

O voto parlamentar brasileiro nas Constituições de 1967-1988

Marilda de Paula Silva
Marcelo de Oliveira Milagres

Sumário

1. Introdução. 2. A Escola dos Annales. 2.1. Primeira fase. 2.2. Segunda fase. 2.3. Terceira fase. 3. O voto secreto no Poder Legislativo (1946-1988). 3.1. A redemocratização: voto secreto e a Constituição de 1946. 3.2. O golpe de Estado: voto secreto e a Constituição de 1967. 3.3. Estado Democrático de Direito: voto secreto na Constituição de 1988. 4. Conclusão.

1. Introdução

A democracia, como sistema de governo, requer transparência de suas estruturas, instituições e, particularmente, da ação dos representantes populares, aqueles que exercem mandato eletivo.

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. Quando muito, narram grandes acontecimentos e seus personagens, com excessos

Marilda de Paula Silva é Mestre e Doutora em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais. Professora do IDP e da Faculdade de Direito Milton Campos (licenciada). Assessora de Ministro do Tribunal Superior Eleitoral.

Marcelo de Oliveira Milagres é Mestre e Doutorando em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais. Professor e Vice-Coordenador do Núcleo de Pesquisa da Faculdade de Direito Milton Campos. Promotor de Justiça Assessor da Corregedoria-Geral do Ministério Público de Minas Gerais.

siva proeminência do Estado, furtando-se à intertextualidade, à análise conjuntural, estrutural e ao reconhecimento das diversas temporalidades e personagens.

A história não é dada, ao revés, é construída. Segundo Boris Fausto (2007, p. 15), não há uma verdade histórica imutável,

“O passado histórico é um dado objetivo e não pura fantasia, criada por quem escreve. Mas essa objetividade, composta de relações materiais, de produtos da imaginação social e da cultura, passa pelo trabalho de construção do historiador. Como disse antes, ele seleciona fatos, processos sociais etc., e os interpreta, de acordo com suas concepções e as informações obtidas. Por isso, ao mesmo tempo que não é arbitrária, a História – tanto ou mais do que outras disciplinas – se encontra em constante elaboração.”

Essa continuada construção, requer métodos e um distanciamento temporal.

Mas há um método único para a elaboração histórica? No nosso caso, existe um método exclusivo para o estudo do desenvolvimento da forma do voto parlamentar brasileiro?

Evidentemente que a complexidade dos fenômenos sociais, em sentido amplo, não pode ter a sua análise restringida por determinada metodologia. O cenário de época requer o estudo de diversos elementos. Na verdade, o que se impõe é a escolha do principal método de estudo.

Nessa quadra, é manifesta a crítica das próprias fontes de pesquisa, sendo necessária reconstrução da definição de documento histórico. Documento que, na acepção tradicional e oficial, quase nunca pode ser interpretado como reprodução fiel dos fatos. A curiosidade perpétua, que, segundo Jacques Le Goff (apud BLOCH, 1993, p. 12), é o primeiro estímulo da história, deve ser aliado um intenso trabalho de pesquisa da memória. Em razão dos vários métodos de trabalho, o passado tem, verdadeiramente, um surpreendente futuro diante de si.

Diante desses desafios, elegemos a metodologia da Escola dos Annales como linha condutora da proposta de nossa investigação histórica. Por quê? A resposta perpassa pela própria origem, problemática, métodos, características e gerações dos Annales.

2. A Escola dos Annales

Segundo Peter Burke (1997, p. 12), diante das divergências individuais entre seus membros, bem como de seu desenvolvimento no tempo, talvez fosse melhor propugnar pelo movimento dos Annales e não por uma “Escola”.

Annales é o nome da revista francesa criada¹, em 15 de janeiro de 1929, pelos historiadores Lucien Febvre e Marc Bloch, com o objetivo de promover uma nova espécie de história. Defendia-se, em síntese, a substituição da narrativa de grandes eventos por uma história-problema; a história de todas as atividades humanas em contraponto ao reducionismo da histórica política ou econômica²; e, nesse diapasão, propugnava pela interdisciplinaridade, ou seja, uma constante interação entre a história e as ciências sociais.

Escola dos Annales que, segundo Jacques Le Goff (2005, p. 52-53), caminhou para uma Nova História, uma História Total:

“História econômica, demográfica, história das técnicas e dos costumes, não apenas história política, militar,

¹ Foram quatro nomes da revista: *Annales d'histoire économique et sociale* (1929-1939); *Annales d'histoire sociale* (1939-1945); *Mélanges d'histoire sociale* (1942-1944) e *Annales: économies, sociétés, civilisations* (1946-). A denominação social, pelo caráter intencionalmente vago, permitia falar de tudo. Segundo Marc Bloch, em conferência para os alunos da École Normale Supérieure em 1941, não há história econômica e social. Há a história pura e simples em sua unidade. A história é, por definição, toda social.

² Sobreleva ressaltar a exceção da obra de Fustel de Coulanges, *A Cidade Antiga*, de 1864, que se preocupou com a história da religião, da família e da propriedade.

diplomática. História dos homens, de todos os homens, não unicamente dos reis e dos grandes. História das estruturas, não apenas dos acontecimentos. História em movimento, história das evoluções e das transformações, não história estática, história quadro. História explicativa, não história puramente narrativa, descritiva – ou dogmática. História total, enfim...”

O movimento é apresentado por suas três fases ou gerações.

A *primeira*, com manifesta oposição à história tradicional, em razão de suas narrativas de eventos e exaltação de grandes heróis, bem como a criticada ênfase na história política.

A *segunda* fase, influenciada pelo pensamento de Fernand Braudel, defendeu uma preocupação maior com análise de estrutura e conjuntura, com ênfase em tempos de longa duração.

A *terceira* fase, com início a partir de 1968, é marcada pela fragmentação, alguns em defesa da história sociocultural, outros em retorno à história política.

2.1. Primeira fase

Tanto Febvre quanto Bloch eram entusiastas do estudo sob a perspectiva de uma história-problema.

Febvre se especializou em geografia histórica, sobrelevando o seu estudo sobre a *Ile-de-France*. Prosseguiu com o estudo de atitudes coletivas na história do Renascimento e da Reforma.

Bloch se especializou em história medieval. Defendia a ideia de um historiador regional que se vale das habilidades, entre outras, de um arqueólogo, paleógrafo, psicólogo e sociólogo.

Merece destaque a sua obra *Os reis taumaturgos* (1924), que analisava, em uma perspectiva histórica de longa duração (século XIII ao século XVII), o poder político dos reis francos e ingleses a partir da difusão da crença coletiva segundo a qual os monarcas tinham o poder de curar uma

doença de pele conhecida como escrófula. Para muitos, essa obra cunhou essa primeira fase como o que hoje designamos *história das mentalidades*, em razão do estudo da psicologia da crença coletiva.

Segundo Bloch, os historiadores escreveram muitos livros sobre as ideias monárquicas, mas sem jamais mencioná-las. A sua pretensão era, exatamente, preencher essa lacuna.

Para Carlo Ginzburg, *Os reis taumaturgos* nasceram da experiência de Marc Bloch (1993, p. 12) na Primeira Guerra Mundial, atuante como oficial do exército francês, porquanto ali viu a reconstrução de uma sociedade medieval, uma regressão a uma mentalidade bárbara, inspirando Bloch na elaboração, também, do conhecido artigo *Réflexions d'un historien sur les fausses nouvelles de la guerre*.

Mas o próprio Bloch (2003, p. 43) esclarece o nascimento da sua obra:

“A ideia de estudar os ritos de cura e, de forma mais geral, a concepção da realeza que se exprime neles veio-me há alguns anos, quando estava lendo no Cerimonial dos Godefroy os documentos relativos à sagração dos reis da França. Naquele momento, eu estava bem longe de imaginar a verdadeira extensão da tarefa a que me lançava; a amplitude e a complexidade das pesquisas às quais foi conduzido ultrapassaram de muito a minha expectativa.”

Nessa obra *Os reis taumaturgos*, Bloch fala tanto de consciência coletiva quanto de mentalidade para descrever a crença das pessoas no poder curativo dos reis. Há o recurso à psicologia coletiva, o estudo dos ritos, das imagens, dos gestos, como também há o esboço de uma história do corpo, sobretudo nos gestos curativos do rei, a simbologia dos corpos escrofulosos transformados pela unção real.

Esse maior diálogo da história com as demais ciências sociais, em manifesta oposição e crítica à historiografia tradicio-

nal, é uma das grandes características do movimento dos Annales.

Para o economista e sociólogo François Simiand (1903 apud LE GOFF, 2005), a Escola dos Annales rompia com os ídolos político, individual e cronológico. Político, consubstanciado na preocupação exagerada com grandes eventos. Individual, que concebia uma história dos indivíduos e não como um estudo dos fatos. O ídolo cronológico, que é o hábito de se perder em estudos de origem, em investigações excessivamente particulares.

