

---

# A&C

Revista de Direito Administrativo & Constitucional

---

Belo Horizonte



2003

# A&C REVISTA DE DIREITO ADMINISTRATIVO E CONSTITUCIONAL

## IPDA

Instituto Paranaense  
de Direito Administrativo

Direção Geral  
Romeu Felipe Bacellar Filho  
Direção Editorial  
Paulo Roberto Ferreira Motta  
Direção Executiva  
Emerson Gabardo  
Conselho de Redação  
Edgar Chiuratto Guimarães  
Adriana da Costa Ricardo Schier  
Célio Heitor Guimarães

### Conselho Editorial

Adilson Abreu Dallari  
Alice Gonzáles Borges  
Carlos Ari Sundfeld  
Carlos Ayres Britto  
Carlos Delpiazzo  
Cármem Lúcia Antunes Rocha  
Celso Antônio Bandeira de Mello  
Clèmerson Merlin Clève  
Enrique Silva Cimma  
Eros Roberto Grau  
Fabrício Motta  
Guilherme Andrés Muñoz  
Jorge Luís Salomoni  
José Carlos Abraão  
José Eduardo Martins Cardoso  
José Luís Said  
José Mario Serrate Paz  
Juan Pablo Cajarville Peruffo  
Juarez Freitas  
Julio Rodolfo Comadira  
Luís Enrique Chase Plate

Lúcia Valle Figueiredo  
Manoel de Oliveira Franco Sobrinho (*in memoriam*)  
Marçal Justen Filho  
Marcelo Figueiredo  
Márcio Cammarosano  
Maria Cristina Cesar de Oliveira  
Nelson Figueiredo  
Odilon Borges Junior  
Pascual Caiella  
Paulo Eduardo Garrido Modesto  
Paulo Henrique Blasi  
Paulo Ricardo Schier  
Pedro Paulo de Almeida Dutra  
Regina Maria Macedo Nery Ferrari  
Rogério Gesta Leal  
Rolando Pantoja Bauzá  
Sérgio Ferraz  
Valmir Pontes Filho  
Yara Stropa  
Weida Zancanner

Os conceitos emitidos em trabalhos assinados são de responsabilidade de seus autores, que gozam de inteira liberdade de opinião.  
E-mail para remessa de artigos, pareceres e contribuições: e.gab.@uol.com.br ou conselho@editoraforum.com.br Endereço para envio de contribuições: Editora Fórum - Revista A&C, Av. Afonso Pena, 2770, 15º/16º andar, Funcionários, CEP 30130-007 - Belo Horizonte - MG

A246 A&C Revista de Direito Administrativo e Constitucional. Ano 3, n. 11, jan./fev./mar. 2003. Belo Horizonte: Fórum, 2003.

Trimestral  
ano 1, n.1, 1999 até ano 2, n.10, 2002 publicada pela Editora Juruá em Curitiba  
ISSN: 1516-3210  
1. Direito Administrativo. 2. Direito Constitucional. I. Fórum.

CDD: 342

CDU: 33.342

Editor responsável: Luís Cláudio Rodrigues Ferreira  
Projeto gráfico e diagramação: Rogério de Souza  
Revisão: Equipe Fórum  
Bibliotecária: Nilcéia Lage de Medeiros

© Editora Fórum Ltda., 2003  
Proibida a reprodução total ou parcial desta obra, por qualquer meio eletrônico, inclusive por processos xerográficos, sem autorização expressa do editor.

Distribuída em todo o território nacional

Assinaturas e comercialização:  
Editora Fórum, Av. Afonso Pena, 2770, 15º/16º andar, Funcionários, CEP 30130-007 - Belo Horizonte - MG  
Tel.: (31) 2121-4900 – 0800 704-3737  
E-mail: editoraforum@editoraforum.com.br  
site: www.editoraforum.com.br

# Voto Aberto e Processo Legislativo

## Ubirajara Costódio Filho

---

Advogado  
Mestre e Doutorando em Direito do Estado pela PUC/SP  
Professor de Direito Constitucional e de Direito Econômico na Faculdade de Direito de Curitiba  
Professor do Curso de Pós-Graduação em Administração Pública na Faculdades do Brasil

### I Consulta

Atualmente, ganha corpo no cenário político brasileiro a tese daqueles que defendem a adoção do voto aberto nas deliberações do processo legislativo. Surgida em Câmaras Municipais, a idéia de que os parlamentares expressem publicamente suas posições nas votações encontrou boa aceitação política, inclusive junto à opinião pública, mas agora enfrenta questionamentos jurídicos para se firmar e passar de exceção à regra.

