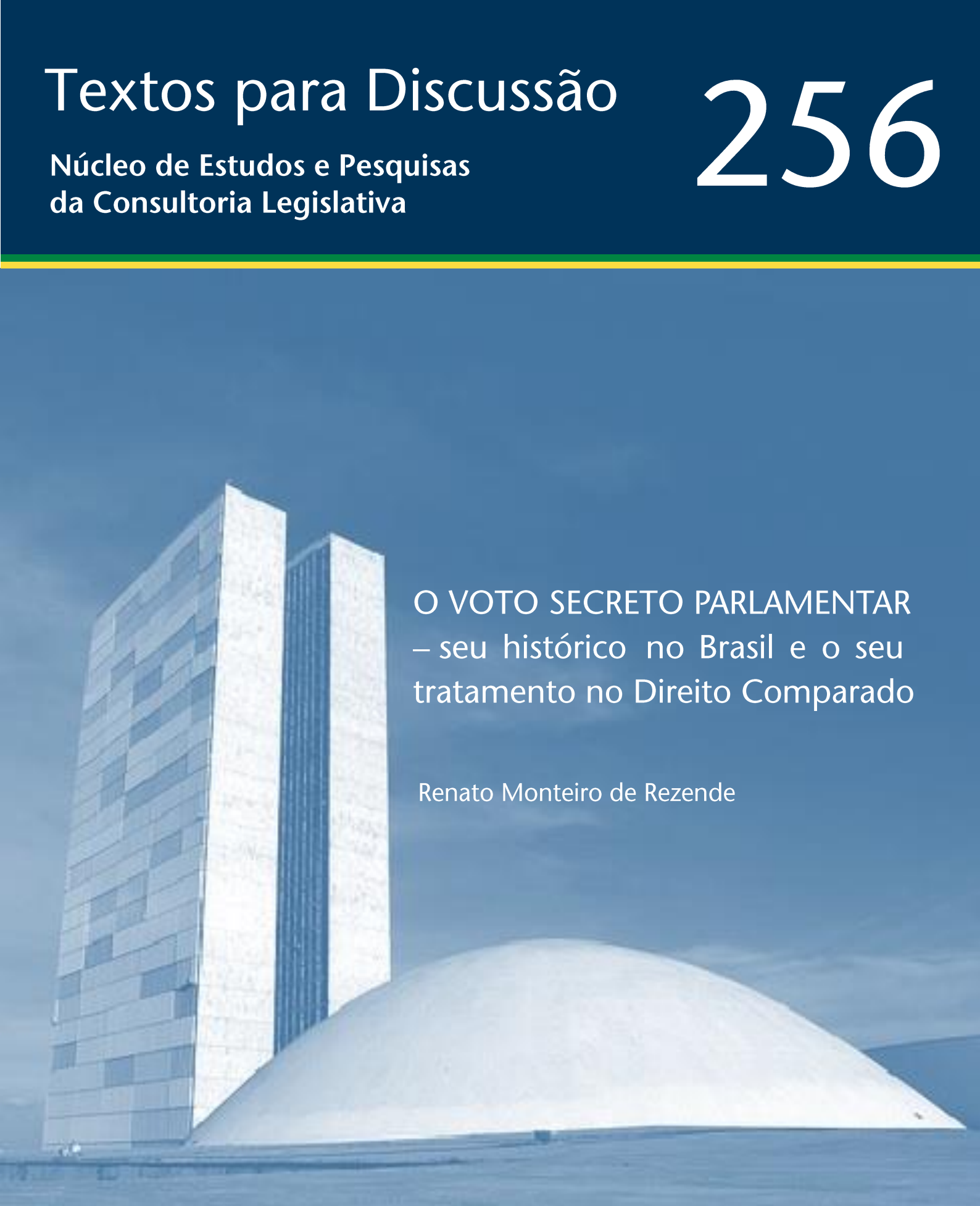


# Textos para Discussão

Núcleo de Estudos e Pesquisas  
da Consultoria Legislativa

# 256



## O VOTO SECRETO PARLAMENTAR – seu histórico no Brasil e o seu tratamento no Direito Comparado

Renato Monteiro de Rezende

SENADO  
FEDERAL



## O VOTO SECRETO PARLAMENTAR – seu histórico no Brasil e seu tratamento no Direito Comparado

Renato Monteiro de Rezende<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Consultor Legislativo do Senado Federal, na área de Direito Constitucional, Administrativo, Eleitoral e Partidário. E-mail: [renatomr@senado.leg.br](mailto:renatomr@senado.leg.br)

## SENADO FEDERAL

### DIRETORIA GERAL

Ilana Trombka – Diretora-Geral

### SECRETARIA GERAL DA MESA

Luiz Fernando Bandeira de Mello Filho – Secretário Geral

### CONSULTORIA LEGISLATIVA

Danilo Augusto Barboza de Aguiar – Consultor-Geral

### NÚCLEO DE ESTUDOS E PESQUISAS

Rafael Silveira e Silva – Coordenador

João Cândido de Oliveira – Editoração

### CONSELHO EDITORIAL

Eduardo Modena Lacerda

Ivan Dutra Faria

Denis Murahovschi

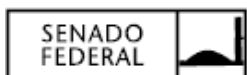
O conteúdo deste trabalho é de responsabilidade dos autores e não representa posicionamento oficial do Senado Federal.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

Como citar este texto:

REZENDE, R. M. **O Voto Secreto Parlamentar – seu histórico no Brasil e seu tratamento no Direito Comparado**. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, Abril/ 2019 (Texto para Discussão nº 256). Disponível em: [www.senado.leg.br/estudos](http://www.senado.leg.br/estudos). Acesso em 16 de abril de 2019.

Núcleo de Estudos e Pesquisas  
da Consultoria Legislativa



Conforme o Ato da Comissão Diretora nº 14, de 2013, compete ao Núcleo de Estudos e Pesquisas da Consultoria Legislativa elaborar análises e estudos técnicos, promover a publicação de textos para discussão contendo o resultado dos trabalhos, sem prejuízo de outras formas de divulgação, bem como executar e coordenar debates, seminários e eventos técnico-acadêmicos, de forma que todas essas competências, no âmbito do assessoramento legislativo, contribuam para a formulação, implementação e avaliação da legislação e das políticas públicas discutidas no Congresso Nacional.

### Contato:

[conlegestudos@senado.leg.br](mailto:conlegestudos@senado.leg.br)

URL: [www.senado.leg.br/estudos](http://www.senado.leg.br/estudos)

ISSN 1983-0645

# **O VOTO SECRETO PARLAMENTAR – SEU HISTÓRICO NO BRASIL E SEU TRATAMENTO NO DIREITO COMPARADO**

## **RESUMO**

A existência de hipóteses tanto constitucionais quanto regimentais de votações secretas no Poder Legislativo é uma tradição no Direito brasileiro, assim como no de vários países com vigorosos regimes democráticos. Sem embargo, o voto secreto parlamentar no Brasil, tem sido, nos últimos anos, objeto de intensos questionamentos, sob o argumento de que prejudica o controle, pelo eleitorado, da atividade de seus representantes. Tal ideia está na raiz das críticas que, desde a instituição dos governos constitucionais representativos, são levantadas contra procedimentos sigilosos nos parlamentos. Ela rivaliza com a de que, em determinadas situações, o segredo do voto seria essencial para assegurar a atuação parlamentar independente e livre de pressões. Este estudo examina a história do voto secreto parlamentar, em especial na França, na Itália e nos Estados Unidos, bem como os principais argumentos utilizados na crítica e na defesa dessa forma de votação. Aborda também o tratamento atualmente dado ao voto secreto parlamentar pelo ordenamento jurídico de nove países selecionados. Por fim, discute, sob o pano de fundo histórico, a regulação dada à matéria pelo Direito pátrio, e formula conclusões sobre o que seria, na visão do autor, a melhor exegese da Constituição de 1988 a respeito das votações secretas parlamentares.

**PALAVRAS-CHAVE:** parlamento; votações secretas; história; Direito Comparado; Constituições brasileiras.

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	1
I. A EXPERIÊNCIA HISTÓRICA DO VOTO SECRETO NOS PARLAMENTOS.....	4
1. O SEGREDO NAS VOTAÇÕES E AS RAZÕES DE SUA EXISTÊNCIA.....	4
2. VOTAÇÃO SECRETA E MANDATO IMPERATIVO.....	11
3. O VOTO SECRETO NA HISTÓRIA DO PARLAMENTO FRANCÊS.....	16
4. O CASO ITALIANO.....	18
5. O SEGREDO NO CONGRESSO NORTE-AMERICANO.....	23
II. O VOTO SECRETO NA ATUALIDADE EM ALGUNS PAÍSES SELECIONADOS.....	27
1. PORTUGAL .....	28
2. ESPANHA.....	29
3. FRANÇA.....	32
4. REINO UNIDO.....	33
5. ALEMANHA.....	34
6. ITÁLIA .....	35
7. ESTADOS UNIDOS .....	38
8. MÉXICO.....	40
9. ARGENTINA.....	41
III. VOTO PARLAMENTAR SECRETO NO BRASIL: HISTÓRIA E DESENVOLVIMENTOS RECENTES .....	43
1. CONSTITUIÇÃO DE 1824.....	43
2. CONSTITUIÇÃO DE 1891.....	43
3. CONSTITUIÇÃO DE 1934.....	44
4. CONSTITUIÇÃO DE 1937.....	46
5. CONSTITUIÇÃO DE 1946.....	46
6. CONSTITUIÇÃO DE 1967 E EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 1, DE 1969 .....	60
7. CONSTITUIÇÃO DE 1988.....	65
CONCLUSÃO.....	114
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....	120



## INTRODUÇÃO

*A opacidade do poder é a negação da democracia.*

Com as palavras em epígrafe, Norberto Bobbio encerra artigo publicado no diário *La Stampa* em 1980, naquele que viria a constituir um dos primeiros textos do conjunto de reflexões do filósofo italiano a respeito da difícil conciliação entre democracia e segredo.

Noutros artigos, publicados ainda nas décadas de 80 e 90 do século XX, Bobbio faz uma incisiva defesa da transparência das ações do Estado, denunciando aquilo que chamou de “criptogoverno”, o governo que esconde ou mascara seus propósitos, seus processos de tomada de decisão e suas ações. Mira concretamente a situação da Itália e o dramático quadro de assessoramento do aparelho estatal pelos “poderes invisíveis”, espasmodicamente revelado nos sucessivos escândalos políticos que levaram ao fim da Primeira República. Suas conclusões, contudo, são de caráter mais geral, adentrando no plano da teoria política normativa<sup>1</sup>.

Na defesa contemporânea que faz da publicidade no exercício do poder político, Bobbio distingue, a partir desse critério, governos autocráticos e democráticos. Nos primeiros, o governante não tem de prestar contas de suas ações ao povo. Ao contrário, as ações deste último é que são objeto de amplo escrutínio e controle pelo autocrata. Pensada em termos ideais, a democracia deveria percorrer o caminho inverso: os atos dos representantes populares deveriam se submeter à mais ampla publicidade e ao controle popular. É sob esses pressupostos que o pensador italiano define idealmente a democracia como “governo do poder visível”.

A questão do segredo na democracia é, no entanto, mais complexa do que pode sugerir a abstrata tipologia de governos. Se é certo que a falta de transparência dos atos

---

<sup>1</sup> O artigo publicado no jornal *La Stampa*, intitulado *O poder invisível*, veio a integrar a obra *Ideologie e il potere in crisi*, editada de 1982, com tradução de João Ferreira para o português (*As ideologias e o poder em crise*. Brasília: Editora UnB, 1999, pp. 208-11). Outros artigos desenvolveram a mesma temática. Nesse sentido, *La democrazia e il potere invisibile*, publicado na *Rivista Italiana di Scienza Politica*, X, 1980, pp. 181-203, e que veio a integrar a obra *Il futuro della democrazia*, de 1984 (tradução para o português de Marco Aurélio Nogueira: A democracia e o poder invisível. In: O futuro da democracia. São Paulo: Paz e Terra, 2000, pp. 97-120). Também *Democrazia e segreto* (conferência em 1988) e *Segreto e mistero* (artigo publicado em *La Stampa*, em 1990), que vieram a integrar a coletânea *Democrazia e segreto*, de 2011 (tradução para o espanhol de Ariella Aureli e José Fernández Santillán: *Democracia y secreto*. México: Fondo de Cultura Económica, 2013).

estatais desnatura o caráter representativo de uma democracia fundada na atribuição de poderes governamentais a mandatários eleitos – e Bobbio se pergunta como poderia o governo ser controlado pelo povo se agisse às escondidas –, não é menos verdade que todos os regimes democráticos cultivam, em alguma medida, o segredo. Por isso, na prática, o postulado kantiano da publicidade cede, em certos contextos, àquilo que o próprio Bobbio qualifica como mal necessário, quando se refere, por exemplo, aos serviços secretos do Estado, ou como exceção que confirma a regra, para salientar as diferenças efetivas entre autocracia e democracia nesse âmbito<sup>2</sup>.

Algumas vezes, o segredo, por paradoxal que possa parecer, atua na defesa das instituições democráticas. Quem almeja a condição de autocrata não cobiça ser o vigilante de uma sociedade-panóptico simplesmente porque esteja interessado nos mínimos detalhes da vida privada de cada indivíduo. De maior interesse para ele é saber como agem outros centros estatais de poder, enquanto ainda não se submeteram servilmente aos seus desígnios. Não por outro motivo, nos processos de concentração de poder em Estados cujos parlamentos admitem votações secretas, aboli-las é um objetivo caro ao Poder Executivo de tendência autoritária que, para evitar desnudar de vez o caráter ditatorial do regime, se abstém de dissolver a instituição parlamentar. Outra prática comum é cassação de mandatos de parlamentares opositores, sob os mais variados pretextos, para se manter uma maioria dócil no Poder Legislativo. Serve de exemplo desses dois tipos de iniciativa a própria Itália de Bobbio, durante os anos do fascismo.

A opacidade pode se verificar nas mais variadas manifestações do poder estatal, desde as reuniões de comitês do Poder Executivo e das assembleias legislativas às deliberações de cortes judiciais. Em diversos países democráticos europeus, ainda hoje a legislação determina que as reuniões dos colegiados de tribunais se façam em caráter reservado, além de proibir a publicação das razões e dos votos divergentes da posição majoritária da corte. Muitas vezes, a opacidade sequer resulta da intenção do Estado de negar publicidade a seus atos, mas decorre da natureza mesma de algumas questões submetidas à decisão do governo nos dias de hoje, cujo caráter notadamente técnico representa um obstáculo à sua compreensão pelo público.

---

<sup>2</sup> BOBBIO, Norberto. *As ideologias e o poder em crise*, p. 210. Idem, *O futuro da democracia*, pp. 100, 114-5. Consoante observa o autor nesta última obra: *existe sempre uma diferença entre autocracia e democracia, já que naquela o segredo de Estado é uma regra e nesta uma exceção regulada por leis que não lhe permitem uma extensão indébita.*



O presente trabalho pretende analisar tão somente um aspecto da problemática mais ampla do sigilo nos atos e decisões estatais: o sigilo dos debates e votos no Poder Legislativo, com as especificidades que a questão comporta no âmbito de um órgão constituído por representantes eleitos pelo povo e incumbidos precipuamente de elaborar leis e fiscalizar os atos do Poder Executivo, mas que também podem formular apreciações concretas sobre pessoas, como as de natureza eleitoral ou judicante.

A primeira Seção será dedicada à exposição do tratamento historicamente dado às reuniões e votações secretas dos corpos legislativos, bem como das principais explicações desenvolvidas para justificar ou condenar o sigilo das atividades parlamentares. Tendo em vista a recorrência do argumento da vedação ao mandato imperativo, como justificativa para o sigilo das votações, o tema será examinado em tópico específico.

Na mesma Seção, serão também abordadas as transformações havidas no tratamento das reuniões e votações parlamentares secretas nos últimos duzentos e cinquenta anos em três países com experiências bastante distintas. A França evoluiu de um modelo de sigilo abrangente para um sistema no qual ele se revela residual. De seu turno, a Itália manteve ao longo dos dois últimos séculos uma tradição de sigilo nas votações parlamentares, que, apesar de bastante mitigada por reformas ocorridas no fim dos anos 1980, coloca o país num plano diferente do de seus vizinhos europeus em termos de transparência. Por fim, os Estados Unidos se projetam no extremo oposto da escala, cultivando, desde o início, uma tradição de publicidade dos trabalhos parlamentares que, ao longo do tempo, não fez mais do que eliminar os poucos casos de sigilo de votações existentes nas primeiras décadas de sua existência como nação independente.

Na segunda Seção, serão examinadas as regras constitucionais e regimentais atualmente em vigor que regulam o sigilo de reuniões e votações nos parlamentos de nove países, todos do mundo ocidental e com tradições jurídicas mais próximas da brasileira, alguns dos quais com decisiva influência sobre o Direito Público pátrio: Portugal, Espanha, França, Inglaterra, Itália, Alemanha, Estados Unidos, Argentina e México.

A terceira e última Seção abordará, sob a perspectiva histórica, as normas estabelecedoras de sessões e votações secretas no Poder Legislativo federal brasileiro, bem como fará uma análise crítica das diversas interpretações constitucionais que têm sido adotadas no País a respeito do voto parlamentar secreto.

## I. A EXPERIÊNCIA HISTÓRICA DO VOTO SECRETO NOS PARLAMENTOS

### 1. O SEGREDO NAS VOTAÇÕES E AS RAZÕES DE SUA EXISTÊNCIA

Por constituir o Estado uma criação das sociedades que se organizam politicamente, e tendo ele por objetivo satisfazer demandas coletivas e promover o bem público, tal como entendido por essas mesmas sociedades, pode-se afirmar com Kant, em um plano mais abstrato de reflexão, a existência de uma fórmula transcendental do Direito Público, a servir como condição de justiça dos atos estatais: *são injustas todas as ações que se referem ao direito de outros homens, cujas máximas não se harmonizem com a publicidade*.<sup>3</sup> Segundo a lógica do filósofo, se quem toma decisões estatais precisa omitir suas intenções da coletividade, é porque elas são injustas. Com maior razão ainda isso poderia ser dito de quem, em um corpo deliberativo de representantes do povo, omite o teor do posicionamento individual adotado e que se somará ao dos demais membros da assembleia na formação da vontade coletiva.

Desde a Antiguidade, contudo, há registro de decisões colegiadas de órgãos estatais nas quais o segredo da manifestação de vontade de cada membro deveria ser observado. Como descreve Aristóteles na *Constituição de Atenas* (n. 68-69), os tribunais atenienses (*Dikasteria*), formados por quinhentos cidadãos escolhidos por sorteio, tomavam suas decisões mediante o voto secreto de seus membros. O julgamento de Sócrates, que resultou na sua condenação à morte, foi feito dessa forma.

O segredo no voto em assembleias está ligado basicamente ao receio das possíveis reações a que a publicidade pode dar ensejo, partam elas de alguém externo ao corpo deliberativo, de outros votantes ou do próprio autor do voto. Tais reações são de ordens variadas. A divulgação do voto pode comumente inibir o votante de emitir sua opinião sincera a respeito da matéria posta em deliberação, por temor de reprovação moral da parte dos outros votantes ou do público externo à assembleia. Já em Tucídides se encontra um exemplo disso, quando o autor relata a decisão, pela assembleia popular ateniense, de enviar uma expedição bélica à Sicília, e do medo daqueles que se opunham à empreitada de parecerem desleais à sua Cidade-Estado.<sup>4</sup>

---

<sup>3</sup> KANT, Immanuel. *A paz perpétua e outros opúsculos*. Lisboa, Edições 70, 1988, p. 165.

<sup>4</sup> Ao comentar a deliberação, Tucídides observa que, *por causa da incontida ansiedade da maioria, os que se opunham permaneceram quietos, receosos de passar por desleais à cidade se votassem contra* (*História da Guerra do Peloponeso*. Brasília: Editora UnB, 2001, p. 370)

Numa assembleia cujos participantes são eleitos pelo povo e cujos mandatos são renováveis, o voto aberto pode fazer com que o representante popular opte por decidir contra suas convicções e sua consciência, para não pôr em risco sua reeleição, quando a opinião do eleitorado é diversa da sua. Não é preciso refletir muito para identificar as consequências disso resultantes, quando o parlamento realiza, por exemplo, o julgamento de algum de seus membros ou de outra autoridade. Estes podem vir a ser condenados mesmo quando a maioria do corpo deliberativo esteja convicta de sua inocência, se a pressão popular ou midiática for no sentido da condenação.

O filósofo inglês Jeremy Bentham é autor de um dos mais importantes libelos contra o segredo nas assembleias parlamentares e em favor da publicidade dos debates e das votações. Em seu *Essay on Political Tactics* (1791), enumera, primeiramente, os benefícios que, na sua visão, advêm da publicidade: (i) ela exporia os representantes populares à vigilância de seus eleitores, o que os incentivaria a aterem-se às suas obrigações; (ii) asseguraria a confiança do povo e seu consentimento em relação às decisões legislativas; (iii) permitiria aos representantes conhecer melhor os desejos de seus eleitores; (iv) proporcionaria ao eleitor uma decisão de voto com conhecimento de causa, por saber como atuaram no passado seus mandatários; (v) permitiria à própria assembleia aproveitar-se das contribuições do público ao seu labor; (v) independentemente das razões anteriores, em si mesma, a exposição das atividades parlamentares traria satisfação ao público e aumentaria a felicidade da nação.<sup>5</sup>

Em seguida, Bentham põe-se a refutar as objeções ao princípio da publicidade das deliberações parlamentares. Quanto à ideia de que o público, por sua ignorância, seria um mau juiz dos trabalhos do Parlamento, o filósofo entende que o segredo é a verdadeira causa da ignorância e, por consequência, dos julgamentos equivocados. Munido de mais informações, o público teria condições de melhor julgar.

A segunda objeção, muito comum entre os defensores do voto secreto, é a de que a publicidade exporia o representante ao ódio público decorrente de erros de julgamento sobre condutas que, em lugar disso, mereceriam a gratidão popular. Bentham não nega que isso possa ocorrer, mas, em sua visão, o parlamentar que não tenha firmeza para

---

<sup>5</sup> BENTHAM, Jeremy. *Táticas Parlamentarias*. México: Cámara de Diputados – Mesa Directiva, 2015, Capítulo 3.

enfrentar injustiças momentâneas não é digno do mandato, além do que o erro teria uma existência meramente acidental, enquanto a verdade, em sua visão, seria indestrutível.

Uma terceira objeção à publicidade funda-se na noção de que ela estimularia comportamentos demagógicos nos membros do Parlamento, como a apresentação de proposições temerárias, com o fito de obter popularidade. Para Bentham, tal argumento é reconduzível ao primeiro, por basear-se na incompetência do público para fazer julgamentos corretos. Nada seria melhor do que a própria publicidade para curar esse mal, possibilitando que os demagogos sejam desmascarados.

A última objeção diz respeito aos riscos que, num sistema de governo com Poder Executivo forte (Bentham pensava nas monarquias de seu tempo), a publicidade dos debates legislativos pode produzir para a própria independência do Parlamento. Para o filósofo, longe de provar a necessidade do segredo, o cenário de possíveis represálias do Poder Executivo recomendaria mais fortemente a transparência, porque: *(i)* a proteção advinda do sigilo seria mais aparente do que efetiva, tendo um rei autoritário meios próprios de descobrir o que se passa no parlamento; *(ii)* o principal prejudicado pelo sigilo seria o povo, potencial aliado da assembleia nos embates com o rei; *(iii)* o segredo nas deliberações funcionaria, na verdade, como pretexto para esconder desse mesmo povo a atividade do Poder Legislativo, evitando expor os parlamentares à censura pública.

Tais considerações, contudo, não deixam de ser contraditórias com o que o próprio autor relata, ao tratar especificamente de votações abertas e secretas realizadas por um conselho deliberativo da Polônia, no período em que o país vivia sob dominação russa. Isso explica o seguinte comentário de Jon Elster, tendo o caso polonês em mente: *sob certas condições, pode ser mais importante evitar que um autocrata puna os parlamentares do que assegurar que os eleitores possam puni-los com a não-reeleição.*<sup>6</sup>

Na verdade, num regime que assegure efetivamente o segredo do voto, o argumento de Bentham sobre a onisciência do Poder Executivo é mais retórico do que técnico. Ademais, sistemas de votação realmente secreta reduzem o espaço não apenas para represálias do Poder Executivo, mas para suas tentativas de cooptação por sanções premiaias, mediante a compra de votos. Isso porque o voto secreto, em um sentido estrito,

---

<sup>6</sup> ELSTER, Jon [Ed.]. *Secrecy and publicity in votes and debates*. New York: Cambridge University Press, 2015, p. 13. BENTHAM, Jeremy. *Op. cit.*, pp. 112 e 215.

retira qualquer possibilidade de o corrupto provar cabalmente ao corruptor que cumpriu sua parte no acordo.

De fato, se por um lado o voto aberto favorece a *accountability*, munindo os eleitores de informações para decidirem se vale a pena reconduzir ao corpo legislativo o parlamentar<sup>7</sup>, por outro pode fazer com que este oriente suas manifestações segundo tipos de incentivo diversos, provenientes não apenas do Poder Executivo, mas também da liderança partidária ou de poderes privados. Incentivos que podem se traduzir em sanções tanto negativas quanto positivas. Não à toa é recorrente na história a invocação, em defesa do voto secreto, dos casos de sanção negativa consistentes em represálias do Governo e da máquina partidária. Já num regime que impeça a verificação de como votou cada parlamentar, não haverá total segurança para a aplicação de punições ou recompensas individuais (salvo o caso de votações unânimes). Quando muito, poder-se-á cogitar de punições coletivas, que poderão prejudicar também quem votou como desejava o autor da ameaça, ou recompensas igualmente coletivas, que poderão beneficiar quem votou contra os desígnios do autor da oferta.

No plano partidário, o controle da fidelidade do parlamentar nas votações ostensivas pode se revelar mediante uma série de instrumentos, a depender da legislação eleitoral e partidária, bem como das normas de organização da Casa legislativa. Em sistemas eleitorais proporcionais de lista fechada, o conflito entre parlamentar e partido pode determinar o seu próprio futuro se, em pleitos seguintes, quem tem autoridade para decidir a ordem na lista colocar o político em posição inviabilizadora de sua eleição. No Brasil, durante o regime militar, com o objetivo claro de evitar dissidências no partido governista, a Constituição determinava a perda de mandato do membro do Poder Legislativo que, por atitudes ou pelo voto, se opusesse às diretrizes partidárias<sup>8</sup>. Mas há meios menos drásticos de se promoverem retaliações, embora também danosos. A liderança pode, por exemplo, deixar de indicar o parlamentar como membro de comissões.

---

<sup>7</sup> A utilidade do voto aberto, ao menos sob a perspectiva da responsabilidade perante o eleitorado, perde muito de sua força em situações nas quais a reeleição é vedada.

<sup>8</sup> Estabelecia o parágrafo único do art. 152 da Constituição de 1967, com a redação dada pela outorgada Emenda nº 1, de 1969: *Perderá o mandato no Senado Federal, na Câmara dos Deputados, nas Assembleias Legislativas e nas Câmaras Municipais quem, por atitudes ou pelo voto, se opuser às diretrizes legitimamente estabelecidas pelos órgãos de direção partidária ou deixar o partido sob cuja legenda foi eleito. A perda do mandato será decretada pela Justiça Eleitoral, mediante representação do partido, assegurado o direito de ampla defesa.*

A partir das observações que fez em parlamentos de países latino-americanos, John Carey constatou que comumente as lideranças partidárias preferem o voto simbólico ao voto nominal, como forma de aferição da fidelidade de seus liderados. Isso porque o voto simbólico é facilmente identificável pela liderança em plenário, ao passo que é menos visível para o público externo<sup>9</sup>. Assim, no conjunto de possíveis restrições ao comportamento do parlamentar, a da liderança partidária adquiriria primazia no sistema simbólico de votação, o qual será objeto de análise mais detida *infra*.

Em certo sentido, a fiscalização do voto parlamentar pelas lideranças e os mecanismos para assegurar uma disciplina partidária mínima podem ser considerados positivos e favorecedores da governabilidade. No entanto, visto exclusivamente sob a ótica da fidelidade do parlamentar ao seu eleitorado, nem sempre o rígido controle da liderança partidária sobre o voto dos integrantes da bancada será positivo, já que a posição da cúpula do partido nem sempre refletirá a vontade do eleitorado em geral, muito menos a dos eleitores da circunscrição onde se elegeu cada parlamentar.<sup>10</sup>

Outros importantes agentes interessados no voto parlamentar ostensivo são os grupos de pressão. Sua posição, contudo, parece bastante distinta da ostentada pelo cidadão comum, em termos de capacidade de influenciar o processo legislativo. No plano fático, as proclamadas virtudes do voto aberto, como elemento de *accountability* à disposição dos eleitores nem sempre se verificam com a intensidade que seria desejável. Por mais transparentes que se façam os trabalhos legislativos, o eleitor médio não dispõe ordinariamente de instrumentos (tempo disponível e recursos materiais) para acompanhar continuamente e de perto todas as votações. No mais das vezes, apenas algumas pautas relevantes, polêmicas ou mais diretamente impactantes em sua vida despertam-lhe o interesse em saber o comportamento individual dos parlamentares. Ademais, os juízos populares a respeito das deliberações frequentemente se dão sobre uma base coletiva, o corpo legislativo como um todo.

No tocante aos recursos para exercer influência e monitorar a atividade legislativa, o que falta à população em geral sobra nos grupos de *lobby*. Em sistemas eleitorais nos quais o financiamento privado (principalmente o empresarial) de campanhas é admitido

---

<sup>9</sup> CAREY, John M. *Legislative voting and accountability*. New York: Cambridge University Press, 2009, pp. 72, 75-6.

<sup>10</sup> Por outro lado, tornar secreto o voto, para contornar esse problema, não oferece garantias de que a decisão individual do representante será consentânea com a vontade do eleitorado. Ou seja, o segredo afeta a capacidade de monitoramento não apenas da liderança partidária, mas também do próprio eleitor.

e existem poucos limites e condicionantes às doações, há um grande incentivo a que o voto dos parlamentares atenda aos interesses dos financiadores, ainda que estes sejam conflitantes com os do eleitorado.<sup>11</sup>

O receio quanto a possíveis condutas a que o modo aberto de votação pode dar ensejo não necessariamente se prende à dicotomia prêmio/punição por agentes externos interessados. Um modelo de votação aberta com chamada nominal pode interferir na decisão individual do parlamentar, fazendo com que ele vote, por força do comportamento de manada, de forma diferente daquela a que ele estaria inclinado originalmente. Um possível exemplo é o de parlamentares que ainda não votaram, quando o *quorum* de aprovação de uma matéria já foi ou está próximo de ser atingido. Esse problema não se verifica quando é revelado apenas o resultado final da votação, mesmo que haja a identificação individual de cada voto. Em tese, a influência dos votos precedentes pode até mesmo transformar em majoritária uma posição que, na hipótese de lançamento simultâneo de todos os votos, seria minoritária<sup>12</sup>.

Como já dito, uma votação só pode ser considerada secreta, no sentido estrito do termo, quando não há meios de se provar a veracidade de afirmações sobre o teor dos votos, partam elas dos votantes ou de quem quer que seja. Noutras palavras, para que uma votação seja de fato secreta, não pode o sigilo do voto constituir mera opção do votante<sup>13</sup>.

---

<sup>11</sup> Comparando 1779 casos de propostas de mudanças de políticas públicas nos Estados Unidos, no período de 1981 a 2002, com as preferências do eleitorado, segmentado por renda, reveladas em pesquisas de opinião, bem como com as preferências de grupos de interesse, Martin Gilens e Benjamin Page, à luz dos resultados concretos quanto à aprovação ou rejeição das propostas, concluem que as preferências das elites econômicas *têm muito mais impacto independente sobre a mudança das políticas do que as preferências do cidadão médio. Mais precisamente, isso não significa que os cidadãos comuns saiam perdendo. Eles veem aprovadas com bastante frequência as políticas públicas que apoiam, mas apenas porque coincide de elas serem também as preferidas dos integrantes da elite econômica que exercem real influência. [...] Nos Estados Unidos, nossos achados indicam, a maioria não governa - pelo menos não no sentido causal de realmente determinar os resultados em termos de políticas. Quando a maioria dos cidadãos discorda das elites econômicas ou dos interesses organizados, eles geralmente perdem* (Testing Theories of American Politics: Elites, Interest Groups, and Average Citizens. In: *Perspectives on Politics*. Vol. 12, n. 3, set. 2014, pp. 564-81).

<sup>12</sup> ELSTER, Jon. *Op. cit.*, p. 11.

<sup>13</sup> Nesse sentido, não se pode dizer que a votação nas eleições para Presidente do Senado Federal ocorrida no dia 2 de fevereiro de 2019 e examinada mais à frente foi, numa acepção técnica, secreta. Embora não seja possível identificar com certeza qual foi o teor de cada um dos votos dos senadores que não exibiram suas cédulas preenchidas, o sigilo no processo restou comprometido pela revelação do conteúdo de parte dos votos. Przeworski dá um exemplo histórico interessante, e mais sutil do que a pura e simples exibição da cédula preenchida, para concluir que *uma votação só é efetivamente secreta se o segredo é obrigatório, não opcional*. Na Polônia, nos anos de vigência do comunismo, o eleitor recebia uma cédula, com a lista de candidatos ordenada de acordo com a preferência das autoridades. Podia dirigir-se diretamente à urna e depositar a cédula, ou entrar numa cabine indevassável, onde era possível modificar a ordem preestabelecida de acordo com suas preferências. Durante todo o processo, funcionários do governo permaneciam na sala de votação, observando qual seria a conduta do eleitor

Mesmo para votações consideradas abertas, o grau de publicidade varia bastante, a depender dos procedimentos adotados. Podem-se conceber votações públicas para os membros do corpo deliberativo e secretas para quem não o integre. Essa “meia publicidade” foi objeto de crítica feroz de Bentham, ao nela vislumbrar um regime que *garante o castigo para a probidade e o prêmio para a prevaricação*. Isso porque ela expõe os votantes aos incentivos sedutores da corrupção e os isenta do controle da opinião pública<sup>14</sup>. Mesmo que algum dos participantes divulgue como votou cada um deles, a afirmação não será de todo crível, salvo se acompanhada de algum registro probatório.

Outra modalidade de votação semipública é a que ocorre com grande frequência nos parlamentos contemporâneos, conhecida no Brasil como votação simbólica. Há muitas maneiras de realizá-la: a vocalização conjunta do voto, o pôr-se de pé ou sentado, o agrupamento dos votantes em locais distintos conforme o teor do voto, o erguimento de braço etc.

O primeiro tipo – o *voice vote* – é bastante adotado nos países anglo-saxões. Aqueles que são favoráveis a uma determinada proposta manifestam isso oral e simultaneamente, dizendo “sim”. Em seguida, os opositores da proposta procedem da mesma forma, dizendo “não”. O resultado da votação é determinado pela diferença percebida no volume das manifestações. Esse é, por óbvio, um método impreciso de aferição do voto, e só não dá margem a dúvidas quando a diferença numérica entre apoiadores e adversários da proposição é grande.

Sob o ângulo da publicidade, o que há de problemático no método do *voice vote*? Em primeiro lugar, votações assim são feitas de maneira mais célere e sem registro de cada voto individual. Essa já foi uma questão mais candente no passado. Em tempos de transmissão televisiva das sessões parlamentares, as imagens podem muitas vezes proporcionar meios de identificação de como votou cada parlamentar. Ainda assim, há maneiras de ludibriar a opinião pública quanto ao real posicionamento do representante popular, fazendo-se o movimento labial sem emitir som<sup>15</sup>. De qualquer modo, parece

---

(PRZEWORSKI, Adam. *Suffrage and voting secret in general elections*. In: ELSTER, Jon [Ed.]. *Op. cit.*, p. 101). Na Itália há registro de incidentes em votações, provocados por parlamentares que fizeram visível o teor de seus votos, transformando em aberto um processo que deveria ser secreto e dando ensejo a discussões sobre a validade da deliberação. Cf.: CURRERI, Salvatore. Quando il voto segreto non è segreto, *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2011. Disponível em <http://bpr.camera.it/bpr/allegati/show/CDBPR17-1000>. Acessado em 21 de fevereiro de 2019.

<sup>14</sup> BENTHAM, Jeremy. *Op. cit.*, p. 252.

<sup>15</sup> Ao reputar preferível o método de pôr-se em pé ou permanecer sentado, Bentham assinalou que ele deixa a descoberto os votantes, ao passo que o *voice vote* os oculta na multidão, a revelar o seu caráter



haver consenso de que registros escritos e acessíveis de como votou cada parlamentar oferecem maior transparência ao eleitor do que as vias disponíveis de acompanhamento de votações simbólicas<sup>16</sup>.

Os demais tipos de votação semipública dão menos oportunidade para esse tipo de ardil<sup>17</sup>. Seja como for, a celeridade com que transcorrem as deliberações e a ausência de registro individualizado do voto prejudicam a captação, pelo eleitorado, do posicionamento dos parlamentares sobre as matérias postas em discussão. Tanto isso é verdade, que os pedidos de votação nominal muitas vezes se destinam a constranger os votantes a afirmarem de modo mais ostensivo suas posições. Elster e Le Pillouer dão exemplos de pedidos de votação nominal na Assembleia Constituinte francesa de 1789, feitos com objetivo de intimidar deputados que eram alvos de ameaças por ostentarem posições mais moderadas.<sup>18</sup>

## 2. VOTAÇÃO SECRETA E MANDATO IMPERATIVO

Como já referido, o voto secreto nos parlamentos está ligado, desde a origem, à proteção da liberdade de consciência do representante eleito contra pressões indevidas. Essa ideia se associa não apenas à salvaguarda da liberdade do parlamentar em face de eventual interferência dos poderes Executivo e Judiciário, das lideranças partidárias ou de poderes privados, mas também da relativa autonomia do representante popular em face de seus próprios eleitores.

Esse último ponto traz à discussão o embate que se verificou, já nas origens da democracia indireta, entre os defensores do mandato imperativo e os do mandato representativo. Para os primeiros, a representação política seria uma espécie de delegação, na qual o representante desempenharia papel de mero executor das instruções dos

---

menos condizente com a transparência (*op.cit.*, p. 256).

<sup>16</sup> CAREY, John M. *Op. cit.*, p. 50. JEDRZEIOWSKA, Izabela. *Democratic scrutiny, transparency, and modalities of vote in the National Parliaments of the Member States and in the European Parliament*. Bruxelas: Parlamento Europeu, 2012, p. 10.

<sup>17</sup> Isso não significa que o ludíbrio esteja afastado nos demais tipos de voto simbólico. Um exemplo foi o escândalo da votação da reforma trabalhista no Senado argentino em 2000, quando houve acusações de suborno de parlamentares pelo Poder Executivo. O Senador José Luís Gioja, embora tenha alegado mais tarde que se absteve na votação, fez sinais dúbios de erguimento do braço durante a votação, para ajeitar o cabelo, numa manifestação de voto favorável envergonhado, ou, como ficou conhecido o episódio, num “voto de penteado”. Cf.: [https://www.clarin.com/ediciones-antiores/video-registro-votacion-senado-complica-gioja\\_0\\_SJ9luTC1CKl.html](https://www.clarin.com/ediciones-antiores/video-registro-votacion-senado-complica-gioja_0_SJ9luTC1CKl.html). Acessado em 21 de fevereiro de 2019.

<sup>18</sup> ELSTER, Jon; LE PILLOUER, Arnaud. Semi-public voting at the Constituyente. In: ELSTER, Jon. [Ed.], *op. cit.*, pp. 65-9.

representados, destituído de autonomia. Já para os segundos, a representação política seria uma relação fiduciária (o *trustee model*), na qual o representante agiria buscando atender aos interesses dos representados *tal como por ele percebidos*, mas sobretudo ao bem geral do povo, não se prendendo a instruções prévias, mas agindo com autonomia.

Como acentuou o Abade Sièyes em seu discurso de 7 de setembro de 1789, na Assembleia Constituinte francesa, um esquema no qual os representantes se limitassem a reproduzir mecanicamente as instruções de seus eleitores não seria de um *governo representativo*, mas de um *governo democrático* (no sentido da democracia praticada na Grécia Antiga)<sup>19</sup>. O voto individual de cada representante e a decisão da assembleia deveriam resultar do debate em seu seio, o qual envolveria propor, ouvir, argumentar, negociar, eventualmente mudar de opinião, para se formar uma vontade comum. Ideias semelhantes foram perfilhadas por outros expoentes da formulação teórica sobre o governo representativo, como James Madison e Edmund Burke<sup>20</sup>.

Tomados como tipos ideais, tanto o mandato imperativo quanto o representativo apresentam problemas, como salientado por Maurizio Cotta<sup>21</sup>:

Este modelo [do mandato imperativo] está ligado a um regime de limitada e irregular participação dos representantes no processo de decisões, de tal maneira que uma sua aplicação literal se choca, nas condições políticas atuais, contra obstáculos quase insuperáveis. Em primeiro lugar, os representantes, sendo também atores das decisões políticas, têm necessidade de uma *margem de manobra* incompatível com a rigidez de um sistema de instruções vinculantes. Além disso, a atenção dos representados, no que diz respeito à massa dos negócios públicos, é geralmente baixa e estes, por sua vez, pela própria complexidade, apresentam para o público dificuldades de compreensão que não devem ser desprezadas. Portanto, numa grande parte dos casos

---

<sup>19</sup> MADIVAL, J.; LAURENT, E. *et alii*. [Eds.]. *Archives parlementaires de 1789 à 1860: recueil complet des débats législatifs & politiques des Chambres françaises*. Paris: Librairie administrative de P. Dupont, 1862, Tomo 8, p. 594. À época, era comum contrapor o governo representativo à democracia direta, usando o termo “democracia” para designar a forma de exercício do poder político diretamente pelo próprio povo. É assim que James Madison procede, nos *Federalist Papers* n. 10, ao distinguir república (com governo representativo) de democracia.

