

**INSTITUTO BRASILIENSE DE DIREITO PÚBLICO – IDP
ESCOLA DE DIREITO DE BRASÍLIA - EDB
CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO *LATU SENSU* EM DIREITO CONSTITUCIONAL**

RODRIGO CAVAZZANI SÓCIO DOURADO

REFLEXÕES SOBRE O VOTO SECRETO NO PARLAMENTO BRASILEIRO

**BRASÍLIA,
MAIO 2015**

RODRIGO CAVAZZANI SÓCIO DOURADO

REFLEXÕES SOBRE O VOTO SECRETO NO PARLAMENTO BRASILEIRO

Monografia apresentada ao Curso de Pós-Graduação em Direito Constitucional, como requisito parcial à obtenção do grau de especialista em Direito Constitucional.

Orientador: Marco Aurélio Marrafon

**BRASÍLIA,
MAIO 2015**

RODRIGO CAVAZZANI SÓCIO DOURADO

REFLEXÕES SOBRE O VOTO SECRETO NO PARLAMENTO BRASILEIRO

Monografia apresentada ao Curso de Pós-Graduação em Direito Constitucional, como requisito parcial à obtenção do grau de especialista em Direito Constitucional.

Brasília/DF, 30 de maio de 2015.

**Prof. Dr. Marco Aurélio Marrafon
Professor Orientador**

**Prof. Ma. Janete Ricken Lopes de Barros –
Instituto de Direito Público - IDP
Membro da Banca Examinadora**

**Prof. Ma. Daniela Leal Torres – Instituto de
Direito Público - IDP
Membro da Banca Examinadora**

TERMO DE ISENÇÃO DE RESPONSABILIDADE

Declaro, para todos os fins de direito e que se fizerem necessários, que assumo total responsabilidade pelo aporte ideológico e referencial conferido ao presente trabalho, isentando o Instituto Brasiliense de Direito Público – IDP, a Banca Examinadora e o Orientador de todo e qualquer reflexo acerca da monografia.

Estou ciente de que poderei responder administrativa, civil e criminalmente em caso de plágio comprovado do trabalho monográfico.

Brasília, 30 de maio de 2015.

RODRIGO CAVAZZANI SÓCIO DOURADO

RESUMO

O presente estudo versa sobre a necessidade ou não da existência do voto secreto no âmbito do parlamento brasileiro. Não obstante a aprovação da emenda constitucional nº 76, que alterou o § 2º do art. 55 e o § 4º do art. 66 da Constituição Federal, para abolir a votação secreta nos casos de perda de mandato de Deputado ou Senador e de apreciação de veto, permanece no texto constitucional hipóteses de votação secreta. O tema é controverso entre parlamentares e juristas. Para se chegar a uma conclusão crítica sobre a temática, buscou-se fazer um breve histórico sobre o surgimento do Parlamento, suas origens e fundamentos, um estudo comparado sobre o voto secreto no parlamento em diversas nações do mundo e, finalmente o tratamento conferido nas constituições brasileiras, a posição da doutrina pátria e as proposições legislativas que tramitam no Congresso Nacional.

Palavras-chave: voto secreto, escrutínio secreto, Parlamento, Congresso Nacional, mandato representativo.

ABSTRACT

The present study deals with the necessity or not of the existence of the secret ballot under the Brazilian parliament. Notwithstanding the approval of the constitutional amendment n°. 76, which amended § 2 of art. 55 and § 4 of art. 66 of the Federal Constitution, to abolish the secret ballot in cases of removal from office of Deputy or Senator and assessment of veto, remains in the constitutional text hypotheses of secret ballot. The topic is controversial among parliamentarians and jurists. To reach a conclusion on the critical issue, we sought to make a brief history of the rise of Parliament, its origins and foundations, a comparative study about the confidence vote in parliament in several nations of the world and ultimately the treatment given in Brazilian constitutions, the position of homeland doctrine and legislative proposals that move in Congress.

Key words: secret ballot, Parliament, Congress, representative mandate.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	09
 CAPÍTULO 1	
1. SURGIMENTO E ORIGENS DO PARLAMENTO MODERNO.....	11
 CAPÍTULO 2	
2. O VOTO SECRETO NO PARLAMENTO NO DIREITO COMPARADO.....	18
2.1 ARGENTINA.....	18
2.2 URUGUAI.....	18
2.3 EQUADOR.....	19
2.4 FRANÇA.....	19
2.5 ITÁLIA.....	20
2.6 INGLATERRA.....	20
2.7 ESPANHA.....	21
2.8 PORTUGAL.....	21
2.9 SUÉCIA.....	22
2.10 ESTADOS UNIDOS.....	22
2.11 CANADÁ.....	22
2.12 MÉXICO.....	23
2.13 JAMAICA.....	23
2.14 HONDURAS.....	24
2.15 COSTA RICA.....	24
2.16 CONGO.....	25
2.17 ÁFRICA DO SUL.....	25
2.18 NIGÉRIA.....	25
2.19 CHINA.....	25
2.20 RÚSSIA.....	26
2.21 JAPÃO.....	26
2.22 AUSTRÁLIA.....	27
2.23 PAPUA NOVA GUINÉ.....	27

2.24 INDONÉSIA	27
-----------------------------	----

CAPÍTULO 3

3. O VOTO SECRETO NAS CONSTITUIÇÕES BRASILEIRAS, A POSIÇÃO DOCTRINÁRIA E POSSIBILIDADES LEGISLATIVAS	28
3.1 O VOTO SECRETO NAS CONSTITUIÇÕES BRASILEIRAS	28
3.2 NATUREZA JURÍDICA DO MANDATO PARLAMENTAR	31
3.3 ARGUMENTOS FAVORÁVEIS AO VOTO SECRETO	35
3.4 ARGUMENTOS CONTRÁRIOS AO VOTO SECRETO	40
3.5 A APROVAÇÃO DA EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 76, DE 28 DE NOVEMBRO DE 2013 E PERSPECTIVAS LEGISLATIVAS	43
CONCLUSÃO	47
REFERÊNCIAS	50

INTRODUÇÃO

A imagem da classe política brasileira frente à população não é das melhores. Na última pesquisa realizada pelo Ibope, que desde o ano de 2009 avalia junto aos cidadãos a confiabilidade das instituições brasileiras, apresentou o índice de confiança de apenas 29% da população no Congresso Nacional.¹

As razões para esse baixo prestígio do nosso Parlamento podem ser justificadas por diversos fatores. Pode-se mencionar, dentre outros: frequentes escândalos envolvendo parlamentares na malversação ou apropriação de recursos públicos; nas diversas ocasiões em que parlamentares foram absolvidos por seus pares, acarretando um grande desgaste da imagem do Senado Federal e da Câmara dos Deputados frente à opinião pública; incapacidade de realizar as alterações legislativas necessárias e de forma célere para o aperfeiçoamento do Estado.

A proposta deste trabalho objetiva analisar o instituto do voto secreto no parlamento brasileiro. Questiona-se, portanto, sobre a necessidade, na atual quadra histórica, da necessidade ou não de hipóteses de votações secretas. O estudo utiliza-se de uma abordagem sócio-jurídica para buscar uma conclusão sobre o problema. O primeiro capítulo cuida do surgimento do parlamento moderno, busca suas origens e características, tomando como base a imposição da Magna Carta de 1215, tida pela doutrina como o fato impulsionador para o nascimento do parlamento na Inglaterra.

O capítulo segundo faz uma abordagem objetiva sobre a existência e as hipóteses de votação secreta em diversos parlamentos do mundo.

¹Disponível em < <http://www.estadao.com.br/noticias/nacional,ibope-protestos-derrubam-credibilidade-das-instituicoes,1059657,0.htm>> Acesso em 22 de janeiro de 2014.

No último capítulo faz-se um apontamento dado pelas Constituições brasileiras em relação ao escrutínio secreto, que se iniciou com a Constituição de 1934 até chegar ao nosso texto atual, que recentemente foi alterado pela Emenda Constitucional nº 76, de 28 de novembro de 2013, que restringiu as exceções de votações secretas. Apresenta ainda, a posição da doutrina em relação à natureza jurídica do mandato parlamentar e a argumentação favorável e contrária em relação ao voto secreto parlamentar.

O tema central deste trabalho, a extinção ou não do voto secreto, sempre ganhou destaque nos grandes meios de comunicação quando ocorriam absolvições de parlamentares envolvidos em escândalos, escândalos esses questionáveis sob o ponto de vista ético e legal. Enquete realizada em 2011 pelo Senado Federal apontava que 95% da população era favorável aos projetos que estabeleciam a extinção ou restrição do voto secreto pelo Congresso Nacional.²

Destarte, ainda é muito oportuna a indagação: é jurídica e politicamente acertada a decisão de haver hipóteses em que o eleitor não saiba como se posicionou o seu representante?

² Senado Notícias. Enquete aponta apoio de 95% ao fim do voto secreto no Congresso. 2011. Disponível em <<http://www12.senado.gov.br/noticias/materias/2011/10/07/enquete-aponta-apoio-de-95-ao-fim-do-voto-secreto-no-congresso>> Acesso em: 25 ago. 2014.

1. SURGIMENTO E ORIGENS DO PARLAMENTO MODERNO

A doutrina estabelece duas correntes que se prestam a explicar a origem do parlamento. Uma primeira se baseia em fatos históricos, afirmando que o parlamento surgiu na Inglaterra durante a idade média, e teria como marco inicial a imposição da Magna Carta.

Em contraposição a essa corrente, há aqueles que entendem que a origem dessa instituição foi evoluindo junto com o aparecimento das primeiras sociedades, de forma primitiva, citando-se como embrião a *boulé* em *Íliada* de Homero (1.400 anos antes de Cristo), uma espécie de conselho deliberativo, no qual os conselheiros eram eleitos pelos cidadãos gregos. Destaca-se também nessa corrente o Senado romano (aproximadamente 510 anos antes de Cristo), que comandava o exército, o poder judiciário e as finanças do Estado.³

Desde os primórdios da civilização humana, os homens já se reuniam para discutir aspectos sobre a convivência em grupos sociais. Pode-se afirmar que o ser humano sempre teve a necessidade de discutir em conjunto, mesmo que de forma precária, os problemas relativos ao seu agrupamento social.

A título ilustrativo, cabe transcrever o estudo de Paulo de Figueiredo, citado por Almir de Andrade⁴ no periódico *Revista de Informação Legislativa*:

Na verdade, a participação maior ou menor das assembleias populares na vida política data da mais alta antiguidade e é tão velha como a própria civilização. Em pesquisa publicada nesta revista há mais de dois anos, fez Paulo de Figueiredo expressivo levantamento da presença dessas assembleias nas civilizações desaparecidas: na Suméria, na Assíria, na antiga Índia, na China, em Micenas, em Creta, na Fenícia, entre os hebreus, os eslavos, os

³ CARVALHO, Marcio A. A influência de Hobbes, Locke e Rousseau na formação do parlamento moderno. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, Senado Federal, Vol. 40, nº 160, p. 261-268, out./dez. 2003.

⁴ ANDRADE, Almir de. A evolução política dos parlamentos e a maturidade política. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, Senado Federal, ano 21, n. 81, jan./mar. 1984. Apud Figueiredo de, Paulo. O Poder Legislativo nas civilizações desaparecidas. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, Senado Federal, ano 18, n. 71, jul./set. 1981.

germanos, os hititas e os vikings, em Roma e na Grécia antigas, e também entre os indígenas da América Hispânica e do Brasil.

Não obstante a existência dessas assembleias populares, tão antigas como a própria história da civilização, por muitos séculos imperou a crença de um poder divino, que era revelado pelos deuses ao chefe da tribo, posteriormente, ao membro supremo da realeza (comumente um rei ou príncipe). Por um longo período da história o povo, por assim dizer, era representado por conselheiros, que tinha apenas a função de observar e aquiescer com as leis impostas pelo monarca. Mas não eram súditos comuns: eram os súditos mais poderosos, pessoas de confiança do rei,⁵ geralmente condes, barões, bispos, arcebispos, os grandes proprietários de terras e os dignatários mais graduados da corte. O Rei não estava obrigado a observar a posição do Conselho, este tinha um caráter muito mais consultivo do que qualquer outra coisa.

Não obstante, essas assembleias populares existentes na antiguidade, revelam que muito pouco tinham a ver com as origens dos atuais parlamentos no mundo. A doutrina mais abalizada impõe como marco inicial o período compreendido entre o Século XII e XIII, quando os aristocratas ingleses impõem ao Rei João Sem Terra a Carta Magna de 1215.