Segundo José Murilo de Carvalho (2007, p. 19-31), no Brasil, desde a proclamação da República até 1945, a participação eleitoral não passou de 5% da população. Será que essa baixa representatividade influenciou a construção histórica da forma do voto parlamentar, uma atuação que, muitas vezes e de forma intencional, furta-se à visibilidade e fiscalização popular? Trata-se de um problema que a historiografia tradicional não respondeu. Assim como não desenvolveu, adequadamente, as circunstâncias dessa baixa participação eleitoral. O encaminhamento desses problemas não se ajusta a questões, também, de natureza geográfica e da mentalidade de época? São pontos, como se percebe, que extrapolam os conhecidos limites do positivismo histórico e instigam a necessária curiosidade na construção da história.

2.2. Segunda fase

O grande marco dessa segunda fase é a tese de Fernand Braudel, defendida em 1947, intitulada *O Mediterrâneo*.

Com o objetivo de situar os indivíduos e eventos em um contexto, Braudel (1972, p. 21 apud BURKE, 1997, p. 48) revela a desimportância da mera análise dos acontecimentos, que, segundo ele, seriam “perturbações superficiais, espumas de ondas que a maré da história carrega em suas fortes espáduas”. Para Braudel, a história é ininteligível sem a história das estruturas e a história do meio. Segundo ele, somente a

história do curto prazo é incapaz de explicar as permanências e mudanças. É preciso estudar as estruturas.

Segundo Peter Burke (1997, p. 48):

“O Mediterrâneo é um livro de grandes dimensões, mesmo que consideremos os padrões da tradicional tese de doutoramento francesa. Sua edição original continha aproximadamente 600.000 palavras, o que perfaz seis vezes o tamanho de um livro comum. Dividido em três partes, cada uma das quais – como o prefácio esclarece – exemplifica uma abordagem diferente do passado. Primeiramente, há a história ‘quase sem tempo’ da relação entre o ‘homem’ e o ambiente; surge então, gradativamente, a história mutante da estrutura econômica, social e política e, finalmente, a trepidante história dos acontecimentos”.

Braudel, nesse original trabalho, revela a importância do espaço na história, a geografia histórica, ou, como denominava, da “geo-história.”

Ressalte-se, ainda, a preocupação com temporalidades da história. Fernand Braudel dividiu o tempo histórico em tempo geográfico (longa duração), tempo social (média duração) e tempo individual (curta duração). Percebe-se, também, a preocupação com as estruturas que, igualmente, estão sujeitas a mutações, ainda que lentas. Ressalte-se que longa duração não é, necessariamente, um longo período cronológico, mas é aquela parte da história, das estruturas, que muda mais lentamente.

Porém, uma das principais críticas dirigidas à obra, que tinha a pretensão de alcançar o que se denominava “história total” ou “história global”, era que a mesma pouco trabalhou as atitudes, crenças, valores, “mentalidades coletivas”, ao contrário da primeira fase da Escola dos Annales.

Contra essa crítica, impõe-se o foco de Braudel, que era o estudo da complexa interação entre o meio, a economia, a sociedade, a política e os acontecimentos.

Em verdade, a denominada “História total”, pela impossibilidade inclusive instrumental, não objetiva estudar todos os fenômenos, mas, sim, trabalhar de forma mais completa possível os elementos que recompõem a história, ir além dos limites de um problema, de um questionamento histórico.

Outro trabalho de destaque de Braudel (1995, v. 1) é a obra *Civilização Material, Economia e Capitalismo, Séculos XV-XVIII*, indispensável para compreender o mundo decorrente da Revolução Industrial e da Revolução Francesa. Trata-se de pesquisa de fôlego iniciada pelo convite de Lucien Febvre para escreverem sobre a história da Europa no período de 1400 a 1800. Febvre cuidaria do pensamento e crença, Braudel ficou com a história da vida material. Com a morte de Febvre em 1956, Braudel concluiu a sua parte, em 1979, sendo o trabalho dividido em três volumes.

Essa obra de Braudel, em manifesto paralelo com a estrutura tripartite de *O Mediterrâneo*, desenvolve-se a partir da análise do cotidiano, da economia local e do capitalismo.

A análise do cotidiano pressupõe o estudo dos alimentos, habitações, vestuário, utensílios, instrumentos monetários, enfim, tudo aquilo de que o homem se serve e as suas relações com o meio. Por sua vez, a economia local cuida das trocas econômicas, dos ciclos econômicos, tudo isso, após, compreendido e inserido em uma realidade macroeconômica (capitalismo).

Segundo Peter Burke (1997, p. 61), “da mesma maneira que em *O Mediterrâneo*, sua forma de abordar a civilização é a de um geógrafo, ou de um geo-historiador, interessado em áreas culturais, nas quais a troca de bens ocorre, ou deixa de ocorrer.”

Segundo Braudel (1995, v. 1, p. 16), a realização de toda essa empreitada somente é possível mediante o distanciamento da realidade atual:

“Temos pois de, de uma vez por todas, nos desprender das nossas realidades

ambientes para fazer, como convém, esta viagem contra a corrente dos séculos, para reencontrar as regras que, durante muito tempo, encerraram o mundo numa estabilidade bem como explicável quando pensamos na mutação fantástica que iria se seguir”.

Nessa segunda fase dos *Annales*, sobressai a importância dos métodos quantitativos na reconstrução da história. “Esta ‘revolução quantitativa’, como foi chamada, foi primeiramente sentida no campo econômico, particularmente na história dos preços. Da economia espalhou-se para a história social, especialmente para a história populacional” (BURKE, 1997, p. 67).

Relevante é a advertência de Fernand Braudel (1995, p. 21):

“O mal é que se ainda hoje nunca conhecemos a população do globo senão com um erro de uns 10%, sobre a do mundo de outrora dispomos apenas de conhecimentos muito imperfeitos. E, no entanto, a curto e a longo prazo, no setor das realidades locais e à escala imensa das realidades mundiais, tudo está ligado ao número, às oscilações da massa dos homens”.

Será que a forma de ocupação do espaço brasileiro influenciou na baixa participação eleitoral e, por conseguinte, determinou a forma da ação dos parlamentares? A demografia não seria, também, uma fonte da história?

2.3. Terceira fase

Segundo Peter Burke (1997, p. 79), é difícil traçar o perfil da terceira geração, em razão da manifesta fragmentação. Não se pode falar, nesse período, em alguém que tenha dominado o grupo como Febvre e Braudel:

“Deve-se admitir, pelo menos, que o policentrismo prevaleceu. Vários membros do grupo levaram mais adiante o projeto de Febvre, estendendo as fronteiras da história de forma a permitir a incorporação da

infância, do sonho, do corpo e, mesmo, do odor. Outros solaparam o projeto pelo retorno à história política e à dos eventos. Alguns continuaram a praticar a história quantitativa, outros reagiram contra ela.”

Nessa fase, segundo a conhecida expressão de Le Roy Ladurie, a história das mentalidades e outras formas de história cultural saíram “do porão ao sótão”.

Nessa fase, importante nome da história das mentalidades foi o do medievalista Jacques Le Goff. Destaca-se, como contribuição à história do imaginário medieval, a obra *La naissance du Purgatoire*, uma história das mudanças das representações da vida *pos mortem*.

Destaca-se, também, o trabalho de Philippe Áries, que se interessou pelos fenômenos intermediários entre o biológico e o mental (família e morte), bem como pela educação, tempo histórico e a religião popular.

Nessa terceira geração, sobrepõe, também, a viragem antropológica, uma mudança em direção à antropologia cultural ou “simbólica”:

“As idéias de Goffman, Turner, Bourdieu, De Certeau e outros foram adotadas, adaptadas e utilizadas para construir uma história mais antropológica. Jacques Le Goff, por exemplo, vem trabalhando há mais de vinte anos no que pode ser descrito como antropologia cultural da Idade Média, indo da análise estrutural das lendas ao estudo dos gestos simbólicos da vida social, especialmente o rito da vassalagem” (BURKE, 1997, p. 95).

E, ainda, para alguns, nessa fase, há o retorno à política, conquanto seja ressaltada a importância da obra *Les rois thaumaturges*, de Marc Bloch, para a história das ideias de monarquia.

Há, também, o retorno da narrativa, sendo que o tipo de história produzido se torna popular na França e além de suas fronteiras. Embora, na era de Braudel, o

movimento dos Annales já seja conhecido em toda a Europa.

Sobressai, nessa perspectiva além-fronteiras francesas, o trabalho do italiano Carlo Ginzburg intitulado *O queijo e os vermes*.

Ao analisar documentos inquisitoriais, pesquisando no Arquivo da Cúria Episcopal de Udine, Ginzburg se depara com o interessante julgamento, pelo Santo Ofício, do moleiro Domenico Scandella (Menocchio), o qual sustentava que o mundo tinha sua origem na putrefação.

