XI ENCONTRO INTERNACIONAL DO CONPEDI CHILE - SANTIAGO

DIREITO CONSTITUCIONAL II

MARCELO NEGRI SOARES

RUBENS BEÇAK

Copyright © 2022 Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria – CONPEDI
Presidente - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC – Santa Catarina
Diretora Executiva - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - UNIVEM/FMU – São Paulo
Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa – Pará
Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG – Goiás
Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos – Rio Grande do Sul
Vice-presidente Sudeste - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio – Rio de Janeiro
Vice-presidente Nordeste - Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR – Ceará

Representante Discente: Prof. Dra. Sinara Lacerda Andrade – UNIMAR/FEPODI – São Paulo

Conselho Fiscal:
Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara – ESDHC – Minas Gerais
Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM – Rio de Janeiro
Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho – Ceará
Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva – UFS – Sergipe
Prof. Dr. Valter Moura do Carmo – UNIMAR – São Paulo
Secretarias
Relações Institucionais:
Prof. Dra. Daniela Marques De Moraes – UNB – Distrito Federal
Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues - UNIVEM – São Paulo
Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - Mackenzie – São Paulo
Comunicação:
Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali – Rio Grande do Sul
Profa. Dra. Maria Creusa De Araújo Borges - UFPB – Paraíba
Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro - UNOESC – Santa Catarina
Relações Internacionais para o Continente Americano:
Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA – Bahia
Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM – Rio Grande do Sul
Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA – Maranhão
Relações Internacionais para os demais Continentes:
Prof. Dr. José Barroso Filho – ENAJUM
Prof. Dr. Rubens Beçak - USP – São Paulo
Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba – Paraná
Eventos:
Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec – Minas Gerais
Profa. Dra. Cinthia Obladen de Almendra Freitas - PUC – Paraná
Profa. Dra. Livia Gaigher Bosio Campello - UFMS – Mato Grosso do Sul

Membro Nato – Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa – UMICAP – Pernambuco

D597
Direito Constitucional II [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI
Coordenadores: Marcelo Negri Soares; Rubens Beçak – Florianópolis: CONPEDI, 2022.
Inclui bibliografia
ISBN: 978-65-5648-574-4
Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações
Tema: Saúde: Direitos Sociais, Constituição e Democracia na América Latina
1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Internacionais. 2. Direito. 3. Constitucional. XI Encontro Internacional do CONPEDI Chile - Santiago (2: 2022: Florianópolis, Brasil).
CDU: 34

Conselho Nacional de Pesquisa
e Pós-Graduação em Direito Florianópolis
Santa Catarina – Brasil
www.conpedi.org.br

XI ENCONTRO INTERNACIONAL DO CONPEDI CHILE - SANTIAGO

DIREITO CONSTITUCIONAL II

Apresentação

DIREITO CONSTITUCIONAL II

É com imensa satisfação que o CONPEDI – Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Direito torna público à comunidade científica o conjunto dos artigos aprovados e apresentados no Grupo de Trabalho intitulado DIREITO CONSTITUCIONAL II, produzidos no XI Encontro Internacional do CONPEDI, sob o enfoque dos DIREITOS SOCIAIS, CONSTITUIÇÃO E DEMOCRACIA NA AMÉRICA LATINA, realizado presencialmente em Santiago do Chile entre os dias 13, 14 e 15 de outubro de 2022. Foram diversas temáticas tratadas, neste que foi o primeiro encontro científico presencial após a pandemia do COVID-19, dentre esses temas, foram apresentados trabalhos sobre: os meios alternativos de solução de conflitos para desafogar o Judiciário na esfera dos conflitos envolvendo a Administração Pública; a natureza jurídica da ADPF (Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental), que não existe como ação, mas sim como reclamação ou arguição; Lei Geral de Proteção de Dados: a proteção e exclusão de dados; a dicotomia entre imunidade e isenção tributária na inconstitucionalidade da Lei Complementar n. 187/2021 para regulamentação das contribuições sociais das instituições beneficentes de assistência social (terceiro setor); contextualizando a cidade de Araraquara, com reinserção do idoso no meio social, em vista do aumento da população idosa; o problema da segregação humana pelo avanço tecnológico e dificuldade de acesso; destaque para a questão da mídia jornalística e blogs na liberdade de expressão versus direito ao esquecimento e a proteção dos direitos da personalidade; o fenômeno do politicamente correto na incidência versus ponderação (debate entre Friedrich Muller e Alexy); a questão se o voto aberto pode interferir no resultado final da votação, com a possibilidade de avaliação do representante pelos seus representados, isto é, a outorga da transparência; sobreposição da culturalização, desconstrução das práticas sociais aceitas e dissociação entre direito e cultura na proteção dos bens jurídicos sob a ótica da dignidade da pessoa humana; binômio laicidade do estado e liberdade religiosa; crítica o quórum para iniciativa popular em Emendas Constitucionais no Brasil; estudo comparado no juiz de garantias; a interpretação jurídica em Ronald Dworkin para uma Constituição pluralista e democrática, a partir de uma ideia política; separação de poderes: o Poder Judiciário como poder nulo versos um certo ativismo e o constitucionalismo popular na construção da democracia; judicial review e ativismo judicial; por fim, sobre a cláusula democrática no MERCOSUL e a questão do Paraguay.

Trata-se de coletânea composta diversos trabalhos aprovados oralmente, sendo que também foram submetidos previamente ao processo denominado double blind peer review (dupla avaliação cega por pares) dentro da plataforma PublicaDireito, que é mantida pelo CONPEDI.

Os referidos Grupos de Trabalho contaram, ainda, com a contribuição de vinte e três proeminentes pesquisadores ligados a renomadas instituições de ensino superior do país, incluindo alguns mestrandos e doutorandos.

Nesta esteira, a coletânea que ora se apresenta é de inegável valor científico. Pretende-se, com esta publicação, contribuir com a ciência jurídica e com o aprofundamento da relação entre a graduação e a pós-graduação. Importante lembrar, ainda, da contribuição deste congresso com a formação de novos pesquisadores.

Agradecemos ainda a todas as pesquisadoras e pesquisadores pela inestimável contribuição e desejamos a todos uma ótima e proveitosa leitura!

Santiago (Chile), 17 de outubro de 2022.

Prof. Pós-Dr. Marcelo Negri Soares - Coordenador de GT Conpedi – UNICESUMAR-PR

Prof. Dr. Rubens Beçak - Coordenador de GT Conpedi – Livre-docente - USP

MUDANÇAS ESTABELECIDAS PELO VOTO ABERTO NOS PROCESSOS DE PERDA DE MANDATO PARLAMENTAR

CHANGES ESTABLISHED BY THE OPEN VOTE IN THE PROCESSES OF LOSS OF PARLIAMENTARY MANDATE

Alexander Fabiano Ribeiro Santos [1]

Resumo

este ensaio teve como objetivo analisar as mudanças trazidas pela alteração do artigo 55, § 2º da Constituição Federal de 1988, dada pela Emenda Constitucional nº 76 de 2013, que estabeleceu o voto aberto nas manifestações parlamentares em processos que tenham como objeto a perda de mandato parlamentar. As justificativas apresentadas nas proposituras legislativas a favor do fim do voto secreto defendiam a que a alteração para voto aberto iria garantir transparência e possibilitar o controle dos representados em relação a manifestações parlamentares. A história demonstra que as manifestações parlamentares são uma via de mão dupla, tendo o voto aberto sido usado tanto para opressão do parlamento como para se esquivar do controle por parte dos representados. Durante a tramitação da proposta no parlamento, apesar das propostas defenderem a transparência e possibilidade de controle como representando um quórum entre os parlamentares, ocorreram manobras na tramitação para atrasar a alteração. Após a supressão do voto aberto, ao contrário do proposto, o resultado da análise demonstrou que houve diminuição da transparência e maior dificuldade de controle por parte dos representantes.