Nesse sentido, consultam-nos os ilustres Vereadores de Curitiba Jorge Samek e Ney Leprevost a respeito da constitucionalidade das Proposições nº 01.00001.2001 e nº 11.00001.2001, ambas datadas de 18 de abril p.p. e que buscam introduzir a regra do voto aberto no processo legislativo da Câmara Municipal local.

A Proposição nº 01.00001.2001 altera a redação dos arts. 35 e 47, § 1º, da Lei Orgânica do Município de Curitiba, enquanto a Proposição nº 11.00001.2001 altera a redação do art. 13, § 5º, revoga o inciso IV do § 2º do art. 132 e altera a redação do § 6º, todos do Regimento Interno da Câmara Municipal de Curitiba, objeto da Resolução nº 04, de 28 de junho de 1990.

A resposta à consulta envolve o exame preliminar de alguns dispositivos da Constituição Federal de 1988 (CF/88), atinentes aos seus princípios fundamentais e à posição do Município na Federação, após o que se passará em revista específica das proposições legislativas em tela.

### II Constituição Federal e princípios fundamentais

Se é verdadeiro o antigo provérbio latino segundo o qual onde há sociedade, há Direito (*Ubi societas, ibi ius*), é certo também que o Direito é fruto do tempo e do lugar, mudando conforme a sociedade e o momento histórico.

As Constituições dos países democráticos surgidas no Ocidente a partir do século XVIII, importa lembrar, destinam-se a atender o cidadão em suas necessidades, entre as quais está a organização do exercício do poder político na comunidade, de sorte a combater a tirania e o uso da força, fazendo prevalecer a soberania popular. Consoante leciona Nelson Saldanha, “a idéia essencial do constitucionalismo moderno se acha na submissão da ação estatal a uma norma positiva que deve vincular a existência mesma dos poderes e garantir a subsistência de previsões e certezas para o convívio com o poder”.<sup>1</sup>

Em outras palavras, a Constituição, nesses países, existe para servir o cidadão e delimitar o campo de atuação dos que exercem o governo. Daí porque ser imprescindível o exame do texto constitucional quando se discute o exercício do poder político.

No Brasil, foram consagrados entre os princípios fundamentais da CF/88, no art. 1º, a República, a Federação, o Estado Democrático de Direito e a cidadania. E o que isso significa? A própria Carta Magna responde.

Em primeiro lugar, isso significa que todo o poder político emana do povo, que o exerce diretamente, por meio de plebiscito, referendo ou iniciativa popular, ou indiretamente, por meio de representantes eleitos, sempre mediante o voto direto, secreto, universal e periódico (arts. 1º, parágrafo único, e 14).

Em segundo lugar, isso significa que o exercício do poder político, na via representativa, há de ser responsável e periodicamente renovado, ou seja, além de inexistir vitaliciedade e hereditariedade (como ocorre nas monarquias), todo agente político responde pelos abusos e excessos que cometer.

Em terceiro lugar, isso significa que os valores da República, da Federação, do Estado Democrático de Direito e da cidadania são diretrizes obrigatórias, são vetores de conduta para aquele que exerce função pública, seja a que título for (concurso público, mandato, nomeação).

Em quarto lugar, isso significa que os representantes eleitos pelo povo para o exercício do poder político exercem tal poder com a finalidade de atender o interesse de terceiros (a comunidade), e não os seus interesses particulares, donde serem inafastáveis de qualquer função pública a transparência e a publicidade.

Em quinto lugar, isso significa que desempenhar função pública é aceitar controles e fiscalização permanente, ora realizados por órgãos técnicos, como o Poder Judiciário e o Ministério Público, ora pela própria sociedade.

Em sexto lugar, finalmente, isso significa que o Brasil, internamente, tem

---

<sup>1</sup> *Formação da teoria constitucional*. 2. ed., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Renovar, 2000, p. 33.

seu poder político desconcentrado, dividido entre centros de competências (entes federados) denominados União, Estado, Distrito Federal e Município, todos autônomos entre si (art. 18).