A partir daí, Ginzburg apresenta pensamentos, cotidiano e sentimentos de Menocchio, sua cultura e o contexto social em que ela se formou – século XVI, Europa pré-industrial.

Nesse relevante trabalho histórico, há discussão sobre a relação entre a cultura das classes subalternas e das classes dominantes, tudo a partir da reconstrução da personalidade individual de Menocchio, que se extraia da documentação disponível.

No Brasil, as aulas de Braudel, na Universidade de São Paulo, década de 30, influenciaram a famosa obra sobre a história social do Brasil de Gilberte Freyre, *Casa-Grande e Senzala*.

A Escola dos Annales, em todas as três gerações, expandiu o campo da história para diversas áreas do conhecimento, permitindo a descoberta de novas fontes históricas e o aprimoramento do instrumental necessário para explorá-las. E, se a perspectiva de uma história total é um ideal inacessível, não menos certo que a interdisciplinaridade é uma necessidade decorrente da complexidade dos fenômenos da história.

3. O voto secreto no Poder Legislativo (1946 a 1988)

A discussão a respeito do voto parlamentar secreto, no Brasil, não é questão recente. Trata-se de instrumento que se vincula diretamente à noção de *checks and balances*, pela limitação do poder estatal. Tal ocorre porque, se, por um lado, a votação

secreta afasta pressões e impede a investigação do elemento subjetivo do legislador, por outro, impossibilita o controle dos cidadãos pela falta de publicidade.

Não é por outra razão que a análise das opções constitucionais feitas de 1946 a 1988, relativamente ao voto secreto, bem como das interpretações que lhes foram conferidas, envolve o cenário político, o contexto e as mentalidades identificadas em cada período da história. Parte-se, sobretudo, da consideração de que o Brasil adotou o sistema de governo presidencialista³, no qual, além de pressões externas, os próprios presidentes podem exercer influência sobre a produção normativa.

Como destaca Sérgio Abranches (1988, p. 5-38), pouco antes da promulgação da Constituição de 1988, ao analisar o presidencialismo brasileiro como espécie de características próprias, o conflito entre o Legislativo e o Executivo “tem sido elemento historicamente crítico para a estabilidade democrática no Brasil”, especialmente em função “da fragmentação da composição das forças políticas representadas no Congresso e da agenda inflacionada de problemas e demandas impostas pelo Executivo”.

Entre outros fatores, tal conflito se deve à referida influência do Executivo, que pode se dar por meio de poderes que lhe são atribuídos nos textos constitucionais, como ocorre com o veto, ou de outros que lhe advêm da força que a posição ou o partido lhe atribui. Nesse contexto, o voto parlamentar secreto desempenha papel fundamental, manifestando e fundamentando-se de maneira diversa, dependendo dos fatores históricos que atuam no momento.

3.1. *A redemocratização: voto secreto e a Constituição de 1946*

De fato, não se pode desconsiderar que a Constituição de 1946 é produto de um

³ O sistema presidencialista foi interrompido apenas pelo Ato Institucional de 1961 que instituiu o parlamentarismo, encerrado por plebiscito em janeiro de 1963.

processo de redemocratização. Findo o Estado Novo no Brasil – uma “*era negra*”⁴ nas palavras de José Bonifácio Lafayette de Andrada –, era encerrado o mais longo período de interrupção do Poder Legislativo em toda a história do país. Nesse momento, foi o Congresso Nacional, recém-eleito, quem assumiu as funções de Assembleia Constituinte.

A partir daí, o antigo conglomerado de partidos e chefias regionais foi substituído por uma estrutura pluripartidária e de partidos nacionais – lei eleitoral de 28.05.45 – que permitia diferenciação de ideias e interesses. A relevância do papel desempenhado pelo Poder Legislativo é demonstrada pelo fato de que, nesta primeira experiência democrática brasileira (1946-1964), as leis de autoria do Congresso correspondiam a 57% das leis promulgadas (PESSANHA, 2002). Entretanto, a representação democrática não se podia dizer efetiva, pois até 1945 a participação eleitoral não passava de 5%, tendo aumentado apenas em 1960, para 18% da população (CARVALHO, 2007, p. 19-30 apud AVELLAR; CINTRA, 2007, p. 28).

Temerosa do intervencionismo estatista, a Constituição de 1946 concedeu ao Congresso enorme poder de decisão, no intuito de evitar o arbítrio do ex-ditador Getúlio Vargas, que, muito embora tenha deixado o poder, manteve sólidas e temidas bases de apoio. A representação do Congresso deveria funcionar como expressão da sociedade civil que vinha sendo atingida por longos anos.

Nesse contexto de fortalecimento do Poder Legislativo, a Constituição previa, em seu art. 43, que o voto era “secreto nas eleições e nos casos estabelecidos nos arts. 45 §2º, 63, I, 66, VIII, 70, §3º, 211 e 213”.

Significava dizer que o voto parlamentar

⁴ Quando a Assembleia foi fechada pelo golpe de novembro de 1967, ao ser impedido de entrar no recinto, Andrada abriu o livro de presenças que ficava na entrada e anotou: “Começou a era negra no Brasil”. (FARIA; PEREIRA, 1994, p. 79).

seria secreto para todas as eleições internas de cada Casa do Congresso; nos casos de licença para procedimento criminal; para aprovação da escolha de magistrados, do procurador-geral da República, dos ministros do Tribunal de Contas, do prefeito do Distrito Federal, dos membros do Conselho Nacional de Economia, dos chefes de missões diplomáticas permanentes; para o julgamento das contas do presidente da República; para suspensão do veto presidencial; para deliberação sobre o decreto de estado de sítio e para a suspensão das imunidades parlamentares.

As disposições constitucionais privilegiavam, portanto, a existência de publicidade nas manifestações parlamentares, abrindo-se espaço para votação secreta apenas nos casos em que o Poder Legislativo exercia controle sobre os atos de outros Poderes, ou quando deliberavam a respeito de questões que envolviam seus pares. Neste momento, os parlamentares viam na liberdade de manifestação fator importante da representação democrática, razão pela qual a votação aberta apresentava-se como regra, mas permitia a existência de exceções para afastar *pressões circunstanciais*.

Tal fato é revelado pelo debate relativo à possibilidade de ampliação das hipóteses de votação secreta. Além dos casos expressamente previstos na Constituição, discutia-se se esta seria uma enumeração taxativa ou meramente enunciativa, caso este em que a lei ou os regimentos poderiam ampliá-la. Colocada em votação a matéria no Congresso Nacional, venceu o entendimento de que as ampliações legais ou regimentais seriam válidas para afastar certas pressões. Na oportunidade, manifestou-se o Deputado Nestor Duarte afirmando que:

“É certo que quase tudo que o Congresso delibera ou vote seja feito sob as vistas do público. A lei assim deve nascer. Não há, pois, projetos de lei ou deliberações que devam ser públicos e projetos de lei e deliberações que possam deixar de ser públicos.

O voto secreto, entretanto, é um voto circunstancial. Está a depender das condições do momento e dos fatores deliberantes que possam ditar ou desautorizar o seu emprego. Oportunidades há em que a condição da livre decisão está na publicidade do voto. Ocasões existem em que essa condição só se efetiva sob o amparo do segredo.

A opinião pública e a dos seus elementos não se formam, apenas, pela escolha individual de cada agente. O pensamento, sobretudo a vontade coletiva está sujeita às pressões e às correntes do meio, e a força com que esses fatores atuam é, afinal, o que propulsiona, informa e dirige essa opinião.

Ainda não se quis fazer o estudo dos grupos de pressão que mais relevo assumem na direção e formação das manifestações de opiniões públicas entre nós. No meio político, no Congresso, em derredor do Executivo, há grupos típicos dessa pressão, a atuarem conforme a índole do ambiente e do poder político junto aos quais se apresentam e agem.

Não escapam as vontades à pressão desses grupos. Sob certos aspectos, a vontade individual e a coletiva só se concretizam como resultantes dessa pressão. Deve haver porém um limite a essa ‘vis compulsória’, como é indispensável subtrair a vontade qualificada de certos órgãos e poderes públicos da influência de grupos e correntes de forças que possam desviar ou turbar a liberdade jurídica, condição de uma ‘soberania’ que é outro conceito jurídico da realidade política.

A votação secreta em tal caso é um processo, como tantos outros, de técnica jurídica, que se não afasta da noção de garantia que é o lenho e o suporte da norma de direito. Nunca, por isso mesmo, o direito revela tão

bem, como nessas oportunidades, o sentido de condição de existência de certas realidades ou ‘ficções’ do mundo social e político.”⁵

Em comentários à Constituição de 1946, Pontes de Miranda (1960, p. 403-404) manifesta-se no sentido de que referida interpretação do art. 43, que admitia a ampliação das hipóteses constitucionais de votação secreta por normas regimentais, “desatendia a tradição brasileira, que é a da publicidade das votações em qualquer das câmaras”. Afirma que, “no regime pluripartidário, em Constituição que mandou atender-se à representação dos partidos nas comissões e adotou outras medidas de responsabilização, seria difícil explicar-se o receio da votação aberta.”