Palavras-chave: Parlamento, Perda de mandato, Voto aberto, Transparência, Controle

Abstract/Resumen/Résumé

This essay aimed to analyze the changes brought about by the amendment of article 55, § 2 of the Federal Constitution of 1988, given by Constitutional Amendment No. parliamentary. The justifications presented in the legislative proposals in favor of the end of the secret vote defended that the change to open voting would guarantee transparency and allow the control of those represented in relation to parliamentary manifestations. History demonstrates that parliamentary demonstrations are a two-way street, with open voting being used both to oppress parliament and to evade control by those represented. During the process of the proposal in parliament, despite the proposals defending transparency and the possibility of control as representing a quorum among parliamentarians, maneuvers occurred in the process to delay the change. After the suppression of open voting, contrary to what was proposed, the result of the analysis showed that there was a decrease in transparency and greater difficulty in controlling the representatives.

---

[1] Doutorando em Direito Constitucional pelo PPGD do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa - IDP

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Parliament, Loss of mandate, Open vote, Transparency, Control

INTRODUÇÃO

Os parlamentares acusados de conduta que possam resultar em processo de cassação de mandato, no Brasil, são processados e julgados pelos seus pares no Conselho de Ética das suas respectivas casas e a manifestação dos julgadores é uma via de mão dupla. Segundo SILVA e MILAGRES (2010), o voto secreto afasta pressões e impede a investigação do elemento subjetivo do legislador e, ao mesmo tempo, impossibilita o controle dos cidadãos, que são os interessados nos atos daqueles que os representam.

Na defesa da incompatibilidade do voto secreto com a democracia, MARQUES e NEGRI (2008) apresentaram dois aspectos, um no campo moral e outro no campo político. Com base na teoria kantiana defenderam que, no campo moral, nas repúblicas representativas não há espaço para voto secreto dos representantes, cabendo aos parlamentares a prestação de contas em relação as suas manifestações representativas. No campo político, se valendo da teoria proposta por Condorcet, afirmaram que as manifestações secretas impedem o controle popular, o que pode favorecer uma espécie de "despotismo representativo".

CUSTÓDIO FILHO (2007), em parecer quanto a constitucionalidade de proposições legislativas, que buscavam introduzir o voto aberto nas manifestações da Câmara Municipal de Curitiba/PR, diferenciou direito subjetivo de protestativo e apontou "as funções" como um terceiro gênero. Neste sentido, afirmou que "os poderes e atribuições próprios" são pertencentes a categoria de "função" e não podem ser exercidos em proveito próprio, o que determina a obrigatoriedade da prestação de contas do representante. Essa obrigatoriedade de prestação de contas é chamada de "responsabilidade parlamentar" por MILL (1964).

Mesmo a Constituição Federal de 1988 tendo reservado o voto secreto para as manifestações parlamentares nos processos que tinham como objeto a perda do mandato, a partir do ano de 2001 surgiram proposituras de emenda à constituição para alterar para voto aberto. As justificativas apresentadas eram pela busca de transparência e para possibilitar controle por parte dos representados.

Para apurar se as justificativas das proposituras legislativas alcançaram seus objetivos, o presente ensaio analisou quais foram as mudanças que são empiricamente percebidas em decorrência da alteração dada pela Emenda Constitucional nº 76 de 2013 – EC 76/13?

Para responder à problemática, utilizou-se da pesquisa empírica, com abordagem qualitativa. Incialmente, realizou-se revisão em produções científicas, publicadas em periódicos acadêmicos sobre o tema e informações disponibilizadas na rede mundial de computadores, na sua maioria nos sites mantidos pela Câmera dos Deputados, Senado Federal e Planalto.

Posteriormente, foram coletados dados primários, disponibilizados na rede mundial de computadores, na sua maioria nos sites da Câmera dos Deputados, em especial no sítio reservado ao Conselho de Ética da Câmera dos Deputados. E, ao final, utilizando o método de análise de conteúdo proposto por BARDIN (2016), os dados foram analisados em três fases: pré-análise, exploração do material e o tratamento dos resultados pela descrição analítica.

Em relação a coleta dos dados, o objeto da pesquisa foi delimitado entre os anos de 2005 e 2022, por corresponderem a soma dos nove anos anteriores e dos nove anos posteriores à alteração estabelecida pela EC 76/13. Para identificar as mudanças, utilizou-se a comparação entre os processos que tramitaram nove anos antes e os que tramitarem nove anos depois da alteração.

A delimitação em nove anos, posteriores à alteração, foi por decorrência do lapso temporal natural, considerando que a pesquisa foi realizada no fim do período possível. Já a delimitação em nove anos anteriores a alteração, justifica-se por se tratar de período semelhantes ao posterior à alteração, o que assegura resultados comparativos com maior credibilidade, além de possibilitar a análise de legislaturas diferentes.

A coleta de dados também foi delimitada aos processos que tiveram como objeto a perda de mandato de Deputados Federais, que exclusivamente tramitaram no Conselho de Ética da Câmera dos Deputados, por estarem sistematicamente disponibilizados para consulta pública e por melhor representar o comportamento do parlamento brasileiro. Foi descartada a coleta de dados em relação aos processos que tramitaram no Conselho de Ética do Senado Federal, por não haver disponibilização sistematizada dos dados para consulta pública.

Para os resultados, após breve revisão da evolução histórica e do processo legislativo que resultou na promulgação da EC 76/13, esta pesquisa analisou quantitativamente os dados em relação aos processos que tiveram como objeto a perda do mandado dos Deputados Federais durante o período delimitado, depois analisou qualitativamente quais foram as mudanças percebidas e, ao final, apresentou as conclusões.

1. BREVE REVISÃO HISTÓRICA E PROCESSO LEGISLATIVO

Segundo RUZON (2007), as manifestações parlamentares passaram a ser secretas a partir da Constituição Francesa de 1971, com base no entendimento de que as manifestações abertas enrijeciam o parlamento, limitando sua liberdade. Essas manifestações abertas eram objeto de controle judicial, o que acabava por impedir a liberdade do parlamento.

No Brasil, a Constituição de 1891, a primeira republicana, mesmo que não trouxe expressamente o termo voto aberto ou voto secreto em seu texto, estabeleceu que as votações se dariam em sessões públicas (art. 18).

A Constituição de 1934 estabeleceu votação em sessões públicas, desde que os parlamentares não decidissem ao contrário (art. 27), votação secreta nas eleições e nas deliberações sobre veto e contas do Presidente (art. 38), nas nomeações de magistrados, dos Ministros do Tribunal de Contas, do Procurador-Geral da República, dos Chefes de Missões Diplomáticas no exterior (art. 90, a).

A Constituição de 1937, mesmo mantendo a forma republicana e ter estabelecido o voto em sessões públicas quando os parlamentares não resolvessem ao contrário (art. 40), mesmo não tendo contemplada a expressão voto secreto, suspendeu as atividades do Congresso até 1946, o que impossibilitou as manifestações parlamentares (REZENDE, 2019).