A correta compreensão de tais princípios é condição inafastável para a discussão do tema em apreço, pois a atuação dos parlamentares é diretamente atingida por todos eles. Como a interpretação da CF/88 perde em sentido e coerência interna se conduzida sem a observância dos princípios, as noções de República, Federação, Estado Democrático de Direito e cidadania são tomadas como ponto de partida da análise jurídica a ser empreendida doravante.

### III Constituição Federal e processo legislativo

A CF/88, nos arts. 44 a 75, trata das linhas gerais de organização do Poder Legislativo e dispõe sobre o processo legislativo, nos arts. 59 a 69. Todos esses dispositivos são plenamente aplicáveis à União e, com respeito à questão do voto dos parlamentares, inexistente preceito geral dispondo se o voto deve ser aberto ou fechado.

O que se encontra no texto constitucional, em termos de processo legislativo federal, são algumas hipóteses especificamente reguladas, para as quais é fixado o voto secreto, a saber: a) aprovação, pelo Senado Federal, de indicações aos cargos de membro dos Tribunais Superiores, Ministro do Tribunal de Contas da União, Governador de Território, Presidente e Diretor do Banco Central, Procurador-Geral da República, chefe de missão diplomática de caráter permanente (art. 52, III, IV); b) aprovação, pelo Senado Federal, da exoneração do Procurador-Geral da República antes do término do seu mandato (art. 52, XI); c) decisão sobre perda do mandato de Deputado Federal ou de Senador (art. 55, § 2º); d) apreciação do veto presidencial a projeto de lei (art. 66, § 4º). Nesses casos, o voto secreto é expressamente assegurado ao parlamentar federal e só poderia ser alterado por via de emenda constitucional.

Por outro lado, os Estados, os Municípios e o Distrito Federal receberam competência da CF/88 para se auto-organizarem — arts. 25, 29 e 32, respectivamente —, desde que observados os princípios constitucionais. Surge, então, a necessidade de conciliar o conteúdo dos citados arts. 44 a 75 com tal competência dos entes federados para auto-organizarem seu respectivo Poder Legislativo.

Dito de outro modo, importa esclarecer em que medida Estados, Municípios e Distrito Federal podem organizar o seu Poder Legislativo (incluído o processo legislativo) diferentemente do que prescreve a Constituição Federal para a União.

À época da vigência da Constituição Federal de 1967 (CF/67), tal questão

encontrava resposta no próprio texto constitucional, cujo art. 13, III, determinava aos Estados o respeito ao processo legislativo federal, o que era também estendido aos Municípios.

A CF/88, porém, não possui igual comando explícito. Pelo contrário, ampliou o rol das competências municipais e previu entre as matérias objeto das leis orgânicas municipais a organização das funções legislativas e fiscalizadoras da Câmara Municipal (CF/88, art. 29, XI).

Ante o texto da CF/88, portanto, cabe perguntar: os Estados, o Distrito Federal e os Municípios estão obrigados a seguir o processo legislativo federal disciplinado nos arts. 59 a 69 e as regras dos arts. 52, 55 e 66, no que couber?

Tendo em vista o objeto da consulta em apreço tratar do Município, apenas interessa aqui discutir o assunto no tocante ao processo legislativo municipal, como se faz a seguir.

#### IV O processo legislativo municipal

A outorga expressa de competência ao Município para a elaboração de Lei Orgânica própria é inovação da CF/88. Anteriormente, as Assembléias Legislativas costumavam editar as leis orgânicas de seus respectivos Municípios.

Exceção a essa regra era a Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, cujo art. 144 estipulava: “Os municípios do Rio Grande do Sul regem-se pelas Leis Orgânicas e demais leis que adotarem, respeitados os princípios estabelecidos na Constituição Federal e nesta Constituição”.

Hoje, o conteúdo mínimo de uma lei orgânica municipal está apontado no art. 29 da CF/88, cujo inciso XI menciona a organização das funções legislativas e fiscalizadoras da Câmara Municipal. Daí ser correto concluir que o Município, em sua lei orgânica, pode dispor sobre seu processo legislativo com autonomia, sem vinculação integral ao processo legislativo federal. É a posição de doutrinadores abalizados como Manoel Gonçalves Ferreira Filho, Celso Ribeiro Bastos, Izabel Camargo Lopes Monteiro e Jair Eduardo Santana.

Manoel Gonçalves Ferreira Filho explica que “as regras estabelecidas para o processo legislativo no plano federal já não são obrigatórias para os Estados federados. Não há na Constituição em vigor norma equivalente ao art. 200 da Emenda nº 1/69, o qual incorporava, no que coubesse, ao Direito Constitucional estadual as disposições constantes da Lei Magna federal”, concluindo que “o que se disse relativamente aos Estados, aplica-se aos Municípios. Tem, pois, o Município ampla autonomia para

<sup>2</sup> *Do processo legislativo*. 3. ed., atual. São Paulo: Saraiva, 1995, p. 244-245.

determinar as regras de seu processo legislativo.”<sup>2</sup>

Celso Ribeiro Bastos assim se manifesta:

Vimos no item anterior que o Processo Legislativo não é referido como assunto de obediência forçada por parte dos Poderes locais. A razão é clara: se o Município deve obediência aos princípios disseminados pela Constituição Federal, disto não deflui que haja obrigatoriedade de aceitação compulsória do Processo Legislativo. Há uma óbvia razão para tanto: Processo Legislativo não é princípio [...] Por força do atual Texto Constitucional o Processo Legislativo federal não se estende aos Municípios.<sup>3</sup>

Izabel Camargo Lopes Monteiro, Yara Darcy Police Monteiro e Célia Marisa Prendes, atualizadoras da obra de Hely Lopes Meirelles *Direito Municipal Brasileiro*, também apontam nessa direção:

O processo legislativo instituído para a União era extensivo e impositivo, nos seus princípios, aos Estados e Municípios, por expressa determinação da anterior Constituição da República (cf. arts 13, III e 200), o que não subsiste no ordenamento constitucional vigente. Pela Constituição da República de 1988, as unidades federadas — Estados, Municípios e Distrito Federal — reger-se-ão por Constituições e leis que adotarem, devendo observar os princípios da Constituição da República (cf. arts. 25, 29 e 32). Notadamente em relação ao Município, cabe agora à Câmara de Vereadores, ao elaborar a sua lei orgânica local, definir, dentre as disposições relativas ao processo legislativo federal, as que serão adotadas pelo Município.<sup>4</sup>

Vale assinalar, ainda, a seguinte manifestação de Jair Eduardo Santana a respeito do assunto: “Pensamos que a Lei Orgânica, ao disciplinar o seu processo legislativo, não deve obediência irrestrita às regras existentes na Constituição Federal para o ente central [...] Quer nos parecer, então, que sobre alguns aspectos de procedimento os Municípios poderiam fazer valer a sua autonomia local”.<sup>5</sup>

De fato, é correto o entendimento desses autores.

Em primeiro lugar, o art. 29, XI, da CF/88, impõe ao Município organizar as funções legislativas e fiscalizadoras da Câmara Municipal, em inequívoca atribuição de competência. Se estivesse mantida a regra da adoção compulsória do processo legislativo federal, o dispositivo indicado perderia qualquer sentido no

<sup>3</sup> *Estudos e pareceres: direito público: constitucional /administrativo /municipal*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993, p. 240.

<sup>4</sup> *Direito municipal brasileiro*. 8. ed., atual. São Paulo: Malheiros, 1996, p. 472.

<sup>5</sup> *Competências legislativas municipais*. 2. ed., rev., atual. e ampl. Belo Horizonte: Del Rey, 1998, p. 197-198.

texto, pois aí nada haveria para organizar, bastando aos entes municipais seguir os procedimentos prescritos na Constituição Federal.

Em segundo lugar, a autonomia municipal (assim como a dos demais entes federados) só admite as restrições feitas na própria Constituição Federal. Considerando que a CF/88 deixa de mencionar a obrigatoriedade da adoção do processo legislativo federal por Estados e Municípios, como fazia a CF/67 (art. 13, III), a interpretação que sugerir tal compulsoriedade vai de encontro ao princípio da autonomia municipal.

Desse modo, ao elaborar sua lei orgânica, a qual inclui as normas gerais do processo legislativo local, o Município está adstrito, apenas, aos princípios estabelecidos na Constituição Federal e na respectiva Constituição Estadual. É isso que se extrai do *caput* do art. 29 da CF/88. Assim, por exemplo, é de se reproduzir em nível municipal a norma inscrita no art. 61, § 1º, II, “a”, da CF/88, que confere ao Presidente da República a iniciativa privativa de leis que disponham sobre criação de cargos, empregos ou funções na Administração direta e autárquica. Isso porque tal iniciativa privativa nas mãos do Chefe do Executivo justifica-se na medida em que é ele a autoridade máxima da Administração, configurando-se indevida eventual iniciativa do Poder Legislativo nesse campo.

