

COMISSÃO ESPECIAL

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 349, DE 2001 (Apensadas as PECs n.º 350, de 2001, 352, de 2001, 361, de 2001, 390, de 2001, 403, de 2001 e 39, de 2003)

Altera a redação dos arts. 52, 53, 55 e 66 da Constituição Federal para abolir o voto secreto nas decisões da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

Autores: Deputado LUIZ ANTÔNIO FLEURY
e outros

Relator: Deputado JOSÉ EDUARDO
CARDOZO

I - RELATÓRIO

O nobre Deputado **Luiz Antônio Fleury** é o primeiro signatário desta proposta, que modifica a redação dos artigos 52 (incisos III, IV e XI), 53 (§ 3.º), 55 (§ 2.º) e 66 (§ 4.º) da Constituição, abolindo o voto secreto no âmbito do Congresso Nacional, em cada uma de suas Casas.

Na Justificativa, afirma o Parlamentar que o princípio da representatividade popular é incompatível com a votação secreta, devendo-se impor ao representante a transparência de seus atos e conseqüente prestação de contas com seu eleitor.

À proposição, foram apensadas as Propostas de Emenda à Constituição n.ºs 350, de 2001, 352, de 2001, 361, de 2001, 390, de 2001, 403, de 2001 e 39, de 2003, todas com objetivos semelhantes:

A **PEC n.º 350, de 2001**, cujo primeiro signatário é o Deputado **Barbosa Neto**, modifica o inciso XI do mencionado artigo 52, o § 3.º do artigo 53 e o § 2.º do artigo 55 da Carta da República, eliminando a exigência do voto secreto na tomada das decisões de que tratam esses dispositivos (aprovação da exoneração de ofício do Procurador-Geral da República antes do término do seu mandato; autorização da formação de culpa e prisão de parlamentar em flagrante de crime inafiançável; e perda de mandato de deputado ou senador que infligir proibições constitucionais, tiver procedimento incompatível com o decoro parlamentar ou sofrer condenação criminal em sentença definitiva).

Por sua vez, a **Proposta de Emenda à Constituição n.º 352**, de 2001, que tem como primeiro signatário o Deputado **José Antônio Almeida**, dá nova redação aos incisos III, IV, XI e parágrafo único do art. 52, ao § 3.º do art. 53, ao § 2.º do art. 55 e ao § 4.º do art. 66 da Carta da República, visando à extinção da exigência constitucional do voto secreto, que é substituído por votações nominais nas deliberações do Congresso Nacional.

A **PEC n.º 361**, de 2001, cuja primeira signatária é a Deputada **Rose de Freitas**, igualmente modifica a redação dos incisos III, IV e XI do art. 52, § 3.º do art. 53, § 2.º do art. 55 e § 4.º do art. 66 da Constituição Federal, para "*acabar com a votação secreta nas Casas Legislativas*".

O Deputado **Gervásio Silva** é o primeiro signatário da **Proposta de Emenda à Constituição n.º 390**, de 2001, que altera a redação dos arts. 52, incisos III, IV e XI, 53, § 3.º, 55, § 2.º, e 66, § 4.º, da Carta Constitucional, abolindo o escrutínio secreto no Congresso Nacional.

A **Proposta de Emenda à Constituição n.º 403**, de 2001, que tem como primeiro signatário o Deputado **José Genuíno**, modifica o § 3.º do art. 53, o § 2.º do art. 55 e o § 4.º do art. 66 da Constituição Federal, tornando obrigatória a publicidade do voto dos parlamentares nos mais diversos foros de deliberação.

Por fim, a **PEC n.º 39**, de 2003, cujo primeiro signatário é o Deputado **José Roberto Arruda**, altera a redação dos arts. 47, 52, incs. III, IV e XI, 55, § 2.º e 66, § 4.º da Constituição brasileira, estabelecendo a obrigatoriedade do voto aberto nas Casas Legislativas.

Nos termos dos artigos 32, IV, *b*, e 202, *caput*, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, a Comissão de Constituição e

Justiça e de Cidadania manifestou-se unanimemente, em 30 de outubro de 2002, com ressalvas quanto à técnica legislativa, pela admissibilidade das Propostas de Emenda à Constituição n.º 349/2001, 350/2001, 352/2001, 361/2001, 390/2001 e 403/2001, apensadas, nos termos do voto do Relator, Deputado Vicente Arruda. Em 13 de novembro de 2003, acompanhando o voto da Relatora, Deputada Juíza Denise Frossard, manifestou-se pela admissibilidade da Proposta de Emenda à Constituição n.º 39/2003, posteriormente apensada às demais.

Conforme dispõe o § 2.º do artigo 202 do regramento interno da Casa, cumpre a esta Comissão Especial proferir parecer sobre o **mérito** das proposições apensadas, às quais não foram apresentadas emendas.

II - VOTO DO RELATOR

Como ressaltado pelo nobre Deputado José Roberto Arruda, na proposta de sua iniciativa, a instituição do voto secreto nas deliberações do Poder Legislativo surgiu, no final do século XVII, como instrumento de defesa parlamentar contra as pressões do Poder Executivo. À época, a democracia representativa se instalava na Inglaterra, sendo necessário o estabelecimento de freios ao absolutismo até então exercido pelo monarca. Nos séculos que se seguiram, o voto secreto nos Parlamentos procurou garantir a prevalência do interesse público em votações que desafiaram a vontade do Executivo.

O voto secreto era considerado, na sua origem histórica, portanto, uma garantia de preservação do interesse público nas votações congressuais. Por esse motivo foi adotado, também, no Brasil, desde a Constituição do Império (art. 24), para determinadas deliberações legislativas. Hoje, no esteio do Parlamento Europeu e de países como Portugal, Espanha, Itália, Bélgica, França, Dinamarca, Chile, Equador, Peru, México, Costa Rica e República Tcheca, a Constituição Federal de 1988 mantém algumas hipóteses de votações secretas no Legislativo, mais especificamente nos casos de perda de mandato de deputado ou senador, a eleição dos membros das Mesas Diretoras das duas Casas, a eleição ou aprovação de Ministros do Tribunal de Contas, a indicação de presidentes e diretores do Banco Central, do Procurador-Geral da

República, de magistrados e de embaixadores, bem como a rejeição dos vetos do Poder Executivo às normas aprovadas no Congresso.

A evolução democrática, porém, impõe nos dias atuais novas exigências e novos imperativos a serem observados na estruturação e na atuação dos Poderes do Estado. Hoje, a transparência e a publicidade dos atos dos agentes públicos colocam-se como exigência impostergável para o exercício da cidadania. São elas as verdadeiras salvaguardas que permitem garantir um controle social efetivo sobre a atividade pública. Aliás, com a sua habitual clarividência, já havia registrado Carlos Maximiliano, nos seus célebres comentários à Constituição Federal de 1946 que *“em um regime democrático devem os governos agir à luz meridiana, expondo todos os seus atos ao estudo e à crítica dos interessados e dos competentes. A publicidade ainda é mais necessária, em se tratando das palavras e votos de congressistas, que não têm senão a responsabilidade moral e são mandatários diretos do povo. Quando erram, o castigo único é a repulsa geral e a falta de sufrágios quando pleiteiem a reeleição”*. (Comentários à Constituição brasileira. Volume II, 1954, p. 39). E completa-o Sampaio Dória: *“a publicidade é indispensável, para que o povo, em cujo nome o Congresso delibera, conheça as razões do que lhe é imposto na lei, saiba como procedem seus representantes, e, em conseqüência, os aplauda ou os condene. O consentimento do povo na democracia não é só na investidura do poder. É mais até no exercício do poder, porque a investidura é apenas o caminho para o exercício do poder. O exercício é o fim de tudo, é o que se busca, é a missão para que se elege”*. (Comentários à Constituição de 1946. Volume II, 1960, pp. 213-4).

Embora a votação secreta jamais tenha sido regra geral na democracia brasileira, alguns episódios relacionados à quebra do sigilo de votações desencadearam clamores por uma maior publicidade e transparência nos atos dos eleitos. Deveras, a sociedade brasileira tem exigido e exercido uma maior fiscalização sobre os atos dos agentes públicos em virtude da maior quantidade de informações obtidas por intermédio dos meios de comunicação de massa.

A respeito, aliás, impende rememorar o pensamento do inigualável Rui Barbosa. Enquanto Senador da República, já afirmava o ilustre parlamentar e jurista que é dever *“do membro do Congresso Nacional responder à nação pelo modo como exerce as funções legislativas. Para isso exerce ela a fiscalização contínua sobre os atos dos seus representantes, acompanha as*

deliberações parlamentares, sobre as quais deve atuar, constantemente, a opinião pública, no seu papel de guia, juiz, freio e propulsor”.

A opinião pública corrente majoritária é a de que o voto secreto pode ensejar o efeito inverso do propósito original, permitindo que representantes populares transacionem seu apoio a proposições contrárias ao interesse público, na certeza de que seu voto não chegará ao conhecimento de seus eleitores. Desta maneira, concebido para garantir a independência dos poderes, o voto secreto, ao gerar a impossibilidade do povo conhecer o voto dos seus representantes é que facilitaria a possibilidade desta interferência indevida, por meio de acordos ou negociações espúrias, imorais e ilegítimas.

Nesse sentido, já destacava o inigualável Pontes de Miranda: *“o sigilo nas votações, se, por um lado atende à liberdade de não emitir o pensamento, a despeito da ‘emissão para efeito de contagem’, por outro lado evita que temperamentos menos corajosos se abstenham de votar, ou temperamentos exibicionistas tomem atitudes escandalosas ou insinceras. 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. O eleitor é que deve votar secretamente (há razões de técnica para isso); não, o eleito.”* (Comentários à Constituição de 1967, Tomo II, pp. 557 e ss.).

Ademais, o argumento de que o voto secreto no parlamento garantiria a independência do parlamentar, na medida em que eliminaria a possibilidade de que este viesse a sucumbir diante de pressões de outras autoridades ou da própria sociedade é inaceitável nas modernas democracias. Nos dias atuais um parlamentar possui plenas garantias jurídicas que permitem a ele exercer seu mandato com independência, liberdade de consciência e respeito àqueles que o elegeram. Aliás, o conhecimento público de suas opiniões e de seus votos, é a melhor garantia contra quaisquer atitudes arbitrárias e ilegítimas a que eventualmente pudesse estar sujeito.

Por isso, se no passado era justificada, no atual estágio de evolução democrática em que vivemos a perpetuação do voto secreto se apresenta como inaceitável, comprometendo inclusive a credibilidade do Poder Legislativo perante a sociedade. Assim, a aprovação de uma das presentes Propostas de Emenda à Constituição e conseqüente instituição do voto aberto como regra geral nas deliberações legislativas servirá para resgatar o verdadeiro

sentido de representação que o Parlamento encarna. Uma vez que *todo o poder emana do povo* (princípio da soberania popular – CF, art. 1.º, par. único), este deve saber, **sempre**, de forma clara e transparente, como votou o seu representante tendo em vista os textos que nortearão a condução dos negócios públicos e as relações sociais, afinal o verdadeiro sentido da representação política está na possibilidade de controlar o poder político atribuída ao eleitor, que não pode exercê-lo pessoalmente.

Deve-se ainda observar que a alteração da Carta Constitucional se impõe até mesmo como forma de legitimar a escolha já realizada por algumas Constituições Estaduais e Leis Orgânicas Municipais, no sentido de abolir as votações secretas nas suas respectivas Assembléias Legislativas e Câmaras de Vereadores. De fato, há quem sustente que, por força do princípio da simetria entre os entes federativos, as novas normas estaduais e municipais extinguindo o voto secreto padeceriam de inconstitucionalidade, uma vez que a Constituição Federal o assegura em certas hipóteses. E, com certeza, seria absurdo que o Congresso Nacional, ciente desse desejo de mudança expresso por atitudes legislativas efetivadas em todo o território nacional, venha a permanecer inerte, mantendo não só para si uma realidade arcaica e execrada, mas também propiciando questionamentos jurídicos àqueles que, alinhados com a nova realidade democrática, ousaram seguir o caminho da modernidade e do respeito ao cidadão.

Por isso, temos por conveniente que, para que se eliminem quaisquer dúvidas jurídicas a respeito, no momento em que o Congresso opte por abolir definitivamente o voto secreto das suas duas Casas, seja tal medida explicitamente estendida às Assembléias Legislativas dos Estados, à Câmara Distrital e às Câmaras Municipais. Isto abortará quaisquer dúvidas que possam eventualmente vir a existir sobre a aplicação ou não *in casu* desta medida aos demais entes federativos. E, deste modo, o princípio do voto aberto será consagrado de forma absoluta, com eficácia imediata e sem exceções, para todos os Estados, Distrito Federal e Municípios.

Firmadas estas considerações de mérito, cumpre que venhamos a analisar as propostas de Emendas constitucionais *sub examine*.

No que concerne às PECs n.º 349/2001, 350/2001, 352/2001, 361/2201, 390/2001 e 403/2001, vale registrar que as referências feitas ao § 3.º do art. 53 da Constituição Federal não tem mais razão de ser, uma

vez que se referem à redação do dispositivo anterior à Emenda Constitucional n.º 35, daquele mesmo ano, a qual já aboliu a votação secreta para o caso concreto.

Já as PECs n.º 349/2001, 352/2001, 361/2001 e 390/2001 buscam extinguir a votação secreta em todas as suas hipóteses constitucionais, mas pecam pela referência *supra* citada a dispositivo hoje já modificado.

Importante observar que a PEC n.º 350/2001 mantém o voto secreto na aprovação do Senado aos magistrados, Ministros do Tribunal de Contas da União indicados pelo Presidente da República, Governadores de Território, presidente e diretores do Banco Central, Procurador-Geral da República e chefes de missão diplomática de caráter permanente, e a PEC n.º 403/2001, ainda na aprovação do Senado à exoneração de ofício do Procurador-Geral da República antes do término de seu mandato. Pelo exposto, não entendemos como adequada a manutenção de qualquer forma de voto secreto.

Por sua vez, a PEC n.º 39/2003, embora não mais faça menção ao já alterado artigo 53 da Carta da República e corrija todas as demais referências constitucionais a votações secretas, modifica a redação do artigo 47 da Constituição para incluir a qualificação “abertos” aos votos nas deliberações congressuais. Ao assim proceder não labora em boa técnica, uma vez que insere a aludida expressão em dispositivo que mantém, no seu início, a expressão “*Salvo disposição constitucional em contrário...*”. Ora, sendo a intenção da propositura fixar de forma absoluta o *princípio do voto aberto* inadmitindo qualquer exceção, esta formulação redacional não se apresenta como adequada.

Ademais, julgamos ser recomendável, em atenção ao exposto anteriormente e em respeito ao próprio espírito das proposições em exame, que se consagre no próprio art. 47 da nossa lei maior, em um primeiro parágrafo, ***o princípio da vedação do voto secreto em todas as deliberações a serem tomadas pelo Congresso Nacional, pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal.*** Com isto, mesmo fora das hipóteses especificamente tipificadas no nosso texto constitucional em que se propõe abolir o escrutínio secreto, ficará vedada a existência de qualquer norma regimental que porventura venha a admitir esta alternativa. Da mesma maneira, para que reste superada a controvérsia jurídica acerca da eventual aplicação desta regra pelo princípio da simetria a Estados, Distrito Federal e Municípios, também nos parece de todo conveniente que se insira regra explícita afirmando-se que o voto aberto passará a ser um princípio que se deve ter por obrigatório em todas as deliberações

tomadas não só pelo Legislativo Federal, mas também pelas Assembléias Legislativas, pela Câmara Distrital e pelas Câmaras Municipais.

De outra parte, nos termos do que determina a alínea “d” do inciso III do artigo 12 da Lei Complementar n.º 95, de 26 de fevereiro de 1998, alterada pela Lei Complementar n.º 107, de 26 de abril de 2001, o artigo modificado por alteração de redação, supressão ou acréscimo deve ser identificado com as letras “NR” maiúsculas, entre parênteses, uma única vez, ao seu final, constituindo vício de técnica legislativa o acréscimo das referidas letras em cada inciso, alínea ou parágrafo modificado.

Diante do exposto, nosso voto é pela **aprovação** das Propostas de Emenda à Constituição n.ºs **349**, de 2001, **350**, de 2001, **352**, de 2001, **361**, de 2001, **390**, de 2001, **403**, de 2001, e **39**, de 2003, **na forma do Substitutivo** ora apresentado.

Sala da Comissão, em de de 2004.

Deputado JOSÉ EDUARDO CARDOZO
Relator

COMISSÃO ESPECIAL

SUBSTITUTIVO À PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 349, DE 2001

**(Apensadas as PECs n.º 350, de 2001, 352, de 2001, 361, de 2001,
390, de 2001, 403, de 2001, e 39, de 2003)**

Dá nova redação ao art. 47, aos incs. III, IV e XI do art. 52, § 2.º do art. 55 e § 4.º do art. 66 da Constituição Federal, abolindo a votação secreta no âmbito do Poder Legislativo.

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do § 3º do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte emenda ao texto constitucional:

Artigo 1.º Os artigos da Constituição Federal abaixo enumerados passam a vigorar com a seguinte redação:

“Art.47.....
.....

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

§ 2.º O disposto no parágrafo anterior se aplica também às Assembléias Legislativas dos Estados, à Câmara Legislativa do Distrito Federal e às Câmaras Municipais.

.....” (AC).

“Art. 52.....

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

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

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

.....” (NR).

“Art. 55.

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

.....” (NR).

“Art. 66.

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

.....” (NR).

Sala da Comissão, em de dezembro de 2004.

Deputado **JOSÉ EDUARDO CARDOZO**

Relator