Tal pensamento manifestado pelo renomado autor também corrobora o enorme poder de decisão dado ao Congresso pela Constituição de 1946, e o fato de que o voto secreto não tinha feição crucial na manutenção de sua independência. Nesse sentido, verifica-se que o projeto de lei para criação da PETROBRAS (1951) só foi aprovado quase dois anos mais tarde e o de *desapropriação por interesse social*, iniciado em 1953, permaneceu esquecido na Câmara, muito embora a reformulação agrária fosse o foco do *populismo de participação* no 2º período Vargas (CAMARGO, 1986, p. 149, 150).

Contudo, o suicídio de Getúlio Vargas e o crescente Poder Militar na política brasileira – especialmente no Poder Executivo, como Ministros (STEPAN, 1975, p. 46) – contribuíram para que o Congresso perdesse, continuamente, sua capacidade decisória. Não foi por outra razão que em agosto de 1962, cedendo às pressões de João Goulart, aprovou projeto para regulamentação da *desapropriação por interesse social*.

Segundo relata Ricardo Maranhão (1986, p. 274), a autonomia do Congresso se mantinha, entretanto, quanto ao controle do orçamento, dos vetos presidenciais e da

instalação de comissões parlamentares de inquérito. Tratando-se todas de hipóteses em que a Constituição previa manifestação parlamentar por voto secreto (art. 43, CR/46), verifica-se que, neste momento, tal instrumento revela-se essencial para assegurar a força e independência do Poder Legislativo.

3.2. O golpe de Estado: voto secreto e a Constituição de 1967

Pondo fim ao período de redemocratização, em 31 de março de 1964, o Presidente João Goulart foi deposto pela então denominada “revolução pelos militares e civis que o apoiaram” – depois chamado “golpe de 1964” (FARIA; DULCI, 2005, p. 249). Em que pese a severa repressão política da época, o regime apresentava-se como um arremedo de democracia que “permitia” o funcionamento do Poder Legislativo. Nos dezoito primeiros meses após o golpe, os partidos políticos do período anterior foram *tolerados*, depois de expurgadas as lideranças mais *perigosas*.

Exemplo deste expurgo se deu logo após o golpe, em 8 de abril de 1964, quando três deputados mineiros tiveram seus mandatos cassados, em *sessão secreta*, a partir do rito sumário especialmente criado para tanto. Em que pese o sigilo previsto para o procedimento, em entrevista concedida ao Jornal “O Tempo” em abril de 1998, o então Deputado Murilo Badaró que, à época, votou pela cassação de seus colegas, afirmou que tal ocorreu “por questões puramente políticas impostas pelas circunstâncias do regime vigente”, relatando que:

“O capitão Paulo Vianna Clementino, oficial do Exército e ajudante de ordens do General Carlos Luiz Guedes, chegou à Assembléia com inúmeras pastas contendo a ficha dos três deputados e suas atividades políticas. O capitão nos disse que o Movimento Revolucionário precisava de nossa colaboração. Alegamos que isso era contra o regimento interno e o capitão contra-argumentou que

⁵ Diário do Congresso Nacional, Seção I, de 23.08.52, p. 8.421-8-426.

tínhamos alterado o regimento para criarmos as secretarias dias antes. Explicamos que aquela era uma situação diferente, punitiva. Nesse momento, ele sacou do coldre o seu 45 e o colocou na mesa dizendo que daquela hora para frente o regimento era aquele” (O TEMPO, 1998 apud FARIA; DULCI, 2005, p. 253).

Tal arremedo de democracia manteve-se apenas até 27 de outubro de 1965, quando o Presidente Marechal Castelo Branco assinou o Ato Institucional n. 2, transferindo para o Congresso Nacional o poder de eleger o presidente da República “em sessão pública e votação nominal” (art. 9º), e extinguiu os partidos políticos. A partir de então, permitiu-se a criação de três partidos que, pelo número reduzido da oposição, acabaram sendo dois: a) Aliança Renovadora Nacional (ARENA): tinha o dever de apoiar o governo no parlamento; b) Movimento Democrático Brasileiro (MDB): agrupou os oposicionistas (FARIA; DULCI, 2005, p. 264).

O poder dos militares e a fraqueza do Poder Legislativo já sob a vigência do Ato Institucional n. 2, ainda Constituição de 1946, podem ser extraídos da manifestação de Bonifácio José Tamm de Andrada ao registrar que, quando de sua eleição para Presidente da Assembleia Legislativa no estado de Minas Gerais, em 1966:

“Liguei para o brigadeiro Eduardo Gomes, que era amigo de meu pai e do meu sogro. O assunto chegou aos ouvidos do presidente Castelo Branco, que mandou um emissário a Belo Horizonte para dizer ao Israel Pinheiro: se o governo do Estado estava nas mãos do PSD, era justo que a Presidência da Assembléia ficasse com alguém da UDN” (Idem, p. 266).

Nessa esteira, na passagem do governo de Castelo Branco para Costa e Silva, em janeiro de 1967, foi outorgada uma nova Constituição de perfil nitidamente autoritário. Mencionada Carta manteve os mesmos

usos do voto secreto da Constituição de 46 (art. 32, §3º, 34, §4º, 45, I, e 62, §3º, CR/67), com exceção da declaração de estado de sítio e da suspensão de imunidades parlamentares durante estado de sítio, que foram acrescidas (art. 154, parágrafo único).

Desde então, o radicalismo dos movimentos de direita e esquerda marcaram a conjuntura política brasileira.⁶ Em resposta, no dia 13 de dezembro de 1968, o governo militar baixou o Ato Institucional n. 5 que, pelo Ato Complementar n. 38, fechou o Congresso por tempo indeterminado e suspendeu a garantia de *habeas corpus* “nos casos de crimes políticos contra a segurança nacional” (art. 10). Embora permanecessem abertas as assembleias estaduais, o medo fez com que se contentassem com propostas e discussões de temas de menor importância.⁷

Esta Constituição foi largamente emendada pela Emenda Constitucional n. 1, de 17.10.69, absorvendo instrumentos ditatoriais como o AI 5 (Ato Institucional n. 5/68). Com o claro intuito de *fiscalizar* a atuação do Poder Legislativo, entre suas alterações, referida emenda previu a *votação pública* para derrubada do veto (art. 59, §3º). O que outrora atendia ao princípio da publicidade, possibilitando o controle popular, privilegia o interesse dos militares com o fortalecimento do Poder Executivo.

Da mesma forma, a eleição do presidente e vice-presidente da República se dava por *colégio eleitoral*, em “sessão pública e votação nominal” (art. 74, EC 1/69). Nestes termos, em 1974 o general Ernesto Geisel foi eleito presidente. Muito embora tenha

⁶ Prisões indiscriminadas e torturas tornaram-se procedimentos banais na ditadura (FARIA; DULCI, 2005, p. 279).

⁷ Como exemplo, Faria; Dulci (2005, p. 288) relata a concessão do título de cidadãos honorários, em 24.09.69, aos astronautas americanos que pisaram pela primeira vez na Lua, sob a justificativa do deputado Nelson Luis Thibau de que esta “pertence a todos, ela não é só de Belo Horizonte, de Minas Gerais, ou do Brasil, ela é do mundo, porque é o satélite natural da terra”.

vencido seu oponente Ulysses Guimarães, esta antecandidatura fez com que, nas eleições para o Legislativo, o Governo perdesse a maioria de 2/3: com 244 deputados e senadores eleitos, faltavam-lhe 44 cadeiras (GASPARI, 2003, p. 241, 473).

Em 1º de abril 1977, depois de rejeitar proposta de reforma do poder judiciário⁸, reunindo o Conselho de Segurança Nacional, o presidente Ernesto Geisel fechou o Congresso Nacional por tempo indeterminado, fundamentando-se no AI-5. Seus poderes foram transferidos a um grupo de seis pessoas, que, em 14 de abril, apresentou o texto da Emenda Constitucional que, entre outras medidas, criou os chamados “mandatos biônicos”, garantindo a maioria do Governo no Senado (FARIA; DULCI, 2005, p. 307).

Nesse contexto, a publicidade dos votos parlamentares buscava obstar a efetividade do processo democrático, ao impedir que os legisladores pudessem se manifestar livremente contra posição manifestada pelo presidente da República. Com efeito, o voto aberto expunha o Poder Legislador ao controle de variadas pressões “muito mais efetivas que o controle popular” (Idem).

3.3. Estado Democrático de Direito: voto secreto na Constituição de 1988

Em meados de 1978, a população já começava a reconquistar seu direito de protestar. Especialmente a partir do governo de Figueiredo – iniciado em 15 de março de 1979 –, o país passou por um momento conhecido como *abertura*. Desde então, iniciaram-se manifestações favoráveis à instalação de uma Assembleia Nacional Constituinte. Nesse ano, fez-se reforma partidária para criação de mais seis partidos (FAUSTO, 2007, p. 501).

