

MECANISMOS DO PROCESSO LEGISLATIVO E HERANÇAS DO ESTADO DE EXCEÇÃO

ARRANGEMENTS OF LEGISLATIVE PROCESS AND INHERITANCE OF THE ESTATE OF EMERGENCY

LUCIANA LOPES CANAVEZ¹

JOSÉ AILTON GARCIA²

RESUMO

O presente trabalho tem por objetivo abordar os mecanismos do processo legislativo e as heranças do estado de exceção, procurando definir os resquícios deste período no sistema atual, mediante a análise de alguns institutos jurídicos atuais como as medidas provisórias e o voto de liderança. Para tanto, foi utilizado como método de pesquisa o dialético-dedutivo, e como técnicas a análise do texto legal, doutrina nacional e estrangeira, artigos de jornais, revistas e internet, referentes ao tema, processos: histórico, comparativo e dogmático jurídico. Constatou-se no sistema legislativo atual, ainda se utilizam vários institutos criados no período de exceção, ou “inspirados” em antigos institutos do período, como o denominado voto de liderança, bem como a edição de medidas provisórias.

PALAVRAS CHAVE: Estado de exceção; Processo legislativo; Herança; Voto de liderança.

ABSTRACT

This paper aims to address the arrangements of the legislative process and the inheritances of the law in Brazilian dictatorship, trying to define the remains of this period in

¹ Mestre e Doutora em Direito. Docente do curso de Direito da Faculdade de Ciências Humanas e Sociais “Júlio de Mesquita Filho” UNESP, Campus Franca/SP.

², Mestre e Doutor em Direito. Advogado. Docente na graduação e pós-graduação do curso de Direito da Universidade Bandeirante Anhanguera, Campus Maria Cândida/SP.

the current legal system by analyzing some legal institutions like the provisional acts by executive branch and the secret ballots. Therefore, we used as research method the deductive dialectic and as technique the analysis of the legal text, brazilian and foreign doctrine, newspaper articles, magazines and the internet, processes: historical, comparative and dogmatic legal. We verified that are several legal institutes created during the Brazilian dictatorship still in use or "inspired" in institutions created in this period, such as the so-called secret ballots as well as the edition of provisional acts by executive branch.

KEYWORDS: Law in Brazilian dictatorship; legislative process; Inheritance; secret ballots.

1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho visa analisar os mecanismos do processo legislativo durante o período do Estado de exceção e seus reflexos no modelo legislativo atual. Para tanto, a análise será iniciada a partir do golpe militar de 1964, mediante o exame dos atos institucionais e de alguns institutos jurídicos e políticos que refletiram na exceção de direitos, passando pela análise da assembléia nacional constituinte e por fim, constatando a existência de vários institutos utilizados no período autoritário.

2 ANTECEDENTES DO GOLPE MILITAR DE 1964

Para iniciar a análise dos mecanismos do processo legislativo durante o estado de exceção e seus reflexos no modelo legislativo atual, é necessário que se faça uma breve digressão histórica no período que antecedeu o golpe militar de 1964.

Neste contexto, dois fatores foram essenciais para que o golpe militar ocorresse. O primeiro relaciona-se com o fato de que o Presidente Jânio Quadros condecorou o Ministro de Estado Cubano Ernesto Che Guevara, com a Ordem do Cruzeiro do Sul, o que demonstrava a simpatia e aproximação daquele com o regime socialista. O segundo fato relaciona-se com os procedimentos antidemocráticos tomados pelo então Vice-Presidente João Goulart (Jango), em virtude da grave recessão em que se encontrava o Brasil no início da década de 60 (CHOUKR, 1999)

Segundo Fauzi Hassan Choukr:

[...] e que para tentar solucionar a grave crise econômica vivida pelo Brasil no início dos anos 60, acabou por adotar “uma postura nacionalista e populista, praticando um discurso popular em comícios pelo país **e tomando medidas sem o crivo do Congresso Nacional, via decreto, em assuntos delicados como a desapropriação de terras com vistas à reforma agrária e a nacionalização de poços de petróleo**” e derivou, por parte de “os setores civis da elite conservadora, com apoio da imprensa” a “articulação de um golpe que via nos militares a solução contra Jango. (CHOUKR, 1999, grifo nosso)

Portanto, observamos que, mesmo antes do golpe militar, já era utilizado pelo poder executivo o expediente do decreto, para legislar sem a interferência e à revelia do poder legislativo.