Já na fase constitucional de 1946, que SILVA e MILAGRES (2010) denominaram como redemocratização e a necessidade de fortalecimento do parlamento, foi estabelecido no artigo 43 que os votos, nos casos afetos pelos artigos 45, § 2º, 63, nº i, 66, nº VIII, 70, § 3, 211 e 213, seriam secretos. Mesmo a constituição estabelecendo a publicidade dos atos, assegurou o voto secreto sempre em casos de controle sobre atos de outros poderes, como forma de inibir perseguições pelas manifestações.

A Constituição de 1967 manteve o voto secreto para as mesmas situações estabelecidas pela Constituição de 1946, tendo adicionado que a suspensão da imunidade parlamentar, durante o estado de sítio, se daria pelo voto secreto (art. 154, Parágrafo único). Porém, essa constituição sofreu várias emendas que fragilizaram o parlamento, estabelecendo que as derrubadas de vetos, as eleições dos presidentes e vices fossem por voto aberto (SILVA e MILAGRES, 2010).

Com a utilização do voto aberto como meio de opressão ao Parlamento pelo Poder Executivo no período anterior, a Constituição Federal de 1988, ainda que tenha estabelecido uma república democrática (art. 1º), contemplando entre seus princípios a publicidade (art. 37) e o exercício do poder por representação (art. 1º, parágrafo único), trouxe em seu texto casos em que as manifestações parlamentares se dariam por voto secreto (REZENDE, 2019).

A Constituição de 1988, originariamente, estabeleceu o voto secreto para aprovação da escolha de Magistrados, Ministro do Tribunal de Contas da União indicados pelo Presidente da República, Governador de Território, Presidente e Diretores do Banco Central, Procurador-Geral da República (art. 52, III), Chefes de Missão Diplomática (art. 52, IV), exoneração do

Procurador-Geral da República (art. 52, XI), alguns casos de perda do mandato de Parlamentares (art. 55, § 2º, I, II e III) e apreciação de veto (art. 66, § 4º).

Ao contrário do proposto por CUSTÓDIO FILHO (2007), que o exercício dessa função parlamentar está estritamente atrelado ao cidadão, devendo os representantes estar cientes que suas manifestações deverão ser submetidas à controle, considerando a tripartição de poderes também adotada pela Constituição de 1988 (art. 2º), o constituinte entendeu por necessário estabelecer situações em que o voto deveria ser secreto.

Após a promulgação da Constituição de 1988, houve intensificação do debate em relação ao voto secreto, que recebeu críticas de quem defendia a incompatibilidade com o estado democrático (GOMES, 2022) e dos que entendiam se tratar de mecanismo incompatível com a limitação do poder (SILVA e MILAGRES, 2010), o que deu origem a movimentos no parlamento pela mudança, ou até mesmo pelo banimento, do voto secreto.

Nesse contexto, em 09/05/2001, na Câmara dos Deputados, surgiu proposta para supressão do voto secreto nas manifestações parlamentares, propondo alteração aos artigos 52, 53, 55 e 66 da Constituição Federal, tramitando sob número 349[1]. Ainda no ano de 2001, no mesmo sentido, também foram apresentadas as propostas número 350[2], 352[3], 361[4], 390[5] e 403[6] e no ano de 2003 a proposta número 39[7].

Em plenário, ainda no ano de 2006, foi aprovado o substitutivo adotado pela Comissão Especial, restando prejudicada todas as outras proposituras em apenso, devolvendo-se para elaboração do texto que seria submetido ao 2º Turno. Por sua vez, a votação em 2º Turno somente ocorreu no Plenário no ano de 2013, sendo aprovada por unanimidade.

Após a aprovação em segundo turno, a proposta foi encaminhada para revisão pelo Senado Federal, tendo tramitado naquela casa legislativa sob o número 43 – PEC 43/13. Na casa revisora, a proposta aprovada em dois turnos na Câmera dos Deputados, recebeu cinco emendas durante sua tramitação na Comissão de Constituição e Justiça – CCJ. Inicialmente, o

[1] PEC 349/01, de autoria do Deputado LUIZ ANTÔNIO FLEURY, que altera a redação dos art. 52, 53, 55 e 66 da Constituição Federal para abolir o voto secreto nas decisões da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.
[2] PEC 350/01, de autoria do Deputado BARBOSA NETO e outros, que altera os artigos 52, XI, 53, § 3º e 55, § 2º.
[3] PEC 352/01, de autoria do Deputado JOSÉ ANTÔNIO ALMEIDA e outros, que altera os artigos 52, III, IV, XI e parágrafo único, 53, § 3º, 55, § 2º e 66, § 4º.
[4] PEC 361/01, de autoria da Deputada ROSE DE FREITAS e outros, que altera os artigos 52, III, IV e XI, 53, § 3º, 55, § 2º e 66, § 4º.
[5] PEC 390/01, de autoria do Deputado GERVÁSIO SILVA e outros, que altera os artigos 52, III, IV e XI, 53, § 3º, 55, § 2º e 66, § 4º.
[6] PEC 403/01, de autoria do Deputado JOSÉ GENOÍNO e outros, que altera os artigos 53, § 3º, 55, § 2º e 66, § 4º, substituindo a expressão "voto secreto" por "voto nominal";
[7] PEC 39/03, de autoria do Deputado JOSÉ ROBERTO ARRUDA, altera a redação dos artigos 47, 52, III, IV e XI, 55, § 2.º e 66, § 4.º

parecer foi favorável pela aprovação, com emenda de redação, somente para alteração do artigo 55, § 2º, tendo sido destacadas as alterações dos artigos 47, 52 e 66, para que constituíssem proposição autônoma.

Após a PEC 43/13 ter sido apensada às PEC 20 e PEC 28, ambas também do ano de 2013, retornaram a CCJ novamente, receberam uma sexta emenda, que rejeitada, recebeu manifestação para submissão ao plenário de relatório que já havia sido aprovado. Em 26/11/2013, o plenário aprovou em segundo turno a PEC 43/13 e deu nova redação ao § 2º do artigo 55 e ao § 4º do artigo 66 da Constituição Federal de 1988, excluindo o termo "votação secreta" nos processos que tenham como objeto a perda do mandato parlamentar e para a apreciação do veto presidencial, tendo sido promulgada como Emenda Constitucional nº 76 de 2013 – EC 76/1.

Ainda que a alteração tenha se dado por projeto apresentado pela Câmera dos Deputados, durante o período de tramitação também ocorreram movimentações de autoria do Senado Federal, que tiveram participação no estabelecimento do contexto político para proporcionar a alteração e influência direta no texto final.

Naquela casa legislativa, os debates se acirraram e ganharam maior proporção quando ocorreram arquivamentos de processos relacionados com o caso que ficou "conhecido como mensalão" (MARQUES, 2008) e pelo julgamento do caso envolvendo o Presidente do Senado naquele período (SILVA e MILAGRES, 2010), o que fortaleceu uma série de movimentos contra o voto secreto também no Senado Federal, culminando com a proposta número 38[8] no ano de 2004 – PEC 38/04, proposta número 50[9] no ano de 2006 – PEC 50/06 e com a proposta número 86 no ano de 2007[10] - PEC 86/07, tratando de matéria semelhante com as que compunham as propostas que tramitavam na Câmera dos Deputados.

Incialmente não houve avanço e as propostas encontraram dificuldade para tramitação. No Senado Federal, os debates somente avançaram com PEC 86/07, que teve como objeto a alteração do artigo 55, § 2º, para substituir a expressão "voto secreto" por "voto aberto" nos casos de manifestações em processos que tenham objeto a perda de mandato parlamentar.