Relevante fato histórico assim foi descrito por Luiz Navarro de Britto:⁶

Contudo, a história propriamente dita dos Parlamentos modernos nasce com a democracia representativa inglesa. A Carta Magna de João sem Terra, de 1215, constitui o seu grande marco inicial. Nenhuma «ajuda será estabelecida em nosso reino, diz a Carta, sem o consentimento do conselho comum do reino, a menos que seja para o resgate de nossa pessoa, armar o cavaleiro o nosso filho primogênito e para o casamento de nossa filha mais velha»; afora esses três casos, seriam enviadas cartas aos seus súditos, explicando a causa do pedido e se procederia «no dia apazado à decisão sobre o assunto, seguindo o conselho daqueles que estarão presentes ainda mesmo que todos os que forem intimados não tenham comparecido»⁽⁶⁾.

⁵ CHACON Vamireh. Parlamento e parlamentarismo: o Congresso Nacional na história do Brasil. Brasília, Câmara dos Deputados, 1982, p. 32-33.

⁶ BRITTO, Luiz Navarro de. Curso o poder legislativo: 6. O parlamento no mundo moderno. Brasília, Fundação Petrônio Portela, Fundação Milton Campos, 1981, p.3-4.

O surgimento embrionário do Parlamento nasce da necessidade do Rei João Sem Terra obter o apoio dos demais segmentos da sociedade (aqui entendido os senhores da nobreza que se rebelaram com as sucessivas investidas da coroa nos seus patrimônios) para a arrecadação de recursos para continuar a guerra contra a França e para resgatar seu irmão, Ricardo Coração de Leão, que fora sequestrado quando retornava das cruzadas⁷. Assim, só seria legítima a cobrança de impostos, quando consentidas pelo parlamento, que representava o povo. Conforme observa Rosah Russomano, “firma-se, assim, o princípio que se estenderia através dos séculos e que se refletiria no Brasil: o da legalidade tributária”.⁸

Percebe-se que o movimento para iniciar a delimitação do poder ilimitado do Rei vem das camadas mais favorecidas financeiramente. Os grandes proprietários de terras detinham poder político sobre os camponeses que trabalhavam em suas terras através do sistema da vassalagem, porém não tinham praticamente nenhum poder político ou instrumento para conter o poder real.

O grande elemento histórico que enfraqueceu o poder do rei, transferindo-o, num longo processo no tempo, para o que viria a ser o parlamento, residiu na negação do aspecto religioso na vontade do soberano, ou seja, na tese “rei por direito divino”, e também no poderio das armas, pois a aristocracia impôs ao Rei João Sem Terra a Magna Carta, como afirma Almir de Andrade:

Com a ampliação e o fortalecimento dos vínculos sociais e econômicos do feudalismo, tornaram-se frequentes as lutas entre o poderio cada vez maior dos senhores feudais e as tentativas da realeza para conservar seus privilégios e resistir àquelas reivindicações. Podemos assinalar o início do século XIII como o ponto de intensificação dessa luta, quando os poderosos senhores da nobreza feudal principiaram a colher os primeiros frutos da sua atrevida e secular resistência, alcançando na Inglaterra, em 1215, grande vitória pelas armas e impondo ao Rei João Sem Terra a *Magna Carta* – que, aliás, tanto ele como seus sucessores fizeram tudo para deixar de cumprir. Com isso deram motivo a novos e repetidos golpes de Estado e guerras civis, que se prolongaram por vários séculos,

⁷ PENNA, José Osvaldo de Meira. O espírito das revoluções: da revolução gloriosa a revolução liberal. Rio de Janeiro: Faculdade da Cidade, 1997, p.227.

⁸ RUSSOMANO, Rosah. Curso de Direito Constitucional. 5 ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1997, p.144.

mantendo aceso o agitado ritmo de acesso e recessos da vida parlamentar e da própria democracia.⁹

A afirmação de Almir de Andrade é confirmada por Lawrence Stone, sobre as evoluções e involuções, acessos e recessos do poder do parlamento e da democracia, na luta histórica sobre a afirmação dos direitos do homem frente ao poder do Estado, conforme bem ilustrado no seguinte trecho:

Da idade média os advogados tinham herdado um conjunto de normas e convenções que podiam usar – e conseqüentemente usaram – para erigir barreiras em torno da propriedade privada, dos interesses privados e das pessoas privadas, para protegê-las das usurpações de um Estado centralizador. Estas defesas baseavam-se no conceito medieval das liberdades, dos interesses das corporações privadas, mas nem por isso eram menos eficazes. Das posições particularistas emergiu uma ideologia mais ampla do direito consuetudinário. Sir Edward Coke e outros desenvolveram todo um campo de pesquisa antiquária para dar sustentação ao conceito de uma constituição equilibrada, usando – ou abusando – do mito da Magna Carta como sua pedra angular. Jaime I observou que “desde sua ascensão à Coroa os juristas de condição popular têm sido os que em todos os Parlamentos têm pisado da maneira mais despuorada na sua Prerrogativa”.¹⁰

Interessante perceber a grande importância histórica da Carta Magna, não só para o surgimento da necessidade de um órgão que legitimasse as ordens do soberano, que até então se aplicava a máxima “*the king can do no wrong*”, bem como para o início do movimento constitucional, ambos idealizados para limitar o poder dos monarcas.

O tema do controle dos atos nos remete, portanto, à formação do Estado Moderno e o “movimento constitucional” do século XVIII, impulsionado pelas revoluções americanas e francesa, e também pelo constitucionalismo britânico, “uma espécie de pré-história constitucional” que tem suas raízes na Magna Carta de 1215 imposta ao rei da Inglaterra (CANOTILHO, 1995, p. 61).¹¹

⁹ ANDRADE, Almir de. A evolução política dos parlamentos e a evolução democrática: O exemplo modelar do parlamento inglês. In: Revista da Informação legislativa, Brasília, p.61-118, ano 21, nº 81, jan/mar 1984.

¹⁰ STONE, Lawrence. Causas da revolução inglesa 1529-1642. Bauru: Editora da Universidade do Sagrado Coração, 2000, p.187.

¹¹ ANDRADA, Antonio Carlos Doorgal de. Política, ainda é possível? Belo Horizonte: Del Rey, 2009, p.137.

Ainda nessa quadra histórica, o poder real se viu cercado pelo crescente poder da aristocracia, como também da igreja de Roma, que considerava que os privilégios da monarquia se sobrepujavam aos seus próprios interesses. Diante desse cenário o antigo regime vai buscar o apoio de quem restou de fora do poder: o povo.

Voltando ao início deste capítulo, quando os primeiros conselhos foram instituídos pelos reis, que tinha a mera função de dar uma conotação de legitimidade às suas decisões, somente os grandes latifundiários (aristocratas), clérigos (igreja) e dignatários do rei tinham assento nesses conselhos. Por essa razão, eram denominados de *Concilium*, *Conventus*, *Curia Regia*, palavras que se aproximavam da ideia de um conselho real. Diante da necessidade de incluir representantes do povo nesses órgãos, percebeu-se que a mudança da palavra que identificava esses conselhos precisava ser alterada, para conceder um caráter mais heterogêneo à sua composição.

Tal necessidade da Coroa em ampliar seu conselho não se deu por bondade ou espírito público da realeza: tratava-se da evolução da técnica para legitimar a cobrança de tributos, ousando-se afirmar ter sido um dos mais importantes aspectos para determinar o nascimento do parlamento britânico. Com o desenvolvimento dos pensamentos liberais relativos à liberdade e à propriedade atribuídos a Locke, e o rei percebendo os movimentos que começavam a limitar seus poderes, esse previu a necessidade de conquistar a aquiescência dos súditos para aumentar a arrecadação de tributos, evitando-se a revolta popular. Merece destaque as palavras de Iris Eliete Teixeira Neves de Pinho Tavares sobre esse ponto:

Mas, mesmo antes que os doutrinadores liberais expressassem em palavras, sugerindo um conteúdo jurídico para a formação dos Estados, os cuidados que os indivíduos já demonstravam com seus direitos de propriedade, os reis, ainda na Inglaterra feudal, percebendo as primeiras limitações de seu poder, utilizaram-se de um ardil que lhes permitisse apropriarem-se das propriedades dos súditos, sob forma de tributo, mas com o consentimento deles. Construíram a história do Parlamento, que é a história fiscal do Parlamento.

(...)

As origens primeiras do Parlamento britânico não tiveram características de representação. Na Inglaterra saxônica, o rei fazia as leis com a assistência de uma assembleia de homens prudentes, um conselho, que mais tarde se transformou no Magnum Consilium. O Grande Conselho, com o tempo, ampliou-se pela necessidade de se adaptarem as novas exigências

que se faziam preementes. O rei, precisando de dinheiro, sentiu-se obrigado a convocar os pequenos proprietários para, sem perturbar-lhes autocraticamente a propriedade, fazerem parte do conselho e aprovarem as novas taxas. Como esses proprietários eram nomeados e distinguidos pelo rei, sentiam-se enobrecidos com a convocação e votavam as taxas, sem discussão.

No século XIII, Simon de Monfort, para garantir arrecadação maior, convocou um número de pessoas muito mais eclético: além de barões, bispos e cavaleiros, foram convocados representantes das cidades amigas. “Em 1295, Eduardo I convocou para o Grande Conselho os barões, os bispos, dois cavaleiros de cada condado, dois burgueses de cada cidade, dois habitantes de cada burgo, o prior de cada catedral, os arqui-diáconos de cada diocese e os representantes do clero das catedrais e das paróquias.”

Por esta época, o Parlamento não legislava: apenas aprovava medidas, grande parte das quais referentes à tributação. Somente nos fins do século XV, com a separação das Câmaras, o Parlamento, que até então se limitava a opinar quando consultado, e somente quando consultado, investiu-se da autoridade legislativa, elaborando a lei que o rei sancionava, reservando-se, entretanto, a faculdade do veto, dando início, assim, ao processo legislativo.¹²

O vocábulo *parlamentum* surge de um neologismo do latim medieval no século XII. Do grego *parabolé* (de *balló*, lançar, e *pára*, ao lado), o latim erudito herdou o termo *parábola*, no mesmo sentido de confrontação, comparação. No grego dos primeiros séculos da era cristã, bem como no latim eclesiástico, o termo *parábola* significava as histórias narradas por Jesus Cristo através de metáforas. A partir daí contaminou outros neologismos para os idiomas neolatinos: *parlare* (falar para o idioma italiano), *parler* (falar, discutir, debater no idioma francês), e que o baixo latim designou *paraula*, que ensejou o significado de palavra para o português, de *parola* para o italiano e *parole* para o francês.¹³

Da influência do médio latim *parabolare* e do baixo latim *paraulare*, originou-se o termo *parlamentum*, que consta pela primeira vez no século XII, significando a reunião de pessoas para falar, debater, discutir.¹⁴

A primeira vez que a palavra *parlamentum* foi registrada oficialmente para informar que o rei havia decidido determinada matéria no âmbito do conselho real se deu no século XIII. O *parlamentum*, que teve seu significado firmado definitivamente na Inglaterra,

¹² TAVARES, Iris Eliete Teixeira Neves de Pinho. A legitimação do Parlamento para a função fiscal. Revista de Informação Legislativa, a. 32, n. 126, abr./jun. 1995, p. 246-247. Brasília, Senado Federal.

¹³ ANDRADE, Almir de. A evolução política dos parlamentos e a evolução democrática: O exemplo modelar do parlamento inglês, cit., p. 72-73.

¹⁴ Ibidem, p. 74.

designava o que era anteriormente a *Curia Regia* aristocrática, que depois veio a se tornar a Câmara dos Lordes, e depois, também abarcou a Câmara dos Comuns.

Na França, a instituição que se ocuparia de fazer o controle dos atos do rei foi denominada de “estados gerais”, que teve as mesmas origens da Inglaterra, por conta da pressão exercida pela igreja e aristocracia no poder central e ilimitado da coroa. Na península ibérica denominaram-se “cortes”, e somente no século XIX começaram a utilizar o termo parlamento. A grande diferença entre o parlamento britânico e os demais, é que aquele se reunia regularmente, passando a ter maior estabilidade como instituição, mesmo que num ritmo cíclico de altos e baixos, que dependia muito do prestígio ou não, que possuía com o rei.

2. O VOTO SECRETO NO PARLAMENTO NO DIREITO COMPARADO

Antes de adentrar no estudo do voto secreto no Brasil, é útil fazer uma abordagem sobre diversos textos constitucionais e legais de outras nações, para estabelecer uma noção comparativa de como as mais diferentes democracias encaram esse tema. Nessa perspectiva, decidiu-se pesquisar três países de cada continente, com exceção do continente americano (que foi dividido em América do Sul, América Central e América Norte), e Europa, optando-se pelo dobro neste último, em virtude da sua importância histórica para a influência e formação das Constituições nos mais diversos países do mundo.