Todos esses fatores, aliados à grave recessão econômica, geraram uma grande insegurança nas elites e nos militares, o que levou ao golpe militar ocorrido em 31 de março de 1964, que depôs o Presidente da República e fez com que o País passasse a ser governado pelo comando militar denominado “Alto comando da Revolução”, que se investiu no exercício do Poder Constituinte sob o pretexto de retorno à democracia. Passou a expedir uma série de Atos Institucionais em verdadeira afronta ao Estado democrático de direito, iniciando assim o período de exceção que durou de 31 de março de 1964 até o ano de 1985.

3 GOLPE MILITAR DE 1964 E OS ATOS INSTITUCIONAIS

O golpe militar de 1964 durou por um lapso temporal muito grande (1964-1985), onde os militares, sob a justificativa de reajuste da lei e da ordem, bem como do retorno da democracia, perpetraram vários atos em desrespeito aos direitos e liberdades individuais e coletivas.

Neste período, o Brasil passou a ser regulamentado através de Atos Institucionais editados pelo Comando Supremo da Revolução, tendo suspenso vários direitos garantidos na Constituição Federal de 1946, bem como tendo editado a CF/1967, em pleno período de exceção democrática.

O primeiro instrumento normativo editado pelo comando militar foi o Ato Institucional nº 1, de 9 de abril de 1964. Referido documento foi redigido pelo comando da revolução sob a justificativa de estarem agindo em nome e no interesse da nação.

O comando militar investiu-se no exercício do poder constituinte, e fez modificações na Constituição Federal de 1946, dentre as que consideramos relevantes em virtude do tema investigado, ressalta-se o estabelecimento de eleições indiretas para Presidente e Vice-Presidente da República; a possibilidade do Presidente remeter ao Congresso Emendas à constituição e projetos de lei de qualquer matéria; a suspensão das garantias constitucionais da vitaliciedade e da estabilidade, excluindo da apreciação jurisdicional os fatos que motivaram a demissão, dispensa, transferência, aposentadoria, disponibilidade, ou reforma dos servidores.

Este AI conferiu poderes absolutos ao Presidente da República, esvaziando, via de consequência, o poder legislativo. Na sequência, foram editados outros AI's, que cada vez mais reforçavam o poder do executivo em detrimento do poder legislativo.

O AI nº 2, de 27 de outubro de 1965, alterou a CF/46, e incluiu a possibilidade de proposta de emenda à CF por iniciativa do Presidente da República; criou o cargo de juiz federal mediante nomeação pelo Presidente da República e fixou-lhes a competência para apreciar as causas de interesse da União; aumentou o número de ministros do STF de onze para dezesseis ministros; aumentou o número de juízes do TRF de nove para treze juízes; extinguiu os partidos políticos e cancelou os respectivos registros; excluiu da apreciação judicial os atos praticados com fundamento no AI nº 1, bem como as resoluções que cassassem ou declarassem impedimentos dos mandatos eletivos; determinou que os projetos e emendas enviados ao congresso antes do referido ato, e que dispunham sobre matéria disciplinada por este, perderiam o objeto; autorizou o presidente da república a baixar atos complementares e decretos-leis sobre matéria de segurança nacional; regulamentou a possibilidade de decretação do recesso do Congresso Nacional e demais órgãos legislativos pelo Presidente da República, dentro ou fora do estado de sítio, com autorização para o Presidente legislar mediante decretos-leis, em todas as matérias previstas na CF, dentre outros.

Dentre os principais absurdos legitimados por este ato, frisa-se a possibilidade do Presidente da República legislar mediante os Decretos-leis.

Seguiram-se outros atos, mas o AI nº 5 foi, sem dúvida, considerado um dos mais duros atos do regime militar. Tal fato se deve às reações que vinham sendo manifestadas contra o regime, o que fez com que os militares reagissem de forma mais dura.

Neste ato, o Presidente da República passou a ter poderes de decretar recesso parlamentar do Congresso e das demais casas legislativas, mesmo fora do estado de sítio, bem como para legislar em todas as matérias, sem qualquer restrição do texto constitucional. Poderia ainda, suspender direitos políticos de cidadãos por dez anos e cassar mandatos eletivos. Suspendeu as garantias constitucionais da inamovibilidade e da vitaliciedade.

Pelo exame acima, observamos que os atos institucionais acima referidos conferiram amplos e ilimitados poderes ao Presidente da República, acima de qualquer limite constitucional, e excluiu os mesmos do controle judicial.

4 O FIM DO REGIME MