuro ao Partido dos Trabalhadores no STF. No caso do Procurador Rodrigo Janot, a polêmica se referia às investigações seletivas e, finalmente no caso do Ministro Alexandre de Moraes, havia o medo de favorecimento aos investigados na Lava Jato no STF.

Com isso, fica evidenciado que o papel que o Senado deveria exercer em todas as sabinas e para todos os candidatos, só ocorreu quando a oposição se organizou para tentar rejeitar uma indicação porque ela é polêmica sob o seu ponto de vista.

Outra sabatina de relevo, devido ao cargo, foi a indicação de Rachel Dodge para a Procuradoria-Geral da República. A sessão em que foi sabatinada durou mais de 7 horas. Foram 80 questionamentos e a votação foi unânime.

No período analisado, nenhuma outra comissão além da CCJ realizou sabinas tão longas ou com qualidade parecida nos questionamentos feitos aos indicados. O que podemos aferir é que o Senado só se interessa em arguir a fundo algumas autoridades do alto escalão.

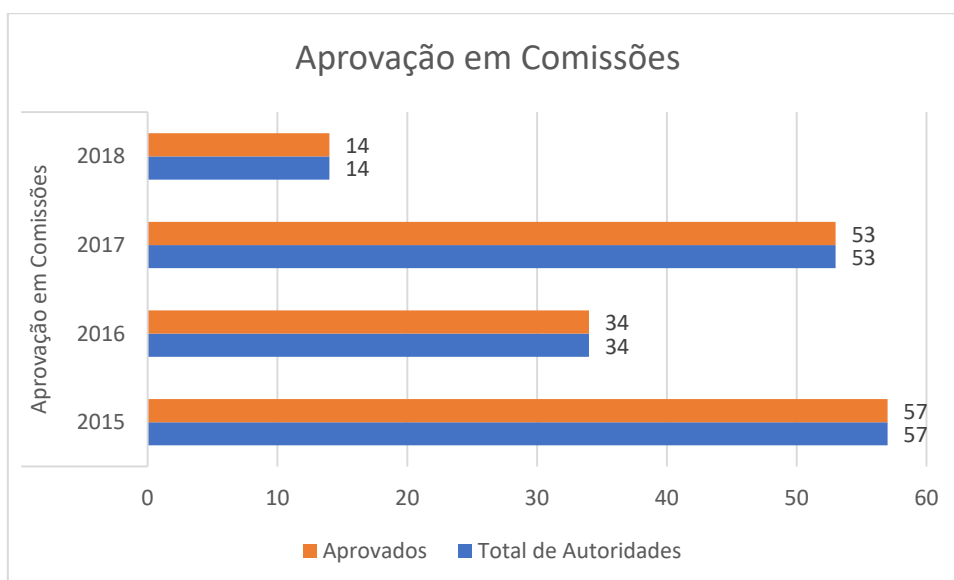
Também a sabatina do Presidente do Banco Central ocorrida em 2017 não mereceu maior atenção dos parlamentares.

A reunião da CAE para sua arguição ocorreu em 07 de junho de 2016 e levou à reunião 34 senadores. Foram feitos 76 questionamentos ao total e a sabatina teve duração de um pouco mais de 4 horas. Entre os temas abordados estavam a inflação, independência do órgão, recessão e contas públicas.

A sabatina só durou esse tempo porque a oposição era contra a indicação e compareceu para tentar constranger o indicado com questionamentos sobre sua passagem sistema financeiro e por sua nomeação pelo Presidente Michel Temer. Não fosse isso, com certeza teria sido bem mais célere.

Se formos levar em consideração a crise que o Brasil atravessava naquela época, a indicação de um Presidente do Banco Central com certeza mereceria mais atenção dos Parlamentares.

Em quase todas as sabatinas analisadas, os questionamentos são feitos em bloco e respondidos pelos indicados em bloco, para reduzir o tempo das sabatinas, em clara ofensa o que determina a letra f, inciso II do art. 383 do regimento interno do Senado que delimita prazo de 10 minutos para a arguição de cada Senador, 10 minutos de resposta e réplica e tréplica de imediatas de 5 minutos.

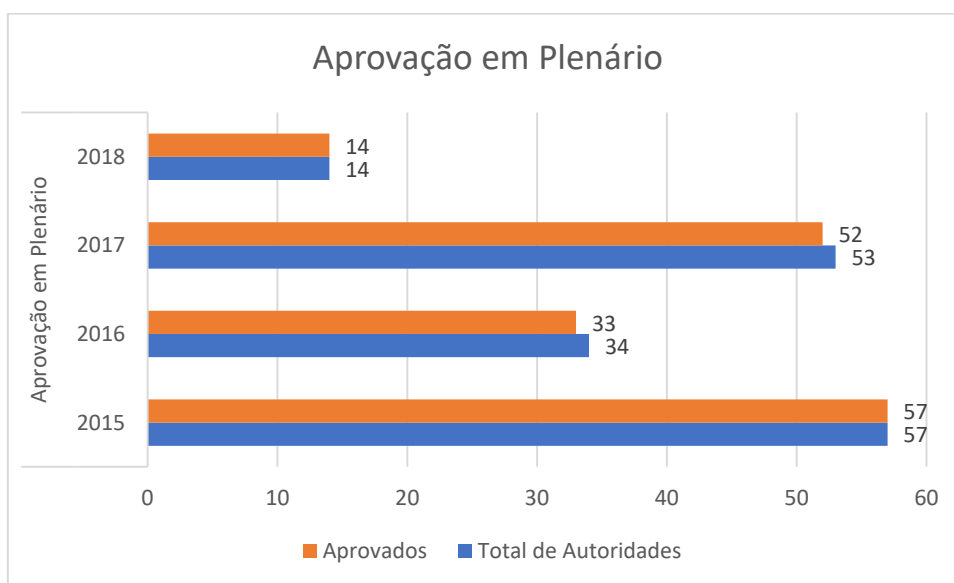


Com relação à aprovação em comissão das autoridades indicadas o gráfico é claro, de 2015 a 2018, e em todas as comissões, nenhuma autoridade foi rejeitada. Em todos os casos as Comissões aprovaram os nomes indicados. Essa é a regra no Senado Federal.

Isso é impressionante quando se leva em conta a quantidade de autoridades, de órgãos, de Comissões e de parlamentares. Nesse período nenhum indicado ter sido rejeitado, para nenhum órgão e por nenhuma comissão é de se preocupar com o papel que o Senado tem tido nessas sabatinas.

Hoje analisando esses dados, a autoridade indicada tem certeza que não terá maiores problemas ao passar por uma sabatina no Senado, tendo em vista que os senadores estão mais preocupados em fazer discurso durante a sessão do que aferir a capacidade dos sabatinados.

Ao que parece os dados corroboram a preconcepção de que o Senado efetivamente é mero cancelador das decisões do Executivo no que se refere a indicação de autoridades. Isso fica mais evidente quando se analisa as votações em Plenário.



Todas as autoridades enviadas a Plenário para deliberação foram aprovadas. Do total de 158 autoridades apenas 2 não chegaram a ser deliberadas, tendo em vista que estavam disputando uma mesma indicação, a aprovação de um em Plenário automaticamente prejudica a apreciação do outro. Por esse motivo chegaram para deliberação 156 indicados, todos aprovados sem exceção.

Os dados impressionam por mostrar uma regra que se perpetua pelo menos a 4 anos de aprovar, tanto em comissões, como em plenário as autoridades enviadas pelo executivo.

O Senado tem um papel fiscalizador a cumprir nessas sabatinas. Ele detém o poder de veto às autoridades encaminhadas pelo Executivo. Mas ao que indica os dados levantados, esse papel não é exercido.