2.1 ARGENTINA

Na Argentina não há menção constitucional e nem nos respectivos regimentos internos da Câmara dos Deputados (*Honorable Cámara de Diputados de La Nación*) e do Senado (*Honorable Cámara de Senadores de La Nación*) de votações secretas no parlamento. Há somente previsão de sessões secretas.¹⁵

2.2 URUGUAI

A Constituição da República Oriental do Uruguai prevê votação secreta no caso de concessão de pensão especial, por maioria absoluta dos membros de cada casa legislativa. Também abre a possibilidade de previsão de votação secreta nos regimentos de cada câmara para perdões e compromissos. Não obstante, a *Cámara de Senadores* não incluiu outras hipóteses de

¹⁵ ARGENTINA. Reglamento de la Camara de Senadores de la Nacion 2014. Disponível em: <<http://www.senado.gob.ar/reglamento>>. Reglamento de la Honorable Camara de Diputados 2014. Disponível em: <<http://www.diputados.gob.ar/institucional/reglamento/index.html>>. Acesso em: 3 jul 2014.

votação secreta. A *Cámara de Representantes* prevê a votação secreta para a designação de membros para a Comissão Permanente e para a Comissão Administrativa do Poder Legislativo.¹⁶

2.3 EQUADOR

A Constituição da República do Equador não menciona a possibilidade de votação secreta no parlamento (*Asamblea Nacional*). Da mesma forma, a lei orgânica da função legislativa, normativa equivalente ao regimento interno das nossas casas legislativas, determina no seu art. 142 três modalidades de votação: ordinária, nominativa e nominal, sendo que em todas essas o voto é ostensivo.

O regulamento das comissões especializadas permanentes e ocasionais estabelece que os respectivos presidentes deverão adotar uma das formas de votação previstas na Lei orgânica da função legislativa.¹⁷

2.4 FRANÇA

A França permite o voto secreto no Senado e na Assembleia Nacional através dos seus respectivos regimentos internos, para os casos de eleições internas (para a escolha do

¹⁶URUGUAI. Constituição (1966). Disponível em: <https://www.constituteproject.org/constitution/Uruguay_2004> Regulamento del Senado, 2008. Disponível em: <<http://www.parlamento.gub.uy/htmlstat/pl/reglamentos/RegCSS-2008.pdf>>. Reglamento de la Cámara de Representantes, 1991. Disponível em: <<http://www.parlamento.gub.uy/htmlstat/pl/reglamentos/indregcrr.asp>>. Acesso em: 3 jul. 2014.

¹⁷EQUADOR. Ley Orgánica de la Funcion Legistiva, 2009. Disponível em: <<http://intranet.asambleanacional.gob.ec/intranet/documentos/Ley-organico-funcion-legislativa-final.pdf>>. Reglamento de las Comisiones Especializadas Permanentes e Ocasionalas, 2009. Disponível em: <<http://www.asambleanacional.gob.ec/documentos/recursos-humanos/reglamentos/reglamento-de-las-comisiones-especializadas-permanentes-y-ocasionales.pdf>>. Acesso em: 8 jul. 2014.

Presidente da Casa legislativa e das comissões) e também para determinadas autoridades, como o Presidente da Corte de Justiça da República.¹⁸

2.5 ITÁLIA

A Constituição italiana de 1947 prevê que o Presidente da República será escolhido, em votação secreta, pelo parlamento. O regimento interno do Senado italiano estabelece que a votação ostensiva é a regra. Entretanto, com o apoio de vinte senadores, a votação poderá ser secreta. A votação é secreta na escolha do Presidente do Senado, de autoridades e de outras matérias de natureza constitucional (como os direitos e garantias fundamentais). As alterações do regimento interno também são feitas através de votação secreta. Na Câmara dos Deputados, também há previsão de votação secreta para a eleição do seu presidente. A votação de matérias pode se dar de forma secreta por requerimento apoiado por trinta deputados ou de líderes que representem esse número.¹⁹

2.6 INGLATERRA

A Inglaterra não possui um documento único e escrito onde o Estado assenta sua Lei fundamental. Em pesquisa feita no sítio do parlamento inglês, identificou-se o uso da votação secreta para a escolha do presidente das comissões e na eleição para o presidente da Câmara baixa (*House of Commons*).²⁰

¹⁸FRANÇA. Règlement du Senat et instruction Generale du Bureau, 1959. Disponível em: <http://www.senat.fr/reglement/reglement37.html#reglt_chap_IX>. Rules of Procedure, 2010. Disponível em: <<http://www.assemblee-nationale.fr/english/index.asp>>. Acesso em: 12 jun. 2014.

¹⁹ITÁLIA. Constituição (1947). Disponível em: <https://www.constituteproject.org/constitution/Italy_2012>. Regolamento del Senato della Repubblica, 1971. Disponível em: <<http://www.senato.it/documenti/repository/istituzione/reg.%20ing.pdf>>. Regolamento della Camera dei Deputati, 1971. Disponível em: <http://www.camera.it/application/xmanager/projects/leg17/file/conoscere_la_camera/DA_SITO_25_settembre_2012.pdf>. Acesso em: 16 jun. 2014.

²⁰INGLATERRA. UK Parliament. The Legislature and the Executive lecture transcript. Disponível em: <<http://www.parliament.uk/get-involved/outreach-and-training/resources-for-universities/open-lectures/the-legislature-and-the-executive/>>. UK Parliament. Reporting Westminster: reflections from 70 years of Today in Parliament. <<http://www.parliament.uk/get-involved/outreach-and-training/resources-for-universities/teaching->

2.7 ESPANHA

Na Câmara dos Deputados (*Congreso de los Diputados*) a regra geral é a votação ostensiva. Poderá, entretanto, ser secreta por requerimento de, pelo menos, duas lideranças partidárias ou por um quinto dos deputados ou por membros das comissões. O artigo 85 do regimento interno prevê expressamente que a investidura do Presidente do Governo, a moção de censura e a questão de confiança serão sempre públicas por chamamento nominal dos deputados.

No Senado espanhol, o artigo 97 do seu regimento permite a votação secreta no plenário quando apoiada por cinquenta senadores, ou nas comissões, quando apoiada por um terço dos seus membros. O artigo 98 prevê que o presidente do Senado colocará em votação, como questão incidental, a escolha pela votação secreta ou aberta, quando houver requerimentos em ambos os sentidos.²¹

2.8 PORTUGAL

O parlamento português é unicameral, designado de Assembleia da República. O Regimento Interno declara que o escrutínio secreto ocorre em duas hipóteses: para eleições e para as deliberações que, segundo o próprio regimento ou o Estatuto dos Deputados assim o determinem. Destarte, a votação é secreta no parlamento português para o prosseguimento de

[resources/open-lecture-series/open-lectures/reporting-westminster-reflections-from-70-years-of-today-in-parliament/](#)> Acesso em: 23 jul. 2014.

²¹ ESPANHA. Reglamento del Congreso de los Diputados, 1982. Disponível em:

<http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Hist_Normas/Norm/reglam_congreso.pdf>.

Reglamento del Senado, 1994. Disponível em:

<<http://www.senado.es/web/conocersenado/normas/reglamentootrasnormassenado/detallesreglamentosenado/index.html#t1>> Acesso em: 25 jun. 2014.

ação penal contra membro do governo e para a votação de impugnação (leia-se perda) de mandato parlamentar.²²

2.9 SUÉCIA

A democracia sueca prevê a utilização da votação secreta para as eleições de cargos no âmbito do parlamento (*Riksdag*). A votação será secreta caso solicitada e apoiada por um determinado número de parlamentares (divisão do número dos aptos a votar pelo número de concorrentes, mais um). Na verdade, para as eleições internas, a regra geral é a votação secreta, exceto quando ocorrer consenso nas listas apresentadas (Capítulo 7, parte 3 e parte 4 da Constituição sueca).²³

2.10 ESTADOS UNIDOS

A Constituição norte americana de 1789 não prevê nenhuma hipótese de votação secreta no seu parlamento (*Senate and House of Representatives*). As casas legislativas não possuem um documento com regras e procedimentos pré-estabelecidos para a apreciação das proposições, típico dos países que adotam o direito positivado. Nos Estados Unidos, adepto do direito consuetudinário, existe o *Committe on Rules*, (algo como Comissão de Regras) na Casa dos Representantes e o *Committe on Rules and Administration* no Senado, que possuem, entre outras competências, a atribuição de fixar as regras de cada votação. Não obstante, não há previsão de votações secretas.²⁴

²² PORTUGAL. Regimento da Assembleia da República, 2007. Disponível em: <http://www.parlamento.pt/Legislacao/Documents/Legislacao_Anotada/RegimentoAR_Simples.pdf> Acesso em: 25 jun. 2014.

²³ SUÉCIA. Constituição (1974). Disponível em: <https://www.constituteproject.org/constitution/Sweden_2012>. Acesso em: 3 jul. 2014.

²⁴ ESTADOS UNIDOS. House of Representatives. Disponível em: <<http://rules.house.gov/>>. United States Senate. Committe on Rules and Administration. <<http://www.rules.senate.gov/public/>>. Acesso em: 10 jul. 2014.

2.11 CANADÁ

A Constituição canadense de 1867 não faz referência a votações secretas no parlamento (*Senate e House of Commons*). Não obstante, a eleição para o presidente da Câmara baixa, para o Senado e para presidente e vice-presidente das comissões, quando houver mais de um candidato, é feita por votação secreta.²⁵

2.12 MÉXICO

A Constituição mexicana de 1917 estabelece no seu art. 84 que, em caso de invalidez absoluta do Presidente da República, ocorrida nos dois primeiros anos de mandato, o Congresso Nacional deverá constituir-se em colégio eleitoral para a designação de um Presidente interino, por maioria absoluta de dois terços dos seus membros, através de votação secreta. Importante deixar claro que o Presidente interino, dentro de 10 dias, deverá convocar eleição para a escolha do Presidente para completar o restante do mandato.

A lei orgânica do *Congreso General de Los Estados Unidos Mexicanos*, que compreende o *Senado de La Republica e a Cámara de Diputados*, estabelece no seu art. 117, que os membros da Comissão permanente (composta de senadores e deputados, equivalente a nossa comissão representativa, prevista no § 4º, do art. 58, da CF/88) serão eleitos mediante votação secreta.²⁶

2.13 JAMAICA

²⁵ CANADÁ. Senate Procedural Notes, 2013. Disponível em: <<http://www.parl.gc.ca/About/senate/proceduralNotes/pdf/Procedural-Note-1.pdf>>. Standing Orders of the House of Commons, 2014. Disponível em:

<<http://www.parl.gc.ca/About/House/StandingOrders/toc-e.htm>>. Acesso em: 10 jul. 2014.

²⁶ MÉXICO. Constituição (1917). Disponível em:

<https://www.constituteproject.org/constitution/Mexico_2007>. Ley Orgánica del Congreso General de Los Estados Unidos Mexicanos, 1999. Disponível em:

<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/168_180515.pdf>. Acesso em: 02 jul. 2015.

A Constituição de 1962 da Jamaica não menciona nenhuma hipótese de votação secreta dentro do parlamento, que é composto por Senado e Casa dos Representantes (*Senate e House of Representatives*). Na mesma esteira, os regimentos internos de cada casa legislativa não apresentam possibilidade de votações secretas.²⁷

2.14 HONDURAS

A Constituição hondurenha de 1982 não expressa nenhum caso de votação secreta no parlamento, denominado *Congreso Nacional*, órgão unicameral. Não obstante, a lei orgânica do parlamento de Honduras reza no seu art. 68 que as votações poderão ser secretas quando assim o determine a Junta Directiva, que é o órgão máximo de direção executiva do parlamento.²⁸

2.15 COSTA RICA

A Constituição costa-riquenha de 1949 não prevê no seu texto votações secretas no âmbito do poder legislativo. O regimento da *Asamblea Legislativa* dispõe em seu artigo 101 que deverão ser resolvidos por voto secreto, apenas os casos de acusações e suspensões de

²⁷ JAMAICA. Constituição (1962). Disponível em: <https://www.constituteproject.org/constitution/Jamaica_1994>. Standings Orders of the House of Representatives of Jamaica, 1964. Disponível em: <<http://www.japarliament.gov.jm/images/pdf/STANDING-ORDERS-OF-THE-HOUSE.pdf>>. Standings Orders of the Senate of Jamaica, 1964. Disponível em: <<http://www.japarliament.gov.jm/images/pdf/SENATE-STANDING-ORDERS.pdf>>. Acesso em: 11 jul. 2014.

²⁸ HONDURAS. Constituição (1982). Disponível em: <https://www.constituteproject.org/constitution/Honduras_2012>. Ley Orgánica del Poder Legislativo, 2013. Disponível em: <<http://www.congresonacional.hn/dmdocuments/2014/Ley%20Orgánica%20del%20Poder%20Legislativo%20Decreto%20363-2013.pdf>> Acesso em: 11 jul. 2014.

funcionários, votos de censura, a compatibilidade do cargo de deputado com outras funções e a concessão de honrarias.²⁹

2.16 CONGO

A Constituição do Congo de 2001 estabelece a votação secreta em duas hipóteses: no caso de impeachment do Presidente da República, que se materializa por maioria de dois terços dos membros do Parlamento (art. 87), e na cassação de parlamentares (deputados e senadores), ministros, membros da Suprema Corte e da Corte Constitucional, também pelo mesmo quórum de dois terços dos parlamentares (art. 154).³⁰

2.17 ÁFRICA DO SUL

A Constituição sul-africana de 1996 estabelece a votação secreta para a eleição de três cargos, quando houver mais de um candidato: Presidente da Assembleia Nacional, Presidente do Conselho Nacional de Províncias e o Presidente da Assembleia da Província.³¹

2.18 NIGÉRIA

A Constituição da República Federal da Nigéria de 1999 não estabelece nenhuma hipótese de votação secreta no âmbito do seu parlamento (designado de *National Assembly*, composto por Senado e Câmara de Deputados).³²

²⁹ COSTA RICA. Constituição (1949). Disponível em: <https://www.constituteproject.org/constitution/Costa_Rica_2011>. Reglamento de la Asamblea Legislativa, 1961. Disponível em: <http://www.asamblea.go.cr/Documents/Reglamento_de_la_Asamblea_Legislativa.pdf>. Acesso em: 16 jul. 2014.

³⁰ CONGO. Constituição (2001). Disponível em: <https://www.constituteproject.org/constitution/Congo_2001>. Acesso em: 16 jul. 2014.

³¹ ÁFRICA DO SUL. Constituição (1996). Disponível em: <https://www.constituteproject.org/constitution/South_Africa_2012>. Acesso em: 18 jul. 2014.

2.19 CHINA

A Constituição chinesa de 1982 não menciona votações secretas no seu órgão legiferante. No sítio do Congresso Nacional Popular da China, há um documento que menciona que o Presidente do Congresso decidirá se haverá votações para a aprovação de projetos de lei, se será ostensivo levantando as mãos ou por outro método. Determina que a aprovação de emendas à Constituição sempre será por meio de votação.³³

2.20 RÚSSIA

A Constituição russa de 1993 determina que a lei disporá sobre as atividades e procedimentos das duas casas legislativas (*The Council of Federation e The State Duma*) que compõem a Assembleia Federal. As decisões do Conselho da Federação poderão ser tomadas por voto aberto ou secreto, por decisão da maioria dos seus membros. O Presidente da Câmara baixa (*State Duma*) é escolhido entre os seus pares através de votação secreta.³⁴

2.21 JAPÃO

A Constituição japonesa de 1946 determina que a lei determinará os procedimentos das duas casas legislativas que compõem o parlamento japonês (*House of*

³² NIGÉRIA. Constituição (1999). Disponível em: <https://www.constituteproject.org/constitution/Nigeria_1999>. Acesso em: 18 jul. 2014.

³³ CHINA. Constituição (1982). Disponível em: <https://www.constituteproject.org/constitution/China_2004>. Procedures of the National People's Congress Sessions. Disponível em: <http://www.npc.gov.cn/englishnpc/Organization/2007-11/15/content_1373014.htm>. Acesso em: 18 jul. 2014.

³⁴ RUSSIA. Constituição (1993). Disponível em: <https://www.constituteproject.org/constitution/Russia_2008>. The Council of the Federation of the Federal Assembly of the Russian Federation. Disponível em: <<http://council.gov.ru/en/>>. The State Duma. Powers and Procedures. Disponível em: <<http://www.panorama.ru/works/oe/gdsfpro3.html>>. Acesso em: 18 jul. 2014.

Councillors e House of Representatives). Na câmara baixa, não há previsão de votação secreta, que determina três modalidades de voto: oral, em pé e aberto. Entretanto, na câmara alta é adotada a votação secreta nas seguintes hipóteses: eleição do Presidente e Vice-Presidente; eleição do Presidente das Comissões e para a eleição dos membros que comporão a corte de julgamento de *impeachment*.³⁵

2.22 AUSTRÁLIA

A Constituição australiana de 1901 é silente em relação à possibilidade de votação secreta. Pesquisando as regras permanentes do Senado e da Câmara australiana também na foram encontradas ocorrências do voto secreto.³⁶

2.23 PAPUA NOVA GUNÉ

A Constituição de Papua Nova Guiné de 1975 estabelece a votação secreta para a escolha do Governador-Geral (cargo equivalente a Chefe de Governo), por maioria simples e para a eleição do presidente e vice-presidente do parlamento (unicameral).³⁷

2.24 INDONÉSIA

³⁵ JAPÃO. Constituição (1946). Disponível em:

<https://www.constituteproject.org/constitution/Japan_1946>. The House of Representatives. Diet functions. Disponível em: <http://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_english.nsf/html/statics/guide/voting.htm>. House of Councillors. The Nacional Diet of Japan. The Rules of the House of Councillors. Disponível em: <<http://www.sangiin.go.jp/eng/law/rothoc/index.htm>>. Acesso em: 18 jul. 2014.

³⁶ AUSTRÁLIA. Constituição (1901). Disponível em:

<https://www.constituteproject.org/constitution/Australia_1985>. The Senate. Standing Orders and other orders of the Senate, 1989. Disponível em: <[http://www.aph.gov.au/About_Parliament/Senate/Powers_practice_n_procedures/~media/FCF9251FD42C4E4AAB9BABDFDC696255.ashx](http://www.aph.gov.au/About_Parliament/Senate/Powers_practice_n_procedures/~/media/FCF9251FD42C4E4AAB9BABDFDC696255.ashx)>. House of Representatives. Votes and Proceedings, 2010. Disponível em: <http://www.aph.gov.au/Parliamentary_Business/Chamber_documents/HoR/~/~/~media/CB541EDC7E474C7384E8ABAB42522E48.ashx>. Acesso em: 22 jul. 2014.

³⁷ PAPUA NOVA GUINÉ. Constituição (1975). Disponível em:

<https://www.constituteproject.org/constitution/Papua_New_Guinea_1991>. Acesso em: 22 jul. 2014.

A Constituição da República da Indonésia de 1945 não prevê hipótese de votação secreta no parlamento. Entretanto, a votação secreta é utilizada para a escolha de determinadas autoridades ou quando os parlamentares assim decidirem.³⁸

3. O VOTO SECRETO NAS CONSTITUIÇÕES BRASILEIRAS, A POSIÇÃO DOUTRINÁRIA E POSSIBILIDADES LEGISLATIVAS

3.1 O VOTO SECRETO NAS CONSTITUIÇÕES BRASILEIRAS

A primeira Constituição brasileira que inseriu o voto secreto no parlamento foi a de 1934³⁹:

Art 38 - O voto será secreto nas eleições e nas deliberações sobre vetos e contas do Presidente da República.

(...)

Art 52 - O período presidencial durará um quadriênio, não podendo o Presidente da República ser reeleito senão quatro anos depois de cessada a sua função, qualquer que tenha sido a duração desta.

(...)

§ 3º - Se a vaga ocorrer nos dois últimos anos do período, a Câmara dos Deputados e o Senado Federal, trinta dias após, em sessão conjunta, com a presença da maioria dos seus membros, elegerão o Presidente substituto, mediante escrutínio secreto e por maioria absoluta de votos.

Art 90 - São atribuições privativas do Senado Federal:

a) aprovar, mediante voto secreto, as nomeações de magistrados, nos casos previstos na Constituição; as dos Ministros do Tribunal de Contas, a do Procurador-Geral da República, bem como as designações dos Chefes de Missões diplomáticas no exterior;

³⁸ INDONÉSIA. Constituição (1945). Disponível em: <https://www.constituteproject.org/constitution/Indonesia_2002>. The House of Representatives of the Republic of Indonesia. Rules of Procedures, 2014. Disponível em:

<<http://www.dpr.go.id/en/tentang/tata-tertib>>. Acesso em: 23 jul. 2014.

³⁹ Brasil. Constituição (1988). Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao34.htm>. Acesso em: 20 ago. 2014.

A Constituição de 1937, outorgada por Getúlio Vargas, não previu a possibilidade de votação secreta no parlamento, que à época era composto pela Câmara dos Deputados e pelo Conselho Federal (nome dado ao Senado Federal).

A Constituição de 1946 voltou a prever o voto secreto⁴⁰:

Art 43 O voto será secreto nas eleições e nos casos estabelecidos nos arts. 45, § 2º, 63, nº i, 66, nº VIII, 70, § 3, 211 e 213.

(...)

Art 45 - Desde a expedição do diploma até a inauguração da legislatura seguinte, os membros do Congresso Nacional não poderão ser presos, salvo em flagrante de crime inafiançável, nem processados criminalmente, sem prévia licença de sua Câmara.

(...)

§ 2º A Câmara interessada deliberará sempre pelo voto da maioria dos seus membros.

(...)

Art 63 - Também compete privativamente ao Senado Federal:

I - aprovar, mediante voto secreto, a escolha de magistrados, nos casos estabelecidos por esta Constituição, do Procurador-Geral da República, dos Ministros do Tribunal de Contas, do Prefeito do Distrito Federal, dos membros do Conselho Nacional de Economia e dos chefes de missão diplomática de caráter permanente;

(...)

Art 66 - É da competência exclusiva do Congresso Nacional:

(...)

VIII - julgar as contas do Presidente da República;

(...)

Art 70 - Nos casos do art. 65, a Câmara onde se concluir a votação de um projeto enviá-lo-á ao Presidente da República, que, aquiescendo, a sancionará.

(...)

§ 3º - Comunicado o veto ao Presidente do Senado Federal, este convocará as duas Câmaras para, em sessão conjunta, dele conhecerem, considerando-se aprovado o projeto que obtiver o voto de dois terços dos Deputados e Senadores presentes. Nesse caso, será o projeto enviado para promulgação ao Presidente da República.

(...)

Art 211 - Quando o estado de sítio for decretado pelo Presidente da República (art. 208), este, logo que se reunir o Congresso Nacional, relatará, em mensagem especial, os motivos determinantes da decretação e justificará as medidas que tiverem sido adotadas. O Congresso Nacional passará, em sessão secreta, a deliberar sobre o decreto expedido, para revogá-lo ou mantê-lo, podendo também apreciar as providências do Governo que lhe chegarem ao conhecimento, e, quando necessário, autorizar a prorrogação da medida.

(...)

Art 213 - As imunidades dos membros do Congresso Nacional subsistirão durante o estado de sítio; todavia, poderão ser suspensas, mediante o voto de dois terços dos membros da Câmara ou do Senado, as de determinados Deputados ou Senadores cuja liberdade se torne manifestamente incompatível com a defesa da Nação ou com a segurança das instituições políticas ou sociais.

⁴⁰ Brasil. Constituição (1946). Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao46.htm>. Acesso em: 20 ago. 2014.

A Constituição de 1967 previu hipóteses de votação fechada nos seguintes casos⁴¹:

Art 34 - Os Deputados e Senadores são invioláveis no exercício de mandato, por suas opiniões, palavras e votos.

(...)

§ 3º - No caso de flagrante de crime inafiançável, os autos serão remetidos, dentro de quarenta e oito horas, à Câmara respectiva, para que, por voto secreto, resolva sobre a prisão e autorize, ou não, a formação da culpa.

§ 4º - A incorporação, às forças armadas, de Deputados e Senadores, ainda que militares, mesmo em tempo de guerra, depende de licença da sua Câmara, concedida por voto secreto.

(...)

Art 45 - Compete ainda privativamente, ao Senado:

I - aprovar, previamente, por voto secreto, a escolha de magistrados, quando exigido pela Constituição; do Procurador-Geral da República, dos Ministros do Tribunal de Contas, do Prefeito do Distrito Federal, dos Governadores dos Territórios, dos Chefes de Missão Diplomática de caráter permanente quando determinado em lei, e de outros servidores;

(...)

Art 62 - Nos casos do art. 46, a Câmara na qual se concluiu a votação enviará o projeto ao Presidente da República, que, aquiescendo, o sancionará.

(...)

§ 3º - Comunicado o veto ao Presidente do Senado Federal, este convocará as duas Câmaras para, em sessão conjunta, dele conhecerem, considerando-se aprovado o projeto que obtiver o voto de dois terços dos Deputados e Senadores presentes, em escrutínio secreto. Neste caso, será o projeto enviado, para promulgação, ao Presidente da República.

(...)

Art 154 - Durante a vigência do estado de sítio e sem prejuízo das medidas previstas, no art. 151, também o Congresso Nacional, mediante lei, poderá determinar a suspensão de garantias constitucionais.

Parágrafo único - As imunidades dos Deputados federais e Senadores poderão ser suspensas durante o estado de sítio, pelo voto secreto de dois terços dos membros da Casa a que pertencer o congressista.