Outrossim, é de se adotar no âmbito municipal a disposição do art. 165 da CF/88, acerca da iniciativa própria do Poder Executivo para as leis orçamentárias (plano plurianual, diretrizes orçamentárias e orçamentos anuais).

De outro turno, aspectos referentes a *quorum* de deliberação, comissões internas, prazos de tramitação, voto aberto ou secreto, entre outros, podem ser regulamentados pela Lei Orgânica Municipal de maneira diferente daquela prevista para o processo legislativo federal.

É o caso das espécies normativas discriminadas no art. 59 da CF/88, a respeito do que é possível a Lei Orgânica do Município deixar uma ou outra de fora, isto é, a ordem jurídica municipal poderá ter menos espécies normativas do que as listadas no art. 59 da CF/88. Nesse sentido, parece razoável que o Município opte entre decreto legislativo ou resolução para veicular os atos de competência exclusiva da Câmara Municipal; bem como afaste a possibilidade de leis delegadas.

Em suma, à luz da ordem emanada do art. 29, *caput* e inciso XI da CF/88, o Município goza de autonomia para dispor sobre seu processo legislativo diferentemente das regras postas na CF/88 ao processo legislativo federal, subordinando-se somente aos princípios constitucionais, federais e estaduais.

## V A questão do voto aberto



Viu-se até aqui que os princípios da República, do Estado Democrático de Direito e da cidadania figuram entre os fundamentais consagrados pelo Constituinte de 1988.

Abordadas também foram as regras básicas do processo legislativo federal contidas na CF/88, a qual, nos arts. 52, III, IV, XI, 55, § 2º e 66, § 4º, assegura aos parlamentares federais o voto secreto nas situações específicas ali previstas, silenciando sobre ser o voto aberto ou secreto nos demais casos.

Outrossim, examinou-se a questão dos limites da autonomia municipal quanto ao seu processo legislativo, concluindo-se pela sua desvinculação em relação ao processo legislativo federal, donde resta ao Município ampla competência para organizar seu processo legislativo na respectiva lei orgânica com obediência aos princípios das Constituições federal e estadual tão-somente.

Firmadas tais premissas, cabe agora enfrentar diretamente a questão central objeto deste parecer, a saber: são constitucionais as Proposições nº 01.00001.2001 e nº 11.00001.2001 que adotam o voto aberto para os vereadores nas sessões legislativas da Câmara Municipal de Curitiba? A resposta é afirmativa, conforme se explica.

## V.1 Mandato parlamentar e função

O parlamentar exerce os poderes do seu mandato a título de função e não como um direito seu, distinção cuja explicação merece a abertura de um parêntese.

Vem do direito privado o magistério de que, em uma relação jurídica travada entre dois sujeitos de direito, há posições ativas e passivas, estas representadas por dever e/ou sujeição; e aquelas traduzidas em direito subjetivo e/ou direito potestativo. Direito subjetivo é o poder jurídico de que dispõe seu titular para exigir de outrem dada ação ou omissão, ao que corresponde o dever do respectivo sujeito passivo de prestar o comportamento (agir ou omitir) pretendido pelo titular do direito subjetivo. Direito potestativo é o poder jurídico conferido a alguém (titular) de impor sua vontade, unilateralmente, em face de outrem (sujeito passivo), podendo, para a efetiva satisfação dessa vontade, praticar atos cujos efeitos jurídicos incidem sobre a esfera deste terceiro, que nada pode fazer para evitar tal situação, senão sujeitar-se a ela.

Assim, tem-se que o poder jurídico, cuja acepção lata abrange todo poder de ação atribuído a um sujeito de direito pelo ordenamento jurídico, especifica-se, via de regra, sob uma de duas modalidades, quais sejam o direito subjetivo e o direito potestativo. Existem, todavia, poderes jurídicos que não se ajustam, rigorosamente,

---

<sup>6</sup> *Princípios de direito constitucional geral*. trad. Maria Helena Diniz. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1977, p. 145.

nem ao conceito de direito subjetivo, nem ao de direito potestativo, constituindo verdadeiro terceiro gênero: são as funções.