[8] PEC 38/04, de autoria do Senador SÉRGIO CABRAL, altera os art. 52, 55 e 66, da Constituição Federal, para estabelecer o voto aberto nos casos em que menciona, terminando com o voto secreto do parlamentar

[9] PEC 50/06, de autoria do Senador PAULO PAIM, inclui o art. 50A e altera os art. 52, 55 e 66, da Constituição Federal, para estabelecer o voto aberto nos casos em que menciona, terminando com o voto secreto parlamentar.

[10] PEC 86/07, de autoria do Senador ÁLVARO DIAS, altera a redação do § 2º do art. 55 da Constituição Federal para dispor que no caso dos incisos I, II e VI do mencionado artigo, a perda do mandato será decidida pela Câmara dos Deputados ou pelo Senado Federal, por maioria absoluta e em voto aberto, mediante provocação da respectiva Mesa ou de partido político representado no Congresso Nacional, assegurada ampla defesa.

Durante a tramitação, em atendimento ao artigo 354 do Regimento Interno do Senado, a CCJ opinou pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa, tendo apresentado a emenda nº 1 para pequeno reparo da técnica legislativa, emitindo parecer favorável à aprovação. Em plenário foi apresentada a emenda nº 2, que substituía o termo "voto aberto" por "voto ostensivo" e apresentava proposta de obrigatoriedade de Resolução para regulamentar o procedimento, obrigando o retorno da propositura à CCJ, onde a emenda foi recusada pelo Relator.

Em 31/03/2009, a propositura foi novamente retirada da pauta de votação para análise da possibilidade de unificação com os textos das PEC 38/04 e PEC 50/06[11]. Tendo posteriormente apresentado requerimento, que foi aprovado, para que as propostas tramitassem juntas, determinando-se o retorno à CCJ. Neste contexto, foi nomeado relator aquele que apresentou requerimento de tramitação em conjunto das PEC, tendo apresentado a emenda nº 3, substitutiva, pela aprovação da PEC 38/04 e pelo reconhecimento da prejudicialidade das PEC 50/06 e PEC 86/07.

Após aprovação de requerimento para desapensamento da PEC 50/06, para que tivesse tramitação autônoma, a PEC 86/07 foi submetida à votação em plenário, tendo sido aprovada a propositura original em 1º Turno, por 56 votos, dos 58 Senadores presentes. No 2º Turno, tendo recebido 55 votos, dos 56 Senadores presentes, pela aprovação, sendo encaminhada para a Câmara dos Deputados para revisão.

Na Câmera dos Deputados a propositura do Senado Federal foi recebida no dia 10/07/2012, tendo tramitado em regime especial sob o número 196 – PEC 196/12, recebendo parecer favorável da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania – CCJC e o Presidente da Casa determinou a constituição de Comissão Especial, onde foi proposta emenda para alterar o artigo 47, 52, 55 e 66 da Constituição, em suma, com o objetivo de banir o voto secreto de todas as manifestações parlamentares. Tendo o parecer do relator sido pela aprovação da PEC 196/12 e pela rejeição da emenda sido aprovado pela unanimidade.

Tendo as propostas surgido em um momento de descrédito popular em relação ao parlamento brasileiro, conforme exposto na justificativa da propositura, que atribuiu o resultado dos processos que foram decididos contra o parecer do Conselho de Ética ao voto secreto[12] a mudança se deu somente no ano de 2013, com a conversão da PEC 349/01 na EC 76/13. A

[11] Requerimento nº 701, de 2009, apresentado pelo Senador Antônio Carlos Valadares do PSB/SE – para de tramitação conjunta das PEC nº 38/2004, 50/2006 e 86/2007.
PEC 38/04 – Altera os artigos 52, 55 e 66, da Constituição Federal, para estabelecer o voto aberto nos casos em que menciona, terminando com o voto secreto do parlamentar.
[12] Justificativa da Proposição da Emenda Constitucional nº 86 de 2007.

alteração veio em outro momento de grande movimentação popular, igualmente movida por descrédito da população para com seus políticos, que ficou marcado por uma série de manifestações (AVRITZER, 2018).

Alguns situações observadas chamaram a atenção na tramitação das propostas de alteração do texto constitucional para exclusão do voto secreto, uma delas é que mesmo a ideia tendo sido alvo de várias propostas e todas elas apontando como favorável, a tramitação ainda demorou doze anos para acontecer e quando se deu foi limitada a somente duas situações: nas manifestações em processo que tenham como objeto a perda de mandato parlamentar: e nos casos de apreciação do veto presidencial. Foi possível observar manobras procedimentais durante a tramitação, na sua grande maioria, transvestidas da intenção de ampliar o voto aberto a todas as manifestações parlamentares, mas que acabaram servindo somente para o atraso da mudança.

Outra situação, é a relação entre a PEC 349/01 de autoria da Câmera dos Deputados e a PEC 86/07 de autoria do Senado Federal, na medida em que a primeira, após aprovação em dois turnos, na sua respectiva casa, foi encaminhada para a casa revisora em 04/09/2013, quando a segunda, após aprovada em dois turnos, foi encaminhada para a respectiva casa revisora em 09/07/2012.

Após a aprovação pelo Senado Federal a PEC 86/07 proposta foi enviada para a Câmera dos Deputados para o exercício da função de casa revisora, tendo tramitado sob o número 192/12. Onde recebeu emenda substitutiva[13] para incluir em seu texto a mesma proposta aprovada pela Câmera dos Deputados na PEC 349/01[14].

Como se estivessem em uma disputa de qual casa legislativa iria assegurar a titularidade da mudança, a Câmera dos Deputados, aparentando estar munida de um grande plano, enquanto tramitava a PEC 192/12, que apreciava como casa revisora a PEC 86/07, enviou a PEC 349/01 para o Senado Federal.

Nesse contexto, o Senado Federal, recebeu a PEC 349/01 como PEC 43/13 e a proposta da Câmera dos Deputados para promulgar a sua propositura, sem depender da manifestação da casa revisora sobre a PEC 86/07. Fez isso destacando as alterações propostas aos artigos 47, 52 e 66, e reincluiu a alteração do artigo 66, para aprovar sua intenção inicial, que era a exclusão do voto secreto nas manifestações parlamentares em processos que tenham como objeto a perda do mandato paramentar.

[13] Emenda Substitutiva apresentada na PEC 192/12.
[14] Resultado da votação em Plenário da PEC 349/01.

Ou seja, mesmo que a EC 76/13 tenha sido resultado da conversão da PEC 349/01, o texto final teve como base a proposta inicial do Senado Federal na PEC 86/07, que seria o estabelecimento do voto aberto nos processos que tenham como objeto a perda do mandato parlamentar, em busca de transparência e possibilidade de controle.

No próximo tópico, será apresentada análise quantitativa dos dados em relação aos números de representações que tramitaram no Conselho de Ética da Câmera dos Deputados durante o período delimitados e a comparação entre os períodos anterior e posterior à EC 76/13, para poder verificar quais foram as mudanças.

2. ANÁLISE QUANTITATIVA

Tendo a EC 76/13 alterado a modalidade do voto para manifestações parlamentares, nas decisões em processos que tenham como objeto a perda do mandato parlamentar, foram coletados dados que permitir observar quais causadas pela alteração da modalidade do voto. Primeiro serão apresentados os dados em relação aos procedimentos que tramitaram entre os anos de 2005 e 2013, depois serão apresentados os dados em relação aos procedimentos que tramitaram entre os anos de 2014 e 2022 e ao final os dados serão comparados para verificar quais foram as mudanças.