A emenda constitucional nº 1, de 1969, outorgada pelo governo militar, revogou todas as disposições que previam a modalidade do voto secreto no Congresso Nacional. Inclusive em relação aos vetos presidenciais⁴²:

Art. 59. Nos casos do artigo 43, a Câmara na qual se haja concluído a votação enviará o projeto ao Presidente da República, que, aquiescendo, o sancionará; para o mesmo fim, serão remetidos os projetos havidos por aprovados nos termos do § 3º do artigo 51.

(...)

⁴¹ Brasil. Constituição (1967). Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao67.htm>. Acesso em: 20 ago. 2014.

⁴² Brasil. Constituição (1967 com redação dada pela Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969).

Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao67EMC69.htm>. Acesso em: 20 ago. 2014.

§ 3º Comunicado o veto ao Presidente do Senado Federal, êste convocará as duas Câmaras para, em sessão conjunta, dêle conhecerem, considerando-se aprovado o projeto que, dentro de quarenta e cinco dias, em votação pública, obtiver o voto de dois terços dos membros de cada uma das Casas. Nesse caso, será o projeto enviado, para promulgação, ao Presidente da República.

Por derradeiro, chegando ao texto da Carta Política vigente, atualizada pela aprovação da emenda constitucional nº 76, que alterou o § 2º do art. 55 e o § 4º do art. 66 da Constituição Federal, para abolir a votação secreta nos casos de perda de mandato de Deputado ou Senador e de apreciação de veto presidencial, permanece duas hipóteses de votação secreta:

Art. 52. Compete privativamente ao Senado Federal:

(...)

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

(...)

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

Conforme visto, a previsão constitucional de votação secreta na seara legislativa iniciou-se com a Constituição de 1934, entretanto, conforme ensina Pontes de Miranda, “no direito constitucional de 1891, a prática da publicidade era inconteste.” Porém, “Os Regimentos previam discussão e votação secretas.”⁴³

Em nosso atual estágio de controle de constitucionalidade, e considerando a supremacia dos princípios e normas constitucionais, não seria possível outras hipóteses de votação secreta, senão àquelas expressas no texto constitucional. A relação entre o regimento interno e as normas constitucionais é de hierarquia. José Afonso da Silva afirma que dois princípios devem ser respeitados: os regimentos internos não podem contrariar as disposições

⁴³ MIRANDA, Pontes de. Comentários à Constituição de 1946. 2 ed. ver. e aum. São Paulo: M. Limonad, 1953, p.238

constitucionais; e cabe, exclusivamente ao Poder Judiciário, a competência para verificar possíveis inconstitucionalidades de normas regimentais.⁴⁴

3.2 NATUREZA JURÍDICA DO MANDATO PARLAMENTAR

A doutrina não possui um posicionamento consensual sobre a natureza jurídica acerca do mandato eletivo, resultante da escolha pela democracia representativa. Há duas correntes: a primeira defende que o mandato seria vinculado à vontade dos representados (teoria do mandato imperativo), que surgiu na Inglaterra em contraposição ao concentrado poder econômico e político da nobreza e da monarquia, e na França, com o surgimento dos Estados Gerais, Assembleia de representantes da Nação, que era composta por clero, nobreza e povo.

A teoria do mandato imperativo pressupõe que aquele que é eleito para assumir um cargo político deve pautar suas ações em estrita consonância com a vontade de seus representados, sob o risco de ter o mandato que lhe fora concedido cassado. Nesse sentido, Rousseau afirmava que: “Os deputados do povo não são, nem podem ser seus representantes; não passam de comissários seus, nada podendo concluir definitivamente”⁴⁵. A representação seria um “mal menor” da democracia representativa, e que a adoção do mandato imperativo corrigiria esse distanciamento entre a vontade do representante e representado. Na mesma linha, Montesquieu defendia que faltava capacidade para que o povo discutisse e resolvesse os grandes problemas da nação, muito menos questões técnicas e burocráticas afetas ao Estado. Manoel Gonçalves Ferreira Filho afirma, baseando-se nos pensamentos de Montesquieu⁴⁶:

E, ainda, esses representantes não deveriam receber dos que os escolheram mais do que instruções gerais, desnecessário sendo, portanto, que os eleitores os instruísem sobre cada

⁴⁴ SILVA, José Afonso. Processo Constitucional de Formação das Leis. 2 ed. São Paulo: Malheiros. 2006, p.344-345.

⁴⁵ ROSSEAU, Jean Jacques. Do contrato social ; Ensaio sobre a origem das línguas ; Discurso sobre a origem e os fundamentos da desigualdade entre os homens ; Discurso sobre as ciências e as artes. Tradução de Lourdes Santos Machado ; introdução e notas de Paulo Arbousse-Bastide e Lourival Gomes Machado. 2 ed. São Paulo: Abril Cultural, 1978, p.108.

⁴⁶ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Do Processo Legislativo. 7 ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2012, p.85.

questão particular e determinada. Mesmo porque, para decidir sobre cada uma destas questões, o representante estaria em melhores condições do que o eleitorado.

Montesquieu afirmava em sua célebre obra, *Do espírito das leis*⁴⁷:

Já que, num Estado livre, todo homem que supõe ter uma alma livre deve governar a si próprio, é necessário que o povo, no seu conjunto, possua o poder legislativo. Mas como isso é impossível nos grande Estados, e sendo sujeito a muitos inconvenientes nos pequenos, é preciso que o povo, através de seus representantes, faça tudo o que não pode fazer por si mesmo.

Conhecemos muito melhor as necessidades de nossa cidade do que as das outras e julgamos melhor da capacidade de nossos vizinhos do que das capacidades de nossos outros compatriotas. Não é necessário, portanto, que os membros do corpo legislativo sejam escolhidos geralmente do corpo da nação; mas convém que, em cada localidade principal, os habitantes elejam entre si um representante.

A grande vantagem dos representantes é que são capazes de discutir os negócios públicos. O povo não é, de modo algum, capaz disso, fato que constitui um dos graves inconvenientes da democracia.

A teoria do mandato imperativo praticamente não encontra guarida na atualidade, sendo negada pela ciência política e constitucional. Confirma esse raciocínio a opção do constituinte de 1988 em não adotar a possibilidade do *recall* (revogação dos mandatos eletivos), bem como o estabelecimento da independência parlamentar concretizada na imunidade parlamentar material.⁴⁸

Em contraposição a teoria do mandato impositivo, surgiu, também na França, aqueles que concebiam que o mandato eletivo teria a característica de um mandato representativo. Através dessa teoria o parlamentar eleito não representa somente seus eleitores, mas todos os cidadãos de um determinado Estado.

⁴⁷ MONTESQUIEU, Charles Louis de Secondat, Baron de la. *Do espírito da leis*. Introdução e notas de Gonzaga Truc; tradução de Fernando Henrique Cardoso e Leôncio Martins Rodrigues. 2 ed. São Paulo: Abril Cultural, 1979, p.150.

⁴⁸ Brasil. Constituição (1988).

Art. 53. Os Deputados e Senadores são invioláveis, civil e penalmente, por quaisquer de suas opiniões, palavras e votos.

Para os defensores do mandato representativo, o representante não estaria vinculado a um mandato de características estabelecidas nas normas de direito civil, que possui como características principais a revogabilidade e a prestação de contas aos representados. Destarte, o parlamentar seria independente para votar as mais variadas matérias de acordo com as suas convicções pessoais, e por representar o País como um todo, poderia inclusive se manifestar e votar de forma diversa da posição dos eleitores que o elegeram.

Sobre esse tópico, merece destaque as palavras do constitucionalista Manoel Gonçalves Ferreira Filho:

Entretanto não se pode assimilar o *mandato representativo* ao mandato de Direito Privado. O mandatário-representante não está, como procurador, adstrito a seguir as instruções do mandante. Nem pode ser a qualquer tempo destituído ou substituído, nem tem contas a prestar, salvo moralmente, a quem o constituiu, ao conjunto de cidadãos. Nem age em nome apenas dos que nele votaram, mas em nome de todos e do todo, o povo ou nação.

Tão frouxa é, pois, a relação que, de modo mais realista, outra teoria – a da *investidura* – procura interpretá-la. O representante não recebe da escolha popular, da eleição, um mandato propriamente dito. Prova disso é a proibição do *mandato imperativo*, a proibição de o representante aceitar dos que designam instruções vinculantes, como ocorria com os mandatários nos Estados Gerais da monarquia francesa – proibição essa universal.

Da eleição resulta que o “representante” recebe um poder de querer, é investido do poder de querer pelo todo, torna-se vontade do todo. A eleição, a escolha do representante, é, portanto, uma atribuição de competência.

Nada o vincula, juridicamente, à vontade dos eleitores. No máximo, reconhece-se que a moral e o seu próprio interesse o impelem a atender os desejos do eleitorado. A moral porque a eleição não se obtém sem promessas...O próprio interesse porque o tempo trará nova eleição...⁴⁹

A doutrina nacional não possui entendimento homogêneo sobre o voto secreto no parlamento. Aqueles que defendem a sua existência alegam que esse mecanismo é necessário para se evitar pressões, principalmente por parte do Poder Executivo nas votações de interesse do governo. Ressaltam também que o escrutínio secreto confere maior liberdade do parlamentar na escolha de determinadas autoridades, escolhas essas sensíveis devido à grande importância dos cargos em questão.

⁴⁹ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Curso de Direito Constitucional. 38 ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 113-114.

De outro lado, estão aqueles que compreendem que todas as votações realizadas no Congresso Nacional devem ser ostensivas, ou seja, de conhecimento ou passíveis de conhecimento por todos da população. O principal argumento para esse entendimento fixa-se na premissa de que, se os parlamentares são eleitos pelos cidadãos para representá-los, e se todo o poder emana do povo, não seria razoável o titular desse poder não ter a possibilidade de saber como o seu representante atua.

Destarte, cabe apresentar os diferentes argumentos e posicionamentos sobre o tema central deste estudo. Antes, porém, recomenda-se fazer um alerta para não frustrar a expectativa daqueles que se disporem a ler este trabalho. Utilizando-se das palavras de Marilda de Paula Silva e Marcelo de Oliveira Milagres⁵⁰:

No Brasil, pontualmente, discute-se sobre a forma do voto parlamentar, principalmente, em situações e momentos envolvendo matérias de grande repercussão: voto aberto ou secreto?

A discussão, como acentuado, é pontual. Não há estudos sobre a construção desse importante instrumento jurídico. Desconhece-se a história da forma do voto parlamentar, os contextos e estruturas que influenciaram, legitimaram e determinaram a sua forma no desenvolvimento legislativo brasileiro.

As obras jurídicas, sobretudo manuais, limitam-se à descrição do texto normativo atual.

3.3 ARGUMENTOS FAVORÁVEIS AO VOTO SECRETO

Uadi Lammêgo Bulos afirma:

A votação é secreta para evitar incompatibilidades e insuscetibilidades de toda a monta. Busca-se, com tal medida, dar uma liberdade maior aos senadores, mesmo porque o ato privativo do qual dependerá o provimento de elevados cargos da República merece uma análise sobremodo detida, principalmente no que diz respeito às condições da pessoa proposta.⁵¹

⁵⁰ SILVA, Marilda de Paula; MILAGRES, Marcelo de Oliveira. O voto parlamentar brasileiro nas Constituições de 1967–1988. Revista de Informação Legislativa, Brasília, Senado Federal, ano 47, n. 185, p.71-89, jan./mar. 2010.

⁵¹ BULOS, Uadi Lammêgo. Curso de Direito Constitucional. São Paulo: Saraiva, 2011, p.1072.

José Afonso da Silva entende que o voto secreto é normal quando se trata de voto referente a situação de pessoal, quando comenta o art. 52, inciso IV, da CF/88 (elencando a competência do Senado Federal para aprovar, por voto secreto, a escolha dos chefes de missão diplomática de caráter permanente).⁵²

Celso Ribeiro Bastos tece os seguintes comentários em relação ao art. 52, inciso III, da CF/88:

Portanto, no nosso entender, mesmo depois de aprovado o nome pelo Senado, pode o Presidente da República deixar de proceder à nomeação, reavaliando a sua apreciação e submetendo um outro nome ao próprio Senado. Assim, o direito que este tem é de conferir-lhe ou recusar-lhe a aprovação, mas não de ingerir-se na prática do ato nomeatório, que é prerrogativa do Executivo. Esta co-participação legislativa, para provimento de alguns cargos, é forma acautelatória, procurando fazer com que estes provimentos sejam o mais possível voltados aos interesses da coletividade, e não aos propósitos individuais, ainda que honestos e meritórios, do próprio Presidente da República.

A eficácia desse preceito fica prejudicada pela forma como essas arguições se têm processado na tradição da nossa vida constitucional. Não se aproveita a ocasião para fazer um profundo exame sobre as condições da pessoa proposta, no que diz respeito aos diversos aspectos da sua vida que concernem à coisa pública, e normalmente as indicações presidenciais recebem beneplácito senatorial, salvo raríssimas exceções.