Discorre Santi Romano:<sup>6</sup>

As funções (*officia, munera*) são os poderes que se exercem não por interesse próprio, ou exclusivamente próprio, mas por interesse de outrem ou por um interesse objetivo. Deles se encontra exemplos mesmo no direito privado (o pátrio-poder, o ofício do executor testamentário, do tutor, etc.), mas no direito público sua figura é predominante. Com efeito os interesses objetivos tutelados pelo Estado e os que nele se personificam são também interesses da coletividade considerada no seu conjunto e prescindindo de cada um dos que a compõem: os poderes do Estado são, em regra, funções. E os demais poderes do direito público, mesmo quando não são funções, no fundo têm caráter público porque direta ou indiretamente nele se encontram e dele são acessórios e subordinados. É caráter próprio das funções aquele de ser, ao mesmo tempo, livres e vinculadas. São livres enquanto, com todos os poderes, implicam sempre uma certa esfera na qual a vontade do sujeito deve ser determinada por si. São vinculadas, negativamente, enquanto não podem exorbitar de certos limites ou, positivamente, enquanto devem ser exercidas quando e como reclamam os interesses públicos para os quais são constituídas.

Eis como cumpre considerar os poderes e atribuições próprios do mandato parlamentar: pertencentes à categoria de função, são cometidos pelo ordenamento jurídico ao agente político para serem exercidos não em proveito próprio, senão em prol do interesse público, mediante o devido processo. Feche-se o parêntese.

Então, o parlamentar há de desempenhar o mandato em prol do interesse da coletividade que lhe conferiu tal poder, e não conforme sua vontade, interesses e preferências pessoais. Aqui reside a principal diferença entre o voto do parlamentar e o voto do cidadão.

Quando a CF/88, no art. 14, garante ao cidadão/eleitor o voto secreto, está com isso procurando permitir ao eleitor votar de acordo com sua vontade e preferência pessoal, pois o eleitor, ao votar, exerce direito subjetivo de que é o próprio titular e daí nada tem a explicar perante terceiros.

O parlamentar, contudo, repita-se, não exerce direito subjetivo quando vota nas sessões legislativas, mas verdadeira função. Por isso, exigir a publicidade de suas manifestações é absolutamente justificável na medida em que somente assim será possível aferir se ele, no exercício da função pública, está a cumprir a Constituição e a perseguir o interesse público ou se patrocina causas particulares. Aliás, nunca é demais lembrar que exercer função pública implica sujeitar-se a controles e fiscalização permanentes, donde a importância da transparência e da publicidade.

**Portanto**, as razões justificadoras do voto secreto do cidadão são inaplicáveis

A & C. R. de Dir. Administrativo e Constitucional, Belo Horizonte, ano 3, n. 12, p. 221-231, abr./jun. 2003

ao parlamentar porque este exerce função, enquanto aquele exerce direito subjetivo, situações jurídicas rigorosamente distintas, conforme explicado há pouco. É do voto do cidadão que tratam os arts. 14 e 60, § 4º, II, da CF/88.

## V.2 O princípio da igualdade no âmbito dos Três Poderes

Além dos fundamentos jurídicos até o momento apresentados, é possível ainda acrescentar este outro: o voto secreto dos parlamentares gera desigualdade injustificada entre o parlamentar, o magistrado e o membro do Poder Executivo. Explica-se.

Sabe-se que todo ato jurídico praticado no âmbito do Poder Executivo conta com a identificação de autoria. O Prefeito Municipal, sancionando ou vetando projetos de lei, editando decretos e portarias, firmando contratos, tanto quanto os membros de Comissões de Licitação ou de Comissões Disciplinares, por exemplo, sempre são obrigados a assumir os atos que praticam, sejam tais atos populares ou impopulares, simpáticos ou antipáticos.

De igual modo sói ocorrer com os magistrados, quando assinam seus atos, sejam meros despachos, sejam sentenças, sejam votos nos órgãos colegiados dos Tribunais. Por mais delicado o caso, por maior repercussão ele cause, o magistrado jamais poderá deixar de assinar o ato e esconder sua autoria.

Tendo em vista que todos eles exercem função pública, tal qual os parlamentares, parece-nos desarrazoado e contrário ao princípio da igualdade admitir que somente os parlamentares disponham da prerrogativa do voto secreto.