Em 1982, ocorreram eleições diretas para governador nos Estados, e a oposição

⁸ Tal emenda alterava a estrutura da justiça, mas mantinha o poder do Executivo de remover e apontar juízes, além da vedação ao *habeas corpus* para crimes contra a segurança nacional.

saiu-se vitoriosa em nove estados (FARIA; DULCI, 2005, p. 328). Em que pese a grandiosidade da campanha das “diretas já” para aprovação da Emenda Constitucional que garantiria o voto direto para presidente da República, já nas eleições de 1985, a ausência de 112 parlamentares impediu a obtenção do *quorum* exigido, de modo que Tancredo Neves foi eleito presidente da República pelo colégio eleitoral – “em sessão pública e voto nominal”, em 15 de janeiro de 1985.

Com a morte de Tancredo Neves na véspera de sua posse, foi empossado o Vice-Presidente eleito, José Sarney, mandato no qual o Congresso Nacional promulgou a atual Constituição de 1988, que prevê, expressamente, apenas cinco hipóteses em que a votação parlamentar se daria secretamente: *a*) art. 52, III: aprovar a escolha de magistrados, Ministro do Tribunal de Contas da União indicados pelo Presidente da República, Governador de Território, Presidente e Diretores do Banco Central, Procurador-Geral da República e titulares de outros cargos que a lei determinar; *b*) art. 52, IV: aprovar a escolha dos chefes de missão diplomática de caráter permanente; *c*) art. 52, XI: aprovar a exoneração, de ofício, do Procurador-Geral da República antes do término do seu mandato; *d*) art. 55, §2º: perda do mandato de Deputados e Senadores, nos casos dos incisos I, II e III do art. 55; *e*) art. 66, §4º: rejeição de veto.

Nesses casos previstos constitucionalmente, o Supremo Tribunal Federal entendeu ser *obrigatória* a votação secreta.⁹ Ocorreu

⁹ Em várias oportunidades, o Supremo já teve oportunidade de declarar a inconstitucionalidade de leis ou emendas estaduais que extinguíam ou reduziam as hipóteses de votação secreta: Supremo Tribunal Federal. ADI n. 1.057/BA. Rel. Min. Celso de Melo. DJ 06.04.2001. Ement. vol. 02026, p. 302. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 2461-RJ, Rel. Min. Gilmar Mendes. DJ 07.10.05. Ement. v. 02208, p. 00135. *Revista Trimestral de Jurisprudência*. v. 195, p. 897; BRASIL. Neste julgamento, vencidos os Ministros Marco Aurélio e Celso de Mello por entenderem que o voto secreto cuida-se de questão instrumental no processo de perda de mandato, que estaria circunscrita

que leis infraconstitucionais¹⁰ e disposições regimentais permanecem estendendo o elenco dos casos de votação secreta para além dos que encontram previsão expressa na Constituição da República.

Justamente enfocando a hermenêutica constitucional e a própria conformidade do voto secreto aos princípios do Estado Democrático de Direito, grande debate vem se estabelecendo a respeito da matéria.¹¹ Discute-se a constitucionalidade da extensão das hipóteses do voto secreto para além dos casos previstos na Constituição e a própria conveniência da manutenção de hipóteses – ainda que previstas constitucionalmente – do voto secreto em um regime democrático e republicano como o nosso.

O mesmo fundamento sustentado pelos parlamentaristas em 1952, centrado no afastamento de pressões que influenciariam o exercício do poder, é ainda utilizado por vários legisladores e doutrinadores (LIMA, 2001, p. 376) que, atualmente, saem em defesa da manutenção e da ampliação do voto secreto. Considerando que a representação é um dos pilares do sistema democrático, defendem a garantia de liberdade para que o legislador possa exercer seu direito de voto. Nesse sentido, seria legítimo o voto secreto como tentativa de afastar tudo quanto possa repercutir em suas manifestações de pensamento.

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,

à economia interna do Estado, matéria que, portanto, lhe caberia regular.

¹⁰ A Constituição do Estado do Pará dispõe, no parágrafo único do art. 88, que “o voto do deputado será público, ressalvados os casos previstos nesta Constituição e no *regimento interno* da Assembléia Legislativa”.

¹¹ A maior polêmica se estabelece em torno do voto secreto previsto para a perda do mandato de deputados e senadores. Tal debate foi ainda mais ampliado pelo arquivamento do processo instaurado em razão do episódio popularmente conhecido como *mensalão* e pelo julgamento do Presidente do Senado, Sen. Renan Calheiros.

“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).

Entretanto, tendo em vista que a limitação do poder estatal é fundamento essencial da democracia, a qual necessita de freios a um poder que se queira neutro, Fabiana Dias Menezes de Almeida (2005, p. 232) manifesta-se em sentido diametralmente oposto. Posiciona-se contrariamente ao sigilo por tratar-se de mecanismo incompatível com a limitação do poder. Afirma-se que sem publicidade inviabiliza-se, pragmaticamente, o acesso à informação ou ao conhecimento dos fatos.

Com efeito, argumenta-se que, estando o princípio da publicidade disposto no art. 37, CR/88, deveria nortear todos os níveis da federação e todos os poderes do Estado. A publicidade ampla poderia ceder apenas quando outros valores constitucionais se lhe opusessem e recomendassem maior reserva. Tal hipótese ocorreria no caso de sigilo nas votações pelo júri em que cidadãos leigos são chamados a julgar indivíduo a que se imputa crime doloso contra a vida (art. 5º, XXXVIII, *b*, CR/88). Não se nega, portanto, a ambivalência do sigilo no sistema democrático. Sua configuração, contudo, dependeria de circunstâncias que não se justificariam nas votações do Poder Legislativo.

Investido de imunidades quando atua em consonância com as prescrições nor-

mativas, o legislador não teria o que temer em suas manifestações de pensamento. Não é por outra razão que mencionada autora questiona até mesmo as disposições constitucionais que impõem o sigilo nas votações legislativas, afirmando se tratarem de “equivoco”, pois “se afastam do espírito democrático que tanto louvou”. Combate o argumento daqueles que defendem o sigilo para resguardar o parlamentar de pressões ou constrangimentos afirmando que:

“[...] o eleito recebe um mandato para gerir os negócios públicos em nome dos representados e deve-lhes, ainda que moralmente, satisfação por seus atos. O fato é que o exercício do mandato político pressupõe coragem cívica que leve ao enfrentamento das pressões – afinal, elas fazem parte do processo político –, cabendo ao eleito enfrentá-las publicamente, e não, a pretexto de livrar-se delas, instalar-se sob o manto confortável do sigilo. Esse era também o sentir de Georges Vedel, conforme relata Ferreira Filho, testemunha das preleções do mestre francês que enfatizava a coragem como atributo necessário ao desempenho do mandato” (MENEZES DE ALMEIDA, 2005, p. 232).

Assinalando que a responsabilidade é inerente ao exercício do poder no sistema republicano, Adilson de Abreu Dallari (2000, p. 904) esclarece que, diferentemente dos eleitores em geral, os parlamentares não detêm *plena liberdade de manifestação de vontade*, pressuposto essencial para concessão do voto secreto. Tendo em vista que a manifestação legislativa se limita pela responsabilidade legal e constitucional, “não tem sentido algum estender a garantia do voto secreto aos mandatários políticos além daquilo que está expressamente previsto na Constituição Federal [...]”.

Na vigência da atual Constituição, o Supremo Tribunal Federal teve oportunidade de apreciar a questão, pela primeira vez, quando do julgamento de Mandado de

Segurança impetrado pelo então Presidente da República Fernando Collor de Mello contra atos do Presidente da Câmara dos Deputados em seu processo de *impeachment*. Citando Pontes de Miranda e Carlos Maximiliano, o Rel. Min. Octavio Gallotti destacou a importância da publicidade no regime democrático, para concluir que a votação secreta deve atender às disposições constitucionais.

Como estava em pauta o julgamento do Presidente da República por crime de responsabilidade, o Relator entendeu que deveria prevalecer a votação nominal aberta, nos termos do art. 23 da Lei 1.079, disposição que seria “obediente à reserva constitucional (parágrafo único do art. 85)”, a qual dispõe que “estes crimes serão definidos em lei especial”. Conclui, pois, nos seguintes termos:

“4) não estando a autorização, para processar o presidente da República, inscrita entre os casos sujeitos ao escrutínio secreto para Constituição, e havendo esta (art. 85, parágrafo único) remetido à lei especial, o processo e julgamento dos crimes de responsabilidade atribuídos ao Chefe do Poder Executivo, deve ser nominal a votação, nos expressos termos do art. 23, da lei 1.079, de 1950.”¹²

Decidiu, portanto, o i. Relator, seguido pelos Min. Ilmar Galvão, Min. Carlos Velloso, Min. Celso de Mello, Min. Sepulveda Pertence, Min. Paulo Brossard – vencido na preliminar de não conhecimento do mandado de segurança –, Min. Néri da Silveira e Min. Sydney Sanches, que os regramentos infraconstitucionais somente podem estender os casos de votação secreta para além dos que se encontram previstos expressamente na Constituição quando esta conferir à lei competência para tanto, caso do art. 86, parágrafo único. Registrando

¹² BRASIL. Supremo Tribunal Federal. MS 21.564-DF. Tribunal Pleno. Rel. Min. Carlos Velloso. DJ 27.08.93, v. 01714-02 p. 17019. *Revista Trimestral de Jurisprudência*, v. 169, p. 80.

que “sempre, pois, que a Constituição quis o voto secreto, ela foi expressa”, afirmou o Min. Carlos Veloso¹³ que não poderia, portanto, o Regimento Interno dispor a respeito da matéria.