Seria de bom alvitre que o Senado passasse a exercer eficazmente essa sua prerrogativa, procurando verificar a efetiva adequação do nome proposto, e, mais do que isso, observar se a pessoa indicada pelo Presidente da República está dentre aquelas que realmente melhor poderiam prover o cargo. Em outras palavras, se o nome indicado se enquadra entre as elites que o País tem para oferecer no que diz respeito ao cargo a ser transmitido.

O voto é secreto, exatamente para permitir a mais ampla liberdade de cada senador ao exercer seu juízo, sem por aí estar involuntariamente criando incompatibilidades e ressentimentos.⁵³

⁵² SILVA, José Afonso. Comentário Contextual à Constituição. São Paulo: Malheiros, 2007, p.414.

⁵³ BASTOS, Celso Ribeiro; Martins, Ives Gandra. Comentários à Constituição do Brasil. São Paulo: Saraiva, 2002, Vol. 4, tomo I, p. 181.

Em relação à hipótese prevista no art. 52, inciso XI, da CF/88, o mesmo autor afirma que o voto deve ser secreto, evidentemente, assegurando a livre manifestação da opinião e do voto com ausência de eventuais pressões políticas a que estes cargos em geral estão sujeitos.⁵⁴

Hugo de Britto Machado tem o seguinte raciocínio:

Muito embora defenda que o voto aberto deva prevalecer como regra geral, Hugo de Brito Machado (2001, p. 3, 4) afirma que essa norma há de comportar exceções, pois, “em certos casos o voto secreto é exatamente a garantia concedida ao povo de que o seu representante terá condições de votar livremente, sem o constrangimento das pressões espúrias”. O autor argumenta que a evolução histórica da votação aberta no parlamento revelaria que sua prática “serve mais aos poderosos que ao povo”, enquanto o voto secreto, “embora não o pareça aos menos desavisados, pode ser, em certos casos, uma salvaguarda da democracia.

Justificando essa posição, retorna à Constituição de 1937, que afirma ser “a mais antidemocrática” e prever a publicidade de todas as sessões do Congresso, vedando o voto secreto em qualquer hipótese (art. 40).⁵⁵

Para o ex-senador e professor emérito da Universidade de Brasília, Josaphat Marinho, defende que “O tempo e a prática é que lhes ensinarão o exercício tranqüilo do voto livre, que o sigilo muitas vezes assegura”. Prossegue afirmando:

Diferente é o que se verifica quanto ao voto secreto. O instituto de extingui-lo parcialmente não resulta de pesquisa e estudo longamente feitos. A razão de eliminá-lo não decorre de apuração de fatos vinculados à natureza do sufrágio, à sua essência. (...) Assim como se vem ampliando a garantia de sigilo do voto nas eleições populares, também se poderá fazê-lo no âmbito parlamentar. As formas políticas e jurídicas que produzem resultados válidos, como o voto secreto, não devem ser sacrificadas por vícios alheios à sua caracterização. Se cabe sanção, seja aplicada na fonte geradora da irregularidade.

Não se diga que é diversa a situação do cidadão e a do congressista, aquele precisando de proteção que este dispensa. Também no parlamento há ricos e pobres, letrados e menos ilustrados, personalidades determinadas e figuras tímidas, ou modestas. Com a igualdade de votar e ser votado, há representantes que na vida profissional têm condição de empregados, e devem acautelar-se quanto ao dia de amanhã, sobretudo nos contrastes do capitalismo. Cumpre notar, em suma, que a eleição parlamentar não modifica a estrutura e o procedimento das pessoas, tornado-as todas líderes destemidos. Há indivíduos que conservam no Congresso o hábito de não expor-se, diante de forças dominantes, políticas ou econômicas. Nem todos assumem os riscos de lutador, ou de herói. Daí a propriedade do

⁵⁴ BASTOS, Celso Ribeiro; Martins, Ives Gandra, cit., p.200.

⁵⁵ MACHADO, Hugo de Brito. Voto secreto. *Jurídica: administração municipal*, v. 6, n. 8, ago. 2001. Apud Silva, Marilda de Paula; Milagres, Marcelo de Oliveira. *O voto parlamentar brasileiro nas Constituições de 1967–1988*. Revista de Informação Legislativa, Brasília, Senado Federal, ano 47, n. 185, jan./mar. 2010.

voto secreto para certas deliberações parlamentares. Melhor se defende o interesse público mantendo-o. É dever dos congressistas informar bem a opinião pública.⁵⁶

Para a cientista política Lucia Hippolito, o voto secreto visa proteger a autonomia do Poder Legislativo⁵⁷:

Quando procedem à eleição das Mesas diretoras de suas respectivas casas, senadores e deputados são eleitores comuns. Seu voto tem que ser protegido como o de um cidadão que participa de uma eleição qualquer, seja para síndico de edifício ou orador da turma. Nessas condições, a regra é que o voto seja secreto.

Já na apreciação dos vetos do presidente da República, o objetivo do voto secreto é proteger o parlamentar contra pressões do Planalto, é garantir a independência do Legislativo. Tendo em vista a acachapante preponderância do Executivo, alguém tem dúvidas de que o parlamento que derrubar um veto em voz alta começará a sofrer retaliações assim que sair do plenário? Sem contar que, para anunciar seu voto em alto e bom som e expor-se a todo tipo de crítica, o congressista poderá aumentar muito seu poder de chantagem. A negociação pode ficar muito inflacionada.

Finalmente, é no caso da cassação de mandatos que reside principalmente a delicadeza da natureza do voto: aberto ou secreto. E não há consenso. Justas razões assistem a quem defende o voto aberto, com o argumento de que a sociedade tem o direito de conhecer os atos de seus representantes. Porém, quando vota a cassação do mandato de um colega, o parlamentar funciona como jurado. E é direito do acusado ter garantias da independência de seus julgadores. Independência frente a compromissos ideológicos, políticos, eleitorais ou partidários.

(...)

Como instituição, o Congresso não pode ser constrangido a decidir para servir aos holofotes da mídia ou para agradar ao Planalto, o que faria da política um espetáculo sensacionalista de autofagia quotidiana. Medida provisória, de um lado, e fim do voto secreto, do outro?! Não precisa nem mandar fechar.

(...)

Hoje, o momento é de grandes demonstrações apaixonadas, emoções à flor da pele, lágrima (falsas ou não) por todo canto. Talvez não seja o bom momento para se discutir o fim do instituto do voto secreto no Congresso. Voto que pode ter muitos defeitos, mas não é “esta excrescência, origem disso tudo”, como afirma um dos responsáveis pela violação do seu segredo.

Concordar com isso é compactuar com a má-fé. Não é o voto secreto que precisa acabar, é o Legislativo que precisa renascer, recuperar prerrogativas e autonomia, enfrentar a tirania do Executivo.

Mas isto só começará a acontecer quando os políticos abandonarem um certo estilo fundado na intimidação, na chantagem, na prepotência e na arrogância coronelista.

⁵⁶ MARINHO, Josaphat. O voto secreto no Parlamento. Correio Braziliense, Brasília, p.5, 4 de ago. 2001.

⁵⁷ HIPOLITO, Lucia. O voto secreto é inocente. O Globo, Rio de Janeiro, p.7, 25 de abr. 2001.

Para o cientista político Fábio Wanderley Reis, a opinião pública pode ser, por vezes, prejudicial na pressão que exerce sobre os parlamentares⁵⁸:

Naturalmente, não cabe admitir o cerceamento ou a repressão, em que ditaduras de tipos diversos sempre se empenham, da livre manifestação e circulação das idéias e opiniões. A estrepitosa derrocada dos regimes dos regimes de socialismo autoritário no momento em que se difundiu a percepção de que o apoio com que contavam era na verdade reduzido deixa perceber a lógica subjacente à tensão entre ditadura política e opinião pública, mostrando o sentido em que a “voz das ruas” é indispensável à democracia.

Mas há um outro lado. Ele se liga com idéia simples de que, afinal, o voto secreto é uma conquista democrática. Quando se trata o cidadão-eleitor, ninguém questiona que ele deva estar protegido de pressões e possa manifestar sua preferência pessoal autêntica, seja qual for a “opinião pública”. Ora, pretender que algo diferente para o caso do parlamentar no exercício de sua atividade significa entender a relação parlamentar-eleitor como envolvendo o chamado “mandato imperativo”, em que o parlamentar simplesmente faria o que os eleitores quisessem a cada momento. Esse entendimento não só é inviável, supondo a operação ágil e eficaz de mecanismos de democracia direta quando o que temos é, com boas razões, a democracia representativa e constitucional; é também normativamente indesejável.

Assim, não há razão para considerar sempre legítimas as pressões da opinião pública, ou para defender que o parlamentar se submeta, sem mais, a elas. Pois sob o ponto de vista do ideal democrático, muitas vezes elas não redundam senão em desvios patológicos, ilustrados na ‘psicologia de multidões’ e no efeito da manada, ou na atmosfera “assembleísta” e na tendência ao conformismo e à supressão da divergência. Sem falar da manifestação supostamente mais amena da mesma patologia sob a forma da idéia do “politicamente correto”, levando a que, como têm mostrado as pesquisas, muitos procurem ocultar sua “incorreta” opinião verdadeira eventualmente mesmo em situações nas quais a opinião tida como consensual ou dominante é de fato minoritária, justamente o engano de que tratam de valer-se as ditaduras.

O jornalista Reinaldo Azevedo fez a seguinte avaliação, quando da aprovação da PEC nº 43/2013, pela Comissão de Constituição e Justiça do Senado Federal⁵⁹:

O Congresso está prestes a dar um tiro no pé. Passou pela CCJ e pode ser aprovada pelo plenário a proposta que extingue o voto secreto, qualquer um. O texto já passou na Câmara. Se aprovado, acabará valendo para as Assembleias e as câmaras de vereadores. Seria só uma decisão asinina não estivesse embalada também pela má-fé.

Acabar com a votação secreta em casos de cassação de mandato de parlamentares acusados de malfeitos seria um passo adiante. Extingui-la em qualquer circunstância corresponde a

⁵⁸ REIS, Fábio Wanderley. Voto secreto, opinião pública e democracia. Folha de S. Paulo, São Paulo, p. A3, 26 de abr. 2006.

⁵⁹ Fim do voto secreto: o Congresso prestes a cair de joelhos. Disponível em: <veja.abril.com.br/blog/reinaldo/geral/fim-do-voto-secreto-o-congresso-prestes-a-cair-de-joelhos/>. Acesso em: 15 ago. 2014.

pôr a canga do Executivo no pescoço do Legislativo. Derrubar um veto presidencial seria virtualmente impossível.

Se a proposta for aprovada, chefes do Executivo terão sobre a mesa a mais importante de todas as pastinhas: aquela que indica como vota cada parlamentar. Nem mais a eventual traição virtuosa, aponto com alguma ironia, será possível. A traição virtuosa se dá quando o parlamentar promete um voto, obtém o dinheirinho de sua emenda, mas decide depois segundo a sua consciência — ou por outra: dá o troco na chantagem.

Vai acabar. Quem não quiser sofrer retaliação e, eventualmente, ser estigmatizado pelo Executivo ou pelo próprio partido vai fazer o que lhe mandam. De quem era mesmo essa pauta? O senador Aloysio Nunes Ferreira (PSDB-SP) percebeu o risco e combateu a tese. O bom senador Pedro Taques (PDT-MT) não deve ter ligado o nome à coisa e defendeu a aprovação, em nome, disse, da transparência. A transparência que torna o Congresso menos livre é, de fato, obscurantismo.

3.4 ARGUMENTOS CONTRÁRIOS AO VOTO SECRETO

O renomado filósofo político Norberto Bobbio se manifestou da seguinte forma acerca da transparência na democracia:

A linguagem exotérica e misteriosa não é condizente com a assembleia dos representantes eleitos periodicamente pelo povo, e por isso responsáveis diante dos eleitores, poucos ou muitos que sejam, mas tampouco era condizente com a democracia dos antigos, quando o povo se reunia na praça para ouvir os oradores e então deliberar. (...) Entre as promessas não mantidas pela democracia, das quais falei em um ensaio anos atrás, a mais grave, a mais destruidora, e, ao que parece, também a mais irremediável, é precisamente aquela da transparência do poder.⁶⁰

João Mangabeira foi relator de um interessante debate, em meados da década de 50, sobre as reformas que poderiam ser feitas na estrutura e nas funções do Poder Legislativo, no qual contou com a participação de diversas figuras importantes, como Barbosa Lima Sobrinho, Nereu Ramos, Hermes Lima, Caio Tácito dentre outros. Durante a discussão sobre o procedimento e o quórum que deveria ser adotado para a apreciação dos vetos presidenciais, surgiu o seguinte embate sobre o voto secreto e voto aberto, que, infelizmente, não teve uma conclusão definitiva. Não obstante, decidiu-se incluí-la aqui, pois a maioria foi favorável ao voto aberto:⁶¹

⁶⁰ BOBBIO, Norberto. Teoria geral da política: a filosofia política e as lições dos clássicos. Rio de Janeiro: Campos, 2000, p.403.

⁶¹ MANGABEIRA, João. Poder Legislativo. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas. 1956, p. 61-64

O SR. GUSTAVO CAPANEMA – Atualmente, para que o veto caia é preciso que dois terços dos deputados e senadores presentes votem contra, isso em votação. Se vamos reduzir a votação à maioria comum, deve ser pelo voto aberto, pelo voto público.

(...)

O SR. SAMUEL DUARTE – A Constituição quando exige votação secreta tem em vista razões de ordem psicológica.(...) há grande número de deputados que se sustentam politicamente com os favores do Presidente da República. Esta que é a verdade. Essa dependência é um fato. O meu receio é que o deputado se sinta de certa maneira coagido a votar em determinado sentido para não perder as boas graças da presidência. A Constituição quando exigiu isso foi inspirada nestas razões. (...) Por que a Constituição exigiu o voto secreto dos Deputados? Para não os colocar em determinadas situações em que eles se sintam coagidos ou mesmo hostilizados. Assim, temo é em relação a deputados cuja fraqueza de sentimento não os ajude a votar, muitas vezes, como deveria fazê-lo, não os ajude a votar, muitas vezes como deveriam fazê-lo, contra o veto do Presidente da República.

Realmente, é muito mais digno o voto a descoberto. Mas tendo em vista a condição humana e as razões psicológicas que inspiraram o constituinte de 46, receio muito em concordar com esse ponto de vista. É verdade que a existência do voto nominal, a autorização do voto a descoberto é para contrabalançar a não exigência dos dois terços. O voto secreto teria a vantagem de dar mais independência ao eleitor, embora se trate de eleitor cercado, teòricamente, das condições de independência que pressupõe o mandato parlamentar.

O SR. PRESIDENTE – Existem outras pressões, de tôda natureza.

O SR. JOÃO MANGABEIRA – Muitas vezes, é a pressão do poder econômico. Na questão dos lucros extraordinários, por exemplo, a pressão do poder econômico é muito mais intensa do que a do poder político.

O SR. PRESIDENTE – Há a pressão militar, a pressão política, a pressão da imprensa.

O SR. SAMUEL DUARTE – Prefiro o voto secreto.

(...)

O SR. BILAC PINTO – O voto secreto tem o mérito de impedir parcialmente as pressões de grupos e do Presidente da República.

(...)

O SR. GUSTAVO CAPANEMA – Para dar precisão ao meu pensamento. Aceito as duas soluções: voto secreto ou voto aberto. Agora, voto secreto só por dois terços; voto aberto, por maioria.

(...)

O SR. GUSTAVO CAPANEMA – Ainda tenho argumento de ordem doutrinária. Sou contra o voto secreto nas deliberações da Câmara e Senado. Acho que o voto secreto é próprio das eleições.

O SR. JOÃO MANGABEIRA – Eu também acho, porque ali é preciso uma proteção.

O SR. GUSTAVO CAPANEMA – É próprio das eleições da própria Câmara e do próprio Senado. Quando Senado e Câmara operam como tribunal ou como corpo eletivo, então

deve deliberar pelo voto secreto. Mas, quando legisla, não deve votar secretamente. Ora, voto é caso de legislação. Portanto, deve ser aberto.

O SR. SAMUEL DUARTE – É mais democrático.

O grande jurista Fábio Konder Comparato, em resposta dada para este estudo, se pronunciou da seguinte maneira⁶²:

Na lógica do nosso sistema político, os parlamentares são representantes do povo soberano e não agentes públicos dotados de poder próprio. Em tais condições, eles devem agir e falar publicamente, isto é, perante o povo que presumem representar. O Parlamento, como a ágora ateniense, é uma instituição e um local aberto ao público. Publicus, em direito romano, significava o que pertence ao povo. Em conclusão, o sigilo de declarações e votos de um parlamentar é absolutamente ilegítimo.

Pontes de Miranda⁶³, em sua obra sobre a análise da Constituição de 1946, se posicionou contra o voto secreto:

No regime pluripartidário, em Constituição que mandou atender-se à representação dos partidos nas comissões e adotou outras medidas de responsabilização, é difícil explicar-se esse receio de votação aberta. O eleitor é que deve votar secretamente; não, o eleito. O voto secreto é excepcional. Nenhum dos corpos legislativos pode deliberar que a votação seja secreta: pode, no entanto, fazer secreta a discussão dos projetos, em resolução *in casu*.

Ainda sobre o mesmo autor⁶⁴:

Em 1934, fêz-se secreto o voto nas eleições e nas deliberações sobre vetos e contas do Presidente da República. A Constituição de 1946 apurou-lhe a técnica. Escapou-lhe, disse-se, a espécie do art. 48 (perda do mandato). O relator da Comissão de Justiça (1951), ANTÔNIO HORÁCIO, entendeu que, *de iure condendo*, seria de incluir-se no rol dos casos de exceção à regra da publicidade, mas, *de iure condito*, não se podia estender à espécie o art. 43. O líder da maioria, GUSTAVO CAPANEMA, admitia, *de iure condito*, a inclusão, por analogia. Nem *de iure condito*, nem *de iure condendo*, se há de ter por secreta a votação, em se tratando de perda de mandato: não há analogia com a licença para processo criminal do deputado ou senador (art. 45, § 2º); nem com a aprovação da escolha de

⁶² DOURADO, Rodrigo. Opinião sobre o voto secreto no Parlamento. <mensagem pessoal>. Mensagem enviada por <fkcomparato@gmail.com> em: 21 mai. 2014.

⁶³ PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcanti. Comentários à Constituição de 1946. 4 ed. Rio de Janeiro: Borsoi, 1963, t. 2, p.403

⁶⁴ MIRANDA, Pontes de. Comentários à Constituição de 1946. 2 ed. ver. e aum. São Paulo: M. Limonad, 1953, p.238-239

magistrados (art. 63, I) ; nem com o julgamento das contas do Presidente da República (art. 66, VIII) ; nem com o julgamento do veto (art. 70, § 3º) ; nem com o exame da decretação de estado de sítio (art. 211) ; nem com a suspensão das imunidades de deputados e senadores (art. 213). Há exatamente o interesse oposto: o povo elegeu o deputado, ou senador; é preciso que saiba, não somente *por que*, mas, também, *quem* votou quanto à perda e contra a perda.

O cientista político Cláudio Gonçalves Couto abordou da seguinte forma o voto secreto no parlamento brasileiro, rebatendo as colocações do Professor Fábio Wanderley Reis⁶⁵:

Fábio Wanderley Reis argumenta que a negação ao parlamentar do direito do voto secreto implica o entendimento de que a relação entre representantes e representados se dá com base num “mandato imperativo”, pois, ao ter de revelar o seu voto, o legislador se vê obrigado a fazer sempre o que, circunstancialmente, desejam os eleitores. Isso não é verdadeiro. A implicação do voto secreto não é o “mandato imperativo”, mas, sim, a prestação de contas. Ao ter de revelar como vota, o parlamentar se vê obrigado a explicar a seus eleitores o porquê de suas ações.

Portanto, muito embora seja política e moralmente correta a suposição de que não existem razões para que os parlamentares se submetam acriticamente à “opinião pública”, ou a qualquer tipo de clima de opinião reinante, daí não decorre que não devam se submeter ao escrutínio público dos seus atos. E isso ocorre porque, ao contrário dos eleitores, os parlamentares não agem em causa própria, mas em causa pública. Justamente por não serem detentores de um mandato imperativo, são livres para decidir da forma que considerarem adequada; todavia isso não implica que possam decidir de forma irresponsável, sem ter de prestar contas da forma como agem.

Além desta distinção fundamental entre eleitores e eleitos – uns expressam a própria vontade, outros expressam a representação da vontade alheia – , há também um importante diferença entre ambos relativa ao poder de cada um. Enquanto os cidadãos, individualmente, possuem uma parcela diminuta de poder, que justifica sua proteção contra todo tipo de pressão que sobre ele pode exercer no momento do voto (de seus empregadores, familiares, chefetes locais), os parlamentares são detentores de uma parcela de poder do Estado.

Portanto, imbuídos que estão de uma parcela da autoridade pública –que, no limite, se exerce pelo recurso à coerção–, os legisladores não são tão frágeis a ponto de necessitarem de resguardo contra pressões de poderosos para o exercício do seu próprio papel no Estado. E, se algum tipo de intimidação física houver, a solução para tal problema passa pelo oferecimento de garantias de proteção, não pelo exercício oculto da atividade representativa. Se, no passado se defendeu o voto secreto para a cassação de parlamentares usando do argumento de que era necessário proteger os legisladores-julgadores das pressões, o equívoco já se fazia presente desde antes.

3.5 A APROVAÇÃO DA EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 76, DE 28 DE NOVEMBRO DE 2013 E PERSPECTIVAS LEGISLATIVAS

⁶⁵ COUTO, Cláudio Gonçalves. Voto aberto e prestação de contas. Folha de S. Paulo, São Paulo, p.A3, 2 mai. 2006.

A aprovação da Emenda Constitucional nº 76, de 28 de novembro de 2013 originou-se da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 349/2001⁶⁶, cujo primeiro signatário foi o deputado Luiz Antônio Fleury (PTB/SP). A proposta, no seu texto inicial, propunha a alteração dos artigos 52, 53, 55 e 66 da Constituição Federal de 1988, para abolir o voto secreto nas decisões da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, ou seja, objetivava a extinção total do escrutínio secreto no parlamento brasileiro.

Referida proposta percorreu um longo caminho até a sua aprovação em 2º turno pelo plenário da Câmara dos Deputados. Fato esse compreensível, pois o tema sofria, como ainda sofre, forte resistência de grande parte dos parlamentares, que entendem a necessidade de liberdade que o segredo lhes garante na votação de assuntos sensíveis. A mídia nacional, volta e meia, pautava o fim das votações secretas quando algum parlamentar escapava de perder o mandato por quebra do decoro, protegido por acordos e conchavos que, nem de longe, estavam conectados ao interesse público ou à causas republicanas.

Podem-se citar diversos exemplos na história recente da política nacional, de parlamentares que foram poupados de perderem seus mandatos pelo uso do voto secreto: no escândalo do mensalão do Partido do Trabalhadores, em 2006, somente três entre quinze deputados representados no Conselho de Ética foram cassados⁶⁷; o senador Renan Calheiros foi absolvido, em 2007, da acusação de pagar despesas pessoais com recursos de uma empreiteira⁶⁸; a deputada federal Jaqueline Roriz foi absolvida, em 2011, da acusação de receber propina quando ainda desempenhava mandato de deputada distrital, no episódio que ficou conhecido como o mensalão do DEM⁶⁹.

⁶⁶ Câmara dos Deputados. PEC 349/2011. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=28376>>. Acesso em: 31 jul. 2014.

⁶⁷ Dos 33 deputados processados desde 2005, apenas 4 foram cassados. Disponível em: <http://oglobo.globo.com/politica/dos-33-deputados-processados-desde-2005-apenas-4-foram-cassados-2685128>>. Acesso em: 31 jul. 2014.

⁶⁸ Renan Calheiros é absolvido pelo Senado. Disponível em: <http://g1.globo.com/Noticias/Politica/0,,MUL103489-5601,00.html>>. Acesso em: 31 jul 2014.

⁶⁹ Por 265 votos a 166, Câmara absolve Jaqueline Roriz. Disponível em: <http://g1.globo.com/politica/noticia/2011/08/por-265-votos-166-camara-absolve-deputada-jaqueline-roriz.html>>. Acesso em: 31 jul. 2014.

Escândalo após escândalo, cresceu o entendimento entre os parlamentares, muito por pressão da população e dos meios de comunicação, que a votação secreta nos processos de perda de mandato por quebra de decoro deveriam ser abertos.

A decisão do Presidente da Câmara dos Deputados de colocar em votação a PEC nº 349/2001 ocorrera após o plenário da Casa absolver o Deputado Natan Donadon, que em 2010 havia sido condenado pelo Supremo Tribunal Federal por crimes de formação de quadrilha e peculato⁷⁰.

No Senado Federal a PEC nº 349/2001 foi renumerada como PEC nº 43/2013, e a ela foram apensadas outras propostas que possuíam objeto idêntico ou conexo, por lhe ser dada caráter de preferência, conforme determina o regimento interno⁷¹. Foi aprovada na Comissão de Constituição e Justiça no dia 23 de outubro de 2013, na sua integralidade, conforme relatório proposto pelo Senador Sérgio Souza⁷².