Todos os dados em relação aos números analisados em torno das representações, que tramitaram na Câmera dos Deputados, foram coletados no site do Conselho de Ética daquela casa, e foram separados e categorizados: por ano, número de representações, perdas de mandatos, renúncias e arquivamentos. Este último foi dividido em: arquivamentos preliminares por decisões do Conselho de Ética, arquivamentos por término das legislaturas e arquivamentos com fundamento no artigo 164, I e II, do Regimento Interno da Câmera dos Deputados - RICD.

2.1 DAS REPRESENTAÇÕES QUE TRAMITARAM ENTRE OS ANOS DE 2005 E 2013

Durante este período, quando ainda imperava o voto secreto para manifestações parlamentares, nos processos que tinham como objeto a perda de mandato, tramitaram no Conselho de Ética da Câmera dos Deputados 116 representações contra Deputados Federais, tendo resultado em 18 perdas de mandatos, 19 arquivamentos preliminares por decisão do Conselho de Ética, 3 renúncias antes do final da tramitação, 45 arquivamentos pelo término da legislatura e 28 arquivamentos pelo Presidente da Casa, sendo 27 com fundamento no artigo

164, I, do RICD e 1 com fundamento no artigo 164, II, do RICD, conforme dados representados a seguir:

TABELA 01 – PERÍODO ENTRE 2005 E 2013

ANO	REPRESENTAÇÕES	PERDA DO MANDATO	RENÚNCIAS	ARQUIVAMENTOS		
				Preliminar	Término do Mandato	Art. 164, I e II do RICD
2005	23	12	0	9	0	0
2006	71	4	2	0	44	28
2007	7	0	0	7	0	0
2008	1	0	0	0	0	0
2009	1	0	0	1	0	0
2010	1	0	1	0	1	0
2011	3	1	0	0	0	0
2012	4	0	0	2	0	0
2013	5	1	0	0	0	0
Total	**116**	**18**	**3**	**19**	**45**	**28***

*Com exceção à um dos arquivamentos que foi com fundamento no artigo 164, II, todos os outros se deram com fundamento no artigo 164, I, do RICD.
Tabela elaborada pelo Autor.

Do total de representações, somente 16,24% resultaram em perda de mandato parlamentar e 78,63% foram arquivadas, seja por decisão preliminar do Conselho de Ética, seja pelo término da legislatura ou por decisão do Presidente da Câmara com fundamento no artigo 164, I e II, do RICD.

Outro fato que se pôde observar, a maioria das representações ocorreram entre os anos de 2005 e 2006, representando 80,34% do total. O que indica que estavam diretamente relacionadas ao caso do mensalão, restando somente 19,66% das representações distribuídas entre os outros anos, estabelecendo uma média de 2,81% de representações nos anos seguintes. E quando observada a perda de mandato, a maior concentração se deu no ano de 2005 (12) e 2006 (4), ocorrendo somente 2 nos outros períodos. Em relação aos arquivamentos, com uma única exceção, que ocorreu em 2010, todos os outros ocorreram no ano de 2006, que muito se deu por influência do fim da legislatura na transição para 2007.

Entre os anos de 2007 e 2013, período do debate legislativo quanto a extinção do voto secreto, não ocorreram números expressivos de representações (22), tendo resultado em 2 perda de mandatos, 10 arquivamentos preliminares por decisão do Conselho de Ética, um arquivamento por término da legislatura e nenhum arquivamento com fundamento no artigo 164, I e II, do RICD.

2.2 DOS PROCEDIMENTOS QUE TRAMITARAM ENTRE OS ANOS DE 2014 E 2022

Entre os anos de 2014 e 2022, durante e vigência do voto aberto para manifestação parlamentar, em processos que tiveram como objeto a perda de mandato, tramitaram no Conselho de Ética da Câmera dos Deputados 97 representações contra Deputados Federais, tendo resultado em 6 perdas de mandatos, 47 arquivamentos preliminares por decisão do Conselho, nenhuma renúncia antes do final da tramitação, 1 arquivamento pelo término da legislatura e nenhum arquivamento com fundamento no artigo 164, I e II, do RICD, conforme dados representados a seguir:

TABELA 02

ANO	REPRESENTAÇÕES	PERDA DO MANDATO	RENÚNCIAS	ARQUIVAMENTOS		
				Preliminar	Término do Mandato	Art. 164, I e II do RICD
2014	8	2	0	4	1	0
2015	5	1	0	4	0	0
2016	6	0	0	4	0	0
2017	5	0	0	3	0	0
2018	14	1	0	9	0	0
2019	22	0	0	14	0	0
2020	0	0	0	0	0	0
2021	12	2	0	3	0	0
2022	25	0	0	6	0	0
Total	**97**	**6**	**0**	**47**	**1**	**0**

Tabela elaborada pelo Autor.

Quando comparado o número de representações com o número de perda de mandato, pôde-se observar que neste período a proporção foi de 6,18% e houve aumento considerável no número de arquivamentos preliminares por decisão do Conselho de Ética, que representou 48,45% das representações que tramitaram no período. Das 97 representações, 12 seguem em andamento, todas distribuídas no ano de 2022.

2.3 COMPARAÇÕES ENTRE OS PERÍODOS

Quando comparado os dados de ambos os períodos, cinco mudanças chamam a atenção, a primeira delas está relacionada aos dados em sobre a distribuição das representações, a segunda à diminuição de perda de mandatos, a terceira ao aumento de arquivamentos preliminares por decisão do Conselho de Ética, a quarta à diminuição de arquivamentos por término da legislatura e, a última, o banimento do arquivamento com fundamento no artigo 164, I e II, do RICD.

A distribuição das representações, que diferentemente do primeiro período, que ficaram concentradas nos anos de 2005 e 2006, no segundo período apresentou uma maior distribuição, tendo se dados em 4 anos, coincidindo com a legislatura de 2018 a 2022, que totalizaram 73 representações, o que corresponde a 75,25% do total apresentada. Sendo importante considerar que no ano de 2020, ano do início da pandemia da Covid19 no Brasil, quando ocorreram os *lockdowns* mais restritivos no país, não houve nenhuma representação.

A distribuição das representações chamou a atenção porque o primeiro período foi marcado por aquele que ficou conhecido como escândalo do mensalão, tido por alguns com um dos maiores já ocorrido no país. Mesmo com as manifestações de 2013, quando a população brasileira saiu às ruas para criticar as instituições políticas, o número de representações ficou muito abaixo do que foram registradas nos anos de 2005 e 2006, demonstrando que neste período os dados foram atípicos.

Já em relação ao segundo período, mesmo não havendo movimentação que se possa considerar proporcionalmente próxima do escândalo do mensalão, e tampouco das manifestações de 2013, foi possível observar aumento e concentração do número de representações distribuídas na legislatura de 2018 a 2022, o que pode representar um maior conflito entre os parlamentares ou atuação mais frenética da oposição, principalmente quando considerado os números em relação as perdas de mandatos.

Em relação a diminuição do número de perda de mandato, pôde-se observar que houve uma redução considerável, ainda que o número de representações não tenha diferenciado na mesma proporção. No primeiro período, os números de perdas de mandatos corresponderam a 16,23% das representações, já no segundo período representaram apenas 6,18%. O que pode corroborar, a princípio, com a ideia de que houve um aumento da ação da oposição e talvez nem tanto maior conflito entre os parlamentares.