Asseverando, também, que “naqueles casos em que o constituinte julgou conveniente a utilização do voto secreto, ele o indicou expressamente, a título de exceção”, o Min. Paulo Brossard caminhou mais além, ao afirmar expressamente que, ainda que não houvesse a disposição do art. 23 da Lei 1.079, “não haveria como escapar à conclusão de que a disposição do art. 188, II é inconstitucional”, pois estrapola as hipóteses previstas constitucionalmente.

Ficou vencido o Min. Moreira Alves quanto à modalidade de votação para a autorização da instauração do processo de *impeachment*, por entender que seria cabível o voto secreto. Citando Carlos Maximiliano (1954, p. 40,41) em comentários à Constituição de 1946, manifestou-se no sentido de que os regimentos das casas do Congresso têm força de lei e de que a norma do art. 218 seria geral ao passo que o art. 188, II, seria especial; afirma que:

“É certo que, em alguns dispositivos ela exige a votação secreta, o que, no entanto, não significa que, em todos os outros casos em que ela silencia a esse respeito, a votação tenha de ser pública. Se a modalidade de votação não é imposta por texto constitucional, cabe ao Regimento Interno de cada uma das Casas do Congresso decidir sobre se ela será pública ou secreta. Aliás, mesmo em face da Constituição de 1946 que, no art. 43,

¹³ Carlos Mário Veloso registra em seu voto que também se manifestaram nesse sentido, em artigos publicados em jornais, “Miguel Reale, Celso Antônio Bandeira de Melo (“Voto aberto ou secreto”, artigo publicado na *Folha de São Paulo*, de 15.09.1992), Antônio Evaristo de Moraes Filho (“Questão de transparência”, artigo publicado no *O Globo*, de 18.09.92), Carlos Ayres de Brito, citado por Celso Antônio e Ministro Evandro Lins e Silva (“Voto secreto ou aberto”, artigo publicado no “Jornal do Brasil” de 22.09.92).

arrolava as hipóteses em que o voto seria secreto [...]”¹⁴

Nesse histórico julgamento, muito embora tenham os Ministros se referido à importância da publicidade e à taxatividade das hipóteses de voto secreto, acabaram por debater como enfoque central matéria relativa à reserva de lei. Afirmando que o art. 55, §2º, cuidava de uma norma de processo, entenderam que a questão seria de reserva de lei, segundo disposto no art. 85, CR/88. Por essa razão, afastada a disposição do Regimento Interno da Câmara dos Deputados para aplicar o art. 23 da Lei 1.079, determinando que, na admissão da acusação contra o Presidente da República, o voto na Câmara dos Deputados seria nominal e, portanto, público.

Não obstante, pouco depois, o Supremo Tribunal Federal voltou a analisar a questão¹⁵ no julgamento da ADI-MC 1.057/BA contra a Lei 6.571/94 do estado da Bahia,

¹⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. MS 21.564-DF. Tribunal Pleno. Rel. Min. Carlos Velloso. DJ 27.08.93, v. 01714-02 p. 17019. *Revista Trimestral de Jurisprudência*, v. 169, p. 195.

¹⁵ Em acórdão já citado, ADI 2.461-RJ, em 2005, o STF voltou a enfrentar a questão, declarando a inconstitucionalidade da EC 17/01 do Rio de Janeiro que previa voto aberto para perda do mandato de parlamentar estadual. Ficaram vencidos os Min. Celso de Mello e Marco Aurélio. Mantendo coerência com posicionamento manifestado em outros julgamentos, o Min. Celso de Mello salienta expressamente que “as votações procedidas no âmbito do Poder Legislativo submetem-se, ordinariamente, ao processo de votação ostensiva, sendo de exegese estrita as normas que fazem prevalecer, em hipóteses taxativas, os casos de deliberação sigilosa”. Contudo, considerando que “na democracia não há espaço para o mistério”, sendo a publicidade condição de legitimidade do Estado, os Estados poderiam restringir as hipóteses de voto secreto, muito embora não possam ampliá-las. Conclui, portanto, que “a interpretação da norma inscrita no art. 27, §1º, CR [...] há de ser efetuada no sentido de reconhecer que esta regra somente vincula os Estados-membros no que se refere a definição material das causas autorizadas de privação do mandato legislativo dos Deputados Estaduais, não se lhes aplicando, sob tal perspectiva, as normas de caráter meramente ritual [...] de tal modo que se permitirá, ao Estado-membro, no exercício autônomo do seu poder de auto-organização e auto-governo, dispor, com liberdade, sobre modalidade aberta da votação [...]”.

que estabelecia voto secreto para a escolha do Governador e do Vice-Governador por sua Assembleia Legislativa, nas hipóteses em que se verificasse a dupla vacância desses cargos nos últimos dois anos do período governamental. Reiterando posição já firmada no julgamento anterior, de que voto secreto excepciona a publicidade – princípio primordial da democracia, no regime constitucional hodierno –, o Rel. Des. Celso de Mello, seguido à unanimidade pelos demais Ministros, deixou ainda mais claro que *o constituinte de 1988 executou sua tarefa de forma taxativa*:

“é de registrar que as votações parlamentares submetem-se, ordinariamente, ao processo de votação ostensiva, sendo de exegese estrita as normas, de índole necessariamente constitucional, que fazem prevalecer, em hipóteses taxativas, os casos de deliberação sigilosa. O ordenamento constitucional brasileiro adotou, como regra geral, no campo das deliberações parlamentares, quaisquer que estas possam ser, o princípio da votação ostensiva e nominal, apenas indicando, em *numerus clausus* – e sempre expressamente –, as hipóteses em que, a título de exceção, terá lugar o voto secreto” (grifo nosso).¹⁶

Recentemente, a Min. Carmen Lúcia Antunes Rocha indeferiu liminar em mandado de segurança impetrado pelo Senador Almeida Lima, em que pleiteava o direito de proferir voto secreto no Conselho de Ética e Decoro parlamentar do Senado, na representação nº 02/2007, contra o presidente do Senado Renan Calheiros, por suposta quebra de decoro parlamentar. Em sua decisão, a Ministra fez referência a publicação anterior de sua autoria em que trata da publicidade na Administração Pública e destaca que:

“A publicidade (...) é que confere certeza às condutas estatais e segurança

¹⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI n. 1.057/BA. Rel. Min. Celso de Melo. DJ 06.04.2001. Ement. vol. 02026, p. 302.

aos direitos individuais e políticos dos cidadãos. Sem ela, a ambigüidade diante das práticas (estatais) conduz à insegurança jurídica e à ruptura do elemento da confiança que o cidadão tem de depositar no Estado. A publicidade resulta, no Estado contemporâneo, do princípio democrático. O poder é do povo (artigo 1º, parágrafo único, da Constituição brasileira), nele reside; logo, não se cogita de o titular do poder desconhecer-lhe a dinâmica...” “O princípio informador do modelo estatal da República Democrática, constitucionalizado no Brasil em 1988, é o da publicidade, e a ele se submetem todos os comportamentos estatais. [...] *Daí ter-se por exceção, constitucionalmente expressa, a adoção do regime secreto de votação para a decisão da perda de mandato do parlamentar (deputado ou senador), o que se dá pelo Plenário da respectiva Casa*”¹⁷ (grifo nosso).

Dessa forma, poder-se-ia até discordar das hipóteses constitucionalmente previstas ou encontrar nelas próprias fundamentos para que outras também se justificassem. Entretanto, não se pode ignorar as previsões constitucionais. Diante do princípio da publicidade e do silêncio constitucional eloquente quanto a hipóteses outras, prevalece, atualmente, o entendimento de que não encontra guarida qualquer extensão infraconstitucional ao voto secreto. Se por um lado não se pode ignorar a exigência de votação secreta para os casos expressamente previstos na Constituição, não cabe pretender restringir o princípio da publicidade por meio da lei ou de regimentos¹⁸.

¹⁷ MS 26.920 – DF. Impetrante: José Almeida Lima; Impetrado: Conselho de Ética e Decoro Parlamentar do Senado Federal. Disponível em: < <http://www.stf.gov.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=73121&caixaBusca=N>>. Acesso em: 28 dez. 2007.