<sup>20</sup> Constituições de diversos países rechaçam a noção de mandato imperativo. A Francesa de 1958, em seu art. 27, estipula que *todo mandato imperativo é nulo*. Na Alemanha, a Lei Fundamental de 1949, em seu art. 38.1, estabelece que os deputados do Parlamento Federal *são representantes de todo o povo, independentes de quaisquer encargos e instruções e subordinados unicamente à sua consciência*. A Constituição Espanhola de 1978, em seu art. 67.2, determina que *os membros das Cortes Gerais não estarão vinculados por mandato imperativo*. A Constituição Italiana de 1947, em seu art. 67, prevê que *todo membro do Parlamento representa a nação e exerce suas funções sem vínculo de mandato*.

<sup>21</sup> COTTA, Maurizio. Representação política. In: BOBBIO, Norberto *et alii*. *Dicionário de Política*. Brasília: UnB, pp. 1101-1107.

faltariam ou seriam gravemente inadequadas as instruções para o delegado. Se este é o quadro em princípio, em determinadas situações, todavia, que pela sua natureza o permitem, o modelo da representação como delegação pode ter uma atuação parcial e pode gerar, no público, a expectativa de que ele venha a ser aplicado. Isto acontecerá, em geral, para os grandes temas políticos a respeito dos quais se podem configurar posições alternativas nítidas e bem definidas. Temos um exemplo na tradição política inglesa, na qual os compromissos tomados na sede eleitoral dos candidatos e dos partidos sobre certas questões políticas assumem caráter quase formal e vinculante. Nestes casos, a sanção eleitoral positiva corresponde a uma instrução ou “mandato”. De qualquer maneira, em sua forma pura, também isto constitui um modelo marginal e excepcional.

A alternativa tradicional para esta concepção da representação é encarnada pelo modelo do “fiduciário”. Este modelo presta-se, de modo particular, para variações em relação ao tipo de “centro focal” preestabelecido para ação do representante. O representante, na sua busca autônoma de interesses, deve ter como ponto de referência o seu colégio eleitoral, uma esfera territorial intermediária, a nação inteira, interesses particulares ou o interesse geral? Em geral, a escolha deste modelo tem precisamente, em sua base, a exigência de superar a fragmentação particular que inevitavelmente brotaria da representação “delegada”, sendo ela, por isso, quase sempre acompanhada da indicação da nação como centro focal da representação (vejam-se os textos constitucionais após a Revolução Francesa). O problema maior que este modelo levanta é o da possível não correspondência das percepções que respectivamente têm representantes e representados do *interesse* destes últimos. O modelo não oferece, em si, uma solução satisfatória para uma situação onde há pontos de vista diferentes, o que é, exatamente, um dos problemas cruciais da vida política. Com efeito, se nos basearmos unicamente no princípio fiduciário, sem contarmos com um elemento de controle sobre o comportamento do representante, terminamos por atribuir a este um poder arbitrário que contrasta nitidamente com aqueles que vimos ser o sentido da representação. Neste ponto, podemos falar talvez de *Governo iluminado* mas não de *Governo representativo*.

Embora a rejeição do mandato imperativo tenha sido utilizada desde o surgimento do governo representativo como argumento para justificar o voto secreto, não parece que a ideia de mandato representativo seja incompatível com a publicidade dos votos do parlamentar. Fosse de outro modo, deveria haver sigilo sempre que houvesse possibilidade de a posição do representante se chocar com a do representado ou dela destoar. Mas isso equivaleria à negação da ideia de governo representativo, esvaziando o sentido da representação. Se o eleitor não pode, como regra, conhecer as posições de seu

representante nas votações legislativas, como poderá avaliar se convém reconduzi-lo ao parlamento num novo pleito? Um sistema que admita como regra a votação secreta no parlamento efetivamente desnatura o sentido da representação política. Nessa direção, Carl Schmitt observa<sup>22</sup>:

A representação não pode ter lugar senão na esfera do público. Não há representação alguma que se desenvolva em segredo ou entre duas pessoas; nenhuma representação que seja “assunto particular”. [...] Um Parlamento tem caráter representativo apenas na medida em que existe a crença de que sua atividade própria está em publicidade. Sessões, deliberações e acordos secretos de quaisquer comissões poderão ser tão significativos e importantes quanto se queira. Nunca terão, porém, um caráter representativo. Sempre que se desenvolver o convencimento de que, no marco da atividade parlamentar, o que se passa à luz do dia é só uma formalidade vazia e as decisões se dão às escondidas do público, poderá talvez o Parlamento cumprir ainda algumas funções úteis, mas terá deixado de ser representante da unidade política do povo.

Cabe notar que as ideias de *accountability* e de esclarecimento subjacentes às reivindicações por transparência nos votos parlamentares já foi por muitos aproveitada na defesa da publicidade do próprio voto popular. Montesquieu considerava uma lei fundamental da democracia que os sufrágios populares fossem públicos.<sup>23</sup> Ao discorrer sobre o sufrágio na Roma antiga, Rousseau observou que o voto aberto nas assembleias populares funcionava como freio moral impeditivo de que o eleitor apoiasse uma iniciativa injusta ou elegeisse alguém indigno. Mas, *quando o povo se corrompeu e se passou a comprar os votos, tornou-se mais conveniente dá-los em segredo para conter os compradores pela suspeita e fornecer aos velhacos um meio de não se tornarem traidores.*<sup>24</sup>

John Stuart Mill fez uma defesa enfática do voto aberto nas eleições populares, sob o pressuposto de o exercício do sufrágio ser, como a função de jurado, um *munus* público, e não simplesmente um direito. Em sua visão, se o representante eleito exerce uma função pública, também o faz o eleitor, na medida em que o voto dado não deixa de ser o exercício de um poder sobre outros. Se, o voto fosse apenas um direito, prossegue

---

<sup>22</sup> SCHMITT, Carl. *Teoría de la Constitución*. Madrid: Alianza Editorial, 1996, p. 208.

<sup>23</sup> MONTESQUIEU. *O espírito das leis*. São Paulo: Martins Fontes, 2000, p. 23.

<sup>24</sup> ROUSSEAU, Jean Jacques. *O contrato social*. São Paulo: Martins Fontes, 1999, p. 145.

ele, ninguém poderia censurar o eleitor de vendê-lo ou utilizá-lo para agradar alguém que desejasse conquistar. Mas não, tratando-se de uma atividade que repercute sobre as outras pessoas<sup>25</sup>:

[O] eleitor tem a obrigação moral absoluta de levar em consideração não o seu interesse pessoal, mas sim o interesse público, e de votar de acordo com seu julgamento mais esclarecido, exatamente como seria obrigado a fazê-lo se fosse o único a votar e a eleição dependesse exclusivamente dele. Admitindo isso, é uma consequência *prima facie* o fato de que o dever de votar, como todos os outros deveres públicos, deve ser cumprido perante os olhos do público e exposto à sua crítica; o público tem não apenas um interesse no cumprimento deste dever, mas também o justo direito de considerar-se prejudicado se ele não for cumprido honesta e cuidadosamente. [...]

Trinta anos atrás, ainda era verdade que, nas eleições para o Parlamento, o mal maior que se deveria evitar era justamente o que seria eliminado pelo voto secreto – coações pelos proprietários de terra, empregadores e clientes. Atualmente, percebo como um mal muito maior o egoísmo ou as inclinações egoístas do próprio eleitor. Estou convencido de que, hoje em dia, o voto baixo e nocivo é dado muito mais em função do interesse pessoal do eleitor ou de sua classe, ou algum sentimento vil em sua mente, do que em função do medo de represálias de outras pessoas; com o voto secreto, o eleitor estaria livre para entregar-se a estas influências, sem qualquer sentimento de vergonha ou de responsabilidade. [...]

Quanto mais o voto de um eleitor for determinado pela sua própria vontade, e não pela de uma outra pessoa que seja seu superior, mais sua posição se parecerá com a de um membro do Parlamento, o que torna indispensável a publicidade. Enquanto houver alguma porção da comunidade sem representação, o argumento dos cartistas contra o voto secreto aliado ao sufrágio restrito será inatacável.

Mill não ignorava os riscos do voto popular aberto em um cenário no qual tentações e restrições podiam distorcer o exercício responsável e livre do sufrágio. E atentava que, nessas hipóteses, o voto secreto seria o menor dos males. Contudo, acreditava na tendência declinante desses tipos de distorções. E alertava para o tamanho ainda restrito do corpo de votantes na Inglaterra da segunda metade do séc. XIX, que excluía mulheres e trabalhadores mais pobres. Por isso a advertência quanto à responsabilidade do eleitor perante o restante da população, já que sua decisão impactaria

---

<sup>25</sup> MILL, John Stuart. *Considerações sobre o governo representativo*. Brasília: Editora UnB, 1981, pp. 108-9.

a vida de pessoas a quem a mesma prerrogativa de votar não era dada. A mesma ideia de controle social dos atos do representante, invocada para justificar o voto aberto dos parlamentares, é adotada por Mill quanto aos eleitores.

Certo é que, com a universalização do direito de sufrágio e a constatação da continuidade de tentativas de cerceamento da liberdade de escolha do eleitor, o segredo do voto nas eleições populares consolidou-se como princípio das democracias contemporâneas. Já o voto secreto nos parlamentos apresenta uma tendência declinante, como se verá a seguir.

### 3. O VOTO SECRETO NA HISTÓRIA DO PARLAMENTO FRANCÊS

Na história constitucional francesa, a partir dos debates havidos a respeito das regras de sigilo de voto nos corpos legislativos, é possível verificar que as críticas à ideia de mandato imperativo foram comumente utilizadas como justificativa para a previsão regimental de votações secretas. Em sua obra sobre Direito Parlamentar (atualizada até 1924), Eugène Pierre discorre minuciosamente sobre as oscilações no tratamento da matéria e cita exemplos de como o confronto entre autonomia do parlamentar e prestação de contas ao eleitorado norteou as discussões do poder legislativo francês.<sup>26</sup>

De 1789 a 1795, as votações na Assembleia Nacional francesa foram sempre públicas. Coniez dá notícia da ampla divulgação dos votos pela imprensa, do caráter intimidador da presença do público nas galerias da Assembleia e mesmo de ameaças às famílias dos representantes populares nessa fase da Revolução Francesa.<sup>27</sup> Como reação a isso, no período entre 1795 e 1799, a despeito de o voto aberto continuar a ser a regra, previu-se a possibilidade de votação secreta por chamada nominal com votação em cédula. Na verdade, o voto aberto se dava pelo impreciso mecanismo que subsiste até hoje nas chamadas votações simbólicas, nas quais capturar a manifestação de cada parlamentar é mais difícil do que na chamada individual com declaração ostensiva.

---

<sup>26</sup> Cf. PIERRE, Eugène. *Traité de droit politique, électoral et parlementaire*. Paris: Librairies-Imprimeries Réunies, 1924. 5ª ed., pp. 1170-4. A exposição que se segue a respeito do voto secreto parlamentar na França é baseada sobretudo nessa obra.

<sup>27</sup> CONIEZ, Hugo. *The debate on public ballot in the French Parliament (XIXth century): Independence, accountability or morality?* Disponível em: [https://www.college-de-france.fr/media/jon-elster/UPL31832\\_coniez\\_scrutin.pdf](https://www.college-de-france.fr/media/jon-elster/UPL31832_coniez_scrutin.pdf). Acessado em 21 de fevereiro de 2019.

A Constituição de 1795, em seu art. 65, previu: *toda deliberação se fará de forma simbólica*<sup>28</sup>. *Em caso de dúvida, far-se-á chamada nominal, mas os votos serão secretos.*

Já no período entre 1799 e 1845, as normas procedimentais estabeleceram votação secreta para todos os projetos de lei. O caráter secreto da votação chegou a figurar como uma exigência no art. 34 da Constituição de 1799. Após a queda de Napoleão Bonaparte, a Constituição de 1814 determinou, em seu art. 44, que as sessões da Câmara de Deputados fossem públicas, permitindo, no entanto, que passassem a ser secretas por requerimento de cinco de seus membros. As normas regimentais mantiveram a sistemática do voto secreto, quando não adotada a votação simbólica.

De 1845 a 1852, vigorou a regra da votação aberta, mas com possibilidade de tornar-se secreta por requerimento de vinte membros da Câmara. O mais importante artífice da mudança nas regras procedimentais foi o Deputado Duvergier de Hauranne, que, após algumas tentativas malsucedidas, logrou parcial êxito em 1845. Na sessão da Câmara dos Deputados de 22 de março de 1843, foram expostos os principais argumentos contra e a favor do voto aberto<sup>29</sup>.

Os defensores do voto secreto sustentavam que a publicidade: (i) transformaria em imperativo o mandato, atentando contra as imunidades constitucionais dos parlamentares e os expondo a pressões e influências nefastas; (ii) aumentaria a influência dos poderes locais, em detrimento do interesse geral da nação; (iii) tornaria os deputados reféns da vontade dos órgãos partidários; (iv) sujeitaria os deputados que votassem contrariamente aos desígnios do Poder Executivo a represálias do governo; (v) poderia criar condições até mesmo para a uma tirania da minoria, quando esta conseguisse manipular paixões populares. Já o voto secreto asseguraria a liberdade de consciência, permitindo que mesmo os deputados mais pusilânimes votassem, em tempos de crise e de pressões passionais da opinião pública, da maneira que julgassem a mais acertada.

Os que preconizavam o voto aberto, por sua vez, sustentavam que: (i) ele não implicaria a instauração do mandato imperativo, pois os deputados continuariam a dispor do direito de votar como bem entendessem, assim como não poderia ser negado ao eleitor o direito de saber como vota o seu deputado, para subsidiar sua decisão de voto em eleições posteriores; (ii) o voto do eleitor não é comparável ao do seu representante, pois o eleitor não

---

<sup>28</sup> No original, *par assis et levé*, ou seja, sentando-se ou pondo-se de pé, para externar o voto contrário ou favorável.

<sup>29</sup> Cf.: CONIEZ, Hugo. *Op. cit.*, p. 4 e ss.

é responsável perante outrem, como é o representante perante o eleitorado; (iii) a função de deputado não é imposta à pessoa que a exerce, mas por ela conquistada, sendo razoável exigir-se do representante popular que tenha coragem para expor publicamente suas opiniões e fidelidade à sua bandeira política; (iv) o voto secreto é frequentemente um instrumento de rancor e traição, servindo de estímulo ao governo para subornar deputados; (v) os excessos havidos no período revolucionário não teriam sido detidos por uma simples regra procedimental, não se podendo atribuí-los à regra do voto aberto.

O projeto de Hauranne foi derrotado por uma pequena margem de votos em 1843. Nova tentativa, em 1845, foi vitoriosa, mas, como dito, apenas parcialmente, já que bastava o requerimento de vinte deputados para tornar secreta a votação. Em 1852, essa válvula de escape foi suprimida, perdurando as votações abertas até 1870, quando se restabeleceu o sistema adotado entre 1845 e 1852. A previsão de voto secreto foi suprimida pela Câmara de Deputados em 1885 e dois anos depois pelo Senado. É importante frisar que, na descrição das mudanças ocorridas, Eugène Pierre teve em mente as votações de matérias legislativas, o que é reforçado por suas observações finais<sup>30</sup>:

A supressão do escrutínio secreto realizada pelas duas câmaras não prejudica, evidentemente, o segredo de voto estabelecido por artigos especiais dos regimentos, todas as vezes em que se procede às indicações em Assembleia Geral, nas Mesas Diretoras ou nas comissões.

Ou seja, nunca parece ter sido seriamente posto em questão o modelo de votação secreta nas eleições internas das câmaras do poder legislativo francês.

#### 4. O CASO ITALIANO

Na Itália, a Constituição de 1848, conhecida como Estatuto Albertino ou Constituição do Reino da Itália, expressamente previu a votação secreta do texto final dos projetos de lei. O art. 63 da Carta dispunha que o escrutínio secreto seria obrigatoriamente empregado nas votações dos textos integrais de projetos e naquelas referentes a pessoas (ex.; indicações e eleições). As regras regimentais também admitiam a votação secreta em qualquer estágio do processo legislativo, a requerimento de dez deputados ou oito

---

<sup>30</sup> PIERRE, Eugène. *Op. cit.*, p. 1174. Sobre os desenvolvimentos mais recentes e o tratamento dado atualmente ao voto secreto no parlamento francês, veja-se a próxima seção deste trabalho.



senadores (e, a partir de 1868, a requerimento de vinte deputados ou dez senadores). Quando houvesse, para a mesma votação, requerimento no sentido oposto, prevaleceria o de voto secreto. Sem embargo, até a redemocratização que se seguiu ao período fascista, poucos foram os casos de votação secreta resultante de requerimento.

O objetivo da previsão do Estatuto Albertino era claramente o de *proteger e garantir a liberdade e a autonomia dos parlamentares em face de eventuais controles e constrições do rei e do governo*.<sup>31</sup> Não por coincidência foram vedadas quaisquer votações secretas no Parlamento exatamente durante o regime fascista, com a aprovação da Lei nº 129, de 1939.

No processo de elaboração da Constituição de 1947, foram adotadas as antigas regras regimentais do período anterior ao fascismo. A partir do processo constituinte, as votações secretas a requerimento passaram a ser utilizadas com maior frequência e com motivações estratégicas. Um exemplo disso foi a discussão a respeito da presença da regra de indissolubilidade do casamento no texto constitucional. Os democratas cristãos, apoiadores da medida, eram maioria na assembleia. Socialistas e comunistas, defensores da possibilidade de divórcio e contrários à regulação constitucional da matéria, eram minoritários. Requereram a votação secreta da emenda ao projeto de constituição que previa o vínculo indissolúvel, na expectativa de reunirem votos suficientes para derrotá-la, contando com defecções dos partidos conservadores. Na votação, a emenda foi rejeitada por apenas um voto a mais do que o necessário, resultado que provavelmente não teria se verificado se a votação tivesse sido aberta.

Novos requerimentos de votação secreta foram formulados ainda no curso dos trabalhos da assembleia constituinte, muitos deles por razões instrumentais, não vinculadas diretamente ao embate sobre o mérito das proposições: as votações secretas transcorriam mais rapidamente do que as nominais (que admitiam longas justificações de voto), permitindo melhor aproveitamento do tempo e evitando que a falta de *quorum* obstasse a conclusão das votações.

A proposta de repetir, no novo texto constitucional, a previsão de voto secreto do Estatuto Albertino sofreu oposição. O constituinte Aldo Moro apresentou emenda supressiva do dispositivo, sustentando que a matéria deveria ser regulada no regimento

---

<sup>31</sup> SPARISCI, Francesco. Il voto segreto dalla Costituente ai problemi di oggi. In: *Bollettino di informazioni costituzionali e parlamentari*. Roma, 1987, n. 3, p. 80.

interno de cada Casa. Ao justificar a proposta, apontou o que chamou de abuso na utilização desse modo de votação. Sem pretender discutir propriamente o mérito do sistema secreto, observou<sup>32</sup>:

Repugna-me que se faça menção, nada menos do que no texto constitucional, a este sistema particular de votação do qual se pode dizer duas coisas: de um lado tende a encorajar os deputados menos vigorosos na afirmação de suas ideias e de outro tende a subtrair os deputados à necessária assunção de responsabilidade perante o corpo eleitoral pelo que tenham sustentado e decidido no exercício de seu mandato.

Resumiu, com isso, o grande debate travado nos parlamentos a respeito do voto secreto: a contraposição entre a liberdade de consciência do representante popular – a qual o voto secreto pretende assegurar em face de pressões – e a responsabilidade que ele tem perante os eleitores. Na visão de seus defensores, o voto secreto harmonizava-se com a regra de vedação do mandato imperativo. Na de seus detratores, opunha-se ao princípio da soberania popular. Ambas as normas ganharam assento constitucional (arts. 1º e 67 da Carta de 1947).

A emenda proposta por Moro foi aprovada, de modo que o sigilo de votações passou, na nova ordem constitucional, a ser matéria estritamente regimental, exceto em dois casos constitucionalizados: a eleição do Presidente da República pelo colégio eleitoral formado pelos membros do Parlamento e por delegados regionais, realizada por voto secreto (art. 83) e os votos de confiança/desconfiança dirigidos ao governo, realizados por votação ostensiva nominal nas Casas do parlamento (art. 94). Há quem vislumbre na opção do constituinte por remeter a disciplina do tema aos regimentos, fixando o modo de votação apenas nos dois casos citados, uma sinalização no sentido de prestigiar o voto aberto nas decisões de grande relevância política, reservando o voto secreto para as decisões de caráter eletivo, nas quais se deveria garantir a liberdade de sufrágio.<sup>33</sup>

Certo é, contudo, que a ausência de regramento genérico da matéria na Constituição de 1947 não conduziu à compreensão de que o voto secreto, previsto como

---

<sup>32</sup> Ata da 257ª Sessão Vespertina da Assembleia Constituinte, realizada em 14 de outubro de 1947, p. 1187.

<sup>33</sup> MONTE, Francesca Biondi dal. Svelare il voto – la percezione del voto parlamentare tra comunicazione politica e rappresentanza. In: *Osservatorio sulle fonti*, n. 1/2017, p. 5. Disponível em <http://www.osservatoriosullefonti.it>. Acessado em 21 de fevereiro de 2019.

regra no Estatuto Albertino, teria sido abolido. Bem ao contrário disso, a Câmara de Deputados continuou a aplicar as mesmas regras do velho regimento interno que previam votação secreta do texto final de projetos, bem como a possibilidade de tornar outras votações secretas por requerimento de um número mínimo de deputados. Já o regimento do Senado aboliu a obrigatoriedade do voto secreto nas deliberações sobre o texto final de projetos, mas manteve a possibilidade de, a requerimento de um número mínimo de senadores, qualquer votação se tornar secreta.

Nos anos que se seguiram, o escrutínio secreto foi se tornando gradativamente uma prática comum no Parlamento Italiano. Milhares de votações foram realizadas desse modo até a reforma no regimento interno das Casas ocorrida em 1988. Entretanto, é no fim da década de 1970 que se verifica um verdadeiro ponto de inflexão. O uso do voto secreto se intensificou sobremaneira após 1979, quando teve fim a fase considerada mais consensual da Primeira República, e quando o crescimento do Partido Socialista alterou as relações de relativa cooperação entre o Partido Democrata Cristão e o Partido Comunista, as duas maiores forças do Parlamento<sup>34</sup>.

O voto secreto tornou-se, antes de tudo, instrumento na luta política, dando ensejo ao surgimento dos chamados franco atiradores (*franchi tiratori*), dissidentes da maioria política que se aproveitavam do sigilo de voto. Esse estado de coisas beneficiou, em muitos momentos, a minoria oposicionista, mas dele também se beneficiava eventualmente a maioria parlamentar, em temas sobre os quais não havia consenso nos partidos de oposição. Quem certamente perdeu, em qualquer dessas situações, foram as lideranças partidárias, obstadas de fazer valer a disciplina interna. A Itália se revelou, com

---

<sup>34</sup> A média de votações secretas por dia de trabalhos legislativos na Câmara dos Deputados, que nas primeiras legislaturas após 1947, não chegava a 0,2, alcançou 1,7 na 9ª legislatura (1983-87). Sobre esses dados e a crise do modelo de democracia consensual na Itália, cf.: GIANNETTI, Daniela. Secret voting in the Italian Parliament. In: ELSTER, Jon [Ed.]. *Secrecy and publicity in votes and debates*. New York: Cambridge University Press, 2015, pp. 108-30. Nas palavras da cientista política: *a votação secreta foi raramente usada quando as relações entre partidos do governo e da oposição seguiram um padrão de cooperação no processo legislativo. Assim era porque a ameaça de se requerer uma votação secreta gerava o risco de revelar áreas de dissenso na maioria governista, e esse fato induzia partidos do governo e da oposição a realizarem acordos prévios sobre o conteúdo da legislação. Quando as relações entre os partidos do governo e da oposição evoluíram na direção de um padrão mais conflituoso, o uso da votação secreta aumentou dramaticamente, tornando-se uma constante ameaça à sobrevivência do governo* (p. 118). Nesse cenário, o Partido Comunista, que nunca chegou a formar um governo, podia usar a ameaça de apresentação de requerimento de voto secreto como forma de obter concessões do governo em pontos específicos das proposições legislativas discutidas.

isso, um caso clássico de fracionismo intrapartidário, com reflexos sobre a governabilidade do País<sup>35</sup>.

Somente em 1988, mediante reforma nos regimentos internos da Câmara e do Senado, as hipóteses de adoção do voto secreto foram reduzidas. A própria deliberação sobre as mudanças no regimento da Câmara dos Deputados se deu por voto secreto, incluindo como questão preliminar o juízo sobre a constitucionalidade das alterações. Segundo os parlamentares contrários à restrição ao voto secreto, a reforma atentava contra o art. 67 da Constituição, que veda o mandato imperativo. O resultado da votação da preliminar de constitucionalidade evidencia o quanto o plenário estava dividido sobre a questão. Dos 489 deputados presentes, 258 votaram no sentido de que não havia ofensa ao texto constitucional e 231 no sentido oposto.<sup>36</sup>

Manteve-se como obrigatório o segredo nas votações concernentes a pessoas (ex.: eleição dos Presidentes das Casas). Manteve-se, outrossim, a possibilidade de tornar secretas as votações de determinadas matérias legislativas a requerimento de trinta deputados ou vinte senadores. Para todas aquelas que não constassem desse rol, a votação deveria, a partir de então, ser ostensiva, como ocorre hoje, por exemplo, nos projetos de leis orçamentárias e financeiras<sup>37</sup>.

A reforma operada em 1988 é vista como um marco do fim da era da centralidade do Parlamento e do início da supremacia do Poder Executivo na Itália.<sup>38</sup>

---

<sup>35</sup> Para uma discussão sobre as relações entre voto secreto e fracionismo, cf.: ZINCONI, Giovanna. Frações. In: BOBBIO, Norberto *et alii*. *Dicionário de Política*. Brasília: UnB, pp. 521-525. Às vésperas da reforma regimental que reduziu as hipóteses de voto secreto no parlamento, Sparisci apontava, em exposição sintética, aquilo que parecia orientar as discussões sobre assunto – os reflexos positivos e negativos dessa modalidade de votação sobre as relações entre os Poderes Executivo e Legislativo na Itália: *Já se disse que o voto secreto facilita a ingovernabilidade e a formação de maiorias improvisadas que podem tornar ineficazes pontos essenciais do programa de governo. Mas também já se sustentou que a abolição ou uma drástica limitação do voto secreto reforçaria o Poder Executivo de um modo tal que o poria em posição privilegiada frente ao Parlamento, coisa que não foi certamente desejada pelos nossos constituintes* (SPARISCI, Francesco. *Op. cit.*, p. 93).

<sup>36</sup> Ata da 178ª Sessão da Câmara de Deputados da X Legislatura, realizada em 27 de setembro de 1988.

<sup>37</sup> Para maiores detalhes, cf. a descrição, feita na seção seguinte deste trabalho, das normas regimentais da Câmara dos Deputados e do Senado italianos.

<sup>38</sup> GIANNETTI, *op. cit.*, p. 127. Ver também: BIONDI, Francesca; LEONE, Stefania. Il Governo “in” Parlamento: evoluzione storica e problematiche attuali. In: *Rivista dell’Associazione Italiana dei Costituzionalisti*. Roma, n. 1, 2012.

## 5. O SEGREDO NO CONGRESSO NORTE-AMERICANO

O caso dos Estados Unidos destoa dos exemplos anteriormente mencionados, no sentido de que, desde a sua origem, o Congresso norte-americano esteve muito mais jungido ao princípio da transparência nos debates e votos do que os corpos legislativos franceses e italianos.

As primeiras grandes assembleias representativas da história constitucional norte-americana – o Congresso Continental (1774-81) e a Convenção da Filadélfia (1787) se reuniram a portas fechadas. Isso não significou, num sentido estrito, que as deliberações nelas tomadas se dessem por voto secreto. O caso norte-americano, no entanto, abre o horizonte para outras dimensões que a opacidade pode assumir num corpo deliberativo, e que também se fazem sentir no Poder Legislativo de outros países, mas que ficam relegadas a segundo plano, em vista da primazia conferida à discussão sobre o voto propriamente secreto.

A Constituição de 1787 prescreveu, na Seção 5 de seu Artigo I, a respeito das Casas do Congresso: *Cada uma das Câmaras lavrará atas de seus trabalhos e as publicará periodicamente, exceto nas partes que julgar conveniente conservar secretas; e os votos, pró e contra, dos membros de qualquer das Câmaras, sobre qualquer questão, a pedido de um quinto dos membros presentes serão consignados em ata.* Com isso, autorizou as Casas a manter em sigilo debates, segundo a sua conveniência.

A redação do dispositivo, ao tratar das manifestações dos congressistas, afasta-se de uma orientação permissiva do voto secreto. E, de fato, os regimentos internos não contemplaram ou contemplam votações secretas, no sentido estrito (ressalvada, até 1839, as eleições para funções diretivas na Câmara dos Deputados). No entanto, admitidas as reuniões a portas fechadas e a manutenção de sigilo sobre os trabalhos legislativos, embora o voto possa ser ostensivo para os demais integrantes do corpo legislativo presentes à votação, deixa de sê-lo extramuros, quando decretado sigilo. Em situações como essa, como já visto, mesmo que a posição de cada deputado ou senador possa ser revelada por um de seus colegas, a verificação da veracidade do relato fica prejudicada. O sigilo das sessões também pode dar margem à manipulação das informações que virão a público. No seu já citado ensaio, Jeremy Bentham noticiou que o Congresso norte-

americano, durante a guerra de independência, costumava anunciar como unânimes todas as suas decisões, ainda que houvesse votos divergentes.<sup>39</sup>

Tratando do processo de elaboração do texto constitucional, Joseph Story relata que o parágrafo relativo à publicação dos atos das Casas do Congresso teve votação apertada na Convenção da Filadélfia. Se a primeira parte, referente à publicação periódica das atas, recebeu o voto unânime das delegações, houve divisão quanto à regra de exceção, que permitia o segredo, a qual prevaleceu pelo voto de seis Estados contra quatro. Na visão do mesmo autor, a regra limitativa da publicação, em ata, dos votos de cada parlamentar foi uma sábia decisão dos constituintes, por evitar que as votações nominais se tornassem a regra, consumindo muito tempo, atrapalhando a dinâmica dos trabalhos<sup>40</sup>.

Todas as sessões do Senado norte-americano até 1794 foram secretas (*closed sessions*)<sup>41</sup>. Entendia-se, então, que tal procedimento se justificava em face das funções especiais da Casa, entre as quais a de dar assentimento a certos atos do Poder Executivo. No caso das sessões para referendar a indicação de autoridades pelo Presidente da República e para discutir tratados, as sessões secretas perduraram até 1929. Desde então e até 2014, houve apenas 57 sessões secretas no Senado, a maioria delas no curso de processos de *impeachment* ou para discutir questões de segurança nacional. Atualmente, portanto, a apreciação da escolha de autoridades pelo Presidente da República se dá pelo voto aberto dos senadores. E mesmo a votação final do *impeachment* do ex-Presidente Bill Clinton, embora tenha havido sessões secretas no curso do processo, ocorreu em votação ostensiva.

Na Câmara dos Deputados (*House of Representatives*), as reuniões secretas foram comuns, inclusive para discutir matéria legislativa, até o fim da guerra contra o Reino

---

<sup>39</sup> Segundo o filósofo, os inimigos da jovem nação *viam em tal precaução a necessidade de ocultar divergências habituais. Esta assembleia, de outra parte tão sábia, preferiu expor-se a esta suspeição a permitir que fossem do conhecimento público os graus de dissenso nas decisões que adotava. Ele completa: ainda que o truque tenha sido exitoso nesse caso particular, isso não prova sua utilidade geral. O Congresso, seguro da confiança de que gozava junto ao eleitorado, tinha a sua aprovação no uso de um ardil que se destinava a enganar seus inimigos.* (BENTHAM, Jeremy. *Op. cit.*, p. 115).

<sup>40</sup> STORY, Joseph. *Commentaries on the Constitution of the United States*. Boston: Hilliard, Gray and Company, 1833, Cap. XII, §§ 421-2, pp. 299-300.

<sup>41</sup> Esta e as informações seguintes foram extraídas de: AMER, Mildred. *Secret Sessions in Congress: a brief historical overview*. Washington: Congressional Research Center, 2008. Disponível em <https://fas.org/sgp/crs/secretcy/RS20145.pdf> ; e DAVIS, Christopher. *Secret Sessions of the House and Senate: Authority, Confidentiality, and Frequency*. Washington: Congressional Research Center, 2014. Disponível em <https://fas.org/sgp/crs/secretcy/R42106.pdf> . Acessado em 21 de fevereiro de 2019.

Unido iniciada em 1812. Desde então, somente foram realizadas seis sessões secretas na Casa.

No tocante às eleições, o Presidente da Câmara de Deputados (*Speaker*) é escolhido pelos seus pares em votação aberta *viva voce*, desde 1839.<sup>42</sup> Até essa data, as eleições para funções importantes na Casa se davam por escrutínio secreto. A mudança esteve associada ao propósito de fortalecer o controle dos líderes sobre os deputados de seus partidos. No longo prazo, no entanto, e com o acirramento das tensões regionais que redundaram na Guerra de Secessão, o sistema aberto de votação permitiu que a rivalidade entre Norte e Sul se transferisse para a própria disputa pela Presidência da Câmara de Deputados.<sup>43</sup>

Não há eleição para a presidência do Senado, já que, nos termos do Artigo I, Seção 3, da Constituição norte-americana, cabe ao Vice-Presidente dos Estados Unidos exercer a presidência do Senado. Nas ausências do Vice-Presidente, cabe ao Presidente *pro tempore* do Senado, um dos membros da Casa escolhido pelos seus pares, dirigir as sessões. Embora se fale em eleições para o cargo de Presidente *pro tempore*, o sistema bipartidário conduziu ao longo de mais de dois séculos, quase sem exceções, à confirmação do nome escolhido pelo partido com maioria na Casa e, desde 1890, também com raras exceções, o indicado é o senador do partido majoritário em exercício há mais mandatos, a revelar que a eleição, neste caso, constitui mera formalidade, não havendo sequer o registro individual dos votos<sup>44</sup>.

A despeito da maior transparência nos debates e votações, as regras regimentais das Casas do Congresso dos Estados Unidos dão espaço para que as posições individuais dos parlamentares não se revelem claramente ao público. E isso não é nenhuma

---

<sup>42</sup> CONGRESSIONAL RESEARCH SERVICE. *Electing the Speaker of the House of Representatives: frequently asked questions*. Washington: CRS, 2018. Disponível em <https://fas.org/sgp/crs/misc/R44243.pdf>. Acessado em 21 de fevereiro de 2019. O fato de ser ostensiva a votação permite maior controle partidário sobre o voto do parlamentar e eventual punição da dissidência. Foi o que ocorreu em 2001, quando o deputado democrata James Traficant votou nas eleições para Presidente da Câmara no candidato do Partido Republicano. Como consequência, deixou de integrar comissões. Cf.: <https://www.independent.co.uk/news/people/news/james-trafficant-maverick-politician-who-became-only-the-second-person-to-be-thrown-out-of-congress-9789820.html>. Acessado em 21 de fevereiro de 2019.

<sup>43</sup> JENKINS, Jeffery A.; STEWART III, Charles. Out in the open: the emergence of *viva voce* voting in House Speakership elections. In: *Legislative Studies Quarterly*, XXVIII, n. 4, nov. 2003, pp. 481-508.

<sup>44</sup> Cf.: DAVIS, Christopher M. *The President pro tempore of the Senate: history and authority of the office*. Washington: Congressional Research Service, 2015.

especificidade desse país, mas decorre do já citado método de votação simbólica, encontrado na generalidade dos parlamentos.

Na Câmara dos Deputados, o primeiro e mais frequente método utilizado nas votações de plenário é o *voice vote*. Para dirimir eventuais dúvidas sobre qual é a posição prevalente, pode ser requerida a adoção do chamado *division vote*, no qual os deputados favoráveis e contrários a uma proposição ficam de pé, sequencialmente. Antes do anúncio do resultado de qualquer dessas votações, pode ser requerido, por um quinto dos presentes, o voto nominal, ou *recorded vote*, feito atualmente pelo sistema eletrônico.<sup>45</sup> Somente nesse último método há registro do teor do voto de cada deputado. No período de 1891 a 1994, apenas 11,9% dos projetos convertidos em lei foram aprovados por votação nominal na Câmara de Deputados.<sup>46</sup>

No Senado, há igualmente três modos de votação: o *voice vote*, o *division vote* e o *roll-call vote*. Este último também é um método de votação nominal, mas por chamada individual e declaração de voto *viva voce*, já que a Casa não dispõe de sistema eletrônico de votação. É obrigatório quando requerido por um quinto dos presentes.<sup>47</sup> O *division vote* é pouco frequente e muitas vezes a decisão se dá com dispensa até mesmo do *voice vote*: o Presidente da sessão simplesmente anuncia a aprovação ou rejeição de uma proposta quando a posição do plenário a respeito é óbvia. Não havendo objeções, a matéria segue o curso definido pelo Presidente.<sup>48</sup> No período de 1891 a 1994, somente 7,9% dos projetos aprovados pelo Senado o foram por votação nominal.<sup>49</sup>

Como se vê, na maior parte das deliberações não há registro individualizado do voto de cada parlamentar.

---

<sup>45</sup> SMITH, Steven S. *et alii*. *The American Congress*. New York: Cambridge University Press, 2006, p. 107 e ss. ENGLISH, Ross M. *The United States Congress*. Manchester: Manchester University Press, 2003, p. 113.

<sup>46</sup> LYNCH, Michael S.; MADONNA, Anthony J. *Broken Record: Causes and Consequences of the Changing Roll Call Voting Record in the U.S. Congress*, pp. 6-7. Disponível em <https://static1.squarespace.com/static/590b42623a04112426074d15/t/59a041e2c534a5ecfb429de6/1503674852306/LynchMadonna2017.pdf>. Acessado em 21 de fevereiro de 2019.

<sup>47</sup> Na verdade, embora a Constituição fale em um quinto dos presentes, a interpretação que se dá leva em conta um quinto do quórum de funcionamento da Casa, ou seja, um quinto de metade da composição do Senado, o que equivale a 11 senadores.

<sup>48</sup> ENGLISH, Ross M. *Op. cit.*, p. 114. SMITH, Steven S. *et alii*. *Op. cit.*, p. 111. Os Regimentos Internos do Congresso dos Deputados (art. 83) e do Senado (art. 94) espanhóis preveem procedimento semelhante.

<sup>49</sup> LYNCH, Michael S.; MADONNA, Anthony J. *Op. cit.*, p. 7.



## II. O VOTO SECRETO NA ATUALIDADE EM ALGUNS PAÍSES SELECIONADOS

Estudo produzido pelo Parlamento Europeu em 2012, a respeito da transparência do voto no Poder Legislativo, revela que as votações secretas são encontradas na maioria dos parlamentos do continente. A pesquisa foi elaborada com base em informações fornecidas pelos correspondentes nacionais ao Centro Europeu para Pesquisa Parlamentar e Documentação, mas incluiu também países não europeus.<sup>50</sup>

De acordo com o aludido estudo, são previstas votações secretas nas normas procedimentais do próprio Parlamento Europeu, bem como dos órgãos legislativos da Áustria, da Bélgica, da Bulgária, da Croácia, da República Tcheca, da Estônia, da Finlândia, da França, da Alemanha, da Grécia, da Hungria, da Itália, da Letônia, da Lituânia, de Luxemburgo, da Holanda, da Polônia, de Portugal, da Romênia, da Eslovênia, da Espanha, de Andorra, da Macedônia e de Montenegro. Dentre os países não europeus pesquisados, também se verificam votações secretas em Israel e na Turquia. A extensão dos casos em que elas são aplicáveis varia. Os mais comuns são as eleições internas, as indicações de autoridades e outras decisões a respeito de pessoas ou de suas condutas, mas também há hipóteses em que a votação é secreta em matéria propriamente legislativa<sup>51</sup>.

Em trabalho mais recente, Simon Hug *et alii*, ao analisarem o procedimento padrão de aprovação do texto final de projetos de lei em mais de quarenta países, registraram oito casos em que a votação secreta pode ser realizada, por iniciativa do Presidente da Casa legislativa, a requerimento de um número mínimo de parlamentares ou outro meio: Áustria, Bulgária, Hungria, Itália, Moldávia, Romênia, Sérvia e Eslovênia<sup>52</sup>. Ainda segundo os autores, mesmo onde é proibida a votação secreta do texto final de projetos de lei, há diversos casos em que o procedimento deliberativo padrão adotado é o da votação simbólica, ou seja, sem o registro do posicionamento de cada

---

<sup>50</sup> JEDRZEIOWSKA, Izabela. *Op. cit.*

<sup>51</sup> O estudo não apontou previsão de voto secreto nos parlamentos dos seguintes países: Chipre, Dinamarca, Irlanda, Malta, Polônia, Eslováquia, Suécia, Reino Unido, Bósnia, Canadá, Islândia e Suíça. Entretanto, no Reino Unido, como se verá, há sim eleições secretas para a Presidência da Casa dos Comuns. Também na Suécia há possibilidade de escolha do Presidente do Parlamento por votação secreta: <http://www.riksdagen.se/en/the-election-2018/election-of-the-speaker-and-deputy-speakers/>. Acessado em 21 de fevereiro de 2019.

<sup>52</sup> HUG, Simon *et alii*. Parliamentary voting procedures in comparison. In: *West European Politics*, vol. 38, 2015, n. 5, pp. 940-68.

parlamentar: Bielorrússia, França, Alemanha, Grécia, Letônia, Macedônia, Portugal, Espanha, Suécia, Suíça, Turquia e Reino Unido.

Serão examinadas em maiores detalhes, a seguir, as normas regimentais que dispõem sobre sessões e/ou votações secretas no Poder Legislativo dos seguintes países: Portugal, Espanha, França, Reino Unido, Alemanha, Itália, Estados Unidos, Argentina e México.

## 1. PORTUGAL

O Poder Legislativo em Portugal é unicameral, sendo exercido pela Assembleia da República.

A Constituição de 1976 prevê o direito de acesso à informação, nos seguintes termos: *todos os cidadãos têm o direito de ser esclarecidos objetivamente sobre atos do Estado e demais entidades públicas e de ser informados pelo Governo e outras autoridades acerca da gestão dos assuntos públicos* (art. 48, n. 2). Não detalha modos de votação parlamentar, deixando ao Regimento Interno da Assembleia a definição sobre seu caráter ostensivo ou secreto.

De acordo com as regras vigentes (Regimento da Assembleia da República nº 1, de 20 de agosto de 2007), dão-se pelo voto secreto as seguintes votações: (i) nas deliberações definitivas do plenário sobre impugnações ao mandato do deputado, no processo de verificação de poderes (art. 2º, n. 4);<sup>53</sup> (ii) nas deliberações definitivas do plenário em processo de perda de mandato parlamentar (art. 3º, n. 5); (iii) nas eleições realizadas pelo Parlamento (art. 97); (iv) nos casos estabelecidos no Estatuto dos Deputados (art. 97); (v) na suspensão de membro do Governo de suas funções e prosseguimento de processo penal contra ele por crime cuja pena máxima exceda os três anos de prisão (art. 254, n. 2).

A Constituição portuguesa prevê ser da competência da Assembleia da República eleger: cinco membros do Conselho de Estado, os membros do Conselho Superior do Ministério Público que lhe competir designar, dez juízes do Tribunal Constitucional, o Provedor de Justiça, o Presidente do Conselho Económico e Social, sete vogais do Conselho Superior da Magistratura, os membros da entidade de regulação da

---

<sup>53</sup> Diferentemente do Brasil, que conta com uma justiça eleitoral para resolver questões sobre a regularidade dos pleitos e o preenchimento dos requisitos para ser eleito, em Portugal e muitos outros países, é o próprio Poder Legislativo quem dirime controvérsias nessa seara, mediante o processo de verificação de poderes. Antes da criação da justiça eleitoral, o mesmo se dava no Brasil.

comunicação social e de outros órgãos constitucionais cuja designação, nos termos da lei, seja cometida ao Poder Legislativo (art. 163, *g* e *h*, da Constituição). Por força do art. 97 do Regimento Interno, essas votações ocorrem por escrutínio secreto. Em obediência ao mesmo dispositivo, a escolha do Presidente da Assembleia, dos Vice-Presidentes, Secretários e Vice-Secretários que compõem a Mesa se dá por voto secreto (art. 97, *c/c* os arts. 13 e 23 do Regimento Interno).

As votações secretas no Parlamento português não se verificam, portanto, em matéria propriamente legislativa, mas nas decisões concernentes a pessoas (eleições internas, indicações de autoridades, impugnações e cassações de mandatos, autorização para seguimento de processo criminal contra membros do Governo).

## 2. ESPANHA

O Poder Legislativo na Espanha é constituído pelo Congresso dos Deputados e pelo Senado. Em seu art. 80, a Constituição espanhola de 1978 dispõe, relativamente às duas Casas, que *as sessões plenárias das Câmaras serão públicas, salvo acordo em contrário de cada Câmara, adotado por maioria absoluta, em conformidade com o regimento interno.*

O Regimento Interno do Congresso dos Deputados, de 10 de fevereiro de 1982, prevê que as sessões plenárias serão públicas, exceto quando: *(i)* tratem de questões relativas ao decoro da Câmara ou de seus membros, ou da suspensão de deputado; *(ii)* debatam propostas, pareceres, informes ou conclusões elaboradas pela Comissão do Estatuto dos Deputados que não digam respeito a incompatibilidades parlamentares; *(iii)* quando assim o solicitem a Mesa do Congresso, o Governo, dois ou mais grupos parlamentares ou a quinta parte da composição da Casa e, submetida a questão a votação, a maioria absoluta dos deputados aprove a realização de sessão secreta (art. 63)<sup>54</sup>. Outra

---

<sup>54</sup> Observam Marco e Gabaldón, em tom crítico, que esta última previsão *permite que o princípio constitucional de publicidade só seja juridicamente vinculante enquanto as maiorias parlamentares assim o decidam, ou, o que resulta no mesmo, que as Câmaras, em qualquer caso, e bastando para isso a aprovação da maioria absoluta do respectivo órgão, possam afastar a exigência de publicidade estabelecida no art. 80 da Constituição e recorrer a sessões secretas. Isso leva De Vega a perguntar-se “para que serve a declaração do art. 80 da Constituição, quando afirma que as sessões plenárias das Câmaras serão públicas, se logo o mesmo texto constitucional habilita que qualquer sessão ou conjunto de sessões, ininterruptamente, possam ser secretas.” A contradição é evidente e a previsão que estamos analisando abre a porta ao uso abusivo da excepcionalidade que poderia convertê-la em norma habitual, o que resultaria reprovável desde uma perspectiva política, mas seria irrefutável desde uma vertente estritamente jurídica, ao vir habilitada, a nosso entender injustificadamente, pelos regimentos internos. Felizmente, nossas Câmaras não fizeram até agora um uso desmedido dessa possibilidade – praticamente não a utilizaram -, dando prioridade ao caráter público das sessões*

hipótese de sessão secreta é a destinada à votação da acusação contra membros do Governo por delitos de traição ou contra a segurança do Estado, requisito para que o processo criminal siga seu curso no Tribunal Supremo (art. 169).

O Regimento estabelece, outrossim, que as reuniões das comissões não serão abertas ao público, admitindo-se a presença apenas de representantes dos órgãos de imprensa (sessões reservadas). Poderão ser secretas, hipótese em que até a presença de jornalistas será vedada, quando assim o solicitem a Mesa do Congresso, o Governo, dois ou mais grupos parlamentares ou a quinta parte da composição da comissão e, submetida a questão a votação, a maioria absoluta de seus membros aprove a iniciativa. Serão sempre secretas as reuniões da Comissão do Estatuto dos Deputados, bem como as das comissões de inquérito nas quais seja preparado seu plano de trabalho ou que haja decisões plenárias e deliberações internas (art. 64).

Quanto às votações, o Regimento do Congresso dos Deputados determina sejam secretas em alguns casos e abre a possibilidade de sua ocorrência *ad hoc*, quando assim o solicitem dois grupos parlamentares ou a quinta parte dos deputados, em plenário, ou dos membros, nas comissões. Havendo também solicitação de voto aberto, prevalecerá a de voto secreto, sendo vedada, em todo caso, a votação secreta: (i) nos procedimentos legislativos; (ii) nos casos em que os acordos devam ser adotados em função do critério do voto ponderado; (iii) na escolha do Presidente do Governo (Primeiro-Ministro), na moção de censura ou na questão de confiança (art. 85). Um caso típico de votação secreta é o de eleição de pessoas (art. 87, n. 1), como ocorre na escolha dos membros das Mesas do Congresso e das comissões (arts. 36 e 41), bem assim nas designações, realizadas pela Casa, de dez membros do Conselho Geral do Poder Judiciário e de quatro magistrados do Tribunal Constitucional (arts. 204 e 205). Outro é o da acusação contra membros do Governo nos casos de crime de traição ou contra a segurança do Estado (art. 169, n. 2). Não cabe explicação de voto nas votações secretas (art. 89, n. 3).

O Regimento Interno do Senado espanhol, aprovado em 26 de maio de 1982, prevê a realização de sessões plenárias secretas: (i) para deliberar sobre a autorização de

---

*plenárias.* (MARCO, Joaquín J. Marco; GABALDÓN, Marta Pérez. La publicidad de la actividad parlamentaria – especial referencia a Les Corts Valencianes. In: *Corts: Anuario de Derecho Parlamentario*, n. 21, 2009, p. 47). No mesmo sentido, López reprova a solução regimentalmente adotada, já que a observância da votação pública, e especialmente da secreta, deve responder à tutela de interesses objetivos institucionais, e não a preferências de grupo ou de partido (LÓPEZ, Fernando Santaolalla. *Derecho Parlamentario Español*. Madrid: Editorial Dykinson, 2012, p. 258).

processo criminal contra senador no Tribunal Supremo e para, no caso de ela ser concedida, decidir sobre a suspensão temporária do mandato (art. 22, n. 3 e 6); para decidir sobre a suspensão da remuneração de senador que reiteradamente se ausente das sessões sem licença da Mesa (art. 23, n. 2); (iii) sempre que assim decidir o plenário, por maioria absoluta, em resposta a solicitação do Governo ou de cinquenta senadores (art. 72); (iv) para deliberar sobre a aplicação de pena de suspensão do mandato superior a um mês e até um ano, nos casos de o senador portar arma no recinto do Senado ou agredir outro senador ou membro do Governo durante uma sessão (art. 102, n. 1 a 3).

As reuniões das comissões no Senado não são abertas ao público em geral, mas apenas a representantes dos meios de comunicação. Mesmo a estes últimos é negado assistir às reuniões que tratem de incompatibilidades, pedidos de autorização para processar senadores por crime ou questões pessoais que afetem os senadores. Em outras matérias, decisão da maioria de seus membros pode converter em secretas as reuniões (art. 75).

As votações podem ser secretas no Senado quando assim o solicitarem, no plenário, cinquenta senadores, e, nas comissões, um terço de seus membros (art. 97, n. 1)<sup>55</sup>. São necessariamente secretas as que tratem da designação para cargos (ex.: eleições das Mesas do Senado e de suas comissões, escolha de membros do Tribunal Constitucional e do Conselho Geral do Poder Judiciário) e da qualificação de atos ou condutas pessoais (ex.: autorização para que senador seja processado criminalmente) (art. 97, n. 2, c/c o art. 98). Fora desses casos, havendo solicitações no sentido do voto aberto e do voto secreto, este último não tem prevalência automática, diversamente do que ocorre no Congresso dos Deputados, devendo o plenário decidir qual procedimento adotará (art. 98). O Regimento do Senado também se distingue daquele da Câmara baixa, ao não vedar a adoção do voto secreto nas deliberações sobre procedimentos legislativos.

---

<sup>55</sup> As solicitações de votação secreta são raras nas duas Casas do Poder Legislativo espanhol. Até 2014, haviam ocorrido apenas três votações secretas por solicitação: no Senado, em 1995, para criar uma comissão de investigação dos *Grupos Antiterroristas de Liberación* (GAL); no Congresso dos Deputados, em 2003, para emitir juízo sobre a posição do Governo relativamente à crise do Iraque; e novamente no Congresso dos Deputados, em 2014, para votar moção que solicitava a retirada de anteprojeto do Governo que alterava a lei do aborto. Cf.: [https://www.huffingtonpost.es/2014/02/11/votaciones-secretas\\_n\\_4766237.html](https://www.huffingtonpost.es/2014/02/11/votaciones-secretas_n_4766237.html). Acessado em 21 de fevereiro de 2019.

### 3. FRANÇA

O Parlamento francês é bicameral, constituído pela Assembleia Nacional e pelo Senado. A Constituição de 1958 dispõe, em seu art. 33, que cada Casa pode se reunir em comitê secreto por solicitação do Primeiro Ministro ou de um décimo de sua composição. Já em seu art. 68, regula a atuação do Parlamento como Alta Corte, reunidas as duas Casas unicameralmente, para julgamento do Presidente da República, cuja destituição somente pode ocorrer pelo voto secreto de dois terços dos membros da Alta Corte.

Nos termos do Regimento Interno da Assembleia Nacional, de 3 de junho de 1959, em sua versão atualizada até setembro de 2018, são secretas as reuniões e sessões: (i) das comissões para sabatina, nas indicações de autoridades pelo Presidente da República ou pelo Presidente da Assembleia, quando a matéria discutida envolver segredo profissional ou de defesa nacional (art. 29-1, n. 3); (ii) da Assembleia, quando seu plenário, por voto expresso, assim o decidir, sob demanda do Primeiro Ministro ou de um décimo dos membros da Casa (art. 51).

O mesmo Regimento Interno prevê votações secretas: (i) para eleição do Presidente da Casa e demais integrantes da Mesa da Assembleia, bem como da Mesa de cada comissão (arts. 9º, n. 2, 10 e 39, n. 4); (ii) nas comissões, para a emissão de parecer prévio sobre as indicações de autoridades pelo Presidente da República ou pelo Presidente da Assembleia (art. 29-1, n. 1, 4 e 6)<sup>56</sup>; (iii) no plenário e nas comissões, quando couber a estes colegiados a indicação de autoridades (arts. 63, n. 2, 69, c/c os arts. 24 a 29): um caso especificamente mencionado no Regimento é o da indicação, pelo plenário, de seis deputados como juízes titulares e seis como suplentes da Corte de Justiça da República (art. 158, n. 2), incumbida de julgar os membros do Governo, nos crimes de responsabilidade.

---

<sup>56</sup> Conforme o art. 13 da Constituição de 1958, as indicações do Presidente da República são objeto de parecer prévio da comissão competente de cada Casa do Parlamento. Quando, somados os votos contrários à indicação nas duas comissões, representarem eles três quintos ou mais do total de votos dados nessas mesmas comissões, ficará interdita a nomeação do indicado. Já em seu art. 56, a Carta prevê competir aos Presidentes da República, da Assembleia Nacional e do Senado indicar, cada qual, três membros do Conselho Constitucional. E manda aplicar o art. 13 às indicações feitas pelos Presidentes da Assembleia Nacional e do Senado, cabendo parecer prévio apenas da comissão da Casa que cada qual presidir. Nos termos do art. 65 da Constituição, procedimento semelhante acontece relativamente às indicações para o Conselho Superior da Magistratura, cabendo ao Presidente da República e aos Presidentes das duas Casas indicar, cada um, dois membros do Conselho. A lista de indicações feitas pelo Presidente da Assembleia Nacional é muito maior, abrangendo dezenas de autoridades em conselhos e comissões independentes. Cf.: <http://presidence.assemblee-nationale.fr/le-president/nominations>. Acessado em 21 de fevereiro de 2019.

No Senado, o Regimento Interno dispõe serem secretas as reuniões ou sessões: (i) das comissões, quando essas assim o decidirem, por solicitação do Primeiro Ministro, dos seus Presidentes ou de um décimo de seus membros (art. 16, n. 11); (ii) do plenário, quando seus membros assim o decidirem, sob demanda do Primeiro Ministro ou de um décimo dos senadores (art. 32, n. 5).

Já as votações são secretas, nos termos regimentais: (i) para eleição do Presidente do Senado e dos presidentes de suas comissões (art. 3º, n. 4, art. 13, n. 2); (ii) nas comissões, para a emissão de parecer prévio sobre as indicações de autoridades pelo Presidente da República (art. 19 bis, n. 1); (iii) no plenário e nas comissões, quando couber a estes colegiados a indicação de autoridades (art. 61): um caso especificamente mencionado no Regimento é o da indicação, pelo plenário, de seis senadores como juízes titulares e seis como suplentes da Corte de Justiça da República (art. 86 bis).

#### 4. REINO UNIDO

O Parlamento britânico é formado pela Câmara dos Comuns (*House of Commons*) e pela Câmara dos Lordes (*House of Lords*). A composição desta última não resulta do voto popular. Por isso, suas regras regimentais sobre votação não serão examinadas.

Nos termos do Regimento Interno da Câmara dos Comuns (*Standing Orders – Public Business*), o plenário e as comissões podem se reunir em privado, por decisão do respectivo colegiado, a pedido de qualquer de seus membros, ocasião em que somente os parlamentares e os servidores necessários aos trabalhos poderão permanecer no recinto (*Order 163*). Em tais sessões, não é produzida qualquer transcrição dos debates, mas o registro das votações é feito.<sup>57</sup>

No tocante às votações, há previsão de que sejam secretas na eleição do Presidente da Casa (*Speaker*), quando não tenha o anterior sido reeleito para uma nova legislatura, ou, reeleito, não tenha se recandidatado à função de Presidente, ou ainda, tendo-a postulado (o que se dá como candidato único), o colegiado não o tenha reconduzido. Nesse caso, faz-se votação secreta, por cédulas, para a escolha do novo Presidente (*Orders 1A e 1B*).

---

<sup>57</sup> Cf.: <https://beta.parliament.uk/articles/vh8F2aPq>. Acessado em 21 de fevereiro de 2019. Isso não significa, no entanto, que a posição individual de cada parlamentar seja registrada, já que muitas decisões são tomadas por votação simbólica.

O Regimento prevê também a votação secreta na eleição dos Vice-Presidentes da Casa – *Chairman of Ways and Means, First and Second Deputy Chairmen of Ways and Means (Order 2A)* – bem como na eleição dos Presidentes de diversas comissões parlamentares (*Order 122B*).

## 5. ALEMANHA

O Poder Legislativo alemão é constituído por uma câmara de representantes eleitos pelo povo (*Bundestag*) e por outra constituída por delegações dos governos estaduais (*Bundesrat*). Grosso modo, essas Casas desempenham papéis equivalentes aos da Câmara de Deputados e do Senado dos países organizados como federação. Entretanto, como mencionado, os membros do *Bundesrat* não são eleitos para essa função diretamente pelo povo. Por isso, não serão examinadas suas normas regimentais relativas a votações.

A Lei Fundamental de 1949 estabelece que as sessões do *Bundestag* serão públicas, podendo tornar-se secretas, por decisão de dois terços dos deputados, a requerimento do Governo ou de um décimo da composição da Casa (art. 42, n. 1, da Lei Fundamental e § 19 da *Geschäftsordnung des Deutschen Bundestag*, o Regimento Interno da Casa). Também autoriza excluir a presença do público das reuniões das comissões parlamentares de inquérito (art. 44, n. 1). O Regimento Interno determina que as reuniões das comissões, em princípio, não sejam abertas ao público, podendo os colegiados excepcionar a regra na discussão de cada matéria específica (§ 69, n. 1).

O Regimento prevê o voto secreto apenas nas eleições realizadas pela Casa (§ 49). Elas se dão na escolha do Presidente e dos Vice-Presidentes da Câmara (§ 2º, n. 1), do Primeiro Ministro (§ 4º, n. 1), do Comissário Parlamentar para as Forças Armadas (§ 113), e de outras autoridades cuja indicação a Constituição ou a lei atribua ao *Bundestag*, como é o caso de metade da composição do Tribunal Constitucional Federal (*Bundesverfassungsgerichtsgesetz*, § 6º, n. 1). O Presidente da Alemanha também é escolhido em votação secreta, por um colégio eleitoral do qual os deputados do *Bundestag* constituem metade dos membros, sendo a outra metade formada por representantes eleitos pelos parlamentos estaduais (*Gesetz über die Wahl des Bundespräsidenten durch die Bundesversammlung*, § 9º, n. 3).

As votações normalmente se fazem de forma simbólica. Quando há dúvida quanto ao resultado, pode-se adotar o voto de divisão (*Hammelsprung*), procedimento no qual o



plenário é esvaziado e cada deputado retorna por um de três portões, conforme o teor do seu voto (sim, não ou abstenção). Assim, a contagem precisa pode ser realizada, embora não seja feito registro do teor do voto de cada parlamentar. Esse registro ocorre nas votações nominais (*namentliche Abstimmungen*), nas quais cédulas com a identificação do parlamentar e o sentido do seu voto são depositadas em urnas. Com isso, após a apuração, tanto o resultado numérico da votação quanto a manifestação de cada deputado são publicados. Estima-se que apenas 5% das votações finais de proposições se dão de forma nominal.<sup>58</sup>

## 6. ITÁLIA

Nos termos do art. 64 da Constituição italiana, as sessões da Câmara dos Deputados, do Senado, bem como as sessões conjuntas das Casas são públicas, salvo deliberação em contrário desses colegiados. Sobre as deliberações, conforme mencionado anteriormente, a Carta prevê seja feita por voto: (i) secreto a escolha do Presidente da República, sendo o colégio eleitoral constituído pelos membros das Casas do Parlamento, mais delegados escolhidos pelos conselhos regionais italianos (art. 83); e (ii) aberto a manifestação de confiança/desconfiança de cada Casa em relação ao Governo (art. 94).

Nos termos do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, o plenário da Casa pode decidir reunir-se em sessão secreta, a pedido do Governo, de líder partidário ou de dez deputados (art. 63, n. 3).

Quanto às votações secretas, as regras regimentais hoje vigentes resultam da já comentada reforma ocorrida em 1988. O Regimento determina sejam secretas as votações concernentes a pessoas (ex.: as eleições internas). E permite sejam secretas, a requerimento de pelo menos trinta deputados (ou líderes de bancadas numericamente equivalentes), as votações que incidam sobre matérias reguladas nos seguintes artigos da Constituição: princípios e direitos de liberdade previstos nos arts. 6º, 13 a 22, 24 a 27<sup>59</sup>; direito de família, regulado nos arts. 29, 30 e 31, § 2º<sup>60</sup>; direitos da pessoa humana,

---

<sup>58</sup> SIEBERER, Ulrich *et alii*. Roll-Call Votes in the German Bundestag: A New Dataset, 1949–2013. In: *British Journal of Political Science*, Cambridge, 2018, p. 3.

<sup>59</sup> Tais artigos tratam: da tutela de minorias linguísticas, da liberdade pessoal, da inviolabilidade de domicílio, da liberdade e do sigilo das comunicações, do direito de ir e vir, dos direitos de reunião e de associação, da liberdade religiosa, da liberdade de expressão e de imprensa, da capacidade jurídica e da cidadania, dos direitos de ação e de defesa, do princípio do juiz natural, dos princípios da reserva legal penal, da irretroatividade da lei punitiva e de outras garantias penais, além de garantias contra a extradição.

<sup>60</sup> Os artigos tratam da tutela da família fundada no matrimônio, da igualdade moral e jurídica dos

previsto no art. 32, § 2º<sup>61</sup>. Nas mesmas condições, faculta a votação secreta de modificações ao regimento interno, de projetos de lei eleitoral ou de lei ordinária relativa aos órgãos constitucionais (Parlamento, Presidente da República, Governo, Corte Constitucional) e regionais, bem como de requerimentos de criação de comissões parlamentares de inquérito (art. 49, n. 1, c/c o art. 51, n. 2).

No caso de a matéria a ser votada possuir natureza híbrida, somente a parte referente aos temas anteriormente mencionados pode ser votada secretamente, cabendo ao Presidente da Casa dirimir controvérsias a esse respeito (art. 49, n. 1-quinquies e 1-sexies). E, tratando-se de matéria que admite a votação secreta, o requerimento nesse sentido prevalece sobre outro de votação nominal também apresentado (art. 51, n. 3).

No âmbito das comissões da Câmara, apenas as votações referentes a pessoas se dão por escrutínio secreto (art. 49, n. 1-ter).

No Senado, o Regimento Interno prevê que o plenário pode decidir reunir-se em sessão secreta, mediante provocação do Governo ou de um décimo da composição da Casa (art. 57). Já a forma como regula as votações secretas é semelhante à da Câmara dos Deputados, fruto do mesmo processo que resultou na reforma dos regimentos internos, em 1988.

Todas as votações concernentes a pessoas e a eleições devem ser secretas (art. 113, n. 3). Podem ser secretas, desde que requerido por vinte senadores (ou por líderes partidários que representem esse número), a votação de proposições que incidam sobre as matérias previstas nos arts. 13 a 22, 24 a 27, 29 a 31 e 32, § 2º, da Constituição, bem como daquelas que alterem o regimento interno da Casa (art. 113, n. 2 e 4)<sup>62</sup>.

Havendo, numa mesma proposição, matérias que admitem e não admitem votação secreta, somente as primeiras poderão se submeter ao escrutínio secreto, cabendo ao Presidente do Senado dirimir dúvidas a esse respeito (art. 113, n. 4-bis e 5). Contudo,

---

cônjuges, dos direitos e deveres dos genitores de manter, instruir e educar os filhos, da tutela dos filhos nascidos fora do casamento, da proteção à maternidade, à infância e à juventude.

<sup>61</sup> O dispositivo trata da reserva legal para tratamentos compulsórios de saúde, devendo a lei observar os limites impostos pelo respeito à dignidade da pessoa humana.

<sup>62</sup> As remissões a dispositivos constitucionais são as mesmas feitas no Regimento da Câmara, exceto pela ausência de alusão ao art. 6º (minorias linguísticas), bem assim pela remissão à integralidade do art. 31 da Constituição, permitindo a votação secreta, no Senado, também de matérias referentes à assistência econômica estatal às famílias. Diferentemente do Regimento da Câmara, o do Senado não faculta a votação secreta de projetos de lei eleitoral ou de lei ordinária relativa aos órgãos constitucionais e regionais, ou de requerimentos de criação de comissões parlamentares de inquérito.

sendo apresentado requerimento de votação secreta do texto final de projeto de lei que trate prevalentemente de matéria que admite tal modo de votação, ele será aplicado em relação a todo o texto, cabendo ao Presidente da Casa decidir se há tal prevalência (art. 113, n. 7).

A escolha, nos dois Regimentos, das matérias em relação às quais se admite a votação secreta é interpretada, em parte, como uma decisão do legislador no sentido de dar primazia à liberdade de consciência do parlamentar em temas sensíveis, envolvendo direitos e liberdades fundamentais, questões morais relativas à família e à saúde, que deveriam, sob essa perspectiva, escapar à rígida disciplina partidária.<sup>63</sup>

A eleição de um critério material para identificar as votações que podem ser secretas já proporcionou várias discussões quanto à aplicação da regra regimental a certos projetos. Recentemente, durante a tramitação da proposta de reforma constitucional do Governo Renzi (2014), resolvendo questão acerca da viabilidade de voto secreto, o Presidente do Senado entendeu que dispositivo remodelador da repartição de competências entre as Casas legislativas com respeito à legislação sobre determinados direitos fundamentais tratava desses mesmos direitos, permitindo que a votação do assunto fosse secreta. A decisão foi objeto de crítica doutrinária, por se entender que apenas disposições versando sobre os direitos em si permitiriam a aplicação da norma regimental autorizadora da votação secreta.<sup>64</sup>

Ao aludir aos dispositivos constitucionais, os Regimentos da Câmara e do Senado utilizavam expressões distintas. O da Câmara mencionava e ainda menciona votações que “afetem”, “tenham impacto sobre” (*incidono*) os princípios e direitos tratados naqueles artigos da Constituição. Já o do Senado usava as seguintes expressões: deliberações “relativas” (*relative*) às normas sobre minorias linguísticas (art. 6º da Constituição) e as que “tenham relação” (*attengono*) com os citados dispositivos constitucionais. A redação mais aberta da norma regimental do Senado deu ensejo a uma interpretação mais elástica quanto à aplicabilidade das votações secretas. Por isso mesmo, em 2018, foi promovida modificação na norma do art. 113 do Regimento, que eliminou a referência ao art. 6º da Constituição (o qual também havia sido invocado para ampliar os casos de votação secreta

---

<sup>63</sup> Cf.: MONTE, Francesca Biondi dal. *Op. cit.*, p. 8.

<sup>64</sup> Cf.: BIONDI, Francesca. Il voto segreto sulle riforme costituzionali al Senato: una questione “antica”. In: *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2014, n. 10. Disponível em <http://bpr.camera.it/bpr/allegati/show/CDBPR17-248>. Acessado em 21 de fevereiro de 2019.

na apreciação da proposta de reforma constitucional de 2014), bem como para substituir a expressão “tenham relação” por “tenham impacto sobre”.

Também a previsão do segredo nas votações concernentes a pessoas, constante dos dois regimentos, acende controvérsias. Na Câmara, em processo de verificação de poderes, entendeu-se em 2007 que a votação sobre a legitimidade do mandato de um deputado não era referente a pessoa, no sentido pretendido pela norma regimental, mas sobre a existência de uma situação jurídica e a regularidade da composição da Casa, afastando a possibilidade de voto secreto. Já o Senado adotava posição oposta sobre o assunto. Em 2013, contudo, diante de um caso que monopolizou as atenções da opinião pública, o Senado mudou seu entendimento e aderiu à exegese da Câmara. Recusou-se, por voto aberto, a confirmar o mandato de senador do ex-Primeiro Ministro Silvio Berlusconi, cuja eleição havia sido contestada em face de condenação criminal que, ocorrida após as eleições, lhe retirara as condições de candidatura.<sup>65</sup>

## 7. ESTADOS UNIDOS

Como já referido na Seção I deste Estudo, a Constituição norte-americana permite que as Casas do Congresso realizem sessões secretas. (Artigo I, Seção 5). Tais sessões são, contudo, bastante raras.

O Regimento Interno da Câmara dos Deputados (*Rules of the House of Representatives*) prevê a realização de sessões secretas para a leitura de comunicações confidenciais e o debate sobre elas (*Rule XVII, n. 9*).

Nas comissões, as reuniões devem ser abertas ao público, salvo quando o colegiado, por voto nominal de seus membros, decidir em contrário, por entender que a publicidade de determinada matéria trará risco à segurança nacional, comprometerá informações policiais sensíveis, poderá resultar em difamação, humilhação ou incriminação de qualquer pessoa ou em violação da lei ou do regimento da Casa (*Rule XI, g, n. 1*).

---

<sup>65</sup> Trata-se da *incandadibilità soppravenuta*, uma espécie de inelegibilidade. Sobre o tema, cf.: CHIMENTI, Carlo. Voto secreto e voto palese. In: *Nomos: le attualità nel diritto*, n. 1, 2016. Disponível em <http://www.nomos-leattualitaneldiritto.it/nomos/carlo-chimenti-voto-segreto-e-voto-palese/>. CURRERI, Salvatore. Il voto secreto su Berlusconi: un precedente grave e preoccupante. In: *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2014, n. 1. Disponível em <http://www.forumcostituzionale.it/wordpress/?p=2847>. Acessado em 21 de fevereiro de 2019. O caso da perda de mandato de Berlusconi chegou a ser levado à Corte Europeia de Direitos Humanos, mas sem decisão final, haja vista a desistência do autor do recurso, alegando que, em face sua reabilitação, eventual provimento da Corte não mais teria efeitos úteis.

Quando se tratar de audiência conduzida numa comissão, a reunião também poderá ser secreta, quando assim o decidir o colegiado, por entender que a publicidade de um testemunho, evidência ou outra matéria porá em risco a segurança nacional, comprometerá informações policiais sensíveis ou importará violação da lei ou de regra regimental (*Rule XI, g, n. 2*).

A revelação não autorizada de informações de inteligência por deputado pode levar à perda do mandato (*Rule X, g, n. 4*).

No Senado, o Regimento Interno (*Standing Rules of the Senate*) prevê que qualquer senador pode apresentar moção no sentido de tornar secreta uma sessão plenária. A discussão da proposta deve ser feita a portas fechadas e, sendo ela aprovada, aplicar-se-ão as regras de confidencialidade a todas as informações apresentadas, bem como à condução de todos os debates realizados durante a sessão (*Rule XXI*).

O Regimento determina, ainda, sejam abertas ao público as reuniões das comissões, inclusive as destinadas a audiências, salvo quando aprovada pela maioria do colegiado, em votação nominal aberta, moção no sentido de tornar secreta a reunião, por se entender que o debate da matéria ou a oitiva a ser feita (*Rule XXVI, n. 5, b*):

- (i) revelarão informações que devem ser mantidas em sigilo no interesse da segurança nacional ou que versem sobre conduta confidencial no âmbito das relações exteriores;
- (ii) digam respeito exclusivamente aos funcionários da comissão, à administração e procedimentos internos;
- (iii) tenderão a incriminar alguém, a degradar ou prejudicar sua situação profissional, a expor a pessoa ao desdém público ou opróbio, ou ainda representarão uma invasão de sua privacidade claramente injustificada;
- (iv) revelarão a identidade de um informante ou policial, ou qualquer informação relativa a investigação ou processo criminal que deva ser mantida em segredo, no interesse da efetiva aplicação da lei;
- (v) revelarão segredos de informação financeira ou comercial detida especificamente por uma pessoa, desde que lei federal determine que tal informação seja mantida confidencial pelos agentes públicos ou que a informação tenha sido obtida pelo Governo em bases confidenciais diversas daquela relacionada a pedidos de concessão de benefícios governamentais e o segredo seja necessário para evitar prejuízo indevido à situação concorrencial de tal pessoa;

- (vi) poderão dar publicidade a matérias que devam ser mantidas em sigilo por força de outras leis ou regulações governamentais.

O presidente de comissão pode também determinar que uma reunião prossiga a portas fechadas, sem presença do público, caso entenda a providência necessária para manter a ordem, quando tiver havido distúrbios ou manifestações de aprovação ou desaprovação dirigidas a algum dos presentes (*Rule XXVI, n. 5, d*).

Quanto às *executive sessions*, que discutem matéria de interesse do Poder Executivo, mais precisamente as indicações para cargos e os tratados, a tradição era conferir-lhes caráter secreto. Como já referido, desde 1929, o sigilo passou a ser exceção. O Regimento ainda prevê a possibilidade de tais sessões serem secretas, por decisão da maioria da Casa (*Rule XXXI, n. 2*).

## 8. MÉXICO

O México também adota um sistema bicameral na organização de seu Poder Legislativo.

Até 2016, o Regimento Interno da Câmara de Deputados dispunha sobre sessões secretas. Os artigos correspondentes foram revogados (arts. 40 a 43). Quanto às votações, ocorrem por cédula apenas nas eleições de pessoas, ou quando o plenário assim o decidir (art. 141). Como regra, as votações de proposições legislativas se dão nominalmente (art. 139), cabendo a votação simbólica (*votación económica*) para outras deliberações (art. 140). O Presidente e demais integrantes da Mesa da Câmara são eleitos pelos seus pares, por cédula ou pelo sistema eletrônico de votação (art. 17 da Lei Orgânica do Congresso Geral dos Estados Unidos Mexicanos).

O Regimento Interno do Senado mexicano dispõe sejam secretas as sessões nas quais se discutam assuntos que a lei qualifique como reservados (art. 52, n. 3). Sem prejuízo da previsão genérica, a norma regimental determina que se apresentem em sessão secreta: (i) as acusações contra agentes públicos pela prática de crime de responsabilidade sujeito a julgamento no Senado (a relação, que inclui membros e servidores do alto escalão dos três Poderes, encontra-se no Título Quarto da Constituição Mexicana)<sup>66</sup>; (ii) assuntos que, por sua gravidade ou transcendência, sejam levados ao plenário pela

---

<sup>66</sup> Nos julgamentos realizados pelo Senado, também são secretas as reuniões da comissão processante (*Sección de enjuiciamiento*), constituída por quatro senadores (art. 254, n. 3, do Regimento Interno).

Mesa, conjuntamente com as lideranças partidárias, em matéria de faltas disciplinares de senadores; *(iii)* assuntos que, reservados por força de lei, sejam levados ao Senado pelo Poder Executivo ou Judiciário da União, pela Câmara dos Deputados, pelos Governadores, pelo Chefe de Governo da Cidade do México, ou pelas assembleias legislativas dos entes federados; *(iv)* outras matérias que, a juízo da Mesa, devam ter caráter reservado, conforme as normas legais aplicáveis (art. 54).

Como na Câmara dos Deputados, as votações no Senado podem ser nominais, simbólicas e por cédula (art. 97). E, de forma semelhante, as votações por cédula se dão nas eleições (art. 97, III), ao passo que as nominais se verificam na apreciação de projetos de lei ou decreto (art. 99, n. 1). Pode-se dar votação nominal também quando: *(i)* a Mesa decidir nesse sentido; *(ii)* houver requerimento de um senador, apoiado por outro cinco; *(iii)* houver dúvidas sobre o resultado de votação simbólica (art. 99, n. 2).

O Presidente e demais integrantes da Mesa do Senado são eleitos pelos seus pares, por cédula (art. 62 da Lei Orgânica do Congresso Geral dos Estados Unidos Mexicanos).

## **9. ARGENTINA**

O Congresso argentino é constituído pela Câmara de Deputados e pelo Senado.

O Regimento Interno da Câmara de Deputados da Argentina permite a realização de sessões secretas, por decisão da maioria da composição da Casa, a pedido do Poder Executivo ou de cinco deputados. Das sessões secretas somente podem participar, além dos deputados e seus secretários, os senadores, os ministros e secretários de Estado, e os funcionários da Casa cuja presença seja necessária à realização dos trabalhos (arts. 31 a 33).

Quanto às votações, o Regimento da Câmara estabelece sejam elas nominais para todas designações que devam ser feitas pela Casa, bem como para as votações em geral de projetos de lei. Outras votações devem ser nominais quando um décimo dos deputados presentes assim o requeira (art. 190). A votação nominal como regra foi introduzida por força de alteração regimental ocorrida em 2006. Antes disso, prevalecia a votação simbólica em matéria legislativa e, para que o teor do voto de cada parlamentar fosse registrado, deveria ser requerida votação nominal por um décimo dos deputados presentes (nas indicações, o voto era nominal).<sup>67</sup>

---

<sup>67</sup> Cf.: Diario de Sesiones, Camara de Diputados de la Nación, 11ª reunión ordinaria, 7 de junho de 2006. As intervenções na discussão da reforma regimental foram marcadas por referências à necessidade de tornar mais transparentes os trabalhos da Casa, inclusive com alusão aos incidentes ocorridos na votação da reforma trabalhista no Senado, em 2000 (vide nota de rodapé n. 17).

A despeito da previsão de voto nominal nas designações, a prática da Câmara é de delegar aos líderes partidários a escolha do Presidente da Casa, por acordo e conforme a representatividade das bancadas<sup>68</sup>.

O Regimento Interno do Senado argentino permite a realização de sessões secretas, em caráter excepcional, em qualquer das seguintes hipóteses: (i) para tratar de assunto que, a juízo do plenário, tomado por maioria de dois terços, tenha caráter secreto; (ii) por decisão fundada do Presidente da Casa; (iii) a pedido do Poder Executivo; e (iv) por petição fundada de pelo menos cinco senadores (art. 18). Podem participar das sessões secretas, além dos senadores e funcionários cuja presença seja necessária aos trabalhos, os ministros do Poder Executivo e, quando a matéria discutida for de caráter legislativo, também os deputados (art. 24).

Quanto às votações de projetos de lei, o Regimento do Senado dispõe seja feita nominalmente ou por meio eletrônico, de modo a registrar como votou cada senador. Esse procedimento só pode ser afastado, por decisão da maioria dos senadores presentes à sessão, quando existir parecer unânime de comissão sobre a matéria ou não houver divergências. Já os projetos de decreto, resolução, comunicação ou declaração devem, em princípio, ser objeto de votação simbólica, podendo ser votados nominalmente ou por meio eletrônico apenas quando assim o decidir a maioria dos senadores presentes (art. 205). As eleições sempre se dão por votação nominal (art. 206). A redação hoje vigente resulta da reforma regimental havida em 2003. Antes disso, a votação nas eleições era nominal, mas se fazia de modo simbólico nas matérias legislativas, salvo se a maioria da composição do Senado optasse pela outra modalidade.

Conforme determinado pela Constituição, cabe ao Vice-Presidente da República presidir o Senado argentino (art. 57). A Casa elege um presidente provisório, que dirige as sessões nas ausências do Vice-Presidente da República, além de três vice-presidentes, que completam a Mesa diretora (art. 2º).

---

<sup>68</sup> SAETTONE, Federico Máximo. La elección del presidente y los vicepresidentes de la Cámara de Diputados en Argentina (1983-2014). Un estudio de caso. In: *Revista de la Sociedad Argentina de Análisis Político*, vol. 9, n. 2, novembro 2015, p. 348.



### **III. VOTO PARLAMENTAR SECRETO NO BRASIL: HISTÓRIA E DESENVOLVIMENTOS RECENTES**

#### **1. CONSTITUIÇÃO DE 1824**

A primeira Constituição brasileira, de 1824, dispôs que as sessões da Câmara de Deputados e do Senado do Império deveriam ser públicas, salvo nos casos em que o bem do Estado exigisse que fossem secretas (art. 24). Não regulou o caráter das votações, se ostensivas ou secretas.

O Regimento Interno da Câmara de Deputados, de 1831, previa a possibilidade de realização de sessões secretas, a requerimento de cinco deputados ou do governo (arts. 99 a 110). O voto secreto era reservado apenas às eleições (art. 162). A Casa entendia, contudo, que também se submetiam ao voto secreto as deliberações sobre “negócios particulares”, que poderiam incluir, por exemplo, projetos concedendo privilégios a indivíduos. Esse entendimento foi positivado no Regimento Interno de 1870 (arts. 178 e 184).

Similarmente, o Regimento do Senado, de 1831, previa tanto sessões secretas, convocadas a requerimento de oito senadores e cabendo ao plenário decidir definitivamente a respeito (art. 47 a 49), quanto votações secretas, estas últimas adotadas apenas nas eleições de pessoas (art. 102).

#### **2. CONSTITUIÇÃO DE 1891**

A primeira Constituição republicana, de 1891, também fixou como regra a publicidade das sessões da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, salvo decisão em sentido contrário, tomada por maioria de votos (art. 18). Como a Carta anterior, silenciou sobre o caráter ostensivo ou sigiloso das votações, salvo no caso de apreciação de vetos presidenciais, quando a votação deveria ser nominal (art. 37, § 3º).

O Regimento Interno do Senado de 1892 previa sessões secretas, por proposta do Presidente da Casa ou de oito senadores, sujeita a aprovação do plenário (arts. 75 e 77). Quando se tratasse da apreciação plenária dos pareceres das comissões sobre a indicação de autoridades pelo Poder Executivo, a sessão seria necessariamente secreta (art. 163).

Quanto às votações, o Regimento do Senado adotou os seguintes critérios: o método simbólico era a regra, devendo proceder-se à votação nominal apenas na apreciação de vetos presidenciais, ou se podendo adotá-la por decisão do plenário, a

pedido de senador. Já a votação secreta ocorria nas eleições e nos negócios de interesse particular, como pensões, remissões de dívidas, licenças a funcionários públicos, reformas, aposentadorias, jubilações (art. 168). Como a Constituição de 1891 atribuiu ao Vice-Presidente da República a função de presidir o Senado (art. 32), o escrutínio secreto tinha lugar nas eleições dos outros integrantes da Mesa, bem como na escolha dos membros das comissões permanentes (arts. 10 e 51 do Regimento Interno).

À semelhança do Regimento do Senado, o da Câmara dos Deputados, aprovado em 1893, previa a possibilidade se realizarem sessões secretas, por decisão de seu plenário, a pedido de deputado, apoiado por outros cinco membros da Casa (art. 90). As regras sobre votações eram similares às do Senado. Salvo no caso de apreciação de vetos, o método de votação ordinário era o simbólico, dependendo o voto nominal de solicitação de deputado acolhida pelo plenário (arts. 154 e 157). Já o escrutínio secreto se destinava às eleições (ex.: integrantes da Mesa, dos membros das comissões e de seus presidentes, conforme os arts. 46 a 48, e 52) e às decisões sobre negócios de interesse particular (art. 154).

### **3. CONSTITUIÇÃO DE 1934**

A Constituição de 1934 determinou que as sessões da Câmara dos Deputados fossem públicas, salvo se a Casa resolvesse o contrário (art. 27). Inaugurou a regulação constitucional de hipóteses de voto secreto, determinando que ele ocorresse nas eleições e nas deliberações sobre vetos e contas do Presidente da República (art. 38). Também deveria se dar por voto secreto a aprovação, pelo Senado Federal, das indicações de magistrados, dos ministros do Tribunal de Contas, do Procurador-Geral da República e dos chefes de missões diplomáticas (art. 90, *a*).

A Constituição previu votações secretas também no Poder Judiciário. Incumbiu ao Supremo Tribunal Federal (que passou a denominar-se Corte Suprema) indicar, por escrutínio secreto e para o provimento dos cargos de juiz federal, listas de cinco cidadãos, das quais o Presidente da República selecionaria quem seria nomeado (art. 80, parágrafo único). Nos procedimentos de promoção por antiguidade ou merecimento, no âmbito da magistratura, era igualmente previsto o escrutínio secreto nos Tribunais (art. 104, §§ 2º e 3º).

O Regimento Interno da Câmara dos Deputados de 1934 previu que as sessões plenárias seriam, em princípio, públicas (art. 94), exceto para deliberação da Casa sobre excessos praticados por qualquer deputado e passíveis de punição (art. 128, parágrafo

único). Poderiam ser secretas a pedido de qualquer deputado, aprovado pelo colégio de presidentes das comissões permanentes e depois pelo próprio plenário da Casa. Quando o pedido partisse de quarenta ou mais deputados, ou ainda de alguma comissão, a realização da sessão secreta dependeria apenas da aquiescência do plenário da Casa (arts. 106 e 107).

No âmbito das comissões, a lógica era inversa: em princípio, seriam reservadas as reuniões, podendo ser públicas quando assim o colegiado decidisse, salvo nos casos de deliberação sobre declaração de guerra ou acordo de paz, tratados ou convenções e concessão ou negação de passagem de forças estrangeiras pelo território nacional para operações militares, hipóteses em que seriam necessariamente secretas (art. 42).

O Regimento da Câmara não estabeleceu um rol de hipóteses em que as votações em plenário seriam secretas. Referiu-se, sim, à votação secreta como um dos métodos de deliberação (arts. 223, *a*, e 227). E mencionou, em dispositivos esparsos, que se dariam por escrutínio secreto as eleições do Presidente da Casa e dos demais integrantes da Mesa, bem como a escolha dos membros que faltassem para completar as comissões permanentes, após o preenchimento de vagas por indicação (arts. 5º, 9º e 36). Disso se pode concluir que os casos de votação secreta eram os mesmos fixados na própria Constituição. O método ordinário de votação era o simbólico, dependendo a votação nominal da aprovação, pelo plenário, de requerimento nesse sentido, salvo quando se tratasse de projeto de revisão constitucional (art. 226, *c/c* o art. 133, § 18).

O Regimento Interno do Senado de 1935 previu sessões secretas nas deliberações do plenário sobre indicações de autoridades (art. 70). Fora dessa hipótese, as sessões públicas constituíam a regra, mas a Casa poderia reunir-se secretamente, se assim o decidisse o plenário, por proposta do Presidente do Senado ou de três senadores (art. 95, 104 e 106). O Regimento estabeleceu, outrossim, que as reuniões das comissões seriam públicas, salvo deliberação em contrário do colegiado, sendo, de qualquer modo, secretas as reuniões em que se deliberasse sobre declaração de guerra ou acordo de paz, tratados ou convenções e concessão ou negação de passagem de forças estrangeiras pelo território nacional para operações militares (art. 79).

Quanto às votações, o Regimento fixou como regra o método simbólico, cabendo a votação nominal nos casos expressos em norma regimental ou quando o plenário assim o determinasse, por solicitação de senador. Já a votação secreta deveria se fazer nas eleições, nos casos previstos na Constituição e no Regimento, ou sempre que assim o

decidisse o plenário (art. 204). Entre os casos de votação secreta previstos regimentalmente estavam as eleições da Mesa (art. 2º), as deliberações sobre indicações de autoridades (art. 70) e a eleição de senador para integrar junta especial de investigação incumbida de enviar à Câmara dos Deputados relatório em fase preliminar à abertura de processo de crime de responsabilidade do Presidente da República (art. 80 do Regimento, c/c o art. 58 da Constituição).

Merece registro que, no tocante à apreciação de indicações, o Regimento do Senado fez referência não apenas ao art. 90, *a*, da Constituição, que aludia à votação secreta nas indicações de diversas autoridades, mas também ao art. 15, que submetia à chancela do Senado a indicação, feita pelo Presidente da República, do Prefeito do Distrito Federal. O art. 15, porém, não determinava como deveria ocorrer essa votação. Também o art. 90, *a*, da Constituição não dizia que a sessão senatorial deveria ser secreta. Assim, o fundamento para a sessão secreta nos dois casos, bem como do voto secreto na apreciação da escolha do Prefeito do Distrito Federal, era exclusivamente regimental.

#### **4. CONSTITUIÇÃO DE 1937**

A Carta autoritária de 1937 voltou a repetir a regra da publicidade das sessões do Poder Legislativo, com autorização para as Casas, por maioria de votos, realizarem sessões secretas (art. 40). Além de não se referir a votações secretas, como fizera a Constituição anterior, determinou que as apreciações dos vetos presidenciais (antes secretas) se dessem por voto nominal, e exigiu maioria qualificada de dois terços em ambas as Casas, para que a vontade do Congresso prevalecesse sobre a presidencial (art. 66, § 3º). Nada disso teve, contudo, aplicação, já que a Câmara dos Deputados e o Senado Federal foram dissolvidos por força dessa mesma Constituição (art. 178), e o Presidente da República passou a exercer as funções legislativas até a redemocratização ocorrida em 1945.

#### **5. CONSTITUIÇÃO DE 1946**

Diferentemente das Cartas anteriores, a Constituição de 1946 deixou de fazer referência genérica a sessões abertas e secretas no âmbito do Poder Legislativo. Tratou do assunto apenas no dispositivo regulador do estado de sítio, para dispor que a apreciação do ato presidencial que o decretasse deveria ocorrer em sessão secreta (art. 211).

Por outro lado, ampliou a disciplina das votações secretas no Parlamento, prevendo-as: *(i)* nas eleições (art. 43); *(ii)* nas decisões sobre a prisão em flagrante de parlamentares por crime inafiançável e sobre a formação da culpa, bem como nas autorizações para instauração de processo criminal contra congressista (art. 43, c/c o art. 45, *caput* e §§ 1º e 2º); *(iii)* na aprovação de indicações de autoridades pelo Senado Federal (art. 43, c/c o art. 63, I); *(iv)* no julgamento das contas presidenciais (art. 43, c/c o art. 66, VIII); *(v)* na apreciação de vetos presidenciais (art. 43, c/c o art. 70, § 3º); *(vi)* na apreciação do decreto de estado de sítio editado pelo Presidente da República (art. 43, c/c o art. 211); *(vii)* na decisão sobre a suspensão da imunidade parlamentar na vigência do estado de sítio (art. 43, c/c o art. 213). O Ato das Disposições Constitucionais Transitórias cometeu à própria Assembleia Constituinte a eleição, em escrutínio secreto, do Vice-Presidente da República para o primeiro período presidencial na vigência da nova Constituição (art. 1º, § 1º).

A Carta de 1946 determinou a realização de votações secretas também no Poder Judiciário, nas seguintes hipóteses: *(i)* eleição de parte dos membros do Tribunal Superior Eleitoral (art. 110, I); *(ii)* eleição de parte dos membros dos Tribunais Regionais Eleitorais (art. 112, I); *(iii)* formação de lista tríplice, pelos Tribunais de Justiça, para preenchimento das vagas nessas Cortes reservadas a advogados e membros do Ministério Público, devendo ser secreta também a sessão na qual ocorresse a votação (art. 124, V); *(iv)* no tribunal de júri (art. 141, § 28).

O primeiro Regimento Interno da Câmara dos Deputados de aprovado na vigência da Carta de 1946 (Resolução nº 10, de 1947), fixou como regra para o plenário as sessões públicas, admitindo, no entanto, a realização de sessões secretas quando assim decidisse a Casa (art. 54). Os procedimentos estabelecidos foram semelhantes aos previstos no Regimento de 1934, com a figura do colégio de presidentes das comissões permanentes. Apenas o número mínimo de deputados necessário para levar diretamente à decisão do plenário a proposta de sessão secreta foi alterado, passando a se exigir requerimento de um terço dos membros da Casa (art. 67). Também foi repetida a previsão do Regimento de 1934 de sessão obrigatoriamente secreta para se deliberar a respeito de excessos puníveis cometidos por deputado no recinto da Câmara (art. 81, parágrafo único).

Um exemplo de sessão realizada secretamente foi aquela na qual se decidiu pela cassação do mandato do Deputado Barreto Pinto, por quebra de decoro parlamentar, em 1949.<sup>69</sup>

Nas comissões, as reuniões deveriam ser públicas, salvo deliberação em contrário do colegiado. De todo modo, seriam secretas as reuniões nas quais se examinasse declaração de guerra ou acordo de paz, tratados ou convenções e concessão ou negação de passagem de forças estrangeiras pelo território nacional para operações militares (art. 32).

Quanto às formas de votação, a única mudança em relação à disciplina de 1934 que merece destaque é a previsão de que o escrutínio secreto poderia ser adotado, além dos casos constitucionalmente determinados, sempre que assim o requeresse um terço da composição da Casa (art. 119, § 11). O método simbólico continuava a ser a regra, dependendo a votação nominal de requerimento aprovado pelo plenário, salvo nos casos em que a própria norma regimental impusesse esta última modalidade, a saber: em processo de verificação de quórum e na deliberação sobre propostas de emenda constitucional (arts 119, 129, § 5º, e 130, § 7º).

Novo Regimento Interno da Câmara (Resolução nº 34, de 1949) trouxe algumas inovações em relação à disciplina de 1947, a saber: (i) previu, nas comissões, além das sessões públicas e secretas, também as reservadas, nas quais a presença da imprensa era admitida (art. 36, § 2º); (ii) aumentou para quinze o número mínimo de subscritores do requerimento para convocação de sessão secreta plenária (art. 79); (iii) determinou que seriam secretas as sessões destinadas a debater projeto de fixação das forças armadas ou modificação da respectiva lei (art. 79, § 5º), bem como, salvo deliberação em contrário do plenário, para discutir o parecer emitido por comissão especial nos processos de perda de mandato parlamentar (art. 179, § 3º).

O Regimento de 1949 também inovou em relação às votações secretas, optando por fazer referência expressa aos casos aludidos nos arts. 45, § 2º, 66, VIII, e 213 da Constituição de 1946<sup>70</sup>. Além dessas hipóteses, previu o voto secreto: (i) quando se

---

<sup>69</sup> Os principais motivos da cassação, formalizada na Resolução nº 22, de 1949 (Diário do Congresso Nacional de 28.05.1949), foram a publicação, na Revista *O Cruzeiro*, de fotos do parlamentar consideradas indecorosas, bem como artigos publicados na imprensa e considerados ofensivos do decoro. A se crer na exatidão do relato feito pelo *Correio da Manhã* de 28.05.1949, nota-se que a sessão da Câmara dos Deputados não foi tão secreta quanto se poderia esperar.

<sup>70</sup> O dispositivo deixou de mencionar os casos dos arts. 70, § 3º, e 211 da Constituição (apreciação de vetos e da decretação de estado de sítio), o que não obstava a sessão secreta, já que se tratava de imposição constitucional. Ademais, a matéria era tratada, nesses casos, em sessão conjunta do Congresso Nacional, cabendo a sua regulação ao Regimento Comum. O editado em 1951 tratava da apreciação de vetos (arts. 1º, IV, 16, 45 a 49), mas silenciava quanto ao estado de sítio.

tratasse de projeto importante, assim considerado pela Mesa, de ofício ou a requerimento de deputado ou de Comissão, com recurso ao plenário no caso de indeferimento, e que envolvesse benefícios especiais a determinada classe ou grupo; (ii) quando a Casa se pronunciasse sobre a perda de mandato de deputado, salvo deliberação contrária do plenário; ou (iii) a requerimento de um terço da composição da Câmara (art. 137, parágrafo único, II a IV, c/c o art. 181).

A introdução de hipóteses de voto secreto fora daquelas previstas no art. 43 da Constituição logo despertou resistências<sup>71</sup>. Havia quem sustentasse que, ao estabelecer casos de votação secreta, a Carta Magna estaria, *a contrario sensu*, impondo a votação aberta em todos os demais. Na doutrina, essa era a opinião de Pontes de Miranda<sup>72</sup>:

Tem-se procurado interpretar o art. 43 como se ele apenas exigisse que, nos casos apontados, o voto seja secreto, deixando-se à elaboração de regras jurídicas regimentais o estabelecerem outras espécies em que pode ser secreta a deliberação de qualquer das câmaras. [...] Tal interpretação desatende à tradição brasileira, que é a da publicidade das votações em qualquer das câmaras. Outrossim, se não existisse, no sistema jurídico constitucional do Brasil, regra jurídica, implícita, que diz: “as votações de qualquer das câmaras serão públicas”, poderiam os regimentos ou qualquer deles estatuir que todas as votações fossem secretas. Ora, o absurdo ressalta. [...] O voto secreto é excepcional. Nenhum dos corpos legislativos pode deliberar que a votação seja secreta: pode, no entanto, fazer secreta a apresentação e discussão dos projetos, em resolução *in casu*.

Na ausência de regra proibitiva expressa no Texto Constitucional, Pontes de Miranda invocava a existência de um princípio constitucional implícito determinando a votação pública no Poder Legislativo. E utilizava a redução ao absurdo para reforçar sua posição contrária ao voto secreto. Ocorre que a rejeição de uma liberdade ilimitada dos regimentos para fixar hipóteses de votação secreta não necessariamente deveria redundar na conclusão de que esta somente seria admissível nas hipóteses constitucionalmente fixadas.

---

<sup>71</sup> Curiosamente, já havia precedente, no regime de 1934, de votações secretas com lastro apenas no regimento interno, e que não despertaram a mesma polêmica. Como visto, o Regimento Interno do Senado de 1935 determinava o voto secreto na apreciação da indicação do Prefeito do Distrito Federal e permitia votações secretas por decisão *ad hoc* do plenário da Casa. O pouco tempo de aplicação da norma regimental (cerca de um ano e meio, haja vista a dissolução do Congresso Nacional pela Carta de 1937) e o clima conturbado do entreguerras, a direcionar a atenção para outras questões, talvez ajudem a explicar o fato.

<sup>72</sup> MIRANDA, Francisco Cavalcanti Pontes de. *Comentários à Constituição de 1946*. São Paulo: Max Limonad, 1953, vol. II, p. 240.

Em posição oposta a Pontes de Miranda, Carlos Maximiliano sustentava serem as Casas legislativas livres para eleger outras hipóteses de discussão e votação secretas além daquelas fixadas no Texto Constitucional<sup>73</sup>:

A publicidade é um direito, quiçá uma prerrogativa; não um dever do Congresso, único juiz da conveniência ou oportunidade de divulgar o que se diz e faz durante as sessões. Estas se tornam secretas pelo voto da maioria da câmara respectiva.

Sobre certos assuntos, o próprio texto supremo proíbe que se delibere às claras [...]

Também o Regimento Interno pode estabelecer novos casos de discussão e votação secretas; assim se pensou e praticou durante a vigência do estatuto de 1891, que, no artigo 18, declarava serem públicas as sessões; com abundância maior de razão, do mesmo modo se há de concluir quando o texto supremo não contém igual preceito: limita-se a impor, em certos casos, que se evite a publicidade.

A questão jurídica sobre a exegese do art. 43 da Constituição foi levada à apreciação da Comissão de Constituição e Justiça da Câmara dos Deputados em 1951. O líder do Governo, Deputado Gustavo Capanema, solicitou pronunciamento da comissão sobre a constitucionalidade dos incisos II e IV do parágrafo único do art. 137 do Regimento Interno (Indicação nº 14, de 1951), que previam o voto secreto: na apreciação de projetos considerados importantes e que envolvessem benefícios especiais a determinada classe ou grupo (inciso II); e quando assim o requeresse um terço dos deputados (inciso IV). Quanto ao inciso III, que tratava do voto secreto nas decisões sobre perda de mandato, o autor da Indicação defendeu sua legitimidade, por analogia com as hipóteses constitucionais de votação secreta na suspensão de imunidades no estado de sítio e na manutenção da prisão em flagrante e formação da culpa nos crimes inafiançáveis praticados por parlamentar. Na justificação, o Deputado Capanema atentou para o fato de que, *no processo parlamentar, o voto público constitui o procedimento usual, sendo de natureza excepcional os casos de voto secreto*, devendo, por isso, ser interpretadas de forma estrita.

A CCJ dividiu-se sobre a matéria. O Relator, Deputado Antônio Horácio, proferiu voto concordante com a posição do líder do governo, mas foi minoria. Por doze votos a seis, a Comissão concluiu que a Câmara poderia estabelecer outros casos de votação secreta além dos fixados constitucionalmente.

---

<sup>73</sup> MAXIMILIANO, Carlos. *Comentários à Constituição Brasileira*. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1948, vol. II, pp. 40-1.



Em seu voto, o Relator mesclou argumentos sobre a *accountability* dos representantes populares com o raciocínio *a contrario sensu*<sup>74</sup>:

Se assim preceitua a Constituição, regulando, ela própria, matéria de natureza tipicamente regimental, é que não quis deixar à lei interna das Casas legislativas a faculdade de ampliar as hipóteses de pronunciamento sigiloso, além daquelas taxativamente referidas no texto constitucional: *a contrario sensu*, por outro lado, deixou ela implícito que as demais deliberações, quaisquer que sejam, serão tomadas, sempre a descoberto em voto público. Isso porque, nos sistemas representativos de governo a publicidade é da sua essência, como consequência imperativa e lógica dos regimes democráticos, como é o nosso, onde todo poder emana do povo, e em seu nome será exercido [...].

Como poderia o eleitor saber se o candidato, a quem deu o seu sufrágio, está cumprindo o programa do partido, a que se vinculou?

Como a opinião pública, a imprensa e as agremiações partidárias, a nação, enfim, se inteiraria da conduta dos seus representantes, no Congresso Nacional, senão através da palavra e do voto que eles devem pronunciar às claras?

A votação pública constitui a regra geral, o processo costumeiro, nos parlamentos livres [...].

De resto, a tradição legislativa brasileira, tanto no Império, como na República, se afinou sempre nesse sentido, que traduz uma constante do liberalismo nacional, cujas raízes se lançam nas camadas profundas da história pátria. Nenhuma das nossas grandes leis, em qualquer época, deixou de ser votada *coram populo*. [...]

Na prática, nunca deixaram de prevalecer as votações abertas, simbólicas ou nominais: o próprio escrutínio por meio de cédulas, usado nas eleições da Mesa e das comissões técnicas se impôs mais pela comodidade do que pelo sigilo, pois como ainda hoje, se apresenta como o método mais fácil de apurar o resultado dos pleitos.

E prosseguiu analisando especificamente o tratamento do tema na Constituição de 1946, sustentando que ela:

[R]esolveu estatuir, desde logo, retirando da alçada do regimento, os casos de votação secreta, nos dois ramos do Poder Legislativo.

Assim agiu, visando dar realce às características públicas do regime: traçou, portanto, *ab initio*, uma linha divisória entre os casos de pronunciamento a descoberto, que espraiam a regra geral, e as hipóteses

---

<sup>74</sup> Diário do Congresso Nacional de 27.11.1951, pp. 11858-9.

de votação sigilosa, que sintetizam a exceção nas deliberações do Congresso Nacional. [...]

Observe-se, e cumpre atentar para o fato, que tais questões são todas mais de índole judicante do que propriamente legislativas: quer dizer, as câmaras, nessas conjunturas, são chamadas, antes, a pronunciar um julgamento do que a votar uma lei. [...]

Subverteria, indubitavelmente, o cânone da publicidade, nas instituições democráticas, a iterativa possibilidade de votação fechada das leis, toda vez que um número de legisladores, maioria ou minoria, pouco importa, pudesse impor tal mecanismo invocando prerrogativa do regimento.

Coerente com a sua linha de raciocínio, o Relator conclui que também a perda de mandato não poderia ser decidida por voto secreto, sob pena de violar a regra de que as exceções se interpretam estritamente.

Prevaleceu, no entanto, a posição oposta, materializada no voto do Deputado Oswaldo Trigueiro. Os argumentos então lançados demonstram que a discussão teórica a respeito do voto secreto parlamentar concentrava-se nos mesmos pontos que motivavam embates sobre o assunto há mais de um século. Assim, o voto vencedor, ao mencionar as virtudes do voto secreto na eleição de representantes populares, ressaltou<sup>75</sup>:

Justifica-se a extensão do princípio ao campo do direito parlamentar, pela mesma conveniência de assegurar-se que os representantes do povo votem livre e conscientemente, resguardados de pressão política ou coação psicológica que possam, eventualmente, desvirtuar o pronunciamento do poder legislativo.

Citando doutrina francesa sobre o assunto, advertiu que a votação pública se amolda mais à lógica do mandato imperativo, mas asseriu que a questão deveria ser enfrentada à luz do Direito Constitucional positivo brasileiro, pouco valendo para o seu deslinde argumentos puramente doutrinários ou no sentido de que outras nações civilizadas adotavam, em seus parlamentos, o voto aberto. Observou que a tradição constitucional brasileira acolheu o princípio de que as Casas legislativas poderiam realizar sessões secretas, nisso importando o *reconhecimento implícito da legitimidade da votação secreta*. Também os regimentos das Casas sempre admitiram o voto secreto,

---

<sup>75</sup> Diário do Congresso Nacional de 27.11.1951, pp. 11857-8.

numa tradição já secular e sem impugnações fundadas em princípios de Direito Público. Ao tratar especificamente do art. 43 da Carta Magna, assinalou:

Deste preceito a primeira ilação que decorre é a de que a Constituição de 1946 foi além das anteriores, consagrando expressamente o voto parlamentar secreto e tornando-o compulsório nos casos que o art. 43 especifica.

Teria a Constituição, por essa forma, proibido a votação secreta em outras hipóteses que as casas do Congresso quisessem fixar dentro da competência, que lhe é conferida, de regular o processo legislativo? Não é de admitir-se resposta afirmativa, pois o que o art. 43 estabelece é a obrigatoriedade, para determinados casos, de um sistema de votação que sempre fora regimentalmente facultativo.

É curial que a competência do poder legislativo para organizar os seus serviços e regular os métodos de votação somente pode sofrer restrições constitucionais por direito expresso. Se a Constituição quisesse impor limitação dessa natureza, evidentemente teria recorrido à linguagem proibitiva tantas vezes usada em seu texto. Assim, ou teria fixado a regra do voto público, para ela abrindo determinadas exceções, ou teria dito que somente nos casos que incluiu no art. 43 o voto seria secreto. [...]

Os anais da Constituinte de 1946 não registram que ali se tenha, por qualquer forma, manifestado aquela intenção. Promulgada a nova Constituição, ninguém descobriu a pretendida inovação proibitiva. Ao contrário, os novos Regimentos do Senado e da Câmara continuaram a disciplinar a votação secreta, admitindo outros casos além dos previstos no art. 43, sem qualquer objeção de legitimidade desse procedimento. [...]

O parecer do Senhor Antônio Horácio, é, sem favor, uma brilhante crítica doutrinária ao sistema de votação parlamentar secreta. Porém, do ponto de vista da interpretação constitucional, limita-se ele a um único argumento: o de que, se a Constituição determinou que, em certos casos, o voto é secreto, *a contrario sensu* deixou implícito que as votações serão tomadas em voto público.

Arrima-se o parecer a um argumento que Carlos Maximiliano considera “mal visto hoje pela doutrina e pouco usado pela jurisprudência”. Com efeito, recomenda o eminente constitucionalista que esse argumento seja usado com a maior cautela e somente em concomitância com outras regras de hermenêutica [...].

Embora não tenha sido possível recuperar os bastidores políticos do debate jurídico travado na CCJ em 1951, determinados sinais são bastante indicativos de algumas questões de fundo na controvérsia sobre o voto secreto parlamentar: as relações entre os Poderes Executivo e Legislativo e o controle, pretendido por aquele, do sentido

do voto dado pelos membros deste. A norma regimental abria amplo espaço para a votação secreta de projetos de lei, seja daqueles que envolvessem benefícios especiais a determinada classe ou grupo (comumente com reflexos financeiros para o Estado), seja em qualquer outra hipótese, quando alcançado número mínimo de requerentes de um terço da Casa. Ademais, a iniciativa de provocar a oitiva da CCJ partiu do líder do governo na Câmara. O autor do voto vencido compunha a base governista, pelo PSD, ao passo que o autor do voto vencedor era membro destacado da UDN, principal partido de oposição.<sup>76</sup>

Os embates sobre as duas hipóteses de votação secreta contestadas não arrefeceram. Em 1953, foi aprovada a Resolução nº 295<sup>77</sup>, que: (i) acrescentou ao Regimento Interno, como hipótese de votação secreta obrigatória, o juízo de procedência sobre acusação da prática de crime comum ou de responsabilidade pelo Presidente da República (art. 129, § 2º); (ii) eliminou a previsão de votação secreta quando se tratasse de projeto importante, assim considerado pela Mesa, de ofício ou a requerimento de deputado ou de Comissão, com recurso ao plenário no caso de indeferimento, e que envolvesse benefícios especiais a determinada classe ou grupo; por outro lado, (iii) manteve a possibilidade de se realizar votação secreta, a requerimento, cuja formulação passou a ser de líder partidário ou de pelo menos vinte e cinco deputados, ouvida a Comissão de Constituição e Justiça antes de sua apreciação pelo plenário (art. 129, § 4º). Por fim, enumerou casos em que seria vedada a votação secreta: (i) nas questões de ordem; (ii) nos projetos de lei orçamentária e demais de lei periódica; (iii) nas declarações de inconstitucionalidade, quando sujeitas a discussão prévia; e (iv) em diversas matérias previstas na Constituição (art. 129, § 3º)<sup>78</sup>. Este último

---

<sup>76</sup> Foi também nomeado Procurador-Geral da República na sequência do Golpe Militar de 1964 e, em 1965, ministro do STF.

<sup>77</sup> Por força da supressão de artigos promovida por resoluções anteriores, o dispositivo que cuidava das votações secretas, originalmente o art. 137, passou a ser o art. 129 do Regimento.

<sup>78</sup> O dispositivo regimental proibiu a votação secreta de proposições que visassem à alteração das normas codificadas da legislação a que se referia o inciso XV, alínea *a*, ou dispusessem sobre leis tributárias em geral, concessão de favores, privilégios, ou isenções, e qualquer das matérias compreendidas nos incisos I, II, V, VI, XII, XIV e alíneas *i*, *k*, *l*, *m*, *n* e *o* do inciso XV, tudo do art. 5º da Constituição de 1946. Os preceitos referenciados tratavam da legislação de direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, aeronáutico e do trabalho, da competência da União para manter relações com Estados estrangeiros e celebrar tratados e convenções, declarar a guerra e celebrar a paz, permitir que forças estrangeiras transitassem pelo território nacional, autorizar a produção e fiscalizar o comércio de material bélico, explorar diversos serviços públicos (telégrafos, radiocomunicação, radiodifusão, telefonia, navegação aérea, vias férreas), conceder anistia, e legislar sobre regime de portos e navegação de cabotagem, tráfego interestadual, comércio interestadual e exterior, instituições de crédito, câmbio e transferência de valores para o exterior, riquezas do solo, mineração, metalurgia, águas, energia elétrica, floresta, caça e pesca, sistema monetário e de medidas, títulos e garantia de metais, naturalização, entrada, extradição e expulsão de estrangeiros, emigração e imigração.

dispositivo restringiu sobremaneira a possibilidade de realizar votações secretas na Câmara dos Deputados.

A modificação promovida pela Resolução nº 295, de 1953, originou-se de projeto de resolução do Deputado Arruda Câmara, apresentado ainda em 1951, no qual criticava a possibilidade, aberta pelo Regimento, de votação secreta de projetos de lei. Os argumentos utilizados pelo autor na justificação do projeto repetiam a posição básica dos defensores do voto aberto nos Parlamentos desde o séc. XIX<sup>79</sup>:

A votação sigilosa de leis propriamente ditas se nos afigura inconveniente e não se ajusta ao regime representativo pluripartidário. Os mandatários do povo exercem as funções legislativas em nome do povo que os elegeu e a quem devam dar contas. Não é crível que deputados brasileiros mudem de voto pelo fato de ser secreto o escrutínio. Além de controvertida em sua constitucionalidade, a votação secreta, nesta matéria, foge ao critério de responsabilidade e publicidade, em que os eleitores devem conhecer e julgar a atuação de seus representantes. Os deputados assumem compromissos públicos com o eleitorado, através de programas partidários, plataformas e comícios, não parecendo admissível que se desincumbam desses compromissos, dentro da cabine secreta. Por outro lado, as leis, sobretudo as mais importantes, como as que alteram os Códigos, interessam a todo o povo. [...]. Ademais, nunca houve exemplo de lei propriamente dita, votada secretamente. Nada aconselha alterar uma tradição democrática de responsabilidade mais que secular.

Do avulso da matéria também constava manifestação do Deputado Afonso Arinos, atentando para o aspecto do voto ostensivo diretamente vinculado ao controle das posições dos parlamentares pelas lideranças partidárias<sup>80</sup>:

Entendo que, nesta fase que os partidos nacionais estão atravessando, de elaboração, de consolidação, de cristalização, nós, representantes do povo, através das agremiações partidárias, devemos porfiar por que não se introduza no sistema do trabalho parlamentar qualquer porta aberta aos tão temíveis e tão frequentes impulsos no sentido de desagregação dos partidos. Sou pela supressão das votações secretas, como homem de partido, como estudioso dos problemas partidários, como convicto de que a democracia no Brasil funcionará a contento no dia em que os partidos a contento funcionarem [...].

---

<sup>79</sup> Diário da Câmara dos Deputados de 28.01.1953, p. 356.

<sup>80</sup> Idem, p. 346.

Na versão original, a proposição vedava a votação secreta de qualquer projeto de lei, diferentemente do que previu o texto enfim aprovado.

Novo Regimento Interno (Resolução nº 582, de 1955) agregou outra hipótese de reunião obrigatoriamente secreta nas comissões: aquela na qual se deliberasse sobre perda de mandato de deputado (art. 35, §§ 1º e 2º, IV). Além disso, dispôs que as informações e documentos oficiais de caráter reservado solicitadas pelas comissões fossem confiadas a seus presidentes, para posterior leitura a seus pares (art. 86, § 7º). Ainda que o Regimento não falasse, nesse ponto, de reunião secreta, outra conclusão não parece restar acerca de tal regra. Também se aumentou para trinta o número mínimo de subscritores de requerimento para convocação de sessão plenária secreta (art. 82) e se atribuiu a apreciação preliminar desse pedido, antes feita pelo colégio de presidentes das comissões, ao colégio de líderes partidários (art. 82, § 1º).

Ao rol das vedações ao escrutínio secreto foi acrescentada, pela Resolução nº 71, de 1962, a votação de moções (art. 102). O mesmo ato adicionou às hipóteses de votação necessariamente secreta a que versasse sobre assunto de interesse dos servidores da Secretaria da Câmara dos Deputados ou de proposição que alterasse vencimentos ou vantagens dos servidores públicos ou modificasse ou reestruturasse seus quadros administrativos (art. 63).

No Senado Federal, o Regimento Interno editado após a promulgação da Carta de 1946 (Resolução nº 1, de 1946) previu que as sessões da Casa seriam públicas, salvo quando regra regimental ou o plenário, por proposta do Presidente ou de três senadores, determinasse no sentido inverso (arts. 82, *caput* e § 1º, e 83). A sessão para deliberar sobre indicação de autoridade era um caso regimental (e também constitucional) de sessão secreta (art. 82, § 2º).

Nas comissões, as reuniões deveriam ser públicas, salvo deliberação em contrário do colegiado ou quando o tema tratado fosse a declaração de guerra ou acordo de paz, tratados ou convenções, concessão ou negação de passagem de forças estrangeiras pelo território nacional ou permanência nele, ou ainda na aprovação de indicações de autoridades (art. 46).

Sobre as formas de votação, o Regimento do Senado praticamente não trouxe inovações quando comparado ao de 1935. O voto simbólico era a regra (art. 171). A votação nominal ocorria apenas quando, a requerimento de senador, o plenário assim

decidisse, ou quando fosse solicitada verificação de *quorum* (arts. 171 e 172, § 2º). E a votação secreta se dava nas eleições, nas hipóteses contempladas constitucional ou regimentalmente, ou sempre que o Senado resolvesse assim proceder (art. 171). Como hipóteses de escrutínio secreto figuravam: a eleição do Vice-Presidente do Senado (art. 13); a eleição de senadores para compor as comissões, caso remanescesse vaga após as indicações (art. 31); a eleição dos presidentes e dos vice-presidentes das comissões (art. 33); a votação, nas comissões, dos pareceres sobre indicações de autoridades (art. 37, § 3º, *b*). Não havia eleição parlamentar do Presidente da Casa, pois essa função era exercida, por determinação do Texto Magno, pelo Vice-Presidente da República, eleito pelo voto popular (arts. 61 e 81).

Em 1948, novo Regimento foi aprovado (Resolução nº 3, de 1948), o qual se distinguiu do anterior, no tocante ao segredo de sessões e votações, nos seguintes pontos: *(i)* reduziu de três para um o número de subscritores do requerimento de sessão secreta submetido a plenário (art. 97); *(ii)* determinou fossem sempre secretas as sessões plenárias para se deliberar sobre declaração de guerra ou acordo de paz (art. 100).

A Resolução nº 1, de 1951, modificou o Regimento Interno para incluir nova hipótese de votação secreta, na apreciação de vetos do Prefeito do Distrito Federal a projetos da Câmara de Vereadores (arts. 162, parágrafo único, e 196 do Regimento).

Novo Regimento Interno introduziu, em 1959, outras mudanças na disciplina das sessões e votações secretas no Senado (Resolução nº 2, de 1959). Previu: *(i)* sessão secreta para deliberação plenária sobre ato passível de repressão, praticado por senador no edifício do Senado (art. 25); *(ii)* votação plenária secreta nas decisões sobre a perda de mandato (art. 33); *(iii)* a figura da reunião reservada de comissão, realizada quando assim o decidisse o colegiado (arts. 109 e 115); *(iv)* reunião secreta de comissão para ciência de documento de natureza sigilosa (art. 147, *c*); *(v)* o pedido de licença para processar senador entre as matérias cuja discussão deveria se fazer em reunião secreta de comissão (art. 117, *e*); *(vi)* sessão obrigatoriamente secreta para discutir a perda de mandato de senador (art. 194, *c*).

O Regimento de 1959 subdividiu as modalidades de votação em ostensivas e secretas, podendo as primeiras ocorrer de forma simbólica ou nominal (arts. 276 e 279, I). Ademais, estabeleceu que a votação ostensiva se daria nas proposições em geral, salvo quando a Constituição ou o Regimento determinassem o contrário ou quando o Senado

optasse pela votação secreta (art. 277). Nas comissões, fixou votação secreta na apreciação das indicações de autoridades (art. 341, e, 2).

Nas votações de plenário, em lugar de simplesmente falar de “casos previstos na Constituição e neste Regimento”, para referir-se às hipóteses de escrutínio secreto, a norma regimental as enumerou. Além das eleições internas e dos casos em que o plenário optasse por assim proceder, deveriam se dar por voto secreto as decisões sobre: (i) formação de culpa, no caso de flagrante de crime inafiançável praticado por senador; (ii) licença para processar criminalmente senador; (iii) contas presidenciais; (iv) suspensão de imunidades parlamentares durante o estado de sítio; (v) perda de mandato de senador; (vi) indicações de autoridades; (vii) vetos do Prefeito do Distrito Federal; (viii) proposições referentes a interesses de servidores públicos (art. 278)<sup>81</sup>.

Mais tarde, por força das Resoluções nº 76, de 1961, e nº 3, de 1963, o último caso citado foi ampliado, para alcançar: (i) proposições que tratassem de auxílios e isenções tributárias ou da criação de cargo público, ou ainda dispusessem sobre vencimentos, vantagens ou qualquer modalidade de interesse de classes e seus órgãos representativos, servidores públicos civis ou militares e membros dos Poderes da União, excetuados os senadores e deputados, bem como as que cuidassem da nomeação, da exoneração, da readmissão, da transferência, da readaptação e da aposentadoria de funcionários da Secretaria do Senado (art. 278, a.8).

Como se vê, também os regimentos do Senado editados sob a vigência da Carta de 1946 contemplaram hipóteses de voto secreto não previstas constitucionalmente.

Sob o regime original de 1946, cabia ao Congresso Nacional eleger o Presidente da República no caso de vacância dos cargos de Presidente e Vice-Presidente, na segunda metade do mandato (art. 79, § 2º). Tal eleição deveria ocorrer por votação secreta, seja porque as eleições realizadas pelo Poder Legislativo transcorriam dessa forma (conforme o já citado art. 43 da Carta), seja porque a Constituição remetia ao legislador ordinário a disciplina desse pleito específico, que veio a ser regulado pela Lei nº 1.395, de 1951, a qual também previu o escrutínio secreto (art. 4º). Com a instituição do regime parlamentarista, a norma foi revogada pela Lei Complementar nº 1, de 1962.

---

<sup>81</sup> Assim como o Regimento da Câmara dos Deputados, o do Senado silenciou quanto à votação secreta no exame de vetos presidenciais e do decreto de estado de sítio, constitucionalmente determinada e objeto de regulação no Regimento Comum do Congresso Nacional.



Instaurado o regime autoritário e declarada, em 2 de abril de 1964, a discutível vacância do cargo de Presidente da República, foi aprovada, às pressas, cinco dias depois, a Lei nº 4.321, de 1964, que resgatava boa parte das regras da Lei nº 1.395, de 1951, inclusive a do escrutínio secreto. Foi, contudo, afastada a sua aplicação no pleito que alçou o Marechal Castelo Branco à Presidência da República, tendo em vista a edição, no dia seguinte à publicação da Lei nº 4.321, de 1964, do Ato Institucional nº 1, de 1964, que determinou, para o mandato a findar-se em 31 de janeiro de 1966, votação nominal em sessão pública do Congresso Nacional (art. 2º).

A Emenda Constitucional nº 9, de 1964, conferiu ao Congresso Nacional, no caso de não obtenção de maioria absoluta por qualquer dos candidatos nas eleições presidenciais diretas para um novo mandato, o poder de, por maioria absoluta, declarar eleito o candidato mais votado (§ 1º introduzido no art. 81 da Constituição). Tal decisão congressual deveria se dar por escrutínio secreto, em sessão pública. Não obtida a maioria congressual, a população seria chamada a decidir, em segundo turno, entre os dois candidatos mais votados. Essas disposições tiveram vigência efêmera, suplantadas que foram pelo Ato Institucional nº 2, de 1965, o qual determinou a realização, em sessão pública do Congresso Nacional e com votação nominal dos parlamentares, de todas eleições presidenciais (art. 9º).

Esses movimentos no sentido de desvelar o voto parlamentar, num contexto de crescente fechamento do regime e de autoconcessão de poderes extraordinários ao Executivo, corrobora a tese do papel protetor da liberdade de consciência do parlamentar e da autonomia institucional do Poder Legislativo desempenhado, em certas situações, pelo voto secreto. Não é demais lembrar que os Atos Institucionais nº 1 e nº 2, de 1964, editados o primeiro pelos Comandantes do Exército, da Marinha e da Aeronáutica, e o segundo pelo Presidente da República, autorizavam esses agentes a suspender direitos políticos e a cassar mandatos legislativos, sem as limitações previstas na Constituição e sem possibilidade de revisão judicial (art. 10 e arts. 15 e 19, I, respectivamente, dos referidos Atos)<sup>82</sup>.

---

<sup>82</sup> Os constrangimentos a que se sujeita o parlamentar na eleição, com voto aberto, daquele que terá poderes de cassar o seu mandato são evidentes.