5.3 – Sugestões

A análise de todas essas informações nos permite verificar algumas possíveis alterações, que com certeza seriam salutares, teriam que atingir tanto a condução quanto a forma. As sugestões que poderíamos dar para isso incluiriam reduzir para apenas um indicado cada reunião, com o intuito de dar mais espaço tanto ao indicado quanto aos Parlamentares.

Estabelecer a obrigatoriedade de sabatina apenas para autoridades de alto escalão, deixando as outras para audiências a requerimento de um ou mais Senadores.

Reduzir o número de atividades concomitantes no Senado durante as sabinas, evitando a evasão de Senadores que precisam atender outros compromissos, com isso dando uma representatividade maior.

Proibir a abertura do painel de votação antes do encerramento da sabatina. Essa prática como já dito no trabalho é extremamente pernicioso e permite que parlamentares votem sem nenhum conhecimento sobre o indicado. Essa restrição com certeza não resolve, mas poderá inibir essa prática.

Aumentar a participação da sociedade com a inclusão de um número mínimo de questões do portal E-Cidadania. Determinar que cada parlamentar deveria pelo menos fazer um questionamento do portal em cada sabatina.

6- Conclusão

Ao iniciar o presente trabalho, começamos com a análise da tripartição dos poderes, falando brevemente sobre a teoria e como ela se desenvolveu através das constituições brasileiras, além de deixar claro o papel que o Senado tem como revisor de algumas decisões do Poder Executivo.

Posteriormente, nos debruçamos sobre o rito de sabatinas dentro do Senado e como isso foi estabelecido no texto constitucional atual e no regimento interno do Senado Federal.

Na sequência verificamos como é o andamento da indicação dentro do Senado e como se processa essa indicação e suas diferentes etapas, até culminar com a aprovação definitiva no Plenário.

Dentro do que preconiza a Constituição Federal, tivemos a curiosidade de verificar como o Senado estava exercendo o seu papel de agente fiscalizador ao analisar as indicações de autoridades pelo Executivo, de acordo com a teoria de freios e contrapesos.

O trabalho teve como objeto analisar todas as sabatinas realizadas entre 2015 e 2018 no Senado Federal, englobando todas as Comissões e excluindo as de Embaixadores, tendo em vista o rito diferenciado e a quantidade de indicações.

O levantamento demonstrou que as sabatinas no Senado são, em sua maioria, meramente protocolares, tendo em vista que no período analisado nenhuma autoridade deixou de ser aprovada, houve diversas sabatinas com mais de um indicado, boa parte das perguntas referiam-se apenas a questões genéricas e na grande maioria o processo de votação foi iniciada antes do encerramento da audiência.

Vimos que a acachapante maioria das reuniões tem o painel de votação aberto durante a sabatina e que a maioria dos Senadores foca em fazer comentários genéricos nas reuniões ao invés de indagar os indicados.

Pelos dados apresentados, foi possível observar que em sua grande maioria, as reuniões para inquirição de candidatos são feitas em conjunto, chegando a extremos de até mesmo dez em uma mesma reunião.

Verificamos que a participação popular não é levada em consideração para aprovação ou rejeição de autoridades, tendo em vista a quantidade de vezes que perguntas do portal E-Cidadania foi utilizada nas arguições orais.

Na análise dos dados verificamos também como os parlamentares se comportam nas reuniões e como os presidentes de Comissão dão andamento a essas sabatinas, em arrepio do próprio regimento interno.

Ficou claro, também, que nas reuniões em que são sabatinados muitos indicados ou em que eles são colocados com diferentes órgãos a inquirição fica prejudicada, seja por ausência de tempo para perguntar e ouvir as respostas, seja pela presença de senadores ou até mesmo a necessidade da mesa para desmembrar essas reuniões.

Além disso, foi possível analisar bons exemplos de sabatinas nesse período, onde exemplificamos quatro, demonstrando que os parlamentares quando instados a efetivamente arguir com qualidade um candidato tem interesse em fazê-lo.