¹⁸ No âmbito federal, os regimentos da Câmara e do Senado não ampliaram as hipóteses de votação secreta para a produção normativa. A previsão de escutínio secreto para além do que consta na Cons-

Com efeito, se a Constituição atual limitou as hipóteses de votação secreta apenas às cinco inicialmente descritas, assim o fez porque entendeu que a limitação ao princípio da publicidade seria pertinente apenas nesses casos. Somente nesses caberia ajuste para manutenção do equilíbrio entre os poderes, pois: nos termos do art. 52, III, 52, IV, e 52, XI, incumbe ao legislador ratificar ato do Poder Executivo em controle externo direto; conforme o art. 55, §2º, compete-lhes o julgamento de seus pares, e o art. 66, §4º, prevê a rejeição de veto aposto pelo Chefe do Executivo. Como afirma Fabiana Dias Menezes de Almeida (2005, p. 236) “quando quis que estas [votações] fossem adotadas em escrutínio secreto, a Constituição expressamente assim determinou, podendo-se *a contrario sensu* concluir que será aberto o voto nos demais casos, em consonância, aliás, com o que pede a democracia”.

Tramitam no Congresso Nacional vários Projetos¹⁹ de Lei, de Emenda Constitucional

tituição em ambas as casas do Congresso limita-se à eleição dos membros da mesa (art. 7º do RI da Câmara dos Deputados e art. 60 do RI do Senado Federal).

¹⁹ Atualmente, 21 projetos tramitam no Congresso Nacional: 1) PEC 349/2001, apresentada pelo Dep. Luiz Antônio Fleury em 09.05.01: altera a redação dos arts. 52, 53, 55 e 66, CR/88 para abolir o voto secreto. Sua última movimentação indica que em 17.02.05 o parecer da Comissão Especial foi publicado no DCD de 17.02.05; 2) PEC 350/2001, apresentada pelo Dep. Barbosa Neto em 15.05.2001: dá nova redação ao inciso XI do art. 52, ao §3º do art. 53 e §2º do art. 55, CR/88, para eliminar a exigência de voto secreto na tomada das decisões de que tratam esses dispositivos. Sua última movimentação indica que foi apensado à PEC 349/2001 em 17.05.01; 3) PEC 352/2001, apresentada pelo Dep. José Antônio Almeida em 15.11.01: dá nova redação aos incisos III, IV, XI e parágrafo único do art. 52, ao §3º do art. 53, ao §2º do art. 55 e ao §4º do art. 66, visando à extinção da exigência constitucional de voto secreto nas deliberações do Congresso Nacional. Sua última movimentação indica que foi apensado à PEC 349/2001 em 17.05.01; 4) PEC 361/2001, apresentada pela Dep. Rose de Freitas em 23.05.01: dá nova redação aos incisos III, IV e XI do art. 52, ao §3º do art. 53, ao §2º do art. 55 e ao §4º do art. 66, CR/88. Sua última movimentação indica que foi apensado à PEC 349/2001 em 25.05.01; 5) PEC 390/2001, apresentada pelo Dep. Gervásio Silva em 27.06.01: altera redação dos arts. 52, III, IV e XI, art. 53, §3º, art. 55, §2º e art. 66,

e de modificação do Regimento que pretendem alterar as disposições que regulam o voto secreto. Alguns propugnam pelo seu fim no Congresso, Câmara Federal, Senado, Assembleias Legislativas, Câmaras Municipais e Câmara Legislativa do Distrito Federal.

4. Conclusão

A análise dos fatores que determinaram a adoção do voto secreto, e sua influência em cada momento, leva à conclusão de que argumentos válidos se colocam tanto do lado daqueles que se manifestam a favor da manutenção do voto secreto quanto dos que se posicionam em sentido contrário. Para tanto, não se pode desconsiderar os fatores históricos em que se arrimaram para fazê-lo.

De fato, como se destacou, a votação pública no autoritarismo militar que marcava a Constituição anterior visava claramente a constringer os membros do Poder Legisla-

§4º da Constituição Federal. Sua última movimentação indica que foi apensado à PEC 349/2001 em 29.06.01; 6) PEC 406/2001, apresentada pelo Dep. José Genoíno em 22.08.01: modifica o art. 53, §3º, art. 55, §2º e art. 66, §4º, CR/88. Sua última movimentação indica que foi apensado à PEC 349/2001 em 28.08.01; 7) PEC 39.2003, apresentada pelo Dep. José Roberto Arruda: estabelece o voto aberto nas casas legislativas, alterando os arts. 47, 52, 55 e 66, CR/88. Sua última movimentação indica que foi apensado à PEC 349/2001 em 20.11.02; 8) PEC 69/03, apresentada pelo Dep. Zico Bronzeado em 28.05.2003: dá nova redação ao §2º do art. 55, CR/88. Sua última movimentação indica que aguarda parecer do Relator da CCJC em 20.03.2006; 9) PL 4577/2001, apresentado pelo Dep. Alberto Fraga em 30.04.2001: tipifica como crime a violação do sigilo de voto de parlamentares e dá outras providências. Sua última movimentação indica que se encontra pronto para a pauta com parecer do Relator, Dep. Moroni Torgan, pela constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa, em 21.05.03; 10) PRC 137/2001 apresentado pelo Dep. Fernando Ferro em 20.03.01: inclui no Regimento Interno da Câmara dos Deputados dispositivo para garantir ao parlamentar a possibilidade de tornar público o seu voto em casos de escrutínio secreto. Sua última movimentação indica que foi apensado ao PRC 63/2000 em 22.03.01; 11) PRC 142/2001 apresentado pelo Dep. José Genoíno: altera o art. 7º, art. 186 e art. 188 do RI da Câmara. Sua última movimentação

tivo. Entretanto, tratava-se de período em que os militares que ocupavam os cargos no Executivo possuíam instrumentos de pressão que poderiam atentar até mesmo contra a vida do parlamentar. Tal questão não pode ser desconsiderada, mas não se trata de situação que vivenciamos hoje (DALLARI, 2000, p. 918).

Ao relatar sua experiência como presidente da República, Fernando Henrique Cardoso (2006, p. 75) expõe não haver “nada mais equivocado” que “subestimar o papel político do Congresso e dos partidos”. Avaliando os inúmeros fatores que determinam o posicionamento legislativo, afirma:

“Os chavões sobre estes oscilam. Ora os consideram incoerentes, sem ideologias, meras máquinas eleitorais. Ora confundem legendas com partidos e vêm, nas votações do Congresso, coerência partidária, quando na maior parte das vezes trata-se apenas de apoio ao governo ou oposição a ele. Pior ainda, muitas

vezes, nos dois casos, os parlamentares agem por motivos que nada têm a ver com as ideologias proclamadas nos programas partidários. Na verdade, há pouco de tudo isso em cada um dos partidos – coerência, apoio em troca de vantagens de todo o tipo, visões ideológicas –, dependendo das regiões e da força dos chefes políticos, bem como do momento, da formação dos dirigentes partidários e de suas trajetórias de vida [...]”

A Constituição de 1988 regula como cláusula pétrea sua identificação com os pressupostos democráticos. Pressupostos esses cujo surgimento se deu em clima de enorme expectativa por mudanças, já que as instituições anteriores foram fundamentalmente descaracterizadas pelo regime autoritário anterior (MENEZES DE ALMEIDA, 2005, p. 218). Nesse contexto democrático, a transparência se apresenta como elemento essencial para assegurar a limitação do exercício do Poder Legislativo.