Quando comparada proporcionalmente a diferença entre os dois períodos, fica ainda mais perceptível, tendo o segundo período apresentado 82,90% das representações comparado com o primeiro período. Porém, quando comparado o número de perda de mandato, apresenta uma proporção de 31,57%, o que confirma que houve uma queda proporcional na relação entre o número de representações e o número de perdas de mandatos entre os dois períodos.

Em relação aos arquivamentos preliminares por decisão do Conselho de Ética, foi possível observar um aumento exponencial, tendo o primeiro período apresentado 19 arquivamentos e o segundo período registrado 47, o que que corresponde a 48,45% das representações que tramitaram no segundo período, quando no primeiro a proporção foi de 16.24%.

Quando comparado os dados, em relação aos arquivamentos preliminares por decisão do Conselho de Ética, entre os dois períodos, foi possível observar que houve aumento de 247,36%, demonstrando que após a alteração da modalidade do voto, houve aumento exponencial desta modalidade de arquivamento. O que pode indicar representações vazias ou uma forma de evitar que as representações, sob o manto do voto aberto, sejam debatidas em plenário.

Por outro lado, os resultados podem não ser tão positivos, quando se considera o aumento dos arquivamentos preliminares por decisão do Conselho de Ética, que pode indicar que uma parte considerável das representações estão sendo resolvidas nas reuniões do Conselho de Ética, longe do debate político e pouco acompanhado pelos representados.

Em relação aos arquivamentos por término da legislatura, quando no primeiro período ocorreram 45, no segundo período houve somente uma ocorrência, o que pode demonstrar que houve um aumento na preocupação entre os parlamentares na conclusão dessas representações. Ou o aumento exponencial de arquivamentos, por ter diminuído os números de processos que foram submetidos ao Plenário, contribuindo diretamente pela diminuição dos arquivamentos pelo término da legislatura.

Ainda que a transição deste ano para o próximo poderá ocasionar arquivamentos por término da legislatura, o que se pode observar é que, mesmo se, hipoteticamente, todos as representações em tramitação fossem arquivadas pelo término da legislatura, ainda representaria um número muito menor do que no primeiro período analisado.

3. ANÁLISE QUALITATIVA

Da análise quantitativa, as principais mudanças que podem ser percebidas, após o estabelecimento do voto aberto, nas manifestações dos parlamentares em processos que tem como objeto a perda do mandato, foram a diminuição do número das representações que culminaram com a perda do mandato parlamentar e o aumento de arquivamentos preliminares pela Conselho de Ética da Câmera dos Deputados.

Quando é considerado que os debates sobre a supressão do voto secreto se intensificaram durante o escândalo do mensalão, constando na justificativa do Autor da PEC 86/07, que se o voto fosse aberto o resultado poderia ter sido diferente, o que deu a entender é que a possibilidade de manifestações sem dar conhecimento ao representado traria uma segurança ao representante para que não replicasse a vontade popular. Certamente, ainda que

subjetivamente o Autor da propositura discordava do resultado dos processos que conduziram essas representações.

Por outro lado, após a alteração da modalidade de votação, o que se pode perceber é que houve uma diminuição, tanto em números absolutos, como proporcionais, de representações que culminaram em perda de mandato parlamentar. Ainda foi possível observar outro efeito, a diminuição da submissão dessas representações ao Plenário, caraterizada pelo aumento exponencial do número de arquivamentos preliminares pelo Conselho de Ética. Com base nessas informações seria possível afirmar que o efeito esperado foi inverso?

Para responder a essa pergunta, é importante voltar no que foi apresentado na introdução, que as manifestações parlamentares são vias de mão dupla, na medida em que o voto secreto afasta pressões e impede a investigação do elemento subjetivo do legislador e, ao mesmo tempo, impossibilita o controle dos cidadãos, que são os interessados nos atos daqueles que os representam (SILVA e MILAGRES, 2010).

Partindo desse pressuposto, é possível afirmar que tanto na modalidade de voto aberto, quanto na modalidade do voto secreto, é possível identificar fatores positivos e negativos. Como bem demonstrou GOMES (2022), quando defendeu que o voto secreto é incompatível com a democracia e que a extinção dessa modalidade "é uma forma de compatibilizar o exercício do legislativo à democracia, e, principalmente, de fortalecer a relação entre representantes e representados". Por outro lado, REZENDE (2019) defende que "o voto secreto está 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".

Como se nota, entre as defesas quanto a modalidade do voto parlamentar, é possível extrair uma dualidade de efeitos entre prestação de contas do representante ao representado x autonomia parlamentar. Havendo os dois efeitos, o que irá determinar qual é positivo e qual é negativo ficará muito a critério do interprete, que poderá se valer da argumentação para defender tanto um quanto outro ponto de vista. O que importa para esse trabalho é que independente de se considerar positiva ou negativa a modalidade de voto nas manifestações parlamentares, não é de fácil identificação qual seria a intenção dos debates apresentados pelos parlamentares em relação as proposituras.

Alguém pode usar o debate para dizer que é a favor do voto aberto porque o secreto impede a prestação de constas do representante ao representado. Ou pode se valer dos mesmos debates para dizer que é contra o voto aberto porque o secreto garante ao parlamentar a autônima. Mas dificilmente será possível identificar qual seria a real intenção na defesa por uma ou outra modalidade no cenário político.

Por mais que moralmente seja importante assegurar a publicidade dos atos parlamentares em uma democracia representativa (CONSANI e KLEIN, 2014), existe justificativas plausíveis, porque não dizer morais, para que seja assegurada a autonomia parlamentar, considerando que o voto aberto pode ser usado como um mecanismo para coagir o parlamentar em suas manifestações, ao contrário de coagir a representar a vontade dos seus representados.

Conforme proposto por REZENDE (2019), a justificativa de controle popular das manifestações dos parlamentares já foi historicamente utilizada como uma forma de controle por lideranças políticas e outro poderes. Citando o Estatuto Albertino defendeu que o objetivo do voto secreto é "proteger e garantir a liberdade e a autonomia dos parlamentares em face de eventuais controles e constrições do rei e do governo".

Na história política brasileira, SILVA e MILAGRES (2010) propôs que a adoção do voto secreto na Constituição de 1946 teve como objetivo, justamente, evitar perseguições ao parlamento, considerando que ainda existia um forte movimento em torno da ideologia autoritária de Getúlio Vargas. E durante o período constitucional 1967, apesar de ter mantido os casos em que caberia o voto secreto, ocorreram várias emendas que acabaram por estabelecer o voto aberto para apreciação dos vetos presidenciais, para eleições dos presidentes e vices, com objetivos de fragilizarem o parlamento.

Em que pese a defesa de que o voto secreto seja incompatível com a democracia, porque impede o controle do representado às manifestações do representante, o voto aberto já foi utilizado, historicamente, por várias vezes, para fins não democráticos, o que revela que somente classificá-lo como atos para fins democráticos não se justifica. Outro argumento que fragiliza a natureza democrática do voto aberto é que nas democracias representativas, segundo DAHL (2012), não importa as manifestações individuais dos representantes, o que importa é a manifestação em conjunto dos representantes, estas devem agradar a maioria dos representados, considerando que, agradar a todos, seria o ideal, mas improvável.

Utilizando desse argumento de DAHL (2012), pode-se afirmar que as democracias representativas não se faz das manifestações individuais ou de grupos, mas sim do resultado geral dessas manifestações, devendo a decisão final ser avaliada pelo cidadão, que ainda terá assegurado o direito de, nas eleições, manifestar se aprova ou não o seu parlamento.