Se existem razões jurídicas para amparar a tese do voto secreto dos parlamentares, o que desconhecemos, seria forçoso aplicá-las também aos demais Poderes, por questão de isonomia.

Quer-se com essa nota demonstrar que constrangimentos e pressões populares também podem ser sofridas pelos membros dos Poderes Executivo e Judiciário e, mesmo assim, eles assumem publicamente suas posições.

## V.3 Comentários finais

Antes de caminharmos para as conclusões, vale a pena adicionar breve registro acerca da diferença da abordagem política do tema e da sua abordagem constitucional.

No primeiro caso, a opção entre o voto aberto e o voto secreto dos parlamentares decorre de juízos de conveniência pessoal e política. Decide-se por um ou por outro em virtude de situações que se deseja evitar — constrangimentos ante terceiros, pressões da opinião pública. É certamente desconfortável

ao parlamentar, por vezes, assumir publicamente sua posição em processos como o de cassação do mandato de um colega, de destituição do Prefeito Municipal, de aprovação ou rejeição das contas deste, de autorização para privatização de empresas estatais, de aumento de tributos.

Sob o ângulo constitucional, porém, argumentos como desconforto, constrangimento, pressão popular perdem o sentido e por isso são postos de lado. O que interessa é examinar o tema a partir dos princípios e regras jurídicas pertinentes.

Esta distinção entre o enfoque político e o enfoque constitucional da questão é aqui destacada porque os argumentos usualmente invocados para a defesa do voto secreto dos parlamentares repousam sempre sobre o enfoque político (desconforto, pressão popular), carecendo de fundamentação jurídica.

Dito de maneira diversa, os defensores do voto secreto apenas recorrem a razões de ordem pessoal e política para sustentar seu ponto de vista, sendo incapazes de amparar essa tese em bases jurídicas.

No presente estudo, frise-se, procurou-se desenvolver análise estritamente constitucional da questão formulada na consulta. Mais do que isso, buscou-se inserir o parlamentar no contexto dos demais Poderes do Estado, de molde a mostrar a incoerência jurídica do voto secreto restrito aos parlamentares, embora magistrados e membros do Poder Executivo também representem órgãos do Estado e exerçam função pública sem gozar de igual prerrogativa.

#### V.4 Conclusões

Em síntese do exposto, cumpre reiterar as seguintes idéias:

a) no Brasil, foram consagrados entre os princípios fundamentais da CF/88, no art. 1º, a República, a Federação, o Estado Democrático de Direito e a cidadania;

b) função é poder jurídico recebido por alguém para a defesa dos interesses de outrem;

c) os representantes eleitos pelo povo para o exercício do poder político exercem tal poder a título de função, com a finalidade de atender o interesse de terceiros (a comunidade), e não os seus interesses particulares, donde serem inafastáveis a transparência e a publicidade;

d) desempenhar função pública é aceitar controles e fiscalização permanente, ora realizados por órgãos técnicos, como o Poder Judiciário e o Ministério Público, ora pela própria sociedade;

e) a CF/88, nos arts. 44 a 75, trata das linhas gerais de organização do Poder Legislativo e dispõe sobre o processo legislativo federal, nos arts. 59 a 69, assegurando aos parlamentares federais o voto secreto nas situações descritas nos arts. 52, III, IV, XI,

55, § 2º e 66, § 4º, e silenciando sobre ser o voto aberto ou secreto nos demais casos;

f) à luz da ordem emanada do art. 29, *caput* e inciso XI da CF/88, o Município goza de autonomia para dispor sobre seu processo legislativo diferentemente das regras postas na CF/88 ao processo legislativo federal, subordinando-se somente aos princípios constitucionais, federais e estaduais, entre os quais estão o da República, o da cidadania e o do Estado Democrático de Direito;

g) o processo legislativo municipal é disciplinado no Regimento Interno da Câmara Municipal a partir das regras gerais fixadas na Lei Orgânica do Município.

Isto posto, concluímos: a Proposição nº 01.00001.2001 e a Proposição nº 11.00001.2001 são absolutamente constitucionais, afinadas aos princípios fundamentais da CF/88, e reciprocamente complementares, pois alteram a Lei Orgânica do Município de Curitiba e o Regimento Interno da Câmara Municipal de