Trata-se de uma das características essenciais da democracia contemporânea. Mesmo no contexto do liberalismo, ao comentar as decisões secretas que sempre

indica que foi apensado ao PRC 63/2000 em 02.04.01; 12) PRC 150/2001 apresentado pelo Dep. Arthur Virgílio em 02.05.2001: altera os arts. 184 e 188 do RI da Câmara. Sua última movimentação indica que foi apensado ao PRC 63/2000 em 04.05.01; 13) PRC 152/2001 apresentado pelo Dep. Feu Rosa em 03.04.2001: altera os arts. 7º e 184 e suprime o art. 188 do RI da Câmara. Sua última movimentação indica que foi apensado ao PRC 63/2000 em 07.05.01; 14) PRC 153/2001 apresentado pelo Dep. Ivanio Guerra em 08.05.01: altera os arts. 7º e 184 e suprime o art. 188 do RI da Câmara. Sua última movimentação indica que foi apensado ao PRC 63/2000 em 10.05.01; 15) PRC 160/2001 apresentado pelo Dep. João Pizzolatti em 22.05.2001: altera artigos do Regimento Interno referentes à previsão de votação em escrutínio secreto na Câmara. Sua última movimentação indica que foi apensado ao PRC 63/2000 em 24.05.01; 16) PRC 161/2001 apresentado pelo Dep. Iéδιο Rosa em 22.05.01: altera os arts. 7º e 184 e suprime o art. 188 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados. Sua última movimentação indica que foi apensado ao PRC 63/2000 em 24.05.01; 17) PRC 162/2001 apresentado pelo Dep. Nelson Marquezelli em 23.05.2001: altera o art. 188 da Res. n. 17 de 1989, que aprova o RI da Câmara dos Deputados. Sua última movimentação indica que foi apensado ao PRC 63/2000 em 25.05.01; 18) PRC 169/2001 apresentado pelo Dep. Gilvaldo Carimbão em 26.06.2001: altera os arts. 7º e 184

e suprime o art. 188 do Regimento Interno da Câmara. Sua última movimentação indica que foi apensado ao PRC 63/2000 em 29.06.01; 19) PRC 179/2004 apresentado pelo Dep. José Carlos Araújo em 24.11.04: modifica os arts. 7º, 187, 188, 217 e 218 do Regimento Interno, estabelecendo obrigatoriedade de votação pelo sistema eletrônico para escolha dos membros da mesa diretora e demais votações secretas no âmbito da Câmara, nos termos que especifica. Sua última movimentação indica que foi apensado ao PRC 63/2000 em 29.11.01; 20) PRC 190/2005 apresentado pelo Deputado Henrique Fontana em 16.02.05: altera a redação do art. 7º, dá nova redação ao inciso II e revoga os incisos III, IV, V, VII e X, todos do art. 7º, e ao inciso III do §1º do art. 188 e acrescenta o inciso V ao §2º do art. 188 do RI da Câmara. Sua última movimentação indica que foi apensado ao PRC 63/2000 em 28.02.05; 21) PRC 191/2005 apresentado pelo Dep. Robson Tuma em 16.02.05: altera a redação dos incisos III e IV do art. 7º do Regimento Interno da Câmara dos Deputados. Sua última movimentação indica que foi apensado ao PRC 63/2000 em 28.02.05. Disponível em: <<http://www.votoaberto.com.br/html/questoes.php>>. Acesso em: 18 dez. 2007.

dominaram o regime autocrático – seja pelo mascaramento ou encenação no cenário político aberto, seja pelas decisões tomadas em sigilo –, Norberto Bobbio (2004, p. 403) destaca a importância da transparência naqueles Estados em se adotar o regime democrático:

“A linguagem exotérica e misteriosa não é condizente com a assembléia 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.”

Isso não significa, contudo, que a transparência democrática só exista com o voto aberto. Nesse ponto, não se pode perder de vista lição de Miguel Reale (1990, p. 65), que, ao tratar da legitimidade no regime democrático, afirmou que, “se não levarmos em conta dado horizonte histórico, arriscamo-nos a perder-nos em generalidades [...]”. Assim como não tem cabimento assimilar as regras de regimes autoritários para o momento atual, não se pode afirmar que não seja necessário regular exceções.

Referências

ABRANCHES, S. Presidencialismo de coalisão: o dilema institucional brasileiro. *Dados*, v. 31, n. 1, p. 5-38, 1988.

BLOCH, Marc Leopold Benjamin. *Os reis taumaturgos: o caráter sobrenatural do poder régio*, França e Inglaterra. Prefácio de Jacques Le Goff, tradução de Júlia Mainardi. São Paulo: Companhia das Letras, 1993.

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

BRASIL. Diário do Congresso Nacional, Seção I, de 23 ago. 52, p. 8.421-8-426.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI n. 1.057/BA. Rel. Min. Celso de Melo. DJ 06 abr. 2001. Ement. v. 02026, p. 302. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 2461-RJ, Rel. Min. Gilmar Mendes. DJ 07 out. 05. Ement. v. 02208, p. 00135. *Revista Trimestral de Jurisprudência*. v. 195, p. 897

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. MS 21.564-DF. Tribunal Pleno. Rel. Min. Carlos Velloso. DJ 27 ago. 93, v. 01714-02 p. 17019. *Revista Trimestral de Jurisprudência*, v. 169, p. 80.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. MS 21.564-DF. Tribunal Pleno. Rel. Min. Carlos Velloso. DJ 27 ago. 93, v. 01714-02 p. 17019. *Revista Trimestral de Jurisprudência*, v. 169, p. 195.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI n. 1.057/BA. Rel. Min. Celso de Melo. DJ 06 abr. 2001. Ement. v. 02026, p. 302.

BRASIL. MS 26.920 – DF. Impetrante: José Almeida Lima; Impetrado: Conselho de Ética e Decoro Parlamentar do Senado Federal. Disponível em: <<http://www.stf.gov.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=73121&caixaBusca=N>>. Acesso em: 28 dez. 2007.

BRAUDEL, Fernand. *Civilização material, economia e capitalismo: séculos XV-XVIII*. Tradução de Telma Costa. São Paulo: Martins Fontes, 1995, v. 1.

BRAUDEL, Fernand. La Méditerranée et le monde méditerranéen à l'époque de Philippe II. In: BURKE, Peter. *A Escola dos annales: a revolução francesa da historiografia*. Tradução de Nilo Odália. São Paulo: Fundação da Editora da UNESP, 1997, 2 v.

BURKE, Peter. *A Escola dos annales (1929-1989): a revolução francesa da historiografia*. Tradução de Nilo Odália. São Paulo: Fundação Editora da UNESP, 1997.

CAMARGO, Aspásia de Alcântara. A questão agrária: crise do poder e reformas de base (1930-1964) In: FAUSTO, Boris (Org.). *O Brasil republicano: sociedade e política*. São Paulo: Difel, 1986.

CARDOSO, Fernando Henrique. *A arte da política*. Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 2006.

CARVALHO, José Murilo. Fundamentos da política e da sociedade brasileiras. In: AVELAR, Lúcia; CINTRA, Antônio Octávio (Org.). *Sistema político brasileiro: uma introdução*. São Paulo: Editora UNESP, 2007.

DALLARI, Adilson Abreu. Voto aberto no julgamento do chefe do executivo. *Boletim de direito administrativo*, v. 16, n. 12, dez. 2000, p. 904-918.

FARIA, Maria Auxiliadora; PEREIRA, Ligia Maria Leite. *José Bonifácio Lafayette de Andrada – uma vida dedicada à política*. Belo Horizonte: BDMG, 1994.

_____; DULCI, Otávio Sares. *Diálogo com o tempo: 170 do legislativo mineiro*. Belo Horizonte: Assembléia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 2005.

FAUSTO, Boris. *História do Brasil*. 12 ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2007.

GASPARI, Élio. *A ditadura derrotada*. São Paulo: Cia. das letras, 2003.

GINZBURG, Carlo. *O queijo e os vermes: o cotidiano e as idéias de um moleiro perseguido pela inquisição*. Tradução de Maria Betania Amoroso. São Paulo: Companhia das Letras, 1987.

LE GOFF, Jacques (Org.). *A história nova*. Tradução de Eduardo Brandão. 5 ed. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

LIMA, Martonio Mont' Alverne Barreto. Voto secreto nos legislativos estaduais e municipais ou de como as coisas podem mudar. In: SOARES, José Ronald (Org.). *Estudos de direito constitucional: homenagem a Paulo Bonavides*. São Paulo: LTr, 2001.

MACHADO, Hugo de Brito. Voto secreto. *Jurídica: administração municipal*, v. 6, n. 8, ago. 2001.

MARANHÃO, Ricardo. O Estado e a política populista no Brasil (1954-1964). In: FAUSTO, Boris (Org.).

O Brasil republicano: sociedade e política. São Paulo: Difel, 1986.

MAXIMILIANO, Carlos. *Comentários à constituição brasileira*. 5 ed. v. 2. Rio de Janeiro: Livraria Freitas Bastos, 1954.

MENEZES DE ALMEIDA, Fabiana. O sigilo no sistema democrático. In: YARSHELL, Flávio Luiz; MORAES, Maurício Zanoide de (Coord.). *Estudos em homenagem à professora Ada Pellegrini Grinover*. São Paulo: DPJ, 2005.

O TEMPO. Belo Horizonte, (cadernos especiais) 17, 18 e 19 de abril de 1998. In: FARIA, Maria Auxiliadora; DULCI, Otávio Sares. *Diálogo com o tempo: 170 do legislativo mineiro*. Belo Horizonte: Assembléia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 2005, p. 253.

PESSANHA, Charles. O Poder Executivo e o processo legislativo nas constituições brasileiras: teoria e prática. In: VIANA, L. W. (Org.). *A democracia e os três poderes no Brasil*. Belo Horizonte: Editora UFMF, 2002.

PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcanti. *Comentários à constituição de 1946*. 3 ed. Rio de Janeiro: Borsoi, 1960, t. 2.

REALE, Miguel. *A nova fase do direito moderno*. São Paulo: Saraiva, 1990.

STEPAN, Alfred. *Os militares na política*. Rio de Janeiro: Artenova, 1975.