## 6. CONSTITUIÇÃO DE 1967 E EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 1, DE 1969

Em 1967, nova Constituição foi aprovada pelo Congresso Nacional. Baseada em texto proposto pelo Poder Executivo e votada de afogadilho pelo Congresso Nacional, ela não se referiu ao caráter público ou secreto das sessões das Casas legislativas. Determinou expressamente a realização de sessão pública, com voto nominal, apenas para a eleição – sempre indireta – do Presidente da República por colégio eleitoral integrado pelos membros do Congresso Nacional e delegados indicados pelas Assembleias Legislativas (art. 76, § 1º).

A Constituição também não determinou que as votações parlamentares fossem abertas. Limitou-se a prever, de forma esparsa, hipóteses em que o voto deveria ser secreto: (i) nas decisões sobre a prisão em flagrante e formação da culpa de parlamentares, pela prática de crime inafiançável, bem como nas autorizações para instauração de processo, no STF, dirigido a decretar a suspensão dos direitos políticos do parlamentar (art. 34, § 3º, c/c o art. 151)<sup>83</sup>; (ii) nas licenças para incorporação de parlamentares às Forças Armadas (art. 34, § 4º); (iii) nas decisões sobre a perda do mandato parlamentar por infringência às regras de incompatibilidade ou por quebra de decoro (art. 37, § 1º); (iii) na aprovação, pelo Senado Federal, de indicações de autoridades (art. 45, I); (iv) na apreciação de vetos presidenciais (art. 62, § 3º); (v) nas decisões sobre suspensão de imunidades parlamentares durante o estado de sítio (art. 154, parágrafo único).

A Carta de 1967 tratou igualmente de votações secretas no âmbito do Poder Judiciário: (i) nas decisões que, por interesse público, determinassem a remoção ou a disponibilidade de juízes (art. 108, § 2º); (ii) nas eleições realizadas pelos tribunais para a escolha de parte dos membros do TSE (art. 124, I); (iii) nas eleições realizadas pelos tribunais para a escolha de parte dos membros dos TREs (art. 126, I).

A Emenda Constitucional nº 1, de 1969, editada pela Junta Militar que governava o Brasil, na vigência do recesso do Congresso Nacional, decretado pelo Ato Complementar nº 38, de 1968, deu nova redação à Constituição de 1967: das previsões

---

<sup>83</sup> Dispôs o art. 151 da Carta: *Art 151. Aquele que abusar dos direitos individuais previstos nos §§ 8º, 23, 27 e 28 do artigo anterior e dos direitos políticos, para atentar contra a ordem democrática ou praticar a corrupção, incorrerá na suspensão destes últimos direitos pelo prazo de dois a dez anos, declarada pelo Supremo Tribunal Federal, mediante representação do Procurador-Geral da República, sem prejuízo da ação civil ou penal cabível, assegurada ao paciente a mais ampla, defesa. Parágrafo único. Quando se tratar de titular de mandato eletivo federal, o processo dependerá de licença da respectiva Câmara, nos termos do art. 34, § 3º.* Os mencionados parágrafos do art. 150 tratavam das liberdades de manifestação, de exercício de trabalho, ofício ou profissão, de reunião e de associação.

anteriores sobre votação secreta, manteve apenas a referente à competência do Senado Federal para aprovar a indicação de autoridades (art. 42, III).

A Emenda retirou qualquer referência à modalidade (ostensiva ou secreta) de votação, nas decisões sobre: (i) licença para incorporação de parlamentares às Forças Armadas (art. 32, § 3º); (ii) perda de mandato parlamentar por infringência às regras de incompatibilidade ou por quebra de decoro (art. 35, § 2º); (iii) suspensão de imunidades parlamentares durante o estado de sítio (art. 157, parágrafo único). Quanto à apreciação de vetos presidenciais, determinou fosse feita em votação pública (art. 59, § 3º). E, no tocante às decisões a respeito da prisão em flagrante de parlamentares, não se limitou a eliminar a previsão de voto secreto, suprimindo a própria competência da Casa legislativa para decidir sobre isso, bem como a de autorizar a instauração de processo criminal, além de reduzir o alcance da própria imunidade (art. 32, § 1º)<sup>84</sup>.

Essa última mudança guarda relação com a crise desencadeada pelo discurso, em plenário, do Deputado Márcio Moreira Alves, convocando boicote às comemorações da semana da pátria, e que foi considerado ofensivo aos militares. O Governo se movimentou no sentido de pedir licença à Câmara para processar o Deputado.

Oferecida representação pelo Procurador-Geral da República, o Supremo Tribunal Federal (STF) encaminhou os autos ao Legislativo, para que decidisse sobre a licença. Estava em jogo a inviolabilidade dos parlamentares em relação a suas opiniões e palavras

---

<sup>84</sup> Dispôs o art. 32, § 1º, da Carta, com a redação que lhe deu a Emenda Constitucional nº 1, de 1969: *Durante as sessões, e quando para elas se dirigirem ou delas regressarem, os deputados e senadores não poderão ser presos, salvo em flagrante de crime comum ou perturbação da ordem pública.* Já em sua redação original, a Constituição de 1967 estabelecia, nos §§ 1º a 3º de seu art. 34: *§ 1º Desde a expedição do diploma até a inauguração da Legislatura seguinte, os membros do Congresso Nacional não poderão ser presos, salvo flagrante de crime inafiançável, nem processados criminalmente, sem prévia licença de sua Câmara. § 2º Se no prazo de noventa dias, a contar do recebimento, a respectiva Câmara não deliberar sobre o pedido de licença, será este incluído automaticamente em Ordem do Dia e nesta permanecerá durante quinze sessões ordinárias consecutivas, tendo-se como concedida a licença se, nesse prazo, não ocorrer deliberação. § 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.* A Emenda Constitucional nº 11, de 1978, restabeleceu parcialmente o regime de imunidade anterior, permitindo a prisão apenas no caso de flagrante de crime inafiançável, cabendo à *comarca respectiva* resolver sobre a prisão e autorizar ou não a formação da culpa. Condicionou a instauração de processo criminal a prévia licença da Casa legislativa, salvo nos crimes de segurança nacional. Por fim, o regime de imunidade foi uma vez mais alterado, pela Emenda Constitucional nº 22, de 1982, que, mantendo a possibilidade de prisão de parlamentar apenas no caso de flagrante de crime inafiançável, atribuiu à Casa legislativa respectiva a decisão sobre a continuidade da prisão, sem no entanto determinar o voto secreto. Quanto à instauração de processo criminal contra parlamentar, permitiu que a Casa legislativa sustasse, a qualquer tempo, o seu andamento, pelo voto da maioria de seus membros, quando não se tratasse de crime contra a segurança nacional.

e mesmo deputados do partido governista tinham resistência a conceder uma autorização que, além de malferir a autonomia do Parlamento, ia de encontro a preceito constitucional expresso. Na Comissão de Constituição e Justiça, a liderança governista manobrou, substituindo deputados reticentes por outros mais alinhados ao Poder Executivo, o que resultou em parecer favorável à licença. No plenário, no entanto, a autorização foi negada, em 12 de dezembro de 1968, por 216 votos contra 141 (e 12 abstenções). No dia seguinte, o Governo editou o Ato Institucional nº 5, que, além de suspender garantias constitucionais, autorizou o Presidente da República a, sem as limitações previstas na Constituição, decretar intervenção federal nos Estados e Municípios, suspender direitos políticos e cassar mandatos eletivos. Autorizou-o igualmente a decretar o recesso do Congresso Nacional, o que foi feito no mesmo dia, mediante o já citado Ato Complementar nº 38, de 1968.<sup>85</sup>

Nesse episódio, vê-se uma vez mais como a previsão do voto secreto pode servir de garantia contra investidas de outros Poderes dirigidas a minar a autonomia do Poder Legislativo. Vê-se também como, em situações de debilidade das instituições democráticas, mesmo essas garantias podem sucumbir em face da lei do mais forte.

Isso remete à discussão feita quanto à utilidade do voto secreto na defesa da independência do Parlamento em face de um Poder Executivo com inclinações autoritárias. Ela seria apenas aparente se esse Poder dispuser de condições de, à primeira derrota legislativa que sofrer, eliminar a própria previsão do voto secreto. Tal constatação faz com que muitos não vejam justificativa para o voto secreto, já que, quando ele se faz necessário para preservar a autonomia do Parlamento, não há garantia de que seja mantido, e quando não há mais ameaça a essa autonomia, ele é desnecessário e sonega ao eleitorado informações importantes para o controle popular da atividade de seus representantes. O grande problema reside no estabelecimento dessa linha divisória, pois a percepção de intenções e iniciativas concentradoras de poder ou antidemocráticas

---

<sup>85</sup> Relato detalhado dessa crise pode ser encontrado em: GORDILHO, Maria Celina Monteiro. Cassação de mandato, suspensão de direitos políticos e inelegibilidade: relações entre direito e política no regime militar brasileiro (1968 – 1970). 2015. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, UnB, Brasília, p. 26. Na reunião do Conselho de Segurança Nacional convocada pelo Presidente Costa e Silva para anunciar que editaria o AI nº 5, o Vice-Presidente da República, Pedro Aleixo, sugeriu, em lugar de um ato institucional, a decretação de estado de sítio, proposta veementemente combatida pelo Chefe da Casa Civil, Rondon Pacheco, o qual fez alusão ao caso de Márcio Moreira Alves, para insistir que, mesmo no estado de sítio, a suspensão das imunidades parlamentares somente poderia se dar pelo voto secreto da Casa legislativa. O áudio da reunião encontra-se disponível em <https://soundcloud.com/user-130127178/faixa-1> (cf. fala de Rondon Pacheco a partir de 1h 27 min).

muitas vezes se faz de maneira apenas retrospectiva. Na fluência dos acontecimentos, nem sempre a opinião pública é capaz de perceber os efeitos deletérios de medidas que minam a independência do Poder Legislativo. Não raro, chega mesmo a apoiá-las<sup>86</sup>.

A Emenda Constitucional nº 1, de 1969, manteve integralmente os preceitos sobre votações secretas no Poder Judiciário (arts. 113, § 2º, 131, I, e 133, I). O mesmo fez com a regra de sessão pública e voto nominal, na eleição indireta do Presidente da República por colégio eleitoral (art. 74, § 1º).

Ainda sob o regime autoritário, foram editadas regras casuísticas para a eleição de governadores de Estado, em sessão pública e com voto nominal, por colégio eleitoral. Assim se deu nas eleições de 1970, por força do art. 189 da Constituição de 1967, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 1, de 1969, e de 1974, por força do artigo único da Emenda Constitucional nº 2, de 1972. A Emenda Constitucional nº 8, de 1977, alterou o próprio texto da Carta de 1967, para dar caráter permanente a esse tipo de eleição indireta (art. 13, § 2º), mas a regra se aplicou apenas ao pleito de 1978, tendo em vista o restabelecimento do voto direto, pela Emenda Constitucional nº 15, de 1980, nas eleições para governador.

Sob a vigência da Emenda Constitucional nº 1, de 1969, foi editada pelo Senado Federal a Resolução nº 93, de 1970, que, com diversas alterações nos seus quase cinquenta de existência, continua a ser o repositório de normas regimentais da Casa. Uma primeira diferença sua em relação ao Regimento de 1959 foi a retirada da regra que previa reunião secreta em comissão para discutir pedido de licença para processar criminalmente senador, já que não havia mais imunidade processual de parlamentares (art. 135). As outras hipóteses de reuniões secretas de comissões foram mantidas (arts. 129, 135 e 168, *c*). Outrossim, o novo Regimento contemplou, relativamente ao plenário, hipótese de sessão secreta obrigatória, para deliberar sobre a suspensão de imunidades parlamentares durante o estado de sítio (art. 221, I, *e*). Os demais casos de sessões obrigatoriamente secretas foram mantidos (declaração de guerra, acordo de paz, perda de mandato e indicação de autoridades), bem como a possibilidade de tornar as

---

<sup>86</sup> Rodrigo Motta resgata pesquisas de opinião realizadas logo após o Golpe de 1964 que indicam apoio popular tanto à deposição do Presidente João Goulart quanto à cassação de mandatos e à suspensão de direitos políticos promovidas pelo novo governo (MOTTA, Rodrigo Patto Sá. O golpe de 1964 e a ditadura nas pesquisas de opinião. In: *Revista Tempo*, Niterói, 2014, vol. 20, pp. 1-21).

sessões secretas, em decisão plenária, por proposta do Presidente da Casa ou a requerimento de senador (art. 221, I e II).

Ademais, o Regimento de 1970 repetiu a regra de que a votação de proposições em geral se daria de forma ostensiva (art. 325). Como padrão, adotava-se o método simbólico, estando o sistema nominal reservado aos casos em que fosse exigido *quorum* especial de votação, quando houvesse pedido de verificação ou ainda quando assim o decidisse o plenário (arts. 328, VI e IX, e 329).

Quanto às votações secretas, o Regimento suprimiu as seguintes hipóteses que constavam da norma regimental anterior: *(i)* no juízo sobre a formação de culpa de senador, no caso de flagrante de crime inafiançável, e na licença para processar criminalmente senador, já que tais imunidades processuais haviam sido eliminadas; *(ii)* no julgamento das contas presidenciais; *(iii)* na apreciação dos vetos do Prefeito do Distrito Federal, já que a competência para vetar matéria legislativa relativa ao Distrito Federal havia sido transferida para o Presidente da República e a apreciação desses vetos, pelo Senado, deveria se dar em votação nominal; *(iv)* nas proposições que tratassem de auxílios e isenções tributárias ou da criação de cargo público, ou ainda dispusessem sobre vencimentos, vantagens ou qualquer modalidade de interesse de classes e seus órgãos representativos, servidores públicos civis ou militares e membros dos Poderes da União, excetuados os senadores e deputados, bem como as que cuidassem da nomeação, da exoneração, da readmissão, da transferência, da readaptação e da aposentadoria de funcionários da Secretaria do Senado (arts. 326 e 417).

Foram mantidas as seguintes hipóteses de votação secreta: *(i)* na suspensão de imunidades durante o estado de sítio; *(ii)* nas decisões sobre perda de mandato parlamentar; *(iii)* nas indicações de autoridades; *(iv)* nas eleições; *(v)* quando assim o decidisse o plenário (art. 236). Nas comissões, as deliberações sobre indicações de autoridades continuaram a ser feitas por voto secreto (art. 405, *f*). Note-se que, não obstante a Emenda Constitucional nº 1, de 1969, tenha mantido, como único caso expresso de votação secreta a manifestação do Senado sobre indicações de autoridades, o Regimento Interno do Senado tratou de diversas outras, a demonstrar que, no entendimento da Casa, a Constituição não vedava a previsão regimental de hipóteses de voto secreto além das expressamente determinadas em seu texto.

Em direção semelhante, o Regimento Interno da Câmara dos Deputados aprovado em 1972 (Resolução nº 30, de 1972) manteve a maior parte das regras anteriores sobre

reuniões, sessões e votações secretas. No entanto, eliminou a previsão de reunião secreta de comissão nas deliberações sobre tratados e convenções internacionais (art. 43, § 3º). O mesmo fez relativamente à votação (que era secreta) para decidir sobre a prisão em flagrante de deputado por crime inafiançável e para autorizar a formação de culpa, bem assim para a instauração de processo criminal contra deputado (art. 184, § 1º), já que a Emenda Constitucional havia retirado essa competência do Poder Legislativo.

O Regimento de 1972 manteve todas as outras hipóteses de voto secreto que constavam da norma de 1955, com as alterações realizadas em 1962: julgamento de contas do Presidente da República, suspensão de imunidades de deputado no estado de sítio, decisão sobre perda de mandato de deputado, declaração de procedência de acusação contra o Presidente da República e os ministros de Estado, e matérias de interesse dos servidores da Secretaria da Câmara dos Deputados ou proposição que alterasse vencimentos ou vantagens dos servidores públicos ou modificasse ou reestruturasse seus quadros administrativos (art. 184, § 1º). A elas somou a de deliberações do plenário no sentido de aplicar medida suspensiva a deputado que se recusasse a submeter-se a exame médico para averiguar a condição de incapacidade civil absoluta (art. 268, § 1º). Para nenhum desses casos existia, no texto constitucional então vigente, previsão de voto secreto.

O rol de casos em que o escrutínio secreto era vedado, constante do regimento anterior (art. 146, § 3º), foi, em sua essência, mantido no novo (art. 184, § 2º).

Como o do Senado, o Regimento da Câmara manteve a votação simbólica como método ordinário, tendo lugar a votação nominal quando pedida verificação, por decisão do plenário, ou ainda nos casos determinados pelo próprio Regimento (arts. 178 e 180).

Por fim, a Resolução nº 51, de 1977, suprimiu duas hipóteses de votação secreta: a de julgamento das contas presidenciais e a de proposições de interesse dos servidores da Secretaria da Câmara dos Deputados ou que alterassem vencimentos ou vantagens dos servidores públicos ou modificassem ou reestruturassem seus quadros administrativos.

## **7. CONSTITUIÇÃO DE 1988**

O movimento de redemocratização foi caracterizado, nos trabalhos constituintes de 1987 e 1988, pela reafirmação das prerrogativas e da independência do Poder Legislativo, traduzida no resgate de hipóteses de votação secreta no Parlamento que, no

período autoritário, haviam sido eliminadas com o propósito de permitir o controle do voto parlamentar pelo Poder Executivo (como na apreciação de vetos presidenciais), ou simplesmente desconstitucionalizadas.

O Texto Constitucional de 1988, como os que o precederam, não fixou um regramento genérico e sistemático do caráter ostensivo ou secreto das sessões e votações do Poder Legislativo. Optou por identificar, em dispositivos esparsos, casos de sessões e votações secretas e abertas.

Quanto às sessões, a Carta dispôs que seriam públicas as levadas a cabo no Senado Federal, para a arguição de indicados para determinados cargos (art. 52, III)<sup>87</sup>, ao passo que seriam secretas as destinadas à arguição de indicados para a chefia de missão diplomática de caráter permanente (art. 52, IV).

No que concerne às votações, determinou fossem secretas na: *(i)* aprovação, pelo Senado Federal, da indicação de autoridades (art. 52, III e IV); *(ii)* aprovação, pelo Senado Federal, da exoneração de ofício do Procurador-Geral da República (art. 52, XI), essa uma inovação relativamente às constituições anteriores; *(iii)* decisão sobre a manutenção da prisão em flagrante de parlamentar, bem como sobre a formação da culpa (art. 53, § 3º); *(iv)* decisão sobre a perda do mandato parlamentar por infringência das regras de incompatibilidade, pela quebra de decoro ou em razão de condenação criminal transitada em julgado (art. 55, § 2º); *(v)* apreciação de vetos presidenciais (art. 66, § 4º). Por outro lado, foi prevista votação nominal na apreciação, pelo Congresso Nacional, da não-renovação de concessões ou permissões de serviços de radiodifusão (art. 223, § 2º).

No Poder Judiciário, a Constituição de 1988 estabeleceu votação secreta: *(i)* nas eleições, por tribunais, de parte dos juízes do TSE (art. 119, I); *(ii)* nas eleições, por tribunais, de parte dos juízes dos TREs (art. 120, § 1º, I). O Texto Constitucional determinou, outrossim, a publicidade de todos os julgamentos dos órgãos do Poder Judiciário, autorizando a lei, quando o interesse público exigir, a limitar a presença, em determinados atos, às próprias partes e a seus advogados, ou somente a estes (art. 93, IX). Quanto às decisões administrativas dos tribunais, limitou-se a dizer que deveriam ser motivadas, e as disciplinares tomadas pela maioria absoluta de seus membros.

---

<sup>87</sup> No texto original: magistrados, nos casos especificados na Constituição, ministros do TCU indicados pelo Presidente da República, governador de Território, Presidente e diretores do Banco Central, Procurador-Geral da República, bem como outros cargos que a lei determinasse.



Um ano após inaugurada a ordem constitucional de 1988, a Câmara dos Deputados aprovou novo Regimento Interno (Resolução nº 17, de 1989). A norma previu, como regra, que as reuniões e sessões seriam públicas (arts. 48, *caput*, e 69).

Para as comissões, além de facultar reuniões secretas por decisão de cada colegiado (art. 48, *caput*), manter a figura da reunião reservada (art. 48, § 1º) e dispor que informações e documentos de caráter reservado solicitados pelas comissões fossem confiados aos seus presidentes, para posterior leitura aos seus pares (art. 98, § 3º), o Regimento determinou que tivessem caráter secreto reuniões nas quais se discutisse: (i) declaração de guerra ou acordo de paz; (ii) passagem de forças estrangeiras pelo território nacional ou permanência nele; (iii) perda de mandato (art. 48, § 2º). Já para o plenário, impôs caráter secreto às sessões nos mesmos casos obrigatórios para as comissões, e também para a discussão: (iv) de projetos de fixação ou modificação dos efetivos das forças armadas (art. 92, parágrafo único); e (v) da aplicação de medida de suspensão do exercício do mandato a deputado que se recusasse a se submeter a exame de saúde, para averiguar a condição de incapacidade civil absoluta (art. 237, § 1º).

As sessões também poderiam ser secretas, por decisão do plenário, a requerimento de comissão, do colégio de líderes ou de ao menos um terço da composição da Casa. Nesses casos, a convocação da sessão seria automática e o plenário deveria, logo em seu início, decidir se o objeto da sessão seria tratado em sigilo. Ademais, seria possível, segundo a norma regimental, realizar-se sessão secreta sem convocação automática, a requerimento de líder partidário ou de um quinto dos deputados, submetido a votação em plenário (art. 92, I e II).

O Regimento da Câmara de 1989 previu, como método ordinário de votação, o simbólico (art. 185), tendo lugar a votação nominal quando assim o decidisse o plenário, quando houvesse pedido de verificação, ou ainda nas matérias que exigissem *quorum* especial de votação e outros casos determinados regimentalmente (art. 186).

O Regimento determinou que a votação se desse de forma secreta nas seguintes hipóteses: (i) eleições que a Casa tivesse de promover, tais como as dos membros da Mesa, dos presidentes e vice-presidentes das comissões, dos membros da Câmara na Comissão Representativa do Congresso Nacional, de dois cidadãos indicados para compor o Conselho da República (arts. 7º e 188, § 1º, III); (ii) suspensão de imunidades parlamentares durante o estado de sítio (art. 188, I); (iii) autorização para instauração de

processo, nas infrações penais comuns, ou nos crimes de responsabilidade, contra o Presidente e o Vice-Presidente da República e os ministros de Estado (art. 188, II); (iv) perda de mandato por infração às regras de incompatibilidade, por quebra de decoro ou por sofrer condenação criminal transitada em julgado (arts. 188, § 1º, II, e 240, § 1º); (v) sanção de perda temporária do exercício do mandato (art. 246, § 1º); (vi) decisão sobre a manutenção de prisão em flagrante de deputado por crime inafiançável e sobre a formação da culpa (art. 251, I, c); (vii) licença para instauração de processo criminal contra deputado (art. 251, VI). Além desses casos, facultou-se a votação secreta por decisão: (viii) do plenário, a requerimento de um décimo da composição da Casa ou de líderes que representassem esse número (art. 188, III); e (ix) no âmbito das comissões, por decisão do respectivo colegiado (art. 48, § 5º)<sup>88</sup>.

Por outro lado, o Regimento manteve o interdito à votação secreta: (i) nos recursos sobre questão de ordem; (ii) nos projetos de lei periódica; (iii) em proposições visando alterar a legislação codificada ou dispendo sobre direito tributário, concessão de favores, privilégios ou isenções, além das matérias compreendidas nos incisos I, II, IV, VI, VII, XI, XII e XVII do art. 21, e nos incisos IV, VII, X, XII e XV do art. 22 da Constituição<sup>89</sup> (art. 188, § 2º).

O Regimento Interno do Senado de 1970 também sofreu alterações para conformar-se ao novo regime<sup>90</sup>. No tocante às reuniões secretas das comissões,

---

<sup>88</sup> Os regimentos anteriores admitiam que permanecessem secretos, por decisão da comissão, os votos proferidos pelos senadores, nas reuniões secretas. Entretanto, não se tratava de votos secretos *stricto sensu*, pois eles eram conhecidos pelo corpo deliberativo e o segredo valia apenas fora da comissão. Os pareceres, votos em separado e emendas eram colocados em envelope que, lacrado, era remetido ao arquivo. Já o Regimento Interno de 1989 aludiu a *escrutínio secreto* ao tratar das reuniões secretas de comissões, permitindo, portanto, o voto secreto *stricto sensu*.

<sup>89</sup> Tratam esses dispositivos: das relações com Estados estrangeiros e participação em organizações internacionais, da declaração de guerra e celebração da paz, da permissão do trânsito de forças estrangeiras em território nacional ou sua permanência nele, da autorização e fiscalização da produção e do comércio de material bélico, da emissão de moeda, da exploração de serviços de telecomunicação, de radiodifusão e de energia elétrica, do aproveitamento energético dos cursos de água, da navegação aérea, aeroespacial e da infraestrutura aeroportuária, dos serviços de transporte ferroviário e aquaviário entre portos brasileiros e fronteiras nacionais, ou que transponham os limites de Estado, dos serviços de transporte rodoviário interestadual ou internacional de passageiros, dos portos marítimos, fluviais e lacustres, da concessão de anistia, bem como da legislação sobre as seguintes matérias: águas, energia, informática, telecomunicações, radiodifusão, crédito, câmbio, seguros e transferência de valores, regime dos portos, navegação lacustre, fluvial, marítima, aérea e aeroespacial, regime dos portos, navegação lacustre, fluvial, marítima, aérea e aeroespacial, emigração e imigração, entrada, extradição e expulsão de estrangeiros.

<sup>90</sup> Em razão de supressões e acréscimos de artigos ocorridos no período que se seguiu à promulgação da nova Carta, a numeração original dos dispositivos do Regimento não foi preservada. As remissões a artigos feitas a seguir levam em conta o quadro posterior a essa reordenação.

permaneceram as seguintes hipóteses de deliberação já contempladas: deliberação sobre declaração de guerra e celebração da paz e sobre o trânsito ou permanência temporária de forças estrangeiras em território nacional, bem como ciência de documento de natureza sigilosa (art. 116, I e II, e 144, III). Quanto às reuniões para tratar de indicações de autoridades, apenas no caso de escolha de chefe de missão diplomática de caráter permanente foram mantidas secretas (arts. 116, III, e 383, parágrafo único). Já a deliberação sobre tratados e convenções internacionais deixou de figurar entre as hipóteses de reunião secreta de comissão. Não se fez mais menção a reuniões reservadas, mas se manteve a possibilidade de realização de reuniões secretas por decisão da comissão (art. 110).

As sessões secretas continuaram a poder ser feitas por decisão plenária, mediante proposta do Presidente ou a requerimento de senador (arts. 190 e 193). Como hipóteses de sessão obrigatoriamente secreta, remanesceram aquelas versando sobre: declaração de guerra, acordo sobre a paz, escolha de chefe de missão diplomática de caráter permanente, perda de mandato de senador e deliberação sobre ato praticado por senador no edifício do Senado e passível de repressão (arts. 28, 197, I, e 383, parágrafo único)<sup>91</sup>. As duas últimas vieram a ser posteriormente suprimidas por força da Resolução nº 18, de 2007, editada em sequência à decisão do STF no Mandado de Segurança (MS) nº 26.900, examinada mais à frente.

No tocante às votações, não houve alteração quanto ao uso preferencial do método simbólico, circunscrita a adoção do processo nominal aos casos que exigissem *quorum* especial, às situações em que fosse formulado pedido de verificação, ou ainda quando o plenário optasse por ele (arts. 290, 293 e 294). Já as votações secretas em plenário foram previstas: (i) nas deliberações sobre perda de mandato de senador, suspensão de imunidades parlamentares durante o estado de sítio, escolha de autoridades, exoneração de ofício do Procurador-Geral da República, prisão de senador e autorização para formação de culpa em caso de flagrante de crime inafiançável (art. 291, I); (ii) nas eleições (art. 291, II), como no caso daquelas dos integrantes da Mesa (art. 60) e dos presidentes

---

<sup>91</sup> O Regimento também aludiu a sessão obrigatoriamente secreta aquela convocada por meio de requerimento nesse sentido. Na verdade, ela é secreta apenas até a deliberação do plenário sobre se a sessão deverá mesmo prosseguir como secreta. O objetivo é não frustrar o segredo sobre o tema que será discutido, caso o plenário opte efetivamente por prosseguir em sigilo a sessão. A hipótese de deliberação secreta sobre ato praticado por senador no edifício do Senado constava inicialmente do art. 28 do Regimento, mas, em decorrência de renumeração de dispositivos, foi transportada para o art. 25. A regra ainda existe, mas foi eliminado o caráter secreto da sessão.

e vice-presidentes das comissões (arts. 88); e *(iii)* quando houvesse determinação do plenário nesse sentido (art. 291, III). Nas comissões, continuaram secretas as votações sobre indicações de autoridades (art. 383, VI).

O primeiro caso relevante em que o STF se propôs examinar o sentido das previsões constitucionais e regimentais de voto secreto parlamentar pós-1988 foi o do julgamento dos procedimentos adotados pela Câmara dos Deputados no processo de *impeachment* do Presidente Fernando Collor de Mello. De acordo com o texto do Regimento da Casa vigente à época, como visto, a autorização para instauração de processo de crime de responsabilidade deveria ocorrer por voto secreto (art. 188, II). Por outro lado, a Lei nº 1.079, de 1950, que regula o referido processo, estipula que a votação no plenário da Câmara deva ser nominal (art. 23). Discutia-se, então, se tal Lei havia sido revogada com a implantação, pela Emenda Constitucional nº 4, de 1961, do regime parlamentarista de governo. Outro ponto importante levantado nos debates foi a reserva de lei que a Constituição de 1988 estabeleceu para normas de processo e julgamento do Presidente da República, por crime de responsabilidade (art. 85, parágrafo único).

Suscitada a questão sobre o modelo de votação na Câmara dos Deputados, seu Presidente decidiu que ela deveria ser ostensiva. O Presidente da República impetrou, então, o Mandado de Segurança nº 21.564 contra a decisão. O STF, por maioria, indeferiu o pedido do impetrante para que se adotasse a forma de votação prevista regimentalmente (DJ de 27.08.1993). Considerou que ela deveria ser ostensiva nominal, nos termos da Lei nº 1.079, de 1950.

Participaram do julgamento nove ministros. Outros dois arguiram suspeição (Ministros Francisco Rezek e Marco Aurélio). Dos participantes, foram vencidos no ponto ora examinado o Ministro Paulo Brossard, que não conhecia do mandado de segurança, por entender que o ato impugnado se qualificava como *interna corporis*, e o Ministro Moreira Alves, que considerou ser o modo de votação regulável pelo Regimento Interno da Câmara dos Deputados, não havendo, no silêncio da Constituição sobre o tema, impedimento ao voto secreto.

Os votos dos outros sete ministros utilizaram, isolada ou concomitantemente, dois argumentos básicos para indeferir o pedido: *(i)* a Lei nº 1.079, de 1950, teria prevalência sobre a norma regimental; e *(ii)* a Constituição de 1988 não teria previsto votação secreta no caso em exame. O segundo argumento admitia duas versões: *(ii.a)* a de que, como o

Texto Magno não teria determinado fosse secreta a votação, a regulação da matéria pela Lei nº 1.079, de 1950, seria compatível com ele; ou (*ii.b*) a de que a ausência de estipulação de voto secreto pela Constituição naquele caso significaria a vedação a que norma infraconstitucional o previsse.

A diferença entre as duas vertentes do argumento *ii* é clara. Na primeira, o legislador teria liberdade para escolher o método de votação. Na segunda, a determinação, por lei, de voto ostensivo seria irrelevante, pois a exigência já decorreria da própria Constituição, que teria estabelecido, em *numerus clausus*, as hipóteses de votação secreta no Parlamento. Bem se vê que não haveria necessidade de se invocar *i* ao se utilizar o argumento *ii.b*, pois este último implicaria a nulidade de qualquer norma infraconstitucional que estabelecesse o voto secreto fora das hipóteses previstas na Carta Magna. Os votos de vários ministros, no entanto, valeram-se dos dois argumentos, a começar pelo do Relator, Ministro Octavio Gallotti.

Alicerçado nas lições de Pontes de Miranda em seus comentários à Constituição de 1946, o Ministro Gallotti entendeu que a votação secreta somente poderia ocorrer nos casos previstos no Texto Constitucional. Sem embargo, considerou que, *na disciplina da forma de manifestação da vontade do plenário da Câmara (votação secreta ou ostensiva), deve, portanto, prevalecer a norma de lei formal, obediente à reserva constitucional (parágrafo único do art. 85).*

É de difícil compreensão a insistência do Ministro quanto à primazia da regra legal sobre a regra regimental, se tudo se resolveria no plano constitucional do interdito à criação de novos casos de voto secreto. Se só poderiam ser secretas as votações assim previstas na Constituição, o que quer que a lei ou regimento dispusessem seria inconstitucional (se estendessem os casos para além dos constitucionalmente indicados) ou seria obsoleto (porque, se a regra constitucional é a votação aberta, não haveria necessidade de a lei ou o regimento repetirem-na para cada hipótese específica de votação). Noutras palavras, embora a Carta Magna atribuísse à lei regular processo de *impeachment*, a questão sobre o caráter ostensivo ou secreto das votações escaparia a essa regulação, pois já seria predeterminada constitucionalmente.

Em sentido semelhante ao do voto do Relator, o Ministro Carlos Velloso, por um lado, afirmou: *a demonstrar que o voto secreto é exceção, deixou a Constituição expressos os casos em que ele ocorreria.* Por outro, aduziu: *A questão está em saber, pois, se o art. 23 da Lei 1.079, de 1950, foi recepcionado pela Constituição vigente, porque,*

*se isto tiver ocorrido, prevalecerá ele sobre a norma regimental.* E concluiu que a lei havia sido recepcionada. O mesmo fez o Ministro Celso de Mello, utilizando os argumentos *i* e *ii.2*, em voto no qual defendeu, com veemência, a submissão dos casos de votação secreta no Poder Legislativo à reserva constitucional.

O voto do Ministro Néri da Silveira insistiu na questão da reserva de lei para a disciplina do processo de julgamento do Presidente da República por crime de responsabilidade, a despeito de mencionar também que, no sistema constitucional de 1988, o voto secreto seria exceção e concluir que *a Constituição de 1988, no plano do Poder Legislativo, não se afastou do princípio tradicional da publicidade, estabelecendo, expressamente, os casos em que o voto é secreto no Parlamento.*

Outro voto que suscita dúvidas quanto a que argumento teria utilizado, se *ii.1* ou *ii.2*, foi o do Presidente da Corte, Ministro Sidney Sanches:

7. A Constituição Federal de 1988, no parágrafo único do art. 85, esclarece que os crimes de responsabilidade serão definidos em lei especial, que estabelecerá as normas de processo e julgamento.

A Lei nº 1.079/50, para a deliberação da Câmara, no juízo de acusação, estabelecia a forma nominal de votação.

Ora, se assim era para um juízo de procedência da acusação, assim há de ser, também, na deliberação de simples autorização para a intervenção do processo.

Nesse ponto, não há incompatibilidade com a Constituição de 1988, que não tratou da questão.

Aliás, a Constituição, quando pretende voto secreto, é explícita, como se vê por exemplo, dos artigos 14, I a III, 52, III, *a, b, c, d*, IV, XI, 55, parágrafo 2º.

8. Por outro lado, se o parágrafo único do art. 85 da Constituição exige lei que regule as normas de processo e julgamento nos crimes de responsabilidade imputados ao Presidente da República, tais normas não de cobrir todas as etapas do processo ou do procedimento, inclusive aquela perante a Câmara dos Deputados.

E se a lei, regulando o processo e o procedimento, diz que a votação será nominal (art. 23 da Lei nº 1.079/50), não pode simples norma regimental dizer o contrário. Se o faz (art. 188, II), é inoperante, ineficaz.

Ao dizer que “quando a Constituição pretende voto secreto, é explícita”, o Ministro quis significar que somente os casos previstos expressamente na Constituição

admitiriam votação secreta ou que somente nos casos em que a Constituição estabeleceu o voto secreto não haveria liberdade para a norma infraconstitucional prever votação nominal? Mais uma vez, se o sentido da manifestação do Ministro se enquadra na primeira hipótese, é difícil entender a insistência quanto ao ponto da reserva de lei na disciplina do processo de *impeachment*, a afastar a incursão da norma regimental nessa matéria, pois a forma de votação se sujeitaria à reserva de Constituição.

Outros membros da Corte preferiram resolver a controvérsia exclusivamente no plano formal da reserva de lei para a disciplina do processo de julgamento (argumento *i*). Assim o fizeram o Ministro Ilmar Galvão e o Ministro Sepúlveda Pertence. Não se pronunciaram, portanto, no sentido de que as hipóteses de votação secreta constantes da Constituição de 1988 seriam *numerus clausus*.

Malgrado boa parte dos julgadores tenha se pronunciado, naquele processo, de forma clara no sentido da reserva constitucional dos casos de votação secreta no Parlamento e outros tenham demonstrado simpatia pela tese, ela não logrou obter maioria absoluta, tendo em vista que dois ministros não participaram do julgamento (Francisco Rezek e Marco Aurélio), dois utilizaram apenas o argumento da reserva de lei para a disciplina do processo de *impeachment* (Ilmar Galvão e Sepúlveda Pertence) e outros dois foram vencidos, um por considerar que o ato impugnado constituía matéria *interna corporis* (Paulo Brossard), e o outro por entender que deveria prevalecer no caso a norma regimental (Moreira Alves).

Em 1994, menos de dois anos após aquele julgamento, o STF foi novamente chamado a se pronunciar sobre o regime constitucional das votações parlamentares. Dessa feita, discutiu-se a validade de lei estadual que disciplinava a eleição indireta, pela Assembleia Legislativa, de governador para completar o período de mandato, no caso de dupla vacância. Contra a lei foi ajuizada a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 1.057, impugnando, entre outras previsões, a de votação ostensiva nominal, sob o argumento de que feria o sigilo do voto, consagrado no art. 14 da Constituição Federal<sup>92</sup>. O STF, a apreciar a medida cautelar naquela ação, entendeu que a imposição de sigilo feita por esse dispositivo constitucional não se aplicava ao caso. Constatou da ementa do acórdão (DJ de 06.04.2001), no ponto especificamente relacionado à votação:

---

<sup>92</sup> Consoante esse artigo, *a soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei.*

A cláusula tutelar inscrita no art. 14, *caput*, da Constituição tem por destinatário específico e exclusivo o eleitor comum, no exercício das prerrogativas inerentes ao *status activae civitatis*. Essa norma de garantia não se aplica, contudo, ao membro do Poder Legislativo nos procedimentos de votação parlamentar, em cujo âmbito prevalece, como regra, o postulado da deliberação ostensiva ou aberta. As deliberações parlamentares regem-se, ordinariamente, pelo princípio da publicidade, que traduz dogma do regime constitucional democrático. A votação pública e ostensiva nas Casas Legislativas constitui um dos instrumentos mais significativos de controle do poder estatal pela Sociedade civil.

Em seu voto, o Ministro Celso de Mello, Relator da ação, foi ainda mais assertivo. Além de rechaçar a incidência do art. 14 da Constituição às eleições indiretas, sob o argumento de que o segredo nele previsto beneficia exclusivamente o cidadão-eleitor, reafirmou aquilo que sustentara no julgamento do MS nº 21.564:

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 – qualquer 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.**

O voto, no entanto, não primou pela coerência interna, uma vez que, na sequência, assinalou o Relator:

O texto constitucional – ao não impor, no discurso normativo que se contém em seu art. 81, § 1º, a exigência da votação secreta – deixou caracterizada, na espécie, uma típica situação de lacuna intencional ou voluntária (NORBERTO BOBBIO, “Teoria do Ordenamento Jurídico”, p. 144, 1989, Polis/Editora UnB), destinada, a partir da própria incompletude da regra jurídica, a propiciar a ação integradora do legislador comum.

O constituinte federal, após fixar, no art. 81, § 1º, da Carta Política, as diretrizes que julgou essenciais ao delineamento do processo de escolha parlamentar dos mandatários executivos, submeteu ao **juízo discricionário** do legislador infraconstitucional um espaço de **livre atuação decisória, permitindo-lhe, em consequência, a opção, de**



**cunho eminentemente político, entre a forma de votação secreta e a forma de deliberação ostensiva<sup>93</sup>.**

Todo o restante do voto, porém, reforça a ideia, já sustentada anteriormente pelo Ministro Celso de Mello, de que somente caberia votação parlamentar secreta nos casos expressamente determinados pela Constituição.

Do acórdão, não constam votos individualizados ou intervenções dos Ministros Francisco Rezek, Ilmar Galvão e Octavio Gallotti, que compuseram a maioria então formada, o que sugere sua concordância com os fundamentos expendidos pelo Ministro Celso de Mello. Também o Ministro Carlos Velloso, em seu voto, manifestou alinhamento às posições defendidas pelo Relator. O mesmo não pode ser dito dos demais julgadores quanto à tese de que as únicas votações parlamentares secretas admissíveis seriam aquelas expressamente previstas na Constituição Federal.

Em seu voto, o Ministro Marco Aurélio sustentou que, sendo as eleições do governador pela Assembleia Legislativa uma exceção ao voto direto, tal exceção deveria ser interpretada de forma estrita, não podendo inovar em aspectos como a modalidade de votação. E acrescentou: *se aqueles que normalmente exerceriam o direito à escolha estão vinculados à votação secreta, por que os delegados, os representantes do povo atuarão de forma aberta?*

Também o Ministro Sepúlveda Pertence manifestou-se no sentido da obrigatoriedade de voto secreto nas eleições indiretas:

[E]ntendo que o voto secreto nas eleições, no direito eleitoral *lato sensu*, é que é o princípio geral. E aqui se trata, também, de exercício de soberania popular, embora mediante representação, tal como se admite – e é norma geral do regime – o art. 1º, § 1º, da mesma Lei Fundamental. [...]

Dir-se-á que a Constituição enumerou todas as hipóteses do voto secreto? Seriam elas, nas deliberações parlamentares, por exemplo, apenas as relativas a interesses dos próprios parlamentares ou aqueles casos específicos de aprovação de nomes de magistrados, de chefes de

---

<sup>93</sup> O art. 81 da Constituição de 1988 regula da seguinte forma as eleições para Presidente e Vice-Presidente da República, no caso de dupla vacância: *Art. 81. Vagando os cargos de Presidente e Vice-Presidente da República, far-se-á eleição noventa dias depois de aberta a última vaga. § 1º Ocorrendo a vacância nos últimos dois anos do período presidencial, a eleição para ambos os cargos será feita trinta dias depois da última vaga, pelo Congresso Nacional, na forma da lei. § 2º Em qualquer dos casos, os eleitos deverão completar o período de seus antecessores.*

missões diplomáticas, indicados pelo Poder Executivo? Estaríamos então rompendo e declarando contrária à Constituição toda uma tradição secular de eleição das mesas das Casas legislativas e, afinal, de quantas eleições indiretas se fizeram ou se previram na evolução constitucional brasileira, salvo nos regimes de manifesta exceção? Sempre que se previu eleição indireta na Constituição, estabeleceu-se o escrutínio secreto. E parece-me que se trata de princípio tão cardeal que não posso interpretá-lo como significando que só se previu o voto secreto, porque ele é que seria o excepcional.

O Ministro Sydney Sanches votou no sentido de não haver, no caso, exigência constitucional nem de votação secreta nem de votação aberta. Afastou a incidência do art. 14 da Constituição, por considerar que não se tratava *de exercício de soberania popular, mas da representação da soberania, que se pode fazer por voto indireto e não secreto, já que não há previsão constitucional em contrário*. E, ao concluir que a regra de *quorum* de deliberação e de aprovação constantes do art. 47 da Constituição se impunha em tais eleições, arrematou: *esses requisitos precisam ser observados, mas não, necessariamente, o voto secreto em caso de eleição indireta para o governo do Estado*.

Já o Ministro Paulo Brossard traçou o histórico do voto nas eleições promovidas pelo corpos legislativos no Brasil, acentuando que, excluídos os períodos de anormalidade institucional, sempre foi adotado o modo secreto, inclusive quando o Texto Constitucional silenciou a respeito, como no caso das eleições indiretas para governador ocorridas após a promulgação da Carta de 1934. E finalizou:

Essa é a nossa tradição, desde que instituído o voto secreto, salvo em 1964, quando a eleição do Presidente da República foi feita com infração das normas constitucionais, desde o requisito da elegibilidade, pois o Chefe do Estado Maior das Forças Armadas era inelegível, e foi eleito, até o voto, que foi aberto. Não falo nessa fase, Sr. Presidente, porque é uma fase patológica. De modo que a nossa tradição, desde que adotado o voto secreto, é que as eleições congressuais e assembleares são secretas, mesmo na ausência de cláusula expressa da Constituição.

Compartilho inteiramente com a sentença de Pontes de Miranda, segundo a qual o voto é secreto para o eleitor e aberto para o eleito. Mas isto nas votações normais, nas deliberações congressuais do dia a dia, salvo naqueles casos em que a própria Constituição e, tradicionalmente, o Regimento Interno estabeleceram a secreciedade.

Também o Ministro Néri da Silveira votou na linha de considerar inafastável o voto secreto. Em sua visão, que invertia o raciocínio do Relator, somente seria viável o

voto aberto nas eleições indiretas se a própria Constituição de 1988, ao tratar delas em seu art. 81, assim tivesse estipulado. E atentou para o caráter universal assumido pelo modalidade de votação secreta nas eleições promovidas no seio de órgãos estatais colegiados no Brasil:

Entendo que o voto secreto está na índole de nosso sistema. Se, nas eleições diretas, o voto é secreto, não vejo por que na eleição que se faça, por via indireta, também o corpo eleitoral não esteja sujeito ao voto secreto. Isto, aliás, já se pratica em todas as formas de eleições por colegiados no Brasil. Os tribunais elegem as suas direções, as suas presidências, sempre por voto secreto. As Casas legislativas elegem os presidentes, as mesas diretoras, pelo voto secreto.

Por fim, o Ministro Moreira Alves adotou entendimento semelhante ao do Ministro Sydney Sanches. Reputou inaplicável o art. 14 da Constituição e considerou que o legislador era livre, naquele caso, para optar, na regulamentação da matéria, entre votação secreta e aberta. Outrossim, fez questão de registrar sua divergência em relação à tese do Ministro Celso de Mello:

Não sou dos que entendem – e nisso discordo do eminente Ministro-Relator – que a Constituição Federal, porque, por vezes, alude à votação secreta, necessariamente todas as demais deverão ser a descoberto. Ela alude a votação secreta porque, nesses casos, não admite a votação a descoberto, e não porque esta seja necessariamente a regra e aquela a exceção.

Na proclamação do resultado do julgamento, restaram vencidos, nesse ponto, os Ministros Marco Aurélio, Sepúlveda Pertence, Paulo Brossard e Néri da Silveira, por entenderem que o voto secreto nas eleições indiretas era uma imposição constitucional. Já os Ministros Sydney Sanches e Moreira Alves reconheceram a legitimidade do legislador para realizar a escolha entre voto secreto e voto aberto. A tese perfilhada pelo Ministro Celso de Mello, de que somente seria admissível o voto secreto parlamentar nas hipóteses expressamente indicadas na Constituição, ainda que admitamos terem os Ministros Ilmar Galvão, Francisco Rezek e Octavio Gallotti aderido integralmente aos fundamentos externados pelo Relator, contou com cinco votos. Se é possível, nesse aresto, extrair uma posição prevalente do STF quanto ao tema ora examinado, é a de que os casos de voto secreto parlamentar não se circunscrevem ao rol de hipóteses expressamente indicadas no Texto Constitucional.

Durante os trabalhos de revisão constitucional, em 1993 e 1994, foram apresentadas propostas para incluir no art. 47 da Lei Maior a regra geral de que as deliberações legislativas seriam tomadas por votos abertos e nominais, ressalvadas as exceções constitucionais. Também houve propostas tanto para tornar secretas todas as votações, quanto para tornar nominais todas as votações, suprimindo as hipóteses de voto secreto constantes do Texto Magno. No parecer que proferiu sobre a matéria, o Deputado Nelson Jobim rechaçou-as, nos seguintes termos<sup>94</sup>:

[A] tradição constitucional brasileira, como a de inúmeros outros países como Portugal, Espanha, Itália e França, por exemplo, tem sido no sentido de delegar aos regimentos internos das respectivas Casas legislativas a definição das regras gerais referentes à forma de votação das proposições submetidas a seu exame.

Tratando-se de matéria procedimental, de interesse tipicamente interno de cada uma das Casas (às quais a própria Constituição confere autonomia para elaboração de seus regimentos), a definição dos sistemas de votação só há de ser expressamente prevista no texto constitucional quando se destinar à instituição de regra de exceção, a ser incluída obrigatoriamente nas normas internas de cada Casa. [...]

Nessa perspectiva, o acolhimento das propostas que sugerem inclusão, no texto constitucional, de disposição expressa determinando como regras geral para deliberações legislativas a adoção do sistema aberto e nominal de votação (ou mesmo secreto, como pretendeu uma das propostas) faria cair por terra grande parte da autonomia consagrada às Casas do Congresso para a elaboração de seus procedimentos internos, antecipando, constitucionalmente, matéria reservada à competência regimental.

Evidentemente, ao aludir a “regra de exceção”, o Relator da Revisão Constitucional não sustentou que o sentido da regra procedimental constitucionalizada (se aberto ou secreto o voto) revelaria qual seria o modelo de votação considerado excepcional. Na verdade, a norma seria de exceção porque se afastaria, nas situações nela tratadas, da orientação geral de deixar a cargo dos próprios regimentos a definição das modalidades de votação parlamentar. Ou seja, quando constitucionalizado um modelo de votação para determinada matéria, a autonomia das Casas legislativas para dispor sobre o tema em seus regimentos seria excepcionada.

---

<sup>94</sup> SENADO FEDERAL. *Relatoria da Revisão Constitucional: Pareceres produzidos*. Brasília: Subsecretaria de Edições Técnicas do Senado Federal, 1994, tomo I, pp. 187-189.

As propostas de mudança do art. 47, para estabelecer uma regra geral sobre o caráter ostensivo ou secreto do voto parlamentar não lograram prosperar no processo revisional.

Uma primeira alteração nos preceitos constitucionais sobre o voto secreto parlamentar se deu com a aprovação da Emenda Constitucional nº 35, de 2001, que modificou a lógica da manifestação das Casas legislativas a respeito de processo criminal contra seus membros. Segundo a redação original do art. 53 da Constituição, o pedido de licença para processar o parlamentar era submetido à Casa respectiva e o processo só tinha seguimento, no curso do mandato, após a autorização<sup>95</sup>. A partir da Emenda Constitucional, a ação penal passou a ter curso normal, facultando-se à Casa legislativa suspender o processo, por decisão da maioria de seus membros. Mas as mudanças não se restringiram a isso. O texto original da Constituição previa que, havendo prisão em flagrante de parlamentar por crime inafiançável, caberia à Casa resolver sobre ela, pelo voto secreto da maioria de seus membros, bem como autorizar ou não a formação da culpa. Com a reforma operada, o termo “secreto” foi suprimido do texto.

O alcance da nova redação do art. 53, § 2º, da Constituição foi testado em meio a uma aguda crise política, em 2015, com a prisão do Senador Delcídio do Amaral. Muito embora houvesse dispositivo regimental determinando votação secreta para se decidir sobre a manutenção da prisão, o plenário da Casa resolveu, por maioria, submeter a questão a votação aberta. Entendeu-se que a mudança realizada pela Emenda

---

<sup>95</sup> O texto original da Constituição de 1988 aludia a votação secreta, no seu art. 53, apenas relativamente à decisão da Casa legislativa sobre a prisão do parlamentar em flagrante de crime inafiançável: *Art. 53. Os Deputados e Senadores são invioláveis por suas opiniões, palavras e votos. § 1º Desde a expedição do diploma, os membros do Congresso Nacional não poderão ser presos, salvo em flagrante de crime inafiançável, nem processados criminalmente, sem prévia licença de sua Casa. § 2º O indeferimento do pedido de licença ou a ausência de deliberação suspende a prescrição enquanto durar o mandato. § 3º No caso de flagrante de crime inafiançável, os autos serão remetidos, dentro de vinte e quatro horas, à Casa respectiva, para que, pelo voto secreto da maioria de seus membros, resolva sobre a prisão e autorize, ou não, a formação de culpa. [...].* Sobre a autorização para instauração de processo criminal, não estabelecia, pois, qual seria o modo de votação. Nisso se distinguia da Carta de 1946, que determinava o voto secreto em ambas as situações. Sem embargo, o Regimento Interno da Câmara previa o voto secreto na manifestação de plenário sobre o parecer da CCJ a respeito de pedido de autorização para instaurar processo criminal contra deputado (art. 251, VI). E assim era feito, como demonstram as votações ocorridas na sessão plenária de 13.04.1999 (Diário da Câmara dos Deputados de 14.04.1999). O Regimento do Senado, por seu turno, não incluía a votação dessa matéria entre aquelas realizadas por escrutínio secreto. Ela se dava, seguindo a regra geral, de forma simbólica. Nesse sentido, confirmam-se as votações ocorridas na sessão plenária de 09.12.1999 (Diário do Senado Federal de 10.12.1999).

Constitucional nº 35, de 2001, não teria simplesmente desconstitucionalizado o voto secreto, mas imposto o voto aberto, revogando tacitamente a norma regimental<sup>96</sup>.

Três anos após a Emenda Constitucional nº 35, de 2001, outra modificação foi realizada na Carta Magna, para prever nova hipótese de votação secreta, mas no âmbito do Ministério Público. A Emenda Constitucional nº 45, de 2004, que criou o Conselho Nacional do Ministério Público, determinou a escolha do ocupante do cargo de Corregedor Nacional do Ministério Público dentre os membros do citado Conselho, mediante votação secreta (art. 130-A, § 3º, da Constituição).

A mesma Emenda Constitucional alterou preceito regulador das decisões administrativas dos tribunais, para prever que sejam tomadas em sessão pública (art. 93, X, da Lei Maior). Na redação original, o dispositivo dispunha apenas que as decisões administrativas dos tribunais deveriam ser motivadas e, quando disciplinares, dar-se pelo voto da maioria de seus membros.

A ausência de determinação de publicidade para as **decisões administrativas** das cortes, constante do texto original da Constituição, contrastava com outro preceito já citado, que determinava fossem públicos todos **os julgamentos** – a atividade finalística dos órgãos do Poder Judiciário –, sob pena de nulidade, podendo a lei, se o interesse público o exigisse, limitar a presença, em determinados atos, às próprias partes e a seus advogados, ou somente a estes (art. 93, IX). A Emenda Constitucional nº 45, de 2004, também modificou esse dispositivo, mantendo a regra da publicidade dos julgamentos, mas substituindo a cláusula de exceção, que permitia limitar a publicidade quando o interesse público exigisse, por outra que admite a limitação apenas em casos nos quais a preservação do direito à intimidade do interessado no sigilo não prejudique o interesse público à informação.

---

<sup>96</sup> Cf.: Ofício “S” nº 88, de 2015, Diário do Senado Federal de 26.11.2015, pp. 99-252. No mesmo dia da votação do Senado, o Ministro Edson Fachin, do STF, concedeu liminar no Mandado de Segurança nº 33.908, determinando fosse a deliberação tomada pelo voto aberto dos membros do Senado. Se se entender que a Emenda Constitucional nº 35, de 2001, apenas desconstitucionalizou o método de votação, a conclusão inafastável será a de que a decisão do plenário feriu norma regimental válida e eficaz. O art. 412, III, do Regimento Interno do Senado prevê como princípio geral do processo legislativo, o da *impossibilidade de prevalência sobre norma regimental de acordo de lideranças ou decisão de plenário, exceto quando tomada por unanimidade mediante voto nominal*. Na votação sobre a prisão do Senador Delcídio do Amaral, não houve unanimidade do plenário. Essa questão será retomada mais à frente, na discussão que se fará das eleições para a Mesa do Senado ocorridas em fevereiro de 2019.

Antes da Emenda Constitucional nº 45, de 2004, não apenas se admitia a realização de sessão secreta ou reservada nos tribunais para discutirem questões administrativas, mas também de votação secreta para decidirem tais questões. No julgamento do Mandado de Segurança nº 24.501 (DJ de 06.08.2004), o STF considerou válida decisão de tribunal que recusou a promoção do juiz mais antigo da 1ª instância, adotada numa sessão secreta e por meio de escrutínio secreto. O STF entendeu que a entrega da ata da sessão ao interessado, contendo as razões que levaram à recusa de promoção, cumpria a exigência constitucional de motivação, não havendo necessidade de que os votos e a motivação de cada um deles fossem individualizados.

Noutro caso, no julgamento do Recurso Extraordinário nº 452.709 (DJ de 02.02.2007), o STF considerou válida decisão de abertura de processo disciplinar contra juiz, tomada em sessão reservada de tribunal ocorrida pouco após a promulgação da Carta de 1988, sessão essa que o magistrado implicado havia sido impedido de acompanhar. O Ministro Relator, Carlos Britto, inicialmente inclinado a dar provimento ao recurso, para considerar inválida a decisão administrativa, ressaltou que a Constituição de 1988 estipulou sessão secreta em um único dispositivo: o art. 52, IV, que trata da aprovação, pelo Senado Federal, da escolha de chefes de missão diplomática permanente.

Na fluência do debate, o Relator evoluiu para acolher o argumento de que, antes das alterações promovidas pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004, a Carta Magna não exigia publicidade nas sessões administrativas dos tribunais. Colhem-se as seguintes intervenções naquele julgamento:

O SENHOR MINISTRO SEPÚLVEDA PERTENCE (PRESIDENTE)  
– A Constituição exigiu sessão secreta, por motivos óbvios, na arguição de candidatos a embaixador. Mas não proibia, como não proíbe, sessão secreta nas comissões do Congresso etc. [...]

O SR. MINISTRO CARLOS BRITTO (RELATOR) – Senhor Presidente, vamos superar o pedido de vista, vou ceder a essas considerações. Pesa-me muito o fato de acontecer exatamente nessa interseção das duas ordens constitucionais (novembro de 1988). [...]

Impressiona-me, também, o que diz o Ministro Sepúlveda Pertence: do fato de a Constituição apenas prever para um caso a sessão secreta, não se pode extrair, assim, com essa generalidade, a conclusão a contrário senso, ou seja, tudo o mais está proibido se não for para esse caso. Acho que tem fundamento. Ali, foi para exigir, não significa, necessariamente, que não possa haver sessão secreta nos termos da ressalva que faz o artigo 93, IX.

A despeito do posicionamento adotado pelo STF nas duas decisões comentadas, os movimentos da opinião pública já vinham sendo, há alguns anos, no sentido de exigir cada vez mais transparência dos órgãos estatais, e em especial das Casas legislativas. Em muitas ocasiões, escândalos políticos e a forma de sua cobertura pela imprensa serviram de catalisadores para o aumento da pressão popular por maior publicidade dos atos estatais e pela eliminação de procedimentos sigilosos nos processos decisórios. No que toca especificamente ao Poder Legislativo, também contribuiu para isso uma postura mais ativista do Poder Judiciário e uma maior e autoconcedida liberdade interpretativa, com progressivo abandono da doutrina dos atos *interna corporis* e crescente extração de soluções jurídicas peremptórias a partir de princípios constitucionais de formulação vaga.

O caso julgado no Mandado de Segurança nº 26.900 (DJ de 04.04.2008) parece ilustrar bem a inflexão jurisprudencial. Nessa ação, o STF discutiu a possibilidade de deputados federais se fazerem presentes à sessão plenária na qual o Senado deliberaria sobre a perda de mandato do Senador Renan Calheiros. A petição inicial da ação requeria, em princípio, fosse pública a sessão ou, alternativamente, fosse franqueado o ingresso dos deputados impetrantes ao plenário do Senado.

Na redação vigente à época dos fatos, a Constituição ainda previa que a perda do mandato por falta de decoro deveria ser decidida pela Casa a qual pertencesse o parlamentar, por voto secreto e maioria absoluta (art. 55, § 2º). Nada dizia quanto a ser secreta ou não a sessão na qual ocorresse a votação. O Regimento Interno do Senado Federal, por seu turno, previa que a sessão seria secreta (art. 197, I, c), devendo o Presidente do Senado determinar a saída do plenário, tribunas, galerias e respectivas dependências, de todas as pessoas estranhas, inclusive servidores (art. 192).

O Relator da ação, Ministro Ricardo Lewandowski, deferiu liminar monocraticamente e houve por bem submetê-la, no mesmo dia, ao referendo do plenário da Corte. O argumento utilizado pelo STF para permitir o acesso dos deputados foi de que o Presidente do Senado Federal seria também Presidente do Congresso Nacional (na verdade, não existe essa figura, mas sim a de Presidente da Mesa do Congresso Nacional, conforme o art. 57, § 5º, da Constituição) e que isso tornaria legítima a pretensão dos deputados. Ocorre que o Presidente do Senado não é eleito pelos deputados e estes não têm qualquer papel no processo de perda de mandato de senador. O Presidente do Senado, por exercer a Presidência da Mesa do Congresso Nacional, apenas dirige os trabalhos nas sessões conjuntas das Casas.



O Relator procurou salientar a excepcionalidade da decisão, *a especial singularidade do caso*, que não traria *um precedente para as futuras sessões secretas*, por constituir *caso único ou que poucas vezes se repetirá na história*. Durante os debates, reiterou que não estava a declarar a inconstitucionalidade da regra regimental:

Em nenhum momento eu disse ou sugeri que a sessão secreta seria inconstitucional. No meu voto, apenas me limitei a admitir a presença de deputados federais, considerando que, como membros integrantes do Congresso Nacional, representantes da soberania popular, tinham o direito político subjetivo de estarem presentes à reunião. Mantive íntegro e hígido esse dispositivo regimental que trata exatamente da sessão secreta.

Já os Ministros Marco Aurélio e Carlos Britto avançaram para considerar inconstitucional a previsão regimental de sessão secreta. O primeiro valeu-se do princípio da publicidade, a que se sujeita a administração pública (art. 37, *caput*, da Constituição), para rechaçar a possibilidade de sessões e votações secretas fora dos casos explicitamente indicados na Carta Magna. Em sentido semelhante, o Ministro Carlos Britto desenvolveu, como fizera no julgamento do Recurso Extraordinário nº 452.709, o argumento *a contrario sensu*:

A Constituição se dispôs a regular a matéria de um modo até regulamentar, de um modo minudente, revelando, com isso, o seu propósito de monopolizar o tema. O fato é que, especificamente nesse tipo de votação, a Constituição disse que o voto seria secreto, porém silenciou quanto ao caráter aberto ou reservado da sessão. Então, avancei ponto de vista dizendo que, quando a Constituição silencia no tema, é um silêncio eloquente, ela quer que a sessão se processe às escâncaras, escancaradamente, com a participação de todos. [...]

A Constituição, no tema, se dispôs a regradar de modo exaustivo o assunto. Vale dizer, a Constituição avançou preceituações em *numerus clausus*, tanto assim que em uma única oportunidade ela fala em sessão secreta – em uma única oportunidade, não outra –, exatamente quanto às competências do Senado Federal, no inciso IV do artigo 52, a propósito da aprovação dos chefes de missão diplomática de caráter permanente. [...]

Também vou além para subscrever esse voto, porque tenho como incidentalmente inconstitucional o artigo regimental que proíbe a presença do público.

A Ministra Cármen Lúcia, embora não votando explicitamente por declarar inconstitucional a regra regimental, também perfilhou o entendimento de que, em razão dos princípios da publicidade e da República, somente os casos excepcionais expressamente previstos na Constituição poderiam dar lugar a sessões secretas. Por isso, votou por referendar a liminar.

O argumento *a contrario sensu* foi combatido pelo Ministro Menezes Direito, que votou por não confirmar a liminar monocrática:

Com o maior respeito, entendo que se trata, tipicamente, de uma questão *interna corporis*. [...]

Por outro lado, não se diga – e peço vênias ao eminente Ministro Carlos Britto para fazer esta afirmação – que o silêncio autoriza uma interpretação compulsória, porque a Constituição, em diversas passagens, quando quis determinar que a sessão fosse pública, assim o fez, como, por exemplo, no artigo 93, incisos IX e X, a alcançar as decisões do Poder Judiciário, que devem ter sessões públicas.

Também o foi por dois outros integrantes da Corte que compuseram a minoria. Conforme observou o Ministro César Peluso:

Quando a Constituição quis, expressamente, que a sessão fosse secreta, disse-o; quando não, deixou à competência regimental de ambas as Casas decidir se deveria sê-lo, ou não. Noutras palavras, a exceção da sessão secreta é opção do Constituinte, e, quando não a elegeu expressamente, o que se pode tirar daí, a meu juízo, é que, outorgando a competência ao Regimento da Câmara, ao Regimento do Senado e ao do Congresso para regulamentar as matérias, permitiu-lhes, facultativamente, optarem, segundo as conveniências de ambos os regimentos, pela sessão aberta ou secreta.

Já o Ministro Gilmar Mendes atentou para as dificuldades que podem advir da interpretação *a contrario sensu* do Texto Constitucional, ao convertê-lo em norma com pretensões de exaurir a regulação jurídica de tudo quanto venha a tratar:

Sabemos que, mesmo numa constituição detalhada como é a brasileira, não foge àquela pré-compreensão do eminente Professor Konrad Hesse de que se trata de uma ordem constitucional material e aberta. Aberta por quê? Porque suscetível de desenvolvimento pelas várias formas de interpretação, inclusive da legislação. [...]

Logo, o texto constitucional é suscetível de múltiplos desenvolvimentos. A não ser em casos principiológicos definidos, em

que há vedação para um dado desenvolvimento, não podemos, na verdade, generalizar a ideia de silêncio eloquente, porque, do contrário, produziremos, inevitavelmente e inapelavelmente, não apenas neste cenário, neste caso específico, uma codificação constitucional: tudo aquilo que não foi tratado pelo texto constitucional, e que não tenha sido disciplinado, será inconstitucional.

O julgamento foi concluído com seis ministros votando no sentido de referendar a liminar do Relator e outros quatro no sentido de negar o referendo. Dos integrantes da maioria, dois ministros se pronunciaram claramente pela inconstitucionalidade da regra regimental. Em síntese, o Tribunal concedeu liminar que ia de encontro ao texto expresso de norma regimental, mas não reconheceu a invalidade de tal norma, nem mesmo por meio de uma declaração de inconstitucionalidade sem redução de texto, que concluísse ser inválido o dispositivo se interpretado como dirigido também aos deputados.

A decisão também não identificou qual preceito constitucional conferia o direito líquido e certo aos impetrantes de assistir à sessão. Além da dificuldade de lapidar, a partir de enunciações vagas de princípios (como o republicano e o da publicidade), regras tão perfeitas e acabadas, atributivas de direito, se tais princípios fossem o fundamento para se conceder o *writ*, em lugar de franquear a entrada dos deputados, a decisão deveria ser pela realização de sessão pública, com declaração incidental de inconstitucionalidade dos dispositivos regimentais.

O argumento sobre o interesse dos deputados de acompanhar a sessão, por ser o Presidente do Senado também Presidente da Mesa do Congresso, não foi igualmente capaz de identificar algum dispositivo constitucional que conferisse o direito pretendido pelos impetrantes. Havendo norma regimental em sentido contrário, só uma disposição constitucional atributiva desse direito aos deputados poderia justificar o afastamento daquela norma. E, por óbvio, o mero interesse de deputados sobre o que se passa no Senado não lhes confere direitos e prerrogativas que a norma concedeu apenas aos senadores. Aliás, se o fato de o Presidente do Senado presidir também a Mesa do Congresso transformasse o simples interesse dos deputados em pretensão juridicamente exercitável, poder-se-ia, no limite, sustentar que os deputados também teriam um legítimo interesse na própria eleição do Presidente do Senado, já que esta autoridade é quem preside as sessões conjuntas das Casas. A ninguém ocorrerá, no entanto, defender que deputados possam ser eleitores no processo de escolha da Mesa do Senado.

Em 2009, o caráter secreto ou aberto do voto nas eleições indiretas para governador de Estado voltou a ser discutido pelo STF, na apreciação do pedido cautelar na ADI nº 4.298 (DJ de 27.11.2009). Com a composição já bastante diferente daquela de 1994, ano em que a Corte examinara a ADI nº 1.057, não mais se formou uma minoria substancial a defender que o sigilo do voto seria obrigatório em tais eleições. O Relator, Ministro César Peluso, manteve-se fiel à orientação adotada no precedente, e concluiu que a previsão de voto aberto, em lei estadual reguladora das eleições indiretas para governador, não feria a Constituição Federal. Reconheceu haver bons argumentos na defesa tanto do voto secreto quanto do voto aberto e reafirmou seu entendimento manifestado no julgamento do MS nº 26.900, no sentido de que o rol constitucional de hipóteses de voto secreto parlamentar não seria taxativo.

No julgamento da ADI nº 4.298, apenas o Ministro Joaquim Barbosa se manifestou pela inconstitucionalidade da regra do voto aberto. Asseverou que, por assumir o parlamentar, nas eleições indiretas, o papel de eleitor, a ele deveria ser estendida a mesma garantia do sigilo do voto. Na linha oposta, o Ministro Carlos Britto reiterou sua exegese de que as hipóteses de votação parlamentar secreta seriam *numerus clausus* na Constituição e de que o sigilo do voto é uma proteção para o representado, não devendo ser estendida ao representante. Já o Ministro Marco Aurélio abandonou a posição adotada no julgamento da medida cautelar na ADI nº 1.057, para fazer a defesa da publicidade do voto nessas eleições e concluir: *tudo recomenda, como veio realmente a ser disposto pela assembleia legislativa, que a votação seja aberta.*

Conquanto se possa identificar no voto do Ministro Carlos Britto adesão à tese do caráter taxativo do rol de hipóteses constitucionais de voto parlamentar secreto, e algumas intervenções da Ministra Cármen Lúcia durante o julgamento sinalizem na mesma direção, também nesse julgado não é possível extrair dos votos proferidos um comprometimento da maioria da Corte com a referida tese. Em linhas gerais, simplesmente se confirmou a orientação, plasmada no precedente, de que a regra legal de voto ostensivo nas eleições indiretas não atentava contra a Carta Magna.

Paralelamente às discussões sobre o assunto no âmbito do STF, o desgaste do Poder Legislativo em episódios de votação secreta nos processos de perda de mandato, alguns deles resultando na absolvição dos processados, ao fortalecer o sentimento de rejeição do voto secreto parlamentar na opinião pública, produziu reações dentro do próprio Congresso Nacional.

Na Câmara dos Deputados, a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 349, de 2001, que já em 2004 havia recebido parecer favorável de comissão especial da Casa, foi colocada em discussão no plenário em 2006, e aprovada naquele ano em primeiro turno, nos termos do substitutivo ofertado pela comissão. A proposta original simplesmente retirava do texto da Constituição as referências às votações parlamentares secretas. O substitutivo ia além disso, e propunha acrescentar dois parágrafos ao art. 47 da Lei Maior, com a seguinte redação:

**Art. 47.....**

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

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

O acréscimo foi assim justificado pelo Relator na Comissão Especial, Deputado José Eduardo Cardozo:

Ademais, julgamos ser recomendável, em atenção ao exposto anteriormente e em respeito ao próprio espírito das proposituras 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.

Ou seja, reconhecia-se a necessidade de se prever constitucionalmente a vedação ao voto secreto, como forma de eliminar de vez a possibilidade de instituição de hipóteses nesse sentido, pela via regimental.

Durante a votação plenária em primeiro turno, foi oferecida emenda à PEC, com o objetivo de excepcionar o caso das eleições para a Mesa das Casas do Congresso Nacional. A emenda incluía outro parágrafo no art. 47, dispondo ser *facultado à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal, mediante expressa previsão regimental, adotar o voto secreto para eleição de suas respectivas Mesas Diretoras*. Essa emenda foi rejeitada pelo plenário.

A aprovação da PEC em segundo turno na Câmara dos Deputados só se deu em 2013. Pouco mais de um ano antes disso, o Senado Federal havia aprovado e remetido à Câmara dos Deputados a PEC nº 86, de 2007, que, especificamente no caso das decisões das Casas legislativas sobre a perda de mandato parlamentar, substituíra a expressão “voto secreto” por “voto aberto”. Juntamente como ela tramitara no Senado a PEC nº 38, de 2004, que eliminava as previsões de voto secreto não apenas nos processos de perda de mandato parlamentar, mas também na apreciação de vetos presidenciais e na aprovação, pelo Senado, da indicação de autoridades e da exoneração *ex officio* do Procurador-Geral da República. Por não haver consenso na Câmara Alta quanto à retirada dessas hipóteses de voto secreto do Texto Constitucional, acordou-se dar preferência à votação da PEC nº 86, de 2007, tendo restado prejudicada a PEC nº 38, de 2004.

Já a proposta aprovada pela Câmara dos Deputados teve uma rápida tramitação no Senado, como PEC nº 43, de 2013. Aprovada em primeiro turno, foram apresentados e aprovados requerimentos de destaque para votação em separado de partes da proposta na votação em segundo turno. Não obtiveram *quorum* de aprovação as modificações pretendidas pela PEC para os arts. 47 e 52 da Constituição. Somente as modificações nos arts. 55 e 66 restaram aprovadas em segundo turno. Em decorrência disso, foi eliminada a regra de voto secreto nos processos de perda de mandato e na apreciação de vetos presidenciais. Por outro lado, permaneceram as previsões constitucionais de voto secreto na aprovação, pelo Senado, de indicações de autoridades e da exoneração de ofício do Procurador-Geral da República, além de não se ter introduzido a vedação genérica a votações secretas no Poder Legislativo. O texto aprovado pelas duas Casas do Congresso Nacional converteu-se na Emenda Constitucional nº 76, de 2013.

Os debates havidos na votação em segundo turno da PEC nº 43, de 2013, no Senado Federal demonstram que a não-aprovação dos dispositivos destacados foi uma decisão consciente da Casa, na qual reconhecia não apenas a preservação de determinadas hipóteses constitucionalizadas de voto secreto, mas também a legitimidade da previsão de outros casos, como as eleições da Mesa, em norma regimental. Vejam-se, por exemplo, as seguintes intervenções<sup>97</sup>:

O SR. ALOYSIO NUNES FERREIRA (Bloco Minoria/PSDB – SP. Para contraditar. Com revisão do orador.) – Sr. Presidente, vamos à questão de fundo. Estamos aqui para deliberar a respeito de uma

---

<sup>97</sup> *Diário do Senado Federal*, 27.11.2013, pp. 85779, 85812, 85817-9.

questão muito grave, uma questão que envolve equilíbrio entre os Poderes. Uma questão que repercute de maneira que talvez nós nem possamos agora imaginar a que ponto ela operará no funcionamento das instituições democráticas brasileiras. Nós fizemos, na nossa Bancada do PSDB, reunião para estabelecermos um procedimento comum. Na verdade, na minha Bancada, Sr. Presidente – e eu creio que isso se encontra em todas as Bancadas; isso não ocorre apenas no PSDB –, as opiniões estão divididas. Há quem, por exemplo, como eu, defenda o voto aberto apenas no caso das cassações. E aí o Senado já deliberou. Resta aguardar a deliberação da Câmara. Mas há também Senadores do PSDB que pretendem a abertura do voto nos vetos. E outros, ainda, pretendem abrir o voto apenas nas autoridades. **Há quem queira manter o voto secreto na Mesa.** São opiniões legítimas a favor e contra, os argumentos são absolutamente legítimos. Esta divisão de opiniões não existe apenas na Bancada do PSDB, ela existe em todas as bancadas com representação nesta Casa. [...] Adotar-se agora argúcias regimentais, como as levantadas pelo nobre Líder Rollemberg, para impedir que a Casa se manifeste com **toda a liberdade neste leque de opções que existem, que são reais – uns querem abrir o voto para autoridades, outros querem abrir o voto para o veto, outros querem abrir o voto para a Mesa** –, não é correto. (p. 85779)

O SR. RODRIGO ROLLEMBERG (Bloco Apoio Governo/PSB – DF. Para encaminhar. Sem revisão do orador.) – Para que todos que nos assistem neste momento entendam, agora estamos votando o texto principal dessa proposta de emenda à Constituição, ressalvados os destaques: **o destaque, lamentavelmente aprovado, o requerimento de destaque que tira a obrigatoriedade de que todas as votações no Parlamento sejam abertas – votação para a escolha da Mesa Diretora, votação para vetos, votação para autoridades, todas as votações** – e outro que retira, também, a possibilidade de voto aberto para a indicação de autoridades. [*o primeiro destaque referido no pronunciamento dizia respeito à alteração do art. 47 da Constituição*] (p. 85812)

O SR. ROMERO JUCÁ (Bloco Maioria/PMDB- -RR. Para encaminhar. Sem revisão do orador.) – **Sr. Presidente, esse item [alteração do art. 47 da Constituição] abre a votação para tudo.** Então, como defendemos a votação aberta só para cassação, eu pessoalmente estou encaminhando voto “não”, mas é claro que é uma matéria aberta, e, no PMDB, cada um dos seus Senadores votará de acordo com sua posição. **Aqui estamos encaminhando voto “não” para que não seja aberta para todas as votações.**

O SR. RODRIGO ROLLEMBERG (Bloco Apoio Governo/PSB-DF. Para encaminhar. Sem revisão do orador.) – Sr. Presidente, **esta é uma votação da maior importância, como destacamos no primeiro turno da votação, porque ela tem o cerne dessa proposta de emenda à**

**Constituição. Portanto, nós queremos registrar a importância de aprovar essa matéria, para que tenhamos o voto aberto em todas as modalidades de votação, ou seja, como disse, na eleição da Mesa Diretora, nos vetos presidenciais, na indicação de autoridades.** É uma questão de princípio. Portanto, nós encaminhamos “sim” a essa votação. [*o Senador referia-se à votação da mudança preconizada para o art. 47 da Constituição, que não restou aprovada*]

O SR. JOÃO CAPIBERIBE (Bloco Apoio Governo/PSB – AP) – **A minha esperança é muito grande de que consigamos os 49 votos nesta votação. E, se nós aprovarmos a matéria, votando “sim”, nós vamos dar aquele passo que o Senador Rollemberg acabou de colocar: nós vamos ampliar a votação aberta. Isso é muito importante. Que nós votemos de forma aberta em tudo! O voto “sim” nesta votação significa o voto aberto para tudo. O voto “não” fecha o voto em algumas questões.** E a sociedade não quer saber disso. O povo, a voz rouca das ruas quer o voto aberto de todos nós, prestando contas de cada voto neste plenário. [*aqui também a referência é à votação das alterações no art. 47 da Constituição*]

Na visão dos senadores, a votação aberta na escolha dos membros da Mesa dependia dessas mudanças, que, ao fim, não vingaram. O processo que resultou na aprovação da Emenda Constitucional nº 76, de 2013, demonstra, pois, que o Parlamento não apenas reconheceu ser possível ao regimento interno, na inexistência de regra proibitiva expressa no Texto Constitucional, prever hipóteses de votação secreta, mas também optou inequivocamente por não incluir uma regra como essa na Constituição.

Por impulso original da própria Câmara dos Deputados ou em decorrência de decisões do STF ou de reformas constitucionais, o texto do Regimento Interno da Casa sofreu diversas mudanças nas partes que disciplinavam sessões e votações secretas. Uma primeira modificação se deu pela Resolução nº 22, de 1992, que, em face da decisão do STF no mandado de segurança impetrado no curso do processo de *impeachment* do Presidente Collor de Mello, resolveu transferir a hipótese de autorização para instauração de processo, nas infrações penais comuns, ou nos crimes de responsabilidade, contra o Presidente e o Vice-Presidente da República e os ministros de Estado, do rol de casos de votação secreta para o daqueles de votação necessariamente aberta (art. 188, § 2º, IV).

Posteriormente, a Resolução nº 57, de 1994, suprimiu a hipótese de reunião secreta em comissão e sessão secreta no plenário para deliberar sobre a perda de mandato parlamentar (revogação do inciso III do § 2º do art. 48 e do inciso IV do parágrafo único do art. 92).



De seu turno, a Resolução nº 25, de 2001, que instituiu o Código de Ética e Decoro Parlamentar da Câmara dos Deputados, transferiu para o seu texto (art. 14) a hipótese de votação secreta no caso de perda temporária do exercício de mandato que constava do Regimento Interno (art. 246, § 1º).

Em face da aprovação da Emenda Constitucional nº 35, de 2001, que modificou as regras de imunidade processual dos parlamentares, o Ato da Mesa nº 80, de 2006, declarou revogado tacitamente artigo do Regimento Interno que dispunha sobre a solicitação do STF para instauração de processo criminal contra deputado (art. 249). Entretanto, o Ato deixou de referir-se a outro dispositivo que também alude à solicitação do STF e à licença para instauração de processo, concedida por votação secreta (art. 251, *caput* e inciso IV). Obviamente, se não há mais licença prévia para instauração do processo criminal, essa hipótese de votação secreta, a despeito de permanecer no texto regimental, desapareceu do mundo jurídico. O mesmo dispositivo estabelece votação secreta no caso da manutenção da prisão em flagrante e da formação da culpa do deputado que tenha praticado crime inafiançável. Nesse ponto, porém, é controverso afirmar que a Emenda Constitucional nº 35, de 2001, teria tratado a matéria de forma a impedir que o Regimento Interno previsse a votação secreta, como será discutido adiante.

Por fim, tendo em vista a supressão, pela Emenda Constitucional nº 76, de 2013, da previsão de voto secreto nos processos de perda de mandato parlamentar, a Resolução nº 47, de 2013, modificou o Regimento Interno (art. 188, § 2º, V, e art. 240, § 1º) e o Código de Ética e Decoro Parlamentar (art. 14), inclusive no caso de aplicação da sanção de perda temporária do exercício do mandato, para determinar votação ostensiva nessas hipóteses.

Já no Senado Federal, as únicas alterações promovidas no Regimento Interno no período pós-1988 e referentes à disciplina das reuniões, sessões e votações secretas foram as operadas pela já citada Resolução nº 18, de 2007, que eliminou o segredo nas sessões plenárias para deliberar sobre perda de mandato parlamentar e sobre ato praticado por senador no edifício do Senado e passível de repressão (arts. 25 e 197, I, c).

No atual quadro normativo, são estas as hipóteses de reuniões, sessões e votações secretas no âmbito das duas Casas do Congresso Nacional previstas nos respectivos Regimentos Internos:

### Reuniões secretas em comissões

Casos	Câmara dos Deputados	Senado Federal	Artigo da Constituição
Declaração de guerra ou acordo de paz	Art. 48, § 2º, I	Art. 116, I	–
Passagem de forças estrangeiras em território nacional ou sua permanência nele	Art. 48, § 2º, II	Art. 116, II	–
Por deliberação da comissão	Art. 48, <i>caput</i>	Art. 110	–
Escolha de chefe de missão diplomática permanente	–	Art. 116, III, e 383, III e § 1º	Art. 52, IV
Para dar ciência de documento de natureza sigilosa	Art. 98, § 5º	Art. 144, III	–

### Votações secretas em comissões

Casos	Câmara dos Deputados	Senado Federal	Artigo da Constituição
Eleições de Presidente e Vice-Presidente	Art. 188, III	Art. 88	–
Por decisão da comissão, nas reuniões secretas	Art. 48, § 5º	–	–
Pareceres em reuniões secretas	–	Art. 116, § 1º	Art. 52, IV <sup>98</sup>
Pareceres nas indicações de autoridades	–	Art. 383, VI	Art. 52, III e IV

### Sessões secretas do plenário

Casos	Câmara dos Deputados	Senado Federal	Artigo da Constituição
Por deliberação do plenário, a requerimento <sup>99</sup>	Arts. 69, 92, I e II	Arts. 190 e 197, II <sup>100</sup>	–
Projeto de fixação ou modificação dos efetivos das Forças Armadas	Art. 92, par. único, I	–	–
Declaração de guerra ou acordo de paz	Art. 92, par. único, II	Art. 197, I, <i>a</i> e <i>b</i>	–
Passagem de forças estrangeiras pelo território nacional ou permanência nele	Art. 92, par. único, III	–	–
Medida suspensiva aplicada a parlamentar que se recuse a realizar exame de saúde	Art. 237, § 1º	–	–
Escolha de chefe de missão diplomática permanente	–	Art. 197, I, <i>d</i> , e 383, § 1º	Art. 52, IV

<sup>98</sup> A incidência do art. 52, IV, da Constituição é apenas parcial, já que o Regimento do Senado determina votação secreta no caso de qualquer parecer proferido por comissão em reunião secreta, o que abrange outros casos, além das indicações de chefes de missões diplomáticas permanentes.

<sup>99</sup> Os regimentos das duas Casas preveem que a própria discussão do requerimento de realização de sessão secreta se dá, por óbvio, em reunião secreta. O Regimento do Senado singulariza essa circunstância como uma hipótese de sessão secreta (art. 197, I, *e*). Deixou-se de incluí-la como um caso à parte, porque a manutenção do segredo, no momento da deliberação do plenário sobre realizar a sessão secreta, é inerente à própria sistemática de realização de sessões secretas por decisão do plenário.

<sup>100</sup> Também admite por convocação do Presidente e subsequente decisão do plenário.

### Votações secretas do plenário

Casos	Câmara dos Deputados	Senado Federal	Artigo da Constituição
Votação na eleição da Mesa	Art. 7º e 188, III	Arts. 60 e 291, II	–
Outras votações em eleições	Arts. 20-B, § 3º, 20-C, § 3º, e 188, III	Art. 291, II	–
Suspensão de imunidades de parlamentar durante o estado de sítio	Arts. 188, I, e 233	Art. 291, I, <i>d</i>	–
Por decisão do plenário	Art. 188, II	Art. 291, III	–
Perda de mandato ou suspensão das imunidades constitucionais dos membros da Casa durante o estado de sítio. <sup>101</sup>	Art. 188, IV	–	–
Decisão sobre a prisão em flagrante do parlamentar e sobre a formação da culpa	Art. 251, I, <i>b</i> , e IV	Art. 291, I, <i>c</i>	–
Exoneração de ofício do PGR	–	Art. 291, I, <i>a</i>	52, XI
Perda de mandato de membro da Casa	–	Art. 291, I, <i>b</i>	–
Indicações de autoridades	–	Arts. 291, I, <i>e</i> , e 383, VII	Art. 52, IV

<sup>101</sup> A redação do art. 188 do Regimento Interno da Câmara é um tanto confusa. O texto original já previa votação secreta na *deliberação, durante o estado de sítio, sobre a suspensão de imunidades de deputado, nas condições previstas no § 7º do art. 53 da Constituição* (art. 188, I) e *no caso de pronunciamento sobre a perda do mandato de deputado ou de suspensão das imunidades constitucionais dos membros da Casa durante o estado de sítio* (art. 188, § 1º, II), a primeira feita pelo sistema eletrônico e a segunda por cédula. A dupla referência à suspensão de imunidades durante o estado de sítio só se explica se se admitir que há alguma diferença entre as duas hipóteses, como, por exemplo, a de que uma suspensão se daria em abstrato (o art. 233 do Regimento cuida exatamente disso, ao pressupor que a solicitação de suspensão precede temporalmente a autorização, pelo Congresso Nacional, da decretação do estado de sítio), ao passo que a outra se dirigiria à análise de um caso concreto, *ex post facto*. Vale observar que a Constituição de 1988 não determinou o segredo em tal votação. Também não resulta claro por que razão se teria reunido em um mesmo inciso os casos de perda de mandato de deputado e de suspensão de imunidades durante o estado de sítio. Embora seja possível uma leitura no sentido de que a expressão “durante o estado de sítio” se aplicaria às duas descrições de deliberação que a antecedem (perda de mandato e suspensão de imunidades), não se vislumbra motivo para que o preceito regimental cuidasse especificamente sobre a perda de mandato durante o estado de sítio e silenciasse sobre a forma de votação no processo de perda de mandato fora daquela situação anômala. Se o art. 188, § 1º, II, do Regimento Interno pretendeu abarcar as votações de perda de mandato a qualquer tempo, as mudanças promovidas no artigo deixaram ainda mais confuso seu texto. A Resolução nº 45, de 2006, transformou essa hipótese de votação secreta, sem alteração do texto, em mais um inciso do *caput* do artigo (art. 188, IV). Apenas deslocou internamente a previsão normativa. Já a Resolução nº 47, de 2013, sem suprimir da redação do novo inciso IV do *caput* do art. 188 a expressão “pronunciamento sobre a perda de mandato de deputado”, acrescentou ao § 2º do mesmo artigo, que cuida das vedações ao escrutínio secreto, a hipótese de *deliberação sobre a decretação de perda de mandato nas hipóteses dos incisos I, II e VI do art. 55 da Constituição Federal* (art. 188, § 2º, V). Diante disso, o inciso IV do *caput* do art. 188 só poderá se compatibilizar com o inciso V do § 2º do art. 188 se for assumido que ele trata de um caso específico de votação sobre a perda de mandato, verificada na vigência do estado de sítio. Essa interpretação, todavia, além de parecer artificial à luz da gênese do texto, desafia o entendimento de que a Emenda Constitucional nº 73, de 2016, teria vedado o voto secreto nos processos de perda de mandato parlamentar. Conforme se verá mais à frente, não obstante a Emenda Constitucional tenha apenas suprimido a expressão “voto secreto” do art. 55, § 2º, da Carta Magna, o que poderia dar margem a se pensar que ela simplesmente desconstitucionalizou a matéria nesse ponto, todo o histórico legislativo aponta que o propósito do constituinte derivado foi mesmo o de determinar o voto aberto nesse caso.

Durante o processo de *impeachment* da Presidente Dilma Rousseff, a questão das votações secretas no Congresso Nacional voltou à tona, sendo objeto de discussão no STF, no julgamento da medida cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 378 (DJ de 08.03.2016). Um dos pedidos cautelares incidentais feitos pelo partido autor da ação foi para suspender a formação de comissão especial, em face da decisão do Presidente da Câmara dos Deputados de constituí-la mediante votação secreta pelo plenário da Casa. Tal decisão argumentava que, nos termos do art. 19 da Lei nº 1.079, de 1950, cabe a comissão especial eleita da Câmara oferecer parecer sobre o pedido de *impeachment*. E que o Regimento Interno da Casa prevê escrutínio secreto nas eleições (art. 188, III).

Em seu voto, o Ministro Relator, Edson Fachin, observou:

Inicialmente, percebe-se que as comissões, por expressa disposição constitucional são “*constituídas na forma e com as atribuições previstas no respectivo regimento*” (art. 58, *caput*, da CRFB). Isso significa que a **forma** de constituição das comissões em geral é matéria a ser disciplinada nos regimentos internos de cada uma das Casas. Essa atribuição é coerente com o caráter de auto-organização que é assegurada a cada uma das Casas do Congresso por meio de seus respectivos regimentos internos.

Ainda assim, restaria perquirir se, no silêncio da Constituição, é possível ao regimento estabelecer uma votação secreta. Em outras palavras, como a votação aberta é a regra, o silêncio da Constituição não deveria ser interpretado como eloquente? A indicar que, onde não há expressa autorização para votações secretas, devam elas ser abertas?

A resposta a essas indagações, sob minha compreensão, não admite afirmação peremptória num ou noutro sentido.

Perceba-se que, apesar de a publicidade ser a regra geral, a própria Constituição, em situações excepcionais, admite que o poder possa ser exercido de forma secreta. [...]

A “ratio” que informa essas expressas exceções para os casos em que os parlamentares decidem secretamente conduz a um princípio implícito informador das regras de exceção, qual seja, a preponderância da proteção à liberdade de consciência do parlamentar, em detrimento da publicidade. Em outras palavras, embora a Constituição eleja a publicidade como regra, reconhece que em determinadas situações, em que o exercício livre do direito de escolha do parlamentar possa estar em risco diante de uma situação de futura vulnerabilidade perante outro ente mais empoderado, a publicidade cede à proteção do exercício livre e independente do poder.

Dito isso, percebe-se que temos a regra geral da publicidade e exceções expressas. A pergunta que resta responder é se, há exceções implícitas, ou se há hipóteses em que normas infraconstitucionais podem, no silêncio da Constituição, atrelando-se aos valores constitucionais resguardados no princípio implícito que informa as exceções expressas à publicidade, também estabelecer votação sigilosa.

Embora não reconheça que as Casas do Congresso possam discricionariamente estabelecer como secretas votações em seus regimentos internos, entendo que, nas situações como a presente, em que ao Regimento Interno foi outorgada a disciplina da *forma* pela qual será constituída a comissão, é constitucional a eleição de uma hipótese que densifica o princípio implícito informador das exceções expressas, ou seja, a necessidade de resguardar o exercício independente do voto parlamentar.

Ao meu sentir, resta razoável concluir que esse princípio prepondera nessa hipótese, dada a gravidade do ato de julgar um Presidente da República. Não se confunde essa hipótese com a votação final no plenário da Câmara dos Deputados. Nesse caso, a votação é aberta por expressa disposição do art. 23 da Lei 1.079/50, não podendo o Regimento Interno da Câmara dispor contrariamente.

No que diz respeito à formação da comissão, a Constituição determina o regramento pelo Regimento Interno. Este, segundo se interpretou na respectiva Casa, autorizou a votação secreta. [...]

O oposto, ou seja, interpretar o silêncio constitucional como silêncio eloquente, vale dizer, que todas os atos de exercício de poder a que a Constituição não autoriza expressamente o sigilo devem ser necessariamente públicos, implica considerar como necessariamente nominais e abertas as eleições para as Mesas de cada uma das Casas do Congresso, dado que o art. 57, § 4º, da Constituição da República não autoriza expressamente o sigilo. Ou, ainda, que a eleição para os cargos de presidentes dos Tribunais deva ser nominal e aberta, diante do silêncio constitucional.

Diante da razoabilidade de se considerar que há uma autorização implícita para que votações no âmbito do Congresso, em especial quando digam respeito ao sufrágio, sejam declaradas sigilosas pelas regras infraconstitucionais, desde que a finalidade seja coincidente com as finalidades extraíveis das exceções expressas do texto constitucional, a intervenção do Poder Judiciário no Poder Legislativo deve, em homenagem à tripartição dos poderes, submeter-se à autocontenção.

Entendeu, portanto, válida a votação secreta para a escolha dos membros da comissão especial da Câmara. Considerou que o fato de a Constituição estabelecer hipóteses de voto parlamentar secreto não significava um interdito aos regimentos

internos para prever outras hipóteses, desde que fundadas na mesma *ratio* que animou a constitucionalização de certos casos de voto secreto: a proteção da liberdade de consciência do parlamentar, quando o *exercício livre do direito de escolha do parlamentar possa estar em risco diante de uma situação de futura vulnerabilidade perante outro ente mais empoderado*.

A maioria do Tribunal, no entanto, concluiu diversamente do Relator, no sentido de que a escolha dos membros da comissão especial não poderia ser feita mediante voto secreto. Prevaleceu a tese defendida pelo Ministro Roberto Barroso, que pode assim ser resumida: (i) a única forma de compatibilizar a referência a “comissão especial eleita”, constante do art. 19 da Lei nº 1.079, de 1950, com o art. 58, *caput* e § 1º, que delega aos regimentos internos das Casas estabelecer a forma de constituição das comissões e assegura a representação proporcional dos partidos é entendendo que “eleita” significa “escolhida” (pelos líderes partidários), prescindindo das feições de um pleito propriamente dito; (ii) entretanto, como no *impeachment* do Presidente Collor de Mello adotou-se rito em que a escolha feita pelos líderes partidários foi referendada em votação pelo plenário da Câmara, dever-se-ia, no caso em exame, seguir o precedente e determinar, para casos futuros, o descabimento de tal referendo; (iii) quanto ao modo de votação, deveria ser aberto, por quatro razões: a) o conjunto normativo aplicável ao processo de *impeachment* não contemplaria votação secreta; b) o sigilo do voto seria incompatível com a natureza e a gravidade do processo; c) o *impeachment* se sujeitaria à incidência direta e vigorosa dos princípios democrático, representativo e republicano, sendo o voto aberto aquele que melhor realiza tais princípios; d) a votação plenária ocorrida no processo de *impeachment* do Presidente Collor de Mello fora ostensiva.

Ainda sobre a questão do voto secreto, o Ministro Barroso consignou:

Devo dizer que não considero que o escrutínio secreto encontra-se proscrito pela ordem constitucional. Tampouco entendo que a Constituição Federal tenha definido de forma taxativa as hipóteses de deliberações das Casas Legislativas que possam ser realizadas por voto sigiloso. Porém, a previsão desta forma de votação ostenta caráter absolutamente excepcional em uma democracia representativa, que pressupõe que os representantes eleitos prestem contas aos eleitores de seus votos e ações.

E prosseguiu, em nota marginal, dizendo ser:

[...] possível extrair da Constituição algumas balizas e diretrizes para a instituição do voto secreto. Em primeiro lugar, a mencionada excepcionalidade das hipóteses de escrutínio sigiloso. Em segundo lugar, a restrição do voto sob sigilo aos casos de exercício de função eleitoral (i.e., de promover a eleição de dirigentes, integrantes ou membros de outros órgãos e poderes), quando seja necessário garantir a independência do congressista, permitindo-lhe manifestar de forma autônoma suas preferências, sem influências indevidas. Esta diretriz encontra-se implícita na Carta de 1988. Veja-se, nesse sentido, que todas as votações secretas atualmente disciplinadas na Constituição dizem respeito ao exercício de função eleitoral. Daí que, em princípio, o escrutínio sigiloso somente pode ter lugar nessas hipóteses. Porém, isso, é claro, não significa que o sigilo se justifique em todos os casos de eleições no Congresso. No impeachment, por exemplo, o escrutínio secreto não se coaduna com a gravidade institucional do processo e a especial incidência dos princípios democrático e republicano.

No ponto específico do escrutínio secreto, houve uma clara divisão da Corte: seis ministros deferiram a cautelar e outros cinco votaram no sentido de reconhecer a legitimidade do rito planejado na decisão do Presidente da Câmara dos Deputados. Nem o voto do Relator nem o voto do Redator do acórdão sufragou a tese de que as hipóteses de voto parlamentar secreto previstas constitucionalmente seriam exaustivas. Sem embargo, quatro ministros (Rosa Weber, Luiz Fux, Marco Aurélio e Ricardo Lewandowski) se manifestaram no sentido de que o rol de hipóteses de votação secreta constante da Carta Magna era exaustivo.

Mais recentemente, reavivaram-se as controvérsias sobre o voto secreto parlamentar nas últimas eleições dos membros das Mesas das Casas do Congresso Nacional. Mediante os Mandados de Segurança (MS) nº 36.169 e nº 36.228, parlamentares solicitavam que as eleições para as Mesas do Senado Federal e da Câmara dos Deputados ocorressem mediante votação aberta.

O MS nº 36.228 foi impetrado durante o recesso do Poder Judiciário, cabendo ao Presidente do STF decidir a respeito dele. O Ministro Dias Toffoli houve por bem indeferir a liminar pleiteada, o que possibilitou que as eleições para a Mesa da Câmara dos Deputados transcorressem normalmente, seguindo a tradição secular de escrutínio secreto.

Já o MS nº 36.169, impetrado antes do recesso do Poder Judiciário, foi distribuído ao Ministro Marco Aurélio. Continha pedido para que fossem incidentalmente declarados inconstitucionais os dispositivos do Regimento Interno do Senado que preveem o voto secreto em tais eleições (arts. 60, *caput*, e 291, II).

O relator deferiu liminar nos termos pretendidos pelo autor. Sustentou, que: (i) o princípio da publicidade dos atos estatais constitui direito inalienável dos cidadãos e, quanto às deliberações do Senado, garantia aos representados de exercerem a fiscalização de seus representantes; (ii) tendo a Constituição de 1934 estabelecido o voto secreto nas eleições realizadas no Poder Legislativo e as Constituições seguintes se omitido a esse respeito, não haveria mais espaço para o voto secreto em tais eleições<sup>102</sup>; (iii) o rol de hipóteses de votação secreta previstas na Constituição seria taxativo, obstando sua extensão pela via regimental.

Quanto ao primeiro argumento utilizado na decisão, é importante notar que a eleição de princípios constitucionais formulados de forma abstrata (ou puramente enunciados no Texto Magno) como autorizadores da extração de regras detalhadas pelo julgador ou aplicador, eliminando a liberdade de conformação do legislador e invalidando as opções por ele adotadas, pode ter como corolário a subtração de competências do Poder Legislativo.

Se ao julgador ou aplicador é dado, a partir do simples enunciado de um princípio – como o da publicidade ou o da transparência – formular cada regra específica vinculante e que se revele como a única solução normativa possível, cabe indagar qual a razão de ser da eleição de representantes populares para elaborar leis. Recusar ao Poder Legislativo certa margem de liberdade para formular normas abstratas, em temas nos quais não há decisão clara e específica do constituinte num sentido ou noutro, atenta contra prerrogativas do Parlamento.

É certo que a Constituição de 1988 fez da publicidade um dos princípios reitores da Administração Pública (art. 37, *caput*). Também estipulou a regra de que todos os julgamentos dos órgãos do Poder Judiciário sejam públicos (art. 93, IX). Em face das alterações promovidas pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004, a publicidade foi

---

<sup>102</sup> O lapso na referência à Constituição de 1934 é evidente, pois a Carta de 1946 também previu voto secreto nas eleições promovidas pelas Casas legislativas (art. 43). Tal detalhe, contudo, por si só, não desnatura o argumento do Ministro, já que, de fato, as constituições posteriores não repetiram aquela regra.



estendida às sessões administrativas dos tribunais (art. 93, X). Por outro lado, quando teve oportunidade de introduzir uma regra geral de publicidade nas deliberações do Poder Legislativo, o constituinte derivado recusou-se a fazê-lo, no processo que redundou na Emenda Constitucional nº 76, de 2013, limitando-se a retirar a previsão de voto secreto nos processos de perda de mandato e na apreciação de vetos presidenciais.

Não há na Carta Magna, portanto, para o Poder Legislativo, uma norma geral nos moldes da referente ao Poder Judiciário. O texto é casuístico, havendo referências a sessões secretas e públicas, votações secretas e ostensivas. Como exemplo de sessão secreta, pode ser citada a de arguição de indicados para chefia de missão diplomática de caráter permanente (art. 52, IV) e, como sessão pública, a de arguição nas indicações de outras autoridades (art. 52, III). Tem-se o voto secreto, por exemplo, na aprovação das indicações de autoridades (art. 52, III e IV), e o voto aberto na não-renovação de concessões e permissões de serviços de radiodifusão (art. 223, § 2º).

Quanto aos argumentos *a contrario sensu* manejados pelo Ministro Marco Aurélio, o fato de a Constituição haver determinado sejam secretas certas votações parlamentares não significa necessariamente que todas as demais devam ser abertas, mas sim que inexistente liberdade para o legislador determinar, no regimento interno, o voto aberto naqueles casos. Noutras palavras, em certas hipóteses, o voto é secreto por imposição constitucional.

Se bastasse a ausência de remissão ao segredo para tornar automática a publicidade, seriam redundantes e desnecessárias as previsões de sessão e voto públicos, constantes dos arts. 52, III, e 223, § 2º, da Constituição. Como diz o velho brocardo de hermenêutica, a lei não contém palavras inúteis (e muito menos a Constituição). Ao dispor, por exemplo, que a arguição de indicado a determinado cargo será pública, o que a Constituição faz é retirar a liberdade de conformação do legislador nesse caso, decidindo antecipadamente como será o processo, da mesma forma como faz ao determinar, no art. 52, IV, que a arguição será feita em sessão secreta, no caso de escolha de chefe de missão diplomática de caráter permanente.

O argumento *a contrario sensu*, de traiçoeiro que é, deve ser utilizado com a máxima cautela. Como salientava Carlos Maximiliano, *ele não se aplica a todos os casos de silêncio da lei; só merece apoio quando a fórmula positiva evidentemente implica*

*exegese estrita*.<sup>103</sup> Pensar o contrário, em se tratando de matéria constitucional, seria, como salientou o Ministro Gilmar Mendes no julgamento da ADPF nº 378, atribuir à Constituição uma onipotência que nem ela pretendeu ter, esgotando todos os espaços de regulação jurídica da realidade fática.

A Constituição dispõe, por exemplo, que os atos de improbidade administrativa importam a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível (art. 37, § 4º). Isso significa que o legislador não poderá atribuir outras consequências para os atos de improbidade além das expressamente enunciadas no Texto Constitucional e daquelas de natureza penal *stricto sensu*? Seriam inconstitucionais as sanções de multa civil e de proibição de contratar com o Poder Público previstas na lei regulamentadora desse preceito constitucional (Lei nº 8.429, de 1992)?

A Constituição prevê também que a União crie ouvidorias de Justiça (art. 103, § 7º). Estariam os Estados impedidos de fazer o mesmo por não haver preceito constitucional equivalente para eles? O fato de a Constituição determinar que tanto a União quanto os Estados criem ouvidorias do Ministério Público (art. 130, § 5º) reforçaria a conclusão afirmativa quanto à questão anterior?

Antes da aprovação da Emenda Constitucional nº 45, de 2004, quando a Carta Magna aludia à publicidade dos julgamentos do Poder Judiciário e silenciava quanto às decisões administrativas dos tribunais (art. 93, IX e X), poder-se-ia interpretar, *a contrario sensu*, que estas últimas necessariamente deveriam ser secretas? Se se invocar o princípio da publicidade para responder que, ao invés de deverem ser secretas, elas teriam também de ser públicas, dever-se-á concluir não apenas que a regra de publicidade no caso dos julgamentos era expletiva, mas também que, no período anterior à mudança constitucional, todas as decisões administrativas dos tribunais tomadas em sessão e com voto secretos teriam violado a Constituição, algo que o próprio STF rechaçou.

Eis outro caso, que envolve um rol não considerado taxativo pelo STF. A Carta de 1988 qualificou como inafiançáveis os crimes de racismo, tortura, tráfico ilícito de entorpecentes, terrorismo, os que a lei defina como hediondos e a ação de grupos armados contra a ordem constitucional e o Estado democrático (art. 5º, XLII a XLIV). Na leitura

---

<sup>103</sup> *Ibidem*, p. 200.

que fez dos correspondentes dispositivos constitucionais, o STF deixou de sufragar a tese de que apenas aqueles crimes (com possibilidade de desenvolvimento legislativo, relativamente aos hediondos) poderiam ser qualificados como inafiançáveis. No julgamento da ADI nº 3.112 (DJ de 26.10.2007), a Corte declarou a inconstitucionalidade de dispositivos do Estatuto do Desarmamento (Lei nº 10.826, de 2003) que classificavam determinados crimes como inafiançáveis não porque considerasse taxativo o rol constitucional, mas por entender desproporcional a medida legislativa naqueles casos. Noutras palavras, o legislador poderia tornar inafiançáveis determinados crimes de maior potencial lesivo não constantes do rol constitucional (e mesmo quando não os qualificasse propriamente como hediondos)<sup>104</sup>. Enfim, os exemplos poderiam se multiplicar na demonstração da fragilidade do argumento *a contrario sensu*.

Não se nega que o princípio da publicidade deva orientar o legislador na determinação regimental dos casos de votação ostensiva como regra. É desarrazoado, em um regime representativo e republicano, sustentar que o legislador tenha liberdade para prever, por exemplo, que a maioria das votações sejam secretas. Alguma justificativa compatível com a ordem constitucional deve haver para afastar a publicidade, não bastando para tanto a pura e simples discricionariedade do órgão legislativo. Ademais, é bastante discutível – e a prática internacional o confirma – que se utilize a votação secreta

---

<sup>104</sup> A inafiançabilidade é apenas uma das consequências da qualificação de um crime como hediondo. Por isso, não se pode dizer que só por tornar inafiançável um crime, o legislador o submete, ainda que não o diga expressamente, ao regime dos crimes hediondos. Na ementa do acórdão da referida ADI, restou consignado que *a proibição de estabelecimento de fiança para os delitos de “porte ilegal de arma de fogo de uso permitido” e de “disparo de arma de fogo” mostra-se desarrazoada, porquanto são crimes de mera conduta, que não se equiparam aos crimes que acarretam lesão ou ameaça de lesão à vida ou à propriedade*. É digno de registro que, naquela assentada, votou vencido o Ministro Carlos Britto, um dos principais defensores da interpretação *a contrario sensu* na Corte, relativamente às sessões e votações parlamentares secretas. Integrou a minoria justamente por entender que ao legislador era dado considerar inafiançáveis os crimes examinados naquele julgamento, admitindo, portanto, que o fato de a Constituição prever casos de inafiançabilidade não impedia o legislador de fazer o mesmo quanto a outros crimes. Observou o Ministro: *é certo que a Lei Maior da República tornou inafiançáveis certos crimes, mas o fez por opção política, pontual, tópica, sem com isso interditar à lei tornar inafiançáveis outras modalidades de delitos*. Antes da reforma operada pela Lei nº 12.403, de 2011, o Código de Processo Penal dispunha que não seria concedida fiança nos crimes punidos com reclusão em que a pena mínima cominada fosse superior a dois anos (art. 323, I). Não se questionava a validade desse dispositivo, embora ele englobasse outros crimes além dos constitucionalmente inafiançáveis. Em diversos julgados, o STF considerou vigente aquela regra do CPP: Embargos de Declaração no HC nº 96990 (DJ de 07.05.2010), HC nº 79.376 (DJ de 22.10.2004), HC nº 91.435 (DJ de 16.05.2008). Neste último, examinou-se a validade da prisão em flagrante de deputado distrital. O Tribunal considerou que, como os deputados somente podem ser presos em flagrante de crime inafiançável e como a pena mínima prevista para o crime de que era acusado o parlamentar não superava um ano de reclusão, não se poderia classificar como inafiançável tal delito, à luz do art. 323, I, do CPP, o que acarretava a nulidade do decreto de prisão.

na aprovação de leis. Em suma, não há razão objetiva para estender o segredo a todos os casos.

A votação secreta pode, porém, ser perfeitamente justificável em certas situações, sobretudo quando a deliberação da Casa legislativa é sobre casos concretos e sobre pessoas. Conforme bem expôs o Ministro Fachin no seu já citado voto na ADPF nº 378, há bons argumentos na defesa do voto secreto, nas situações em que *o exercício livre do direito de escolha do parlamentar possa estar em risco diante de uma situação de futura vulnerabilidade perante outro ente mais empoderado*.

Um caso que certamente poderia ser enquadrado na moldura definida pelo Ministro Fachin é o das eleições da Mesa das Casas legislativas, tendo em vista o papel correcional do órgão. O Regimento do Senado Federal, por exemplo, fixa as seguintes competências: do Presidente do Senado, de retirar a palavra de senador que usar expressões descorteses ou insultuosas, e de determinar sua saída do plenário; da Mesa, de abrir inquérito para apurar a prática de ato incompatível com o decoro parlamentar ou a compostura pessoal dentro do edifício do Senado; da Mesa, de provocar a abertura de processo de perda do mandato ou de, noutros casos, declarar a perda de mandato de senador; do Presidente do Senado, de aplicar penas de advertência ou de censura verbal; da Mesa, de homologar decisão do Conselho de Ética e Decoro Parlamentar que aplica a pena de censura escrita; da Mesa, de provocar a abertura de processo disciplinar que leve à aplicação da pena de perda temporária do exercício de mandato (arts. 22, 25 e 32 do Regimento e arts. 8º, 9º, 12, 13, 14 da Resolução nº 20, de 1993). Nas eleições, o sigilo atua em defesa da liberdade de voto do senador, permitindo-lhe tomar sua decisão sem temer eventuais retaliações dos membros da Mesa eleita.

Ademais, como visto nas outras sessões deste trabalho, em diversos países do mundo ocidental e com tradições jurídicas próximas às brasileiras, admite-se o voto nas eleições promovidas pelas Casas legislativas. É despropositado pensar que os princípios da publicidade e da transparência sejam estranhos aos ordenamentos jurídicos desses países. No Brasil, essa questão não despertou maiores atenções até o último processo de escolha dos Presidentes da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. Dezenas de eleições para as Mesas dessas Casas foram realizadas ao longo dos trinta anos de vigência da Constituição de 1988, sem que houvesse questionamentos sérios ao procedimento de votação secreta. De resto, se a invocação do princípio da publicidade bastasse para determinar que todas as votações realizadas por agentes públicos fossem abertas, também

as eleições para a presidência dos tribunais brasileiros deveriam ser feitas com voto aberto.

Outros casos, além do livre exercício do direito de escolha do parlamentar, podem justificar o sigilo. Especificamente no que concerne ao sigilo das sessões, imagine-se aquela na qual se discute a autorização ao Presidente da República para declarar guerra (art. 49, II, da Constituição). Os Regimentos da Câmara (art. 92, parágrafo único, II) e do Senado (art. 116, I, *a*) dispõem que as sessões para deliberar sobre a declaração de guerra sejam secretas. Uma exegese na linha de que, por força do princípio da publicidade, todos os atos e votações para as quais não houvesse regra constitucional expressa de sigilo deveriam ser ostensivos conduziria ao juízo de inconstitucionalidade das regras regimentais citadas. Ora, a análise do pedido de autorização pode envolver informações sensíveis, cuja publicidade atuaria em detrimento da própria segurança nacional. Desafia o bom senso que se exija total publicidade nesses casos. Por isso mesmo, o art. 5º, XXXIII, da Constituição, ao dispor sobre o direito de acesso à informação, excepcionou de divulgação aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado.

Aliás, o citado art. 5º, XXXIII, sequer pode ser invocado como uma norma obstativa do sigilo das votações parlamentares, pois ele cuida do direito dos indivíduos de receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular ou de interesse geral. Pressupõe, portanto, que a informação esteja disponível no órgão demandado, que este último seja seu detentor. Para esses fins, informação é *algo que existe nos quadros administrativos, que a Administração possui no momento em que é protocolado o pedido, algo, enfim, contido em algum meio, suporte ou formato*.<sup>105</sup> O voto proferido em sigilo não se encontra disponível nos arquivos da Casa legislativa. Dele não tem conhecimento outra pessoa senão seu próprio autor. Mesmo que resolva revelar seu conteúdo a outrem, o autor do voto não dispõe de meios para provar a veracidade da informação que transmite, caso as reservas para assegurar o sigilo do processo de votação tenham sido observadas.

A liminar do Ministro Marco Aurélio no MS nº 36.169, prolatada às vésperas do recesso do Poder Judiciário, foi suspensa alguns dias depois, por decisão do Ministro Presidente do STF, Dias Toffoli, na Suspensão de Segurança (SS) nº 5.272. Essa última

---

<sup>105</sup> MARTINS, Ricardo Marcondes. Restrições ao acesso à informação. In: VALIM, Rafael *et alii* [Coords.] *Acesso à informação pública*. Belo Horizonte: Fórum, 2015, p. 118.

manifestação foi no sentido de permitir a aplicação da norma regimental, não tendo sido vislumbrada pelo Presidente da Corte inconstitucionalidade que conduzisse à conclusão de serem nulos os dispositivos regimentais<sup>106</sup>. Em sua decisão, observou o Ministro quanto às eleições no Poder Judiciário:

Se é certo que não se trata de membros eleitos pelo voto popular, também é certo que essa característica de formação do Poder não o exime da transparência quanto a seus atos que ultrapassem os limites de sua mera condução administrativa. No entanto, por se tratar de ato de condução interna dos trabalhos, ou seja, *interna corporis*, o sigilo dessa espécie de votação, também no âmbito do Poder Judiciário, se realiza sem necessidade de que os votos sejam publicamente declarados.

As eleições das Mesas das Casas legislativas assemelham-se, nesse ponto, às das presidências dos tribunais, por também constituírem atos de organização interna, distinguindo-se das deliberações com efeitos extroversos diretos, como as votações de projetos de lei. Bem por isso, na mesma decisão, o Ministro Toffoli resgatou o voto do Ministro Barroso, na já citada ADPF nº 378, em que negava o caráter fechado ao elenco de casos de votação secreta presentes na Constituição e admitia a possibilidade de os regimentos internos das Casas contemplarem como hipótese de votação secreta a dirigida à escolha dos membros da Mesa. No curso dos debates, o Ministro Barroso chegou a afirmar:

É possível que, em documento infraconstitucional, preveja-se o voto secreto. [...] Alguém poderia imaginar que o Regimento Interno da Câmara pudesse prever alguma hipótese de votação secreta legítima. Acho até que poucas, mas algumas. **Uma que todos reconhecem legítima é, por exemplo, a eleição da Mesa da Casa.**

No julgamento daquela mesma ADPF, o próprio Ministro Marco Aurélio, relator do MS nº 36.169, admitiu a possibilidade de votações secretas além daquelas que a Constituição determina devam assim ser feitas:

---

<sup>106</sup> Abstraída a questão de fundo, a decisão do Presidente da Corte é altamente discutível do ponto de vista formal, já que não existe, na legislação, regra conferindo ao Presidente de Tribunal, como *primus inter pares*, prerrogativas de censura ou revisão das decisões monocráticas dos demais ministros. A reforma de tais decisões compete ao plenário do Tribunal. O *caput* do art. 4º da Lei nº 8.437, de 30 de junho de 1992, atribui a competência para suspensão da execução de liminar ao Presidente do tribunal *ad quem*, ou seja, do tribunal ao qual cabe apreciar o recurso das decisões da instância inferior que adotou a decisão liminar. O artigo não autoriza o Presidente do próprio tribunal do qual é membro o autor da decisão liminar suspendê-la. Há, inclusive, precedente do STF deixando clara essa impossibilidade (Suspensão de Liminar nº 1.117, DJ de 04.10.2017).

Tal como o Ministro Luís Roberto Barroso, não potencializo, em si, o rol de situações jurídicas, apontando-as, portanto, exaustivas, o rol previsto na Carta de 1988.

Poderei raciocinar e concluir, depois de reflexão, pela existência de certa situação que revele, a partir do interesse público, do interesse coletivo, do interesse da sociedade, a necessidade de ter-se o escrutínio secreto.

Ainda em sua decisão monocrática na SS nº 5.272, o Ministro Toffoli atentou para a função protetiva do voto secreto contra ingerências de outros poderes no funcionamento e auto-organização do Legislativo:

Importa destacar ainda a **finalidade política** que subjaz à previsão de voto secreto na hipótese dos autos: proteger a mesa diretiva e a escolha dos dirigentes da Casa Legislativa de eventual influência do Poder Executivo, ou seja, **a necessidade de que os Poderes funcionem de forma independente (art. 2º, da CF/88)**.

Sob a vigência dessa decisão judicial, ocorreu, em 1º de fevereiro de 2019, a primeira sessão preparatória para a eleição da Mesa do Senado Federal, presidida pelo Senador Davi Alcolumbre. Suscitada questão de ordem a respeito do método de votação, o Presidente da sessão, reconhecendo existir controvérsia constitucional a respeito do tema, concluiu que o voto deveria ser ostensivo e nominal e recorreu de ofício ao plenário (art. 405 do Regimento Interno), que, por maioria, referendou aquele posicionamento. Em sua decisão, o Senador Alcolumbre argumentou: *o voto aberto corresponde à intenção do legislador quando da promulgação da Emenda Constitucional 76 e também atende aos anseios da sociedade por maior transparência e idoneidade no Poder Legislativo*. A segunda justificativa não parece comportar maiores dúvidas. Quanto à primeira, o histórico de tramitação da PEC que resultou na Emenda Constitucional nº 76, de 2013, como visto anteriormente, não corrobora a ideia de que a alteração constitucional teria conduzido ao interdito à instituição de hipóteses de voto secreto diversas daquelas constitucionalizadas.

Na verdade, mesmo para os casos em que a Emenda Constitucional nº 76, de 2013, retirou a previsão de voto secreto (processo de perda de mandato e apreciação de vetos presidenciais), poder-se-ia suscitar discussão sobre se, ao fazê-lo, o constituinte derivado teria apenas desconstitucionalizado a matéria, remetendo a sua disciplina aos regimentos internos, ou se, sem declará-lo expressamente, teria definido o voto aberto. O texto da

PEC aprovado pela Câmara dos Deputados simplesmente retirava as expressões “voto secreto” e “escrutínio secreto” dos dispositivos constitucionais envolvidos. No entanto, a decisão da Casa era claramente no sentido de fixar votação aberta. Não havia necessidade de substituir a expressão “voto secreto” por “voto aberto”, porque o texto acrescentava, no art. 47 da Carta Magna, regra geral proibitiva dessa modalidade de votação no Poder Legislativo.

Na apreciação daquela PEC pelo Senado Federal, tendo em vista a aprovação de requerimento de destaque, a regra geral foi retirada do texto, na votação em segundo turno. Não havia mais possibilidade, nessa fase de tramitação, de se apresentar emenda aditiva, para deixar expresso que a votação, nos casos citados, seria aberta. Entretanto, os debates havidos na sessão plenária, deixam clara a intenção dos senadores de tornar abertas tais votações. Chegou-se mesmo a tratar da questão sobre se a ausência de expressão impositiva do voto aberto redundaria apenas na desconstitucionalização da matéria, permitindo aos regimentos internos disciplinar com liberdade o assunto. E foi esclarecido que não era esse o caso e que, no tocante à perda de mandato, a decisão adotada naquela oportunidade era consentânea com o que o Senado havia decidido um ano antes, ao apreciar a PEC nº 86, de 2007.<sup>107</sup>

Não se descartam, aqui, os problemas que acompanham a investigação das intenções do legislador, nem a tradicional distinção entre *mens legis* e *mens legislatoris*. Entretanto, mesmo os autores mais críticos do método hermenêutico assentado na busca dos reais propósitos de quem votou o texto legislativo não recusam de todo validade ao elemento histórico, como instrumento para revelar o verdadeiro sentido da norma.<sup>108</sup>

---

<sup>107</sup> *Diário do Senado Federal* de 27.11.2019, pp. 85830-2. Houve quem, finda a votação, sugerisse que a matéria teria apenas sido desconstitucionalizada (Senadora Ana Amélia e Senador Aloysio Nunes). O Presidente da Casa, contudo, esclareceu, sem oposição do plenário, que a deliberação teria sido pela imposição do voto aberto. Registre-se também a posição do Senador Pedro Taques, no sentido de que somente caberia voto secreto nas hipóteses constitucionalmente previstas, o que implicaria votação aberta nas eleições das Mesas das Casas legislativas. Foi, no entanto, uma defesa isolada desse ponto de vista. As transcrições dos debates, feitas anteriormente, deixam claro o entendimento, por parte dos votantes, de que uma vedação genérica ao voto secreto dependeria de regra expressa no Texto Constitucional, a qual resultou não acolhida pelo plenário, em face da supressão das alterações ao art. 47 da Lei Maior.

<sup>108</sup> Para uma crítica da exegese psicológica, cf.: MAXIMILIANO, Carlos. *Hermenêutica e aplicação do Direito*. Rio de Janeiro: Forense, 2003, pp. 15-25. O mesmo autor, porém, alude aos materiais legislativos e trabalhos preparatórios, entre os quais os debates em tribuna nas sessões legislativas, como recursos interpretativos. E afirma: *os materiais legislativos têm alguma utilidade para a Hermenêutica; embora não devam ser colocados na primeira linha, nem aproveitados sempre, a torto e a direito, em todas as hipóteses imagináveis, para resolver quaisquer dúvidas; ajudam a descobrir o elemento causal, chave da interpretação* (p. 116). Inocêncio Mártires Coelho, por seu turno, pontua: *parece intuitivo que o conhecimento das circunstâncias ou das causas motivadoras das opções do legislador*



E parece razoável concluir, no caso específico da aprovação da Emenda Constitucional nº 76, de 2013, que a vontade das duas Casas do Congresso Nacional não foi simplesmente a de desconstitucionalizar o método de votação nos processos de perda de mandato e na apreciação de vetos presidenciais, mas sim tornar aberto o voto parlamentar nesses casos.

Aliás, uma exegese diversa poderia conduzir inclusive à declaração de inconstitucionalidade formal da Emenda, por inobservância do rito constitucional de aprovação da mesma norma pelas duas Casas, já que o texto levado à promulgação teria sentido distinto daquele resultante da votação na Câmara dos Deputados. A retirada das expressões “voto secreto” e “escrutínio secreto”, na nova redação então proposta para os arts. 55, § 2º, e 66, § 4º, sem que se pusesse em seu lugar “voto aberto”, “escrutínio aberto” ou outras expressões que denotassem o caráter ostensivo da votação, deve ser entendida a partir de uma leitura conjunta daqueles dispositivos com a regra geral que se pretendia introduzir no art. 47 da Constituição. Fazia parte da compreensão daqueles dispositivos o interdito a votações secretas inserido neste último.

A rejeição, pelo Senado, das alterações ao art. 47, conjugada com a interpretação de que as mudanças nos dispositivos referentes à perda de mandato parlamentar e à apreciação de vetos teria tão somente desconstitucionalizado o voto secreto, efetivamente modifica o sentido do novo texto aprovado pela Câmara para os arts. 55, § 2º, e 66, § 4º. Como consequência, a tese da mera desconstitucionalização deveria implicar o retorno do texto à Câmara dos Deputados, para que essa Casa se manifestasse novamente sobre a matéria, sob pena de inobservância da regra constitucional de que a proposta de emenda deve ser discutida e votada em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, considerando-se aprovada se obtiver, em ambos, três quintos dos votos dos respectivos membros (art. 60, § 2º). Na verdade, mesmo a afirmação de que o texto final do Senado teria sido aprovado em dois turnos seria questionável, já que, na votação em primeiro

---

— o horizonte de produção do texto — possa fornecer ao seu intérprete atual alguma indicação sobre o sentido e o alcance, enfim, sobre os propósitos dos comandos legislativos, pelo menos se admitirmos, com o clássico Giambattista Vico, que “a natureza das coisas é o seu nascimento”, que a constituição ou a essência de qualquer realidade encontram-se e revelam-se, sobretudo, no processo de sua formação. [...] Não se trata, — nessa reconstrução da nomogênese jurídica — de proceder a um trabalho de arqueologia jurídica, que se mostraria infecundo se tivesse em vista apenas refazer, acriticamente e sem compreensão histórica, o processo de elaboração, digamos, externa dos enunciados normativos; trata-se, isto sim, de inverter o processo criativo no processo interpretativo, uma inversão pela qual o intérprete deve percorrer de novo, em sentido retrospectivo, o caminho genético do texto e tentar refazer ou operar em si o pensamento do legislador histórico [...] (Interpretação Constitucional. São Paulo: Saraiva, 2011, ebook, Cap. 4).

turno, as alterações ao art. 47 haviam sido mantidas. Assim, a única maneira de evitar uma conclusão pela invalidade da Emenda, por descumprimento do rito estabelecido na Constituição, é assumir que, embora não expressamente constando da nova redação dos arts. 55, § 2º, e 66, § 4º, o voto aberto, a exigência estaria implícita nessas normas, o que se revela compatível com todo o processo histórico de tramitação e aprovação da Emenda Constitucional nº 76, de 2013.

O raciocínio acima aplicado à Emenda Constitucional nº 76, de 2013, não pode ser estendido com segurança à alteração promovida pela Emenda Constitucional nº 35, de 2001, que eliminou a previsão de voto secreto nas deliberações das Casas legislativas sobre a prisão em flagrante de parlamentar por crime inafiançável, e, na mesma situação, sobre a formação da culpa. A Emenda originou-se da PEC nº 2, de 1995, cujo texto, inicialmente aprovado no Senado Federal, promovia mudanças no regramento da imunidade processual de parlamentares, mas, no ponto específico sobre a manutenção da prisão em flagrante de parlamentar, deixava inalterado o texto que aludia a decisão da Casa legislativa, *pelo voto secreto da maioria de seus membros*.

Na Câmara dos Deputados, a proposta, identificada como PEC nº 610, de 1998, teve uma tramitação inusitada, não passando por comissão especial, antes de sua apreciação final. Foi apresentada e aprovada, em plenário, emenda aglutinativa substitutiva, cujo texto, na parte específica referente às deliberações das Casas legislativas sobre a prisão em flagrante, falava simplesmente em decisão *pelo voto da maioria de seus membros*. Nas discussões ocorridas em primeiro turno, diversos deputados atentaram para o fato de que a emenda previa votação aberta. Mas o fizeram no debate sobre a suspensão de processo criminal contra parlamentar, e não propriamente quanto à prisão em flagrante<sup>109</sup>.

Na verdade, o Texto Constitucional, em sua redação original, não previa votação secreta no caso de autorização de instauração de processo criminal, apenas o Regimento

---

<sup>109</sup> *Diário da Câmara dos Deputados* de 07.11.2001, pp. 56257, 56262, 56265. Algo parecido ocorreu na discussão em segundo turno: *Diário da Câmara dos Deputados* de 06.12.2011, p. 62519. Aliás, a única referência às deliberações sobre a prisão em flagrante, feita pelo Deputado Nelson Pellegrino, esteve longe de registrar a supressão do termo “secreto”, operada pela PEC: *Não podemos usar argumentos não procedentes, tais como o Parlamentar poder ser preso arbitrariamente. Isso pode acontecer com ou sem imunidade formal. Se a autoridade arbitrária quiser prender o Parlamentar, não vai recorrer à Constituição. Isso não está sendo alterado nesta emenda, porque o Parlamentar só pode ser preso por crime inafiançável. Essa é a mesma redação que estava no texto anterior e continua no atual. Se o crime for inafiançável, a prisão tem de ser comunicada à Casa, o Presidente decidirá se deve ser relaxada ou não e o Plenário decidirá em última instância. Está garantida a prerrogativa contra esse tipo de arbítrio.* (*Diário da Câmara dos Deputados* de 06.12.2011, p. 62530).

da Câmara o fazia. Pensar que a referência ao voto secreto no parágrafo do art. 53 que cuidava da prisão em flagrante conduzia a uma imposição constitucional de voto também secreto nas deliberações sobre a abertura de processo criminal era um passo hermenêutico largo demais. O texto original da Carta de 1988 sequer aludia a *quorum* qualificado para que a Casa legislativa concedesse a licença (a redação resultante da Emenda Constitucional exigiu decisão da maioria dos membros da Casa para sustar o andamento da ação penal). No Senado, essa votação era não apenas ostensiva, mas também simbólica.

A retirada da previsão de voto secreto no caso de prisão em flagrante não era, portanto, condição necessária para que se tivesse votação aberta das solicitações do STF para instauração de processo criminal contra parlamentar. A Câmara, no entanto, parece ter entendido a questão de forma diversa.

De volta a proposição ao Senado, o parecer da Comissão de Constituição e Justiça silenciou a respeito dessa parte específica da PEC. Nos debates de plenário, as atenções foram voltadas para a inovação da Câmara quanto à possibilidade de sustação do andamento do processo criminal por decisão da Casa legislativa. Sobre o modo de votação em si no caso da prisão em flagrante, o debate inexistiu. Das manifestações em plenário, colhe-se apenas a afirmação do Senador Pedro Simon, em discurso na tribuna, de que o texto aprovado pela Câmara tinha como efeito impor a “votação nominal”, no caso de sustação do andamento de ação penal contra parlamentar.<sup>110</sup> Nenhuma alusão à modalidade de voto nas decisões sobre a prisão em flagrante. Tendo em vista que, neste ponto, o texto da Câmara ia de encontro ao do Senado, surpreende que a questão não tenha sido minimamente discutida na CCJ nem tampouco em plenário.

Por tudo o que foi exposto sobre o processo legislativo que resultou na nova redação do art. 53 da Carta Magna, parece demasiado invocar a exegese histórica para sustentar que a retirada do termo “secreto” significou um juízo do poder constituinte derivado na linha de tornar obrigatória a votação aberta nas deliberações sobre a prisão em flagrante de parlamentar, e não simplesmente de desconstitucionalizar a matéria<sup>111</sup>.

---

<sup>110</sup> *Diário do Senado Federal* de 14.12.2001, p. 31282.

<sup>111</sup> Em ementa de recente julgado do STF, contudo, é afirmado que, os autos de prisão em flagrante de parlamentar por crime inafiançável devem ser remetidos à *Casa respectiva nos termos do §2º do artigo 53 da Constituição Federal, para que, pelo voto nominal e aberto da maioria de seus membros, resolva sobre a prisão* (ADI nº 5.526, DJ de 07.08.2018). Não se discutia, porém, naquela assentada, a modalidade da votação prevista no art. 52, § 3º, da Constituição, mas sim a possibilidade de aplicação

Por si só, a retirada do termo “secreto” conduziria à conclusão de que voto deveria ser ostensivo apenas se procedente a tese do caráter taxativo do rol constitucional de votações secretas. Rechaçada esta, o silêncio quanto ao método de votação, no novo texto do art. 53, § 2º, deixaria de significar a mera desconstitucionalização se houvesse indicação substancial ao intérprete de que o enunciado normativo disse menos do que pretendia. O objetivo principal da PEC em comento foi alterar a sistemática da manifestação das Casas legislativas sobre a tramitação de processos criminais contra parlamentares. A retirada da referência a voto secreto no dispositivo especificamente dedicado às decisões sobre a prisão em flagrante foi um aspecto secundário daquele processo de reforma constitucional, que não mereceu debate, ou mesmo simples menção, em qualquer dos pareceres produzidos ou das manifestações de plenário sobre a PEC. Em tais condições, nem mesmo a exegese histórica permite concluir que a Emenda Constitucional nº 35, de 2001, objetivou impor o voto aberto, ainda que sem dizê-lo expressamente.

Retornando às eleições para a Mesa do Senado realizadas em 2019, vê-se que argumentos centrados na Emenda Constitucional nº 76, de 2013, não se afiguram sólidos o suficiente para fundamentar a conclusão de que seria inviável a instituição, via regimento interno, de hipóteses de voto secreto. O plenário, contudo, placitou a decisão do Presidente, por cinquenta votos contra dois.

Ora, o Regimento Interno do Senado prevê, entre os princípios gerais do processo legislativo, os da impossibilidade de prevalência sobre norma regimental de acordo de lideranças ou decisão de plenário, exceto quando tomada por unanimidade mediante voto nominal (art. 412, III), e da nulidade de qualquer decisão que contrarie norma regimental (art. 412, IV). A decisão do plenário não foi unânime. Nessas condições, só não haveria violação do art. 412, III, do Regimento Interno se a Emenda Constitucional nº 76, de 2013, tivesse operado a revogação tácita das normas regimentais que preveem o voto secreto nas eleições da Mesa. Isso porque, não mais vigente a norma, a questão da prevalência da decisão plenária sobre ela não se colocaria, já que o art. 412, III, presume norma regimental válida e em vigor.

---

de medidas cautelares penais a parlamentar. A menção ao caráter aberto da votação, que figurou na ementa, se origina de *obiter dictum* constante do voto do Ministro Alexandre de Moraes, redator do acórdão. Essa questão específica sequer foi objeto de debate durante o julgamento.

A análise empreendida *supra* aponta, contudo, que: (i) o rol de hipóteses de votação secreta constitucionalmente previstas não é taxativo; (ii) a Emenda Constitucional nº 76, de 2013, promoveu a revogação tácita apenas das normas regimentais que determinavam votação secreta nos processos de perda de mandato e na apreciação de vetos presidenciais<sup>112</sup>; e (iii) o escrutínio secreto nas eleições da Mesa não é incompatível com a Carta Magna. Por isso, mesmo majoritária, a deliberação do plenário não atendeu às exigências regimentais, na medida em que decisão não unânime se sobrepôs à norma de que as eleições para Mesa se realizam por escrutínio secreto (arts. 60, 291, II, e 296).

Não é necessária muita reflexão para se constatar que o desatendimento do art. 412, III, do Regimento Interno do Senado pode importar graves riscos à higidez do processo legislativo, bem como para o direito das minorias parlamentares. E, como maiorias e minorias são volúveis, o cumprimento da regra regimental aproveita, no longo prazo, a todos os atores políticos.

Marcada por tumultos, a sessão do Senado de 1º de fevereiro de 2019 foi suspensa sem que se procedesse às eleições, e foi marcada sua continuação para o dia seguinte. Na madrugada que antecedeu a nova sessão, o Ministro Toffoli deferiu pedido incidental insolitamente formulado em petição avulsa na medida cautelar na SS nº 5.272, para declarar nula a votação plenária sobre a questão de ordem suscitada no dia anterior, e para assegurar a observância do art. 60, *caput*, do Regimento Interno, de modo a que as eleições para a Mesa do Senado se realizassem por escrutínio secreto.

Na decisão, o Ministro, além de questionar a condução dos trabalhos pelo Senador Alcolumbre, concluiu que a deliberação do plenário sobre a forma de votação: (i) teria desrespeitado sua decisão anterior, nos mesmos autos da SS nº 5.272; (ii) ocorreu em reunião preparatória, na qual *não há campo jurídico-legislativo para iniciativas tendentes à alteração do regimento interno*, eis que *sua finalidade é exclusivamente a posse de seus membros e eleição das respectivas Mesas, frente ao que preconiza do art. 57 da Lei Maior*; (iii) teria subvertido as finalidades atribuídas às reuniões preparatórias pelo

---

<sup>112</sup> No caso do Senado, houve revogação tácita do art. 291, I, *b*, do Regimento Interno. Quanto à apreciação de vetos, o Regimento Comum (Resolução nº 1, de 1970, do Congresso Nacional) já não continha norma determinando a votação secreta. Ela assim se processava em virtude do próprio preceito do art. 66, § 4º, da Constituição, que, em sua redação original, revogou tacitamente o art. 107 do mesmo Regimento Comum. Este último dispositivo, em sintonia com as normas constitucionais vigentes à época de sua edição, determinava “votação pública” na apreciação dos vetos.

Regimento Interno (art. 3º, V e VI); (iv) não seria válida nem mesmo se adotada após iniciado o ano legislativo, porque ofensiva do princípio da não-prevalência de decisão plenária não unânime sobre norma regimental.

O primeiro fundamento utilizado pelo Ministro é discutível. A parte dispositiva da decisão anterior na SS nº 5.272 determinou a suspensão da decisão liminar no MS nº 36.169. Dirigiu-se, portanto, a suspender os efeitos de outro pronunciamento judicial que determinara ao Senado Federal fossem as eleições realizadas mediante votação aberta. O provimento do pedido inicial na SS nº 5.272 não resultou em uma ordem dirigida ao próprio Senado para que realizasse por voto secreto as eleições da Mesa, por mais que o prolator da decisão concordasse que essa era a forma correta de proceder.

Quanto aos demais argumentos utilizados pelo Ministro, fazem eles *tabula rasa* da iterativa jurisprudência do STF sobre a insuscetibilidade de revisão judicial dos atos *interna corporis*.<sup>113</sup> O que o Senado fez na decisão sobre questão de ordem foi interpretar seu Regimento Interno em matéria diretamente relacionada ao objeto da sessão preparatória. Não há como realizar qualquer sessão sem, como aplicador da norma regimental, interpretá-la. E a exegese envolve, inclusive, o juízo sobre eventual revogação ou inconstitucionalidade de norma pretensamente aplicável ao processo eleitoral. Correta ou equivocada a decisão, não há como negar competência ao Senado para tomá-la, sendo excessivo tratar o exercício de tal competência como uma *metamorfose casuística da norma* regimental.

Segundo o entendimento tradicional do STF, a revisão judicial da decisão do Senado só teria lugar quando invocada ofensa a preceito constitucional. Certamente por isso a decisão do Presidente do STF fez alusão ao art. 57 da Carta Magna. Ocorre, como dito, que a interpretação de dispositivo regimental a respeito de procedimentos a serem adotados em uma sessão preparatória não pode, em princípio, ser equiparada a uma forma heterodoxa de processo legislativo abreviado. Fosse desse modo, qualquer discussão a respeito da exegese dada a dispositivo regimental durante uma sessão preparatória seria suscetível de apreciação

---

<sup>113</sup> Cf., no STF: MS nº 20.471 (DJ 22.02.1985), MS nº 24.356 (DJ de 12.09.2003), entre outros. Como assinalado pelo Ministro Celso de Mello em decisão monocrática no MS nº 34099 (DJ de 11.04.2016), *o plenário do Supremo Tribunal Federal tem reiteradamente advertido que atos emanados dos órgãos de direção das Casas do Congresso Nacional – o Presidente da Câmara dos Deputados, p. ex. –, quando praticados, por eles, nos estritos limites de sua competência e desde que apoiados em fundamentos exclusivamente regimentais, sem qualquer conotação de índole jurídico-constitucional, revelam-se imunes ao “judicial review”, pois – não custa enfatizar – a interpretação de normas de índole meramente regimental, por qualificar-se como típica matéria “interna corporis”, suscita questão que se deve resolver, “exclusivamente, no âmbito do Poder Legislativo, sendo vedada sua apreciação pelo Judiciário”.*

judicial e se teria, como resultado líquido, esta estranha segmentação: nas sessões preparatórias toda aplicação de norma regimental poderia ser objeto de questionamento judicial, ao passo que, ao longo de todas as demais sessões, valeria, em sua inteireza, a doutrina dos atos *interna corporis*. O artificialismo da conclusão demonstra o artificialismo da tese.

Quanto à mencionada ofensa ao art. 412, III, do Regimento Interno, não houve, na decisão, referência a qualquer preceito constitucional que também teria sido violado em decorrência do descumprimento da norma regimental. Nessas condições, a decisão se afasta dos precedentes do STF sobre os atos *interna corporis*<sup>114</sup>.

Por fim, no dia 2 de fevereiro de 2019, foi realizada a eleição do novo Presidente do Senado Federal. Embora tenham sido adotados os procedimentos referentes à votação secreta nas eleições, com manifestação dos senadores por meio de cédulas recolhidas em urna, boa parte dos parlamentares exibiu publicamente suas cédulas preenchidas, antes de as depositarem, o que, na prática, comprometeu o caráter sigiloso da votação.

Analisada em tese a questão do voto aberto ou secreto nas eleições da Mesa, embora possam ser coligidos argumentos a favor do segredo, nada impede que o Senado Federal, movimentando-se no espaço de liberdade que a Constituição assegura ao legislador, e atendendo às reivindicações por maior transparência e controle da atividade parlamentar pelos eleitores, altere o seu regimento, para determinar que a votação seja aberta. O que não parece condizente com a melhor exegese do Texto Constitucional é potencializar o alcance da Emenda Constitucional nº 76, de 2013, para nela identificar uma decisão do constituinte derivado no sentido de vedar aos regimentos internos das Casas legislativas o estabelecimento de outras hipóteses de voto secreto além das constantes da Constituição. Menos ainda o é a interpretação de que, desde sempre, a Carta de 1988 teria proibido que as normas regimentais contemplassem casos de votação secreta nela não expressamente previstos.

---

<sup>114</sup> Curiosamente, um precedente do STF em caso no qual se discutia a infringência ao art. 412, III, do Regimento Interno do Senado diz respeito à tramitação da já citada PEC nº 2, de 1995, que veio a se converter na Emenda Constitucional nº 35, de 2001. A matéria havia sido aprovada na Câmara dos Deputados em dezembro de 2001, restando poucos dias para o início do recesso legislativo. Para viabilizar a aprovação da PEC no Senado antes do encerramento da sessão legislativa, foi aprovado pelo plenário, mas sem unanimidade, requerimento formulado pelas lideranças, no sentido de dispensar certas exigências regimentais de interstício. Em face da violação da regra do art. 412, III, do Regimento, o Senador Jefferson Péres impetrou no STF o Mandado de Segurança nº 24.154, requerendo fosse suspensa a aplicação do calendário especial de votação estabelecido e declarado nulo o requerimento das lideranças. Em decisão monocrática adotada em 18.12.2001, o Ministro Relator Nelson Jobim negou seguimento à ação, por considerar o pedido manifestamente contrário à jurisprudência dominante da Corte sobre os atos *interna corporis* (DJ de 04.02.2002).

## CONCLUSÃO

De tudo quanto foi exposto anteriormente, algumas importantes conclusões podem ser extraídas. A primeira delas é de que o segredo em votações nos corpos deliberativos se revela tão antigo quanto a própria civilização. Copiosos exemplos de votações secretas podem ser colhidos já na Antiguidade Clássica. Com o surgimento da democracia indireta e do governo representativo, mais especificamente a partir dos séculos XVIII e XIX, as discussões sobre o voto secreto ou aberto nos parlamentos passam a centrar-se no dilema entre sacrificar o seguinte interesse do eleitor de fiscalizar e controlar a atuação de seus representantes ou a prerrogativa do mandatário político de exercer suas funções livre de constrições e ameaças ilegítimas.

Mais precisamente, o voto secreto nos parlamentos é historicamente ligado à proteção das liberdades de consciência, de formação de opinião e de tomada de decisão do representante eleito em face de outros poderes públicos e privados, mas também é expressão de uma relativa autonomia do parlamentar em face dos próprios eleitores. Por outro lado, a falta de transparência na atuação dos membros do Poder Legislativo dificilmente se concilia com a própria ideia de governo representativo, na medida em que dificulta a aferição, por parte do eleitor, do trabalho de seus representantes, sonegando-lhe subsídios para uma decisão consciente no momento de escolher quem o representará no Parlamento.

Para a compreensão das razões para a existência do voto secreto nos parlamentos, é essencial ter presente que as constrições a que se submetem os representantes populares não provêm apenas dos eleitores: há atores poderosos a influenciar o voto parlamentar, como os grupos de pressão, as lideranças partidárias e o governo. A experiência histórica – inclusive a brasileira – demonstra que a liberdade de voto dos parlamentares foi muitas vezes coartada por um Poder Executivo com tendências concentradoras, não contando o voto secreto com o apreço de regimes autoritários.

Outro ator relevante e interessado no controle do voto é a liderança partidária, que dispõe, nos variados sistemas políticos, de diversos instrumentos de retaliação do parlamentar insubmisso. Como nem sempre as posições do eleitorado e da máquina partidária coincidem, as represálias podem eventualmente representar a punição até mesmo do político cuja atuação foi consonante com a vontade de seus eleitores.



Também os grupos de pressão, em especial nos sistemas em que o sucesso eleitoral depende sobremaneira do financiamento privado de campanha, podem exercer uma pressão desproporcional sobre a atuação do parlamentar, naquelas áreas de políticas públicas especificamente de seu interesse, a demonstrar que o voto aberto não aproveita apenas ao eleitor.

É curioso que a discussão sobre o voto secreto comumente se concentre na mera crítica das regras jurídicas que o autorizam, ignorando que a pura e simples abolição do segredo no voto não conduz necessariamente à efetiva transparência da atividade parlamentar. Muito mais utilizado que o voto secreto, sem contudo apresentar-se transparente em um grau satisfatório, é o voto simbólico, embora as críticas a esse método de votação estejam longe de se equiparar em número e intensidade às dirigidas ao voto secreto, normalmente sendo mencionadas razões práticas para adotá-lo, em detrimento do voto nominal.

Não é de todo destituída de fundamento a justificação do voto simbólico em bases pragmáticas, mas esse argumento tende a perder muito de seu poder de persuasão com o evoluir dos meios técnicos de coleta dos votos, notadamente os eletrônicos. Ademais, a invocação da necessidade de se tornarem mais céleres os trabalhos legislativos perde muito de sua força quando boa parte do tempo das sessões é consumido em discursos com os mais variados propósitos, mesmo durante a ordem do dia. Sem diminuir a importância das manifestações na tribuna (e a origem do próprio termo “parlamento” a revela), soa pouco sincero o discurso que pretende justificar o voto simbólico a partir de considerações de escassez de tempo, tempo esse que sobra para outras atividades em plenário.

Um argumento historicamente recorrente na defesa do voto secreto parlamentar é o de que o voto aberto transformaria o mandato em imperativo, constituindo a ruína da ideia de representação política. O conceito de representação, porém, conjugado com a de temporariedade de mandatos, nunca excluiu a *accountability* dos representantes e o juízo sobre sua atuação, quando realizadas novas eleições, juízo esse que resta inviabilizado em um sistema no qual impere o segredo dos votos parlamentares. Por isso mesmo, o argumento baseado na proibição do mandato imperativo, combatido já nos tempos de sua formulação inicial, apresenta uma trajetória declinante em termos de prestígio.

A transparência das votações parlamentares se consolidou como regra em um processo gradual: na França, durante boa parte do século XIX, o voto no Parlamento era secreto para todas as matérias legislativas, e mesmo no século XX, o caso italiano revela como o voto secreto parlamentar em matérias tipicamente legislativas era muito comum. Nos países da tradição anglo-saxã, no entanto, a transparência dos trabalhos parlamentares se estabeleceu cedo, ainda no século XIX, e atualmente são pouquíssimas as hipóteses em que neles se admite o segredo de sessões e votações no Poder Legislativo, muito embora, como acontece na generalidade dos países, o voto simbólico continue sendo o mais utilizado também no Congresso norte-americano e na Casa dos Comuns britânica.

Fato é que votações parlamentares secretas existem, ainda hoje, na maioria dos países: o que varia é o número e a natureza das hipóteses em que são admitidas, bem como a frequência com que ocorrem. Se há uma tendência ao declínio da utilização do voto secreto em matérias propriamente legislativas, por outro lado persiste com vigor a ideia de que devem ser secretas votações relativas a pessoas, como as eleições dos órgãos diretivos do Parlamento, a apreciação de indicações de autoridades ou aplicação de sanções a membros do corpo legislativo.

No Brasil, as primeiras constituições não regularam de forma genérica o caráter secreto ou ostensivo das votações parlamentares, apenas abriram a possibilidade de as Casas legislativas realizarem sessões secretas. Os regimentos internos, de seu turno, previram o voto secreto em eleições, na aprovação de proposições sobre assuntos de interesse particular, na aprovação de indicações de autoridades.

A Carta de 1934 inaugurou a tradição de regular no texto constitucional hipóteses de votação parlamentar secreta. Desde essa primeira experiência, verifica-se que os regimentos internos das Casas do Congresso Nacional nunca trataram o rol de casos de votação secreta como taxativo, muito embora a tradição brasileira não revele uma prática de apreciação de projetos de lei pelo voto secreto, a despeito de os sucessivos regimentos internos terem previsto a possibilidade de as votações em geral se tornarem secretas por simples decisão *ad hoc* dos plenários da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

Deve-se reconhecer que as críticas à previsão de hipóteses exclusivamente regimentais de votações secretas no Brasil remontam à própria inauguração da disciplina da matéria em nível constitucional. Na vigência da Constituição de 1946,

com a ampliação significativa dos casos de votações secretas de lastro apenas regimental, as divergências doutrinárias com respeito ao tema ecoaram dentro do Congresso Nacional. Embora a questão de eventual inconstitucionalidade do regimento interno tenha sido suscitada na CCJ da Câmara dos Deputados, prevaleceu o entendimento de que as hipóteses constitucionais de votação secreta não eram *numerus clausus*.

A partir da implantação do Regime Militar em 1964, verificou-se, contudo, um processo de redução, seja no Texto Constitucional, seja nas normas regimentais, das hipóteses de voto secreto. Assim ocorreu, por exemplo, nas eleições indiretas do Presidente da República, na apreciação de vetos presidenciais, na autorização para processar parlamentares (neste último caso, a própria imunidade processual chegou a ser suprimida).

A Constituição de 1988 resgatou diversas hipóteses de votação parlamentar secreta, mas prosseguiu na linha adotada por constituições anteriores de evitar um tratamento sistemático do tema, limitando-se a prever, de forma esparsa, casos em que o voto deveria ser secreto; também indicou hipóteses em que a votação deveria ser nominal, as sessões deveriam ser públicas e também outras em que deveriam ser secretas. Não houve, da parte dos regimentos internos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, mudança na lógica tradicionalmente empregada: eles continuaram a tratar do tema sob o pressuposto de que o rol constitucional de hipóteses de votação secreta não era exaustivo. Tampouco se verificou até o momento, no âmbito da jurisdição constitucional, quando o Supremo Tribunal Federal foi chamado a se pronunciar sobre o assunto, uma posição clara e definitiva da Corte utilizando como razão de decidir o caráter taxativo ou não das hipóteses constitucionais de votação secreta.

É bem verdade que a demanda por maior transparência dos atos do Poder Público nos últimos anos teve reflexos tanto em algumas decisões colegiadas e monocráticas do STF envolvendo o segredo nas sessões e votações do Poder Legislativo quanto na atividade do próprio poder constituinte derivado. Se da retirada, pela Emenda Constitucional nº 35, de 2001, da regra de votação secreta no caso de prisão em flagrante de parlamentar por crime inafiançável não resulta clara uma intenção do constituinte derivado de vedar o voto secreto nessa hipótese, em vez de simplesmente desconstitucionalizar o modo de votação, deixando ao regimento

interno decidir a respeito, o mesmo não se pode dizer no caso da supressão, pela Emenda Constitucional nº 76, de 2013, das referências a “voto secreto” e “escrutínio secreto” nos arts. 55, § 2º, e 66, § 4º, da Carta Magna.

Uma interpretação histórica dos trabalhos legislativos que resultaram na aprovação da Emenda Constitucional nº 76, de 2013, indica que, a despeito a fórmula do voto secreto não ter sido substituída pelo seu oposto no Texto Constitucional, o propósito da alteração foi mesmo o de vedar o sigilo nas votações de processo de perda de mandato parlamentar e na apreciação dos vetos presidenciais.

Conquanto a interpretação *a contrario sensu* seja adotada com relativa frequência, inclusive por alguns membros do STF, como método para se extrair conclusão no sentido de que somente seriam possíveis votações secretas nos casos expressamente determinados pela Constituição, a adequação de seu uso nesse debate constitucional específico é bastante questionável. Em primeiro lugar, não existe uma regra constitucional geral a respeito do caráter secreto ou ostensivo das votações no Poder Legislativo, como há no caso do Poder Judiciário (art. 93, IX).

Ademais, não obstante o princípio constitucional da publicidade possa atuar como vetor axiológico do trabalho legislativo na discriminação de hipóteses de sigilo para os atos estatais, dele não decorre a vedação total a esse mesmo sigilo, do que são prova as próprias ressalvas feitas em dispositivos constitucionais asseguradores do direito a receber informações dos órgãos públicos – “segurança da sociedade e do Estado” – e da publicidade dos atos processuais – “defesa da intimidade” e “interesse social” (art. 5º, XXXIII e LX).

Não se pode ignorar também que a tentativa de introduzir regramento genérico proibitivo de votações secretas no Poder Legislativo foi claramente derrotada no processo que redundou na aprovação da Emenda Constitucional nº 76, de 2013.

Depõe ainda contra o argumento *a contrario sensu* a circunstância de que a Constituição especificou casos de sessões e votações obrigatoriamente abertas. Em tal cenário, o uso do argumento teria como resultado o reconhecimento de que o Texto Constitucional seria expletivo naqueles pontos.

Outrossim, há casos que podem justificar a realização de sessão secreta sem que, em relação a eles, a Constituição tenha expressa e especificamente determinado

o sigilo, como o de discussão da autorização solicitada pelo Presidente da República para declarar guerra.

Na última decisão plenária em que a questão do voto secreto foi debatida no STF (ADPF nº 378), a maioria dos ministros admitiu a possibilidade de sua ocorrência em hipóteses diversas daquelas constitucionalmente previstas, embora não no caso específico objeto de decisão liminar (constituição da comissão de *impeachment* na Câmara dos Deputados). Naquela oportunidade, o Ministro Relator, Edson Fachin, desenvolveu raciocínio que bem pode servir como norte na definição de limites ao poder de conformação do legislador na matéria. Segundo o Ministro, seria possível identificar, nos casos de votação secreta constitucionalmente determinados, uma razão comum para a sua existência: proteger o livre exercício do direito de escolha do parlamentar em situações na quais outro ente ou agente mais empoderado possa ameaçá-lo.

As eleições promovidas pelo Parlamento constituem casos típica e tradicionalmente ensejadores do escrutínio secreto, sendo essa a prática na grande maioria dos países mencionados neste trabalho, bem como a historicamente adotada no Brasil e mesmo nos órgãos colegiados do Poder Judiciário. No caso brasileiro, tendo a Mesa e o Presidente da Casa legislativa funções correcionais relativamente os integrantes do colégio eleitoral que os escolhe, a preservação do livre exercício do direito de escolha do parlamentar constitui justificativa razoável para que as eleições se façam por escrutínio secreto.

Além das eleições das Mesas das Casas legislativas, poderiam ser vislumbradas outras hipóteses em que seria justificável o voto secreto, a despeito de não figurarem na Constituição. A questão certamente não se esgota em juízos apriorísticos no sentido de vedar completamente a definição regimental de hipóteses de voto secreto. Por essencial que seja a publicidade dos atos estatais como diretriz constitucional, não é ela o único princípio a condicionar, em todos os casos, a decisão sobre o modo ostensivo ou secreto de votação parlamentar. E nada há, no Texto Constitucional, que sugira ter o próprio constituinte definido de antemão um rol fixo e inalterável de hipóteses em que o voto secreto parlamentar seria admissível.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AMER, Mildred. *Secret Sessions in Congress: a brief historical overview*. Washington: Congressional Research Center, 2008.

BENTHAM, Jeremy. *Tácticas Parlamentarias*. México: Cámara de Diputados – Mesa Directiva, 2015.

BIONDI, Francesca. Il voto segreto sulle riforme costituzionali al Senato: una questione “antica”. In: *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2014, n. 10. Disponível em <http://bpr.camera.it/bpr/allegati/show/CDBPR17-248>. Acessado em 21 de fevereiro de 2019.

\_\_\_\_\_; LEONE, Stefania. Il Governo “in” Parlamento: evoluzione storica e problematiche attuali. In: *Rivista dell’Associazione Italiana dei Costituzionalisti*. Roma, n. 1, 2012. Disponível em <https://www.rivistaaic.it/it/rivista/ultimi-contributi-pubblicati/stefania-leone/il-governo-in-parlamento-evoluzione-storica-e-problematiche-attuali>. Acessado em 21 de fevereiro de 2019.

BOBBIO, Norberto *As ideologias e o poder em crise*. Brasília: Editora UnB, 1999.

\_\_\_\_\_. *O futuro da democracia*. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

\_\_\_\_\_. *Democracia y secreto*. México: Fondo de Cultura Económica, 2013.

CAREY, John M. *Legislative voting and accountability*. New York: Cambridge University Press, 2009.

CHIMENTI, Carlo. Voto segreto e voto palese. In: *Nomos: le attualità nel diritto*, n. 1, 2016. Disponível em <http://www.nomos-leattualitaneldiritto.it/nomos/carlo-chimenti-voto-segreto-e-voto-palese/>. Acessado em 21 de fevereiro de 2019.

COELHO, Inocêncio Mártires. *Interpretação Constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2011.

CONGRESSIONAL RESEARCH SERVICE. *Electing the Speaker of the House of Representatives: frequently asked questions*. Washington: CRS, 2018.

CONIEZ, Hugo. *The debate on public ballot in the French Parliament (XIXth century): Independence, accountability or morality?* Disponível em: [https://www.college-de-france.fr/media/jon-elster/UPL31832\\_coniez\\_scrutin.pdf](https://www.college-de-france.fr/media/jon-elster/UPL31832_coniez_scrutin.pdf). Acessado em 21 de fevereiro de 2019.

COTTA, Maurizio. Representação política. In: BOBBIO, Norberto *et alii. Dicionário de Política*. Brasília: UnB, pp. 1101-1107.

CURRERI, Salvatore. Quando il voto segreto non è segreto, *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2011. Disponível em <http://bpr.camera.it/bpr/allegati/show/CDBPR17-1000>. Acessado em 21 de fevereiro de 2019.

\_\_\_\_\_. Il voto segreto su Berlusconi: un precedente grave e preoccupante. In: *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2014, n. 1. Disponível em <http://www.forumcostituzionale.it/wordpress/?p=2847>. Acessado em 21 de fevereiro de 2019.

DAVIS, Christopher. *Secret Sessions of the House and Senate: Authority, Confidentiality, and Frequency*. Washington: Congressional Research Center, 2014.

\_\_\_\_\_. M. *The President pro tempore of the Senate: history and authority of the office*. Washington: Congressional Research Service, 2015.

ELSTER, Jon. Introduction. In: ELSTER, Jon [Ed.]. *Secrecy and publicity in votes and debates*. New York: Cambridge University Press, 2015, pp. 1-14.

\_\_\_\_\_; LE PILLOUER, Arnaud. Semi-public voting at the Constituyente. In: ELSTER, Jon. [Ed.]. *Secrecy and publicity in votes and debates*. New York: Cambridge University Press, 2015, pp. 52-71.

ENGLISH, Ross M. *The United States Congress*. Manchester: Manchester University Press. 2003.

GIANNETTI, Daniela. Secret voting in the Italian Parliament. In: ELSTER, Jon [Ed.]. *Secrecy and publicity in votes and debates*. New York: Cambridge University Press, 2015, pp. 108-30.

GILENS, Martin; PAGE, Benjamin. Testing Theories of American Politics: Elites, Interest Groups, and Average Citizens. In: *Perspectives on Politics*. Vol. 12, n. 3, set. 2014, pp. 564-81.

GORDILHO, Maria Celina Monteiro. *Cassação de mandato, suspensão de direitos políticos e inelegibilidade: relações entre direito e política no regime militar brasileiro (1968 – 1970)*. 2015. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, UnB, Brasília.

HUG, Simon *et alii*. Parliamentary voting procedures in comparison. In: *West European Politics*, vol. 38, 2015, n. 5, pp. 940-68.

JEDRZEIOWSKA, Izabela. *Democratic scrutiny, transparency, and modalities of vote in the National Parliaments of the Member States and in the European Parliament*. Bruxelas: Parlamento Europeu, 2012.

JENKINS, Jeffery A.; STEWART III, Charles. Out in the open: the emergence of *viva voce* voting in House Speakership elections. In: *Legislative Studies Quarterly*, XXVIII, n. 4, nov. 2003, pp. 481-508.

KANT, Immanuel. *A paz perpétua e outros opúsculos*. Lisboa, Edições 70, 1988.

LÓPEZ, Fernando Santaolalla. *Derecho Parlamentario Español*. Madrid: Editorial Dykinson, 2012.

LYNCH, Michael S.; MADONNA, Anthony J. *Broken Record: Causes and Consequences of the Changing Roll Call Voting Record in the U.S. Congress*. Disponível em <https://static1.squarespace.com/static/590b42623a04112426074d15/t/59a041e2c534a5ecfb429de6/1503674852306/LynchMadonna2017.pdf>. Acessado em 21 de fevereiro de 2019.

MADIVAL, J.; LAURENT, E. *et alii*. [Eds.]. *Archives parlementaires de 1789 à 1860: recueil complet des débats législatifs & politiques des Chambres françaises*. Paris: Librairie administrative de P. Dupont, 1862, Tomo 8.

MARCO, Joaquín J. Marco; GABALDÓN, Marta Pérez. La publicidad de la actividad parlamentaria – especial referencia a Les Corts Valencianes. In: *Corts: Anuario de Derecho Parlamentario*, n. 21, 2009, pp. 35-59.

MARTINS, Ricardo Marcondes. Restrições ao acesso à informação. In: VALIM, Rafael *et alii* [Coords.] *Acesso à informação pública*. Belo Horizonte: Fórum, 2015, pp. 111-34.

MAXIMILIANO, Carlos. *Comentários à Constituição Brasileira*. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1948, vol. II.

\_\_\_\_\_. *Hermenêutica e aplicação do Direito*. Rio de Janeiro: Forense, 2003.

MILL, John Stuart. *Considerações sobre o governo representativo*. Brasília: Editora UnB, 1981.

MIRANDA, Francisco Cavalcanti Pontes de. *Comentários à Constituição de 1946*. São Paulo: Max Limonad, 1953, vol. II.

MONTE, Francesca Biondi dal. Svelare il voto – la percezione del voto parlamentare tra comunicazione politica e rappresentanza. In: *Osservatorio sulle fonti*, n. 1/2017. Disponível em <http://www.osservatoriosullefonti.it>. Acessado em 21 de fevereiro de 2019.



- MONTESQUIEU. *O espírito das leis*. São Paulo: Martins Fontes, 2000.
- MOTTA, Rodrigo Patto Sá. O golpe de 1964 e a ditadura nas pesquisas de opinião. In: *Revista Tempo*, Niterói, 2014, vol. 20, pp. 1-21.
- PIERRE, Eugène. *Traité de droit politique, électoral et parlementaire*. Paris: Librairies-Imprimeries Réunies, 1924.
- PRZEWORSKI, Adam. *Suffrage and voting secret in general elections*. In: ELSTER, Jon [Ed.]. *Secrecy and publicity in votes and debates*. New York: Cambridge University Press, 2015, pp. 97-107.
- ROUSSEAU, Jean Jacques. *O contrato social*. São Paulo: Martins Fontes, 1999.
- SAETTONE, Frederico Máximo. La elección del presidente y los vicepresidentes de la Cámara de Diputados en Argentina (1983-2014). Un estudio de caso. In: *Revista de la Sociedad Argentina de Análisis Político*, vol. 9, n. 2, novembro 2015. Disponível em <http://www.scielo.org.ar/pdf/rsoap/v9n2/v9n2a05.pdf>. Acessado em 21 de fevereiro de 2019.
- SCHMITT, Carl. *Teoría de la Constitución*. Madrid: Alianza Editorial, 1996.
- SENADO FEDERAL. *Relatoria da Revisão Constitucional: Pareceres produzidos*. Brasília: Subsecretaria de Edições Técnicas do Senado Federal, 1994, tomo I.
- SIEBERER, Ulrich *et alii*. Roll-Call Votes in the German Bundestag: A New Dataset, 1949–2013. In: *British Journal of Political Science*, Cambridge, 2018, pp. 1-9.
- SMITH, Steven S. *et alii*. *The American Congress*. New York: Cambridge University Press, 2006.
- SPARISCI, Francesco. Il voto segreto dalla Costituente ai problemi di oggi. In: *Bollettino di informazioni costituzionali e parlamentari*. Roma, 1987, n. 3, pp. 79-99.
- STORY, Joseph. *Commentaries on the Constitution of the United States*. Boston: Hilliard, Gray and Company, 1833.
- TUCÍDIDES. *História da Guerra do Peloponeso*. Brasília: Editora UnB, 2001.
- ZINCONE, Giovanna. Frações. In: BOBBIO, Norberto *et alii*. *Dicionário de Política*. Brasília: UnB, pp. 521-525.

## Missão da Consultoria Legislativa

Prestar consultoria e assessoramento especializados ao Senado Federal e ao Congresso Nacional, com o objetivo de contribuir com o aprimoramento da atividade legislativa e parlamentar, em benefício da sociedade brasileira.



Núcleo de Estudos  
e Pesquisas

Consultoria  
Legislativa

SENADO  
FEDERAL



ISSN 1983-0645