Nesses exemplos verificamos que o Senado efetivamente exerceu seu papel constitucional de aferir se o indicado reunia todas as condições necessárias para assumir o cargo que almejava.

Os dados nos mostraram que não só nas Comissões a regra é aprovar as indicações, no Plenário essa também é a regra já que nenhuma autoridade votada pelo conjunto de Senadores foi rejeitada na Casa.

Por fim, com todos os dados em mãos, foi possível confirmar que as sabatinas no Senado Federal são mera etapa burocrática e protocolar, sem o condão de impedir uma indicação para qualquer órgão. O que podemos perceber pela análise dos dados é que a indicação gera quase que automaticamente uma aprovação prévia do candidato.

Em muitos casos, ocorrem acordos de bastidores para uma indicação específica, por exemplo, é indicada uma autoridade em acordo com a oposição justamente para que não ocorra

sua rejeição, o que significa dizer que não se indicam autoridades sem o consentimento da maioria dos Senadores.

Com isso, fizemos algumas sugestões para que o processo fosse modificado, com o intuito de melhorar a qualidade das sabinas e aumentar o papel que o Senado tem na realização dessas reuniões, devolvendo-lhe o protagonismo que a Constituição determinou.

7- BIBLIOGRAFIA

ALVES, Ricardo Luiz. Montesquieu e a teoria da tripartição dos poderes. *Jus Navigandi*, Teresina, a. 8, n. 386, 28 jul. 2004. Disponível em: <http://www1.jus.com.br/doutrina/texto.asp?id=5484>. Acesso em: 01/08/2018.

FELIPPE, Kenarik Boujikian; SILVA, Alessandro da. **Nomeação para o Supremo deve ter participação social.** In: *Consultor Jurídico*, 6 jan 2011. Disponível em: <http://www.conjur.com.br/2011-jan-06/nomeacao-ministros-stf-contar-participacao-social>. Acesso em 05/07/2018.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de Direito Constitucional*. Op. Cit., p. 135.

FIGUEIREDO, Marcelo; DALLARI, Adilson Abreu. **Supremo Tribunal Federal: o processo de nomeação dos ministros.** *Migalhas*, 20 fev, 2013. Disponível em: <http://www.migalhas.com.br/dePeso/16,MI172816,71043>
[Supremo+Tribunal+Federal+o+processo+de+nomeacao+dos+ministros](#). Acesso em: 12/07/2018.

MAGALHÃES, José Luiz Quadros de. A teoria da separação de poderes e a divisão das funções autônomas no Estado contemporâneo – o Tribunal de Contas como integrante de um poder autônomo de fiscalização. Disponível em: <http://revista1.tce.mg.gov.br/Content/Upload/Materia/559.pdf> Acesso em 30/08/2018.

MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. 21ª ed. São Paulo: Atlas, 2007.

Portal do Planalto <http://planalto.gov.br> Acesso em 15/07/2018

Portal do Senado Federal <http://www.senado.gov.br> Acesso em 15/07/2018.

RODRIGUES, Sergio Augusto Santos. **O modelo de escolha dos ministros do STF.** OAB Editora. Disponível em: <http://www.oab.org.br/editora/revista/users/revista/1235068896174218181901.pdf>. Acesso em: 10/07/2018.

SILVA, Christine Oliveira Peter da; REINERT, Larissa Friedrich. **A legitimidade na escolha dos ministros do Supremo Tribunal Federal: Uma análise à luz da doutrina de Niklas Luhmann.** In: Âmbito Jurídico, Rio Grande, XV, n. 96, jan. 2012. Disponível em: <http://ambitojuridico.com.br/site/index.php/artigo_id=11036&n_link=revista_artigos_leitura>. Acesso em 15/07/2018.

SILVA José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 110.

TAVARES, Newton Filho. **Procedimento e Escolha e Nomeação dos Titulares de Cortes Constitucionais no Direito Comparado.** Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados. Centro de Educação e Informação e Coordenação de Biblioteca, 2002.