Após intensa discussão no plenário, com a apresentação de requerimentos, recursos e questões de ordem, chegou-se a uma maioria para a aprovação da PEC nº 43/2013, porém, não na sua integralidade. Dois destaques foram aprovados, fazendo permanecer a redação atual do art. 52, incisos III, IV e XI, da Constituição Federal. A PEC nº 43/2013 foi promulgada pelas Mesas do Senado e da Câmara no dia 28 de novembro de 2013.

Pode-se observar, destarte, que após a promulgação da referida emenda à Constituição, a Câmara dos Deputados não possui mais nenhuma hipótese de escrutínio secreto, ao contrário do Senado Federal, que conseguiu preservar as exceções já anteriormente citadas.

⁷⁰ Câmara dos Deputados mantém mandato de Natan Donadon. Disponível em: <<http://noticias.uol.com.br/politica/escandalos-no-congresso/41-deputado-natan-donadon-e-presno.htm>>. Acesso em: 25 ago. 2014.

⁷¹ Senado Federal. Regimento Interno do Senado Federal. Art. 260, inciso II, alínea “a”, combinado com o art. 372. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/legislacao/regsf/RegSFVolII.pdf>>. Acesso em: 26 ago. 2014.

⁷² Senado Federal. Proposta de Emenda à Constituição Nº 43, de 2013. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/atividade/materia/detalhes.asp?p_cod_mate=114234> Acesso em 25 de agosto de 2014.

Acredita-se que, com a aprovação da Emenda Constitucional nº 76, o debate sobre a necessidade ou não do voto secreto no parlamento ficará esquecida por longo tempo, tendo em vista que a recente alteração constitucional abarcou o processo de cassação de mandato parlamentar por quebra de decoro, que era, sem sombra de dúvidas, a principal causa de manifestações da imprensa e da população contra o voto secreto. Além do que, com a aprovação da PEC nº 43/2013, as demais propostas, a saber: PEC nº 20/2013, tendo o Senador Paulo Paim como primeiro signatário (extinguiu totalmente o voto secreto parlamentar) e a PEC nº 28/2013, Senador Antônio Carlos Valadares como primeiro signatário (propunha a manutenção do voto secreto para a análise do veto presidencial e para escolha de algumas das autoridades previstas no art. 52), foram declaradas prejudicadas por força do art. 334 do Regimento Interno do Senado Federal. Por fim, não é demais lembrar que o § 5º, do art. 60 da Constituição Federal veda a apresentação de nova proposta de emenda na mesma sessão legislativa em que foi declarada rejeita ou prejudicada.

Não obstante, foi detectada apenas uma proposição ativa (em tramitação) relativa ao tema: a PEC nº 9, de 2007, cujo primeiro signatário é o Senador Osmar Dias, cuja ementa segue: “Altera a redação do inciso IV do art. 52 da Constituição Federal, para incluir os chefes de missões diplomáticas de caráter transitório, incumbidas das funções que especifica, entre as autoridades cuja escolha seja aprovada previamente pelo Senado Federal, por voto secreto, após arguição em sessão secreta.”⁷³

⁷³ Senado Federal. Proposta de Emenda à Constituição Nº 9, de 2007. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/atividade/materia/detalhes.asp?p_cod_mate=80029>. Acesso em: 26 ago. 2014.

CONCLUSÃO

O parlamento não nasceu com o propósito de representar o povo. A origem do parlamento, como foi visto, teve ligação com a proteção do patrimônio das classes mais favorecidas contra as investidas ilimitadas do soberano, a partir da imposição da Magna Carta ao Rei João Sem Terra em 1215. Foi uma lenta e gradual evolução no pensamento político-jurídico que elevou o povo a titular do poder do Estado, fazendo com que este respeitasse as liberdades e garantias individuais e coletivas dos cidadãos através da democracia representativa.

Parlamento significa falar, debater, discutir. Quanto mais público, aberto e próximo do povo for o Parlamento (aqui entendido como instituição), maior serão as possibilidades do interesse e do controle social por parte dos cidadãos. E isso leva, inevitavelmente, a melhoria da qualidade da classe política.

Os parlamentos pelo mundo seguem a tendência de utilizar o voto secreto, com maior ou menor frequência, baseados em suas Constituições ou nos regimentos das respectivas casas legislativas. A circunstância mais comum encontrada de previsão do uso do voto secreto ocorre para as eleições internas, mormente para a escolha do presidente da instituição e para a presidência das comissões temáticas (Uruguai, França, Itália, Portugal, Suécia Canadá, México, África do Sul, Rússia e Japão). Em menor número, para processos relativos à perda do mandato parlamentar (Portugal e Congo), e ainda quando há o apoio mínimo necessário, independente da matéria a ser votada (Itália, Espanha, Suécia, Honduras, Rússia e Indonésia). Argentina, Equador, Estados Unidos, Austrália, Nigéria e Jamaica não foram identificados casos de votação secreta.

As argumentações contrárias e favoráveis à utilização do voto secreto no parlamento são plenamente defensáveis sob o ponto de vista jurídico. De um lado, os que defendem o voto secreto, utilizam-se da justificativa de se preservar o representante eleito das

diversas pressões, inclusive do Poder Executivo, que possui interesse em ver aprovadas as indicações das autoridades previstas no corpo do art. 52 da Constituição Federal. Alegam, que a independência dada ao parlamentar por meio do voto secreto é, inclusive, uma salvaguarda da democracia, e se liga intimamente a separação e independência dos poderes.

Noutro viés, os partidários da extinção do voto secreto centram seus argumentos no princípio da publicidade, na necessidade do cidadão ter o direito de saber como votam os seus representantes, pois estes não agem em nome próprio, nem mesmo, inclusive, quando votam em eleições internas para a escolha do presidente da respectiva Casa legislativa e das comissões temáticas.

A adoção do voto secreto foi uma conquista, de caráter democrático, para proteger a própria vontade do parlamento frente aos abusos cometidos pelo Poder Executivo em períodos em que os poderes constituídos eram desrespeitados, parlamentares eram cassados de forma arbitrária, partidos políticos eram dissolvidos da noite para o dia, os meios de comunicação sofriam censura prévia.

Não foi pensando no princípio democrático ou da publicidade, que Getúlio Vargas, ao outorgar a Constituição de 1937, apelidada de Polaca devido à forte influência que teve na Constituição polonesa de 1935, de nítido caráter ditatorial⁷⁴, extinguiu todos os casos de votação secreta no Congresso Nacional. Naquele contexto histórico essa decisão servia para que o Executivo pudesse detectar quem votava a favor e quem votava contra o governo.

Foi com o espírito de proteger o Legislativo contra a superposição do Executivo, que se seguiu a tradição brasileira de estabelecer hipóteses de votações secretas no texto das Constituições posteriores.

⁷⁴ MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Curso de Direito Constitucional. 6 ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2011, p.113

Entretanto, no atual contexto histórico em que vive a sociedade brasileira, com uma democracia estável, na normalidade das instituições do Estado, fica cada vez mais difícil defender o voto secreto no parlamento. Certo que as pressões políticas, econômicas, sociais, corporativas, dentre outras, continuarão pesando sobre as decisões dos parlamentares. Essas pressões, o chamado *lobby*, de fato, precisa ser regulamentado de outra forma, porém, sem sacrificar o direito à publicidade das votações.

Conforme visto, o voto secreto tem resultado em efeito oposto ao do propósito original, concebido para garantir a independência do parlamentar em situações sensíveis para validar escolhas feitas pelo Poder Executivo. O interesse público tem ficado à margem das opções feitas pelos representantes eleitos, que muitas vezes usam o segredo do voto para estabelecer acordos ou negociações imorais, não republicanas e ilegítimas.

Deve-se registrar que não se pretende dar a falsa ideia de que o parlamentar, com a extirpação do voto secreto no nosso ordenamento jurídico, perderá a independência para votar de acordo com a sua ideologia e sentimento pessoal, ficando a mercê da opinião pública e mais suscetível a pressões do Executivo. Homens e mulheres que pretendam representar seus eleitores precisam saber lidar com as pressões de todos os tipos, e votar sempre guiados pelo interesse público.

Certo que a extinção do voto secreto não impedirá que as pressões e deformidades existentes em nosso atual sistema de representação política continuem a se fazer presentes na vida do parlamentar. O Congresso Nacional é a caixa de ressonância das aspirações de todos os segmentos da sociedade, e a política é a arte de buscar o consenso entre posições divergentes.

É possível resgatar a autonomia e independência do Poder Legislativo, sem contudo, retirar a possibilidade dos cidadãos terem conhecimento pleno de como votam e se posicionam seus representantes nas discussões dos grandes temas nacionais e na escolha de autoridades de alto relevo da república.

REFERÊNCIAS

- ANDRADA, Antonio Carlos Doorgal de. Política, ainda é possível? Belo Horizonte: Del Rey, 2009.
- ANDRADE, Almir de. A evolução política dos parlamentos e a evolução democrática: O exemplo modelar do parlamento inglês. Revista da Informação legislativa, Brasília, Senado Federal, ano 21, nº 81, p.61-118, jan/mar 1984.
- ARAUJO, Luiz Alberto David; Nunes Júnior, Vidal Serrano. Curso de direito constitucional. 11. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2007.
- ARRUDA, José Jobson de Andrade. A Revolução Inglesa. In: tudo é história, nº 82, 4. ed. São Paulo: editora brasiliense, 1990.
- BASTOS, Celso Ribeiro; Martins, Ives Gandra. Comentários à Constituição do Brasil. 3. ed. atual. Vol. 4, tomo I. São Paulo: Saraiva, 2002.
- BOBBIO, Norberto. Teoria geral da política: a filosofia política e as lições dos clássicos. Rio de Janeiro: Campos, 2000.
- BRITTO, Luiz Navarro de. Curso O Poder Legislativo: 6. O Parlamento no Mundo Moderno. Brasília, Fundação Petrônio Portela, Fundação Milton Campos, 1981.
- BULOS, Uadi Lammêgo. Curso de Direito Constitucional. 6. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2011.
- CARVALHO, Marcio A. A influência de Hobbes, Locke e Rousseau na formação do Parlamento moderno. Revista de Informação Legislativa, Brasília, Senado Federal, Vol. 40, nº 160, p. 261-268, out./dez. 2003.
- CHACON, Vamireh. Parlamento e Parlamentarismo: o Congresso Nacional na história do Brasil. Brasília, Câmara dos Deputados, 1982.
- FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Curso de direito constitucional. 38. ed., rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2012.
- FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Do Processo Legislativo. 7. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2012.
- FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. O Poder Legislativo e a sua Missão. In: Convivium, Rio de Janeiro, Ano XII, nº 3, 1973.
- KIMURA, Alexandre Issa. Curso de direito constitucional. 1. ed. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2005.

MANGABEIRA, João. Poder Legislativo. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1956.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Curso de Direito Constitucional. 6. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2011.

MIRANDA, Pontes de. Comentários à Constituição de 1946. 2. ed. rev. e aum. São Paulo: M. Limonad, 1953.

MONSTESQUIEU, Charles Louis de Secondat, Baron de la. Do espírito da leis. Introdução e notas de Gonzaga Truc; tradução de Fernando Henrique Cardoso e Leôncio Martins Rodrigues. 2. ed. São Paulo: Abril Cultural, 1979. (Os Pensadores)

PENNA, José Osvaldo de Meira. O espírito das revoluções: da revolução gloriosa a revolução liberal. Rio de Janeiro: Faculdade da Cidade, 1997.

PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcanti. Comentários à Constituição de 1946. 4. ed. Rio de Janeiro: Borsoi, 1963, t. 2.

ROSSEAU, Jean Jacques. Do contrato social ; Ensaio sobre a origem das línguas ; Discurso sobre a origem e os fundamentos da desigualdade entre os homens ; Discurso sobre as ciências e as artes. Tradução de Lourdes Santos Machado ; introdução e notas de Paulo Arbousse-Bastide e Lourival Gomes Machado. 2. ed. São Paulo: Abril Cultural, 1978. (Os Pensadores)

RUSSOMANO, Rosah. Curso de Direito Constitucional. 5. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1997.

SILVA, José Afonso. Comentário Contextual à Constituição. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

SILVA, José Afonso. Processo Constitucional de Formação das Leis. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

SILVA, Marilda de Paula; MILAGRES, Marcelo de Oliveira. O voto parlamentar brasileiro nas Constituições de 1967–1988. Revista de Informação Legislativa, Brasília, Senado Federal, ano 47, n. 185, p.71-89, jan./mar. 2010.

STONE, Lawrence. Causas da Revolução Inglesa 1529-1642. Bauru: Editora da Universidade do Sagrado Coração, 2000.

TAVARES, André Ramos. Curso de Direito Constitucional. 10. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2012.

TAVARES, Iris Eliete Teixeira Neves de Pinho. A legitimação do Parlamento para a função fiscal. Revista de Informação Legislativa, Brasília, Senado Federal a. 32, n. 126, p. 245-248, abr./jun. 1995.

www.constituteproject.org

<http://www4.planalto.gov.br/legislacao>