Posto isto, é preciso avaliar com cautela as proposituras pelo estabelecimento do voto aberto, em particular nos casos relacionados com o objeto deste trabalho, na medida em que as manifestações, a favor, poderiam ter objetivos diferentes daqueles apresentados. Poderiam até mesmo se utilizar da ideia de transparência dos atos parlamentares para esconder a real

intenção, que poderia ser a de constranger o parlamentar a votar diferente das suas convicções, coagido pela preocupação com o controle, não somente dos seus representados, mas das lideranças políticas e de outros poderes.

Mesmo que seja de difícil identificação, de qual seria a real motivação da propositura do estabelecimento do voto aberto, nas manifestações em processos que tenham como objeto a perda de mandato parlamentar, dois elementos podem servir de indicadores: Momento da propositura e ocorrências na tramitação.

Quanto ao momento da propositura, por mais que a EC 76/13 é representada pela conversão da PEC 349/01, de autoria de Deputado Federal Luiz Antônio Fleury Filho do PMDB SP, seu conteúdo, na verdade, pode ser associado ao resultado da PEC 86/07, de autoria do Senador Álvaro Fernandes Dias do PSDB PR. Deve-se considerar que a propositura da PEC 349/01, inicialmente estabelecia a alteração da redação dos artigos 52, 53, 55 e 66 da Constituição Federal de 1988, e após ter sido aprovada em dois turno na Câmera dos Deputados, foi submetida ao Senado Federal, que em uma nítida manobra para aprovar a propositura substancial da PEC 86/07, destacou as alterações aos artigos 52 e 53 e submeteu a votação somente aquela alteração que era compatíveis com a proposta originária do Senado, que ao final acabou tendo acrescentada a alteração do artigo 66.

Ou seja, neste contexto, de todas as proposituras de alteração, até então, somente prevaleceu aquela em que estabeleceu o voto aberto para manifestações parlamentares em processos que tenham como objeto a perda do mandato parlamentar e a apreciação de veto presidencial. Posto isto, é possível informar que a proposta apresentada pela PEC 86/07, na sua essência, foi convertida na EC 76/13.

Tal reflexão é importante, porque a essência da propositura que imperou foi apresentada em um contexto em que as instituições políticas do país enfrentavam uma das suas maiores críticas, tendo a intenção sido apresentada por um reconhecido opositor do governo daquele período. Em que pese sua justificativa ter sido no sentido de que era devido ao cidadão a transparência nas manifestações dos parlamentares, em relação aos processos que tramitavam no Conselho de Ética, ficou muito claro o posicionamento quanto a discordância com os resultados.

Diante disso, pode-se afirmar que a motivação para o estabelecimento do voto aberto, nos processos que tinham como objeto a perda do mandato parlamentar, era a discordância com os resultados. Considerando que alguns resultados foram contrários aos pareceres do Conselho de Ética, pode-se considerar que na conclusão à proposta, caso as votações tivessem sido abertas, haveria mais decisões pela perda do mandato. Ou seja, pode-se dizer que a motivação

era a busca por mais decisões por perda de mandato, naquele momento que ficou conhecido como um dos maiores escândalos da política brasileira.

Em relação a tramitação, mesmo a PEC 349/01 tendo sido apresentada no ano de 2001 e a PEC 86/07 no ano de 2007, a EC 76/13, que estabeleceu o voto aberto para os processos que tenham como objeto a perda de mandato parlamentar, só foi promulgada doze anos depois. Isso pode ser indicador de que encontrou resistência na sua tramitação?

Uma observação superficial e de forma isolada pode levar a dizer que não, porque o que atrasou a tramitação da proposta teria a busca pela ampliação das circunstâncias em que seria estabelecido o voto aberto. As emendas apresentadas às propostas, tanto nas comissões, como em plenário, sempre estiveram acompanhadas do discurso de que deveria ser assegurado aos representados à transparência das manifestações dos representantes.

Sempre usaram o discurso da defesa favorável ao voto aberto em todas as circunstancias em que os parlamentares fossem instados a decidirem. Ou seja, discurso que sempre agradou aos defensores de que o voto aberto é indispensável em uma democracia. Inclusive tendo algumas das proposituras e emendas apresentadas pelo próprio governo (daquele período), o que parecia descaracterizar a ideia de proposta da oposição. Demonstrando que todos estavam em comum acordo para que todas as manifestações decisórias do parlamento brasileiro fossem por voto aberto.

Mas, na prática, não foi isso que se confirmou, ao final, no ano de 2022, vinte e um anos após o início do movimento, a única mudança ocorrida foi pelo estabelecimento do voto aberto nos processos que tenham como objeto a perda do mandato parlamentar e apreciação do veto presidencial, o que não deixa dúvidas que a proposta encontrou e encontra resistência em ambas as Casas Legislativas, diferentemente do que as justificativas fizeram transparecer.

CONCLUSÃO

Segundo as justificativas das proposituras apresentadas em ambas as casa legislativas, a alteração da modalidade do voto deveria aumentar o número da cassações de mandatos, mudando os resultados dos processos que tenham como objeto a perda do mandato parlamentar que tramitam no Conselho de Ética da Câmera dos Deputados, deveria aumentar a transparência e proporcionar o controle das manifestações pelos representados.

De fato, foi possível observar mudanças nos resultados dos processos que tramitaram no Conselho de Ética da Câmera dos Deputados após a adoção do voto aberto, mas ao contrário do que proposto nas iniciativas parlamentares, houve uma diminuição do número de perdas de

mandatos, principalmente quando comparado aos números de representações, e houve um aumento exponencial de arquivamento preliminar, longe da transparência e possibilidade de controle que se buscava.

É possível afirmar que, ao contrário do que os discursos afirmavam, o estabelecimento do voto aberto, nos processos que tenham como objeto a perda do mandato parlamentar, além possibilitarem o controle pelo representado, também possibilitou o controle das manifestações pelos seus pares e pelas lideranças políticas, o que pode ter inibido os parlamentares nas manifestações de suas decisões.

Por fim, o aumento de arquivamentos preliminares, ainda que possa ser por representações esvaziadas, quando associada a todo o contexto, demonstra a adoção de estratégia de não submeter as representações ao plenário, dispensando a necessidade de os parlamentares apresentarem seus respetivos votos abertamente, o que impede a transparência. O que pode ser classificado como um resultado negativo, considerando que as decisões passaram a se concentrar em grupos menores de parlamentares em manifestações reservadas (Conselho de Ética), longe do debate político nos plenário, o que certamente minimiza o controle por parte do representado, fragilizando a democracia e desvirtuando a essência do voto aberto.

REFERÊNCIAS

Aprovação em Plenário da PEC 349/01. Câmera dos Deputados. Brasília, 2013. Disponível em http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD00201309040015200000.PDF#page=133, Acesso em: 15 de julho de 2022.

AVRITZER, Leonardo. O pêndulo da democracia no Brasil: uma análise da crise 2013-2018**.** **Novos estudos CEBRAP**, v. 37, p. 273-289, 2018.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Tradução de Luís Antero Reto e Augusto Pinheiro. São Paulo: 70. ed. 2016.

BRASIL, Constituição Federal. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988.

_____. Congresso. Câmara dos Deputados. Resolução nº 21 de 2021. **Regime interno da Câmara dos Deputados**. Brasília, DF.

_____. Congresso. Senado. Resolução nº 93 de 1970. **Regime interno do Senado Federal**. Brasília, DF.

CONSANI, Cristina Foroni; KLEIN, Joel Thiago. The relevance and the meaning of the principle of publicity for a democratic political representation: Reflections based on Kant and Condorcet. **Filosofia Unisinos**, v. 15, n. 3, p. 249, 2014.

CUSTÓDIO FILHO, Ubirajara. Voto aberto e processo legislativo. **A&C-Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, v. 3, n. 12, p. 221-231, 2007.

DA COSTA GOMES, Vinícius. A Incompatibilidade o Voto Secreto com a Democracia: Análise do Poder Legislativo Federal. **Revista Eletrônica da Faculdade de Belo Horizonte**, v. 007, 2022.

Dados em relação aos números de representações que tramitaram no Conselho de Ética da Câmera dos Deputados. Câmera dos Deputados Federais. Brasília, 2022. Disponíveis em: https://www2.camara.leg.br/a-camara/estruturaadm/eticaedecoro/processos.html. Acesso em: 15 de julho de 2022.

DAHL Robert A., A democracia e seus críticos, São Paulo: WMF Martins Fontes, 2012

DE PAULA SILVA, Marilda; DE OLIVEIRA MILAGRES, Marcelo. O voto parlamentar brasileiro nas Constituições de 1967–1988. **Senado Federal**, Brasília a. 47 n. 185 jan./mar. 2010.

DOURADO, Rodrigo Cavazzani Sócio. Reflexões sobre o voto secreto no parlamento brasileiro. **Repositória do IDP**, Brasília, 2015.

Emenda Substitutiva apresentada na PEC 192/12. Câmera dos Deputados Federais. Brasília, 2012. Disponível em https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1138878&filename=Tramitacao-EMC+1/2013+PEC19612+%3D%3E+PEC+196/2012. Acesso em: 15 de julho de 2022.

GALINDO, Deivislene Maria. Foro por prerrogativa de função para deputados federais e senadores: uma análise crítica sobre os casos de renúncia ao mandato, ou mudança de cargo eleitoral, a partir da decisão do STF. 2019.

IAQUINTO, Kalinka. Uma reforma paliativa. **Revista Conjuntura Econômica**, v. 67, n. 8, p. 18-23, 2013.

Justificativa de Propositura da PEC 86/07. Senado Federal, Brasília, 2007. Disponível em: https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=4415559&ts=1630412829546&disposition=inline. Acesso em: 07 de julho de 2022, às 11:19.

KRIPKA, Rosana Maria L.; SCHELLER, Morgana; BONOTTO, D. de L. Pesquisa documental na pesquisa qualitativa: conceitos e caracterização. **Revista de investigaciones UNAD**, v. 14, n. 2, p. 55-73, 2015.

MARQUES, Fabiano Tavares; NEGRI, Jefferson Fernandes. O Voto Secreto nas Deliberações Legislativas e sua Incompatibilidade com o Estado Democrático de Direito. **Intertem@**, v. 15, n. 15, 2008.

PEC 349/01, de autoria do Deputado LUIZ ANTÔNIO FLEURY, que altera a redação dos art. 52, 53, 55 e 66 da Constituição Federal para abolir o voto secreto nas decisões da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. Câmera dos Deputados. Brasília, 2001. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=28376. Acesso em: 07 de julho de 2022.

PEC 350/01, de autoria do Deputado BARBOSA NETO e outros, que altera os artigos 52, XI, 53, § 3º e 55, § 2º. Câmera dos Deputados. Brasília, 2001. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=28450. Acesso em: 07 de julho de 2022.

PEC 352/01, de autoria do Deputado JOSÉ ANTÔNIO ALMEIDA e outros, que altera os artigos 52, III, IV, XI e parágrafo único, 53, § 3º, 55, § 2º e 66, § 4º. Câmera dos Deputados. Brasília, 2001. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=28486. Acesso em: 07 de julho de 2022.

PEC 361/01, de autoria da Deputada ROSE DE FREITAS e outros, que altera os artigos 52, III, IV e XI, 53, § 3º, 55, § 2º e 66, § 4º. Câmera dos Deputados. Brasília, 2001. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=28974. Acesso em: 07 de julho de 2022.

PEC 390/01, de autoria do Deputado GERVÁSIO SILVA e outros, que altera os artigos 52, III, IV e XI, 53, § 3º, 55, § 2º e 66, § 4º. Câmera dos Deputados. Brasília, 2001. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=30680. Acesso em: 07 de julho de 2022.

PEC 403/01, de autoria do Deputado JOSÉ GENOÍNO e outros, que altera os artigos 53, § 3º, 55, § 2º e 66, § 4º, substituindo a expressão “voto secreto” por “voto nominal”. Câmera dos Deputados. Brasília, 2001. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=32588. Acesso em: 07 de julho de 2022.

PEC 39/03, de autoria do Deputado JOSÉ ROBERTO ARRUDA, altera a redação dos artigos 47, 52, III, IV e XI, 55, § 2.º e 66, § 4.º. Câmera dos Deputados. Brasília, 2001. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=113460. Acesso em: 07 de julho de 2022.

PEC 38/04, de autoria do Senador SÉRGIO CABRAL, altera os art. 52, 55 e 66, da Constituição Federal, para estabelecer o voto aberto nos casos em que menciona, terminando com o voto secreto do parlamentar. Senado Federal, Brasília, 2004. Disponível em: https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/68761. Acesso em: 07 de julho de 2022.

PEC 50/06, de autoria do Senador PAULO PAIM, inclui o art. 50A e altera os art. 52, 55 e 66, da Constituição Federal, para estabelecer o voto aberto nos casos em que menciona, terminando com o voto secreto parlamentar. Senado Federal, Brasília, 2006. Disponível em: https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/79630. Acesso em: 07 de julho de 2022.

PEC 86/07, de autoria do Senador ÁLVARO DIAS, altera a redação do § 2º do art. 55 da Constituição Federal para dispor que no caso dos incisos I, II e VI do mencionado artigo, a perda do mandato será decidida pela Câmara dos Deputados ou pelo Senado Federal, por maioria absoluta e em voto aberto, mediante provocação da respectiva Mesa ou de partido político representado no Congresso Nacional, assegurada ampla defesa. Senado Federal, Brasília, 2007. Disponível em: https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/82419. Acesso em: 07 de julho de 2022.

Requerimento nº 701, de 2009, apresentado pelo Senador Antônio Carlos Valadares do PSB/SE – para de tramitação conjunta das PEC nº 38/2004, 50/2006 e 86/2007. Senado Federal, Brasília, 2007. Disponível em: https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/82419. acesso em: 12 de julho de 2022.

REZENDE, Renato Monteiro de; O Voto Secreto no Brasil e o seu tratamento no direito comparado. **Núcleo de Estudos e Pesquisa da Consultoria Legislativa 256**. Senado, 2019.

RUZON, Bruno Ponich. A ostensividade do voto dos parlamentares brasileiros. **Revista do Direito Público UEL**, v. 2, n. 2, p. 25-44, 2007.

MILL, John Stuart. Considerações sobre o Governo Representativo. São Paulo: IBRASA, 1964.

VIEIRA, Luís Fernando Afonso Sabóia. A perda do mandato de parlamentar condenado criminalmente: os debates da Assembleia Nacional Constituinte de 1987/88 e a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. 2013. 65 f. **Monografia (Bacharelado em Direito) - Universidade de Brasília**, Brasília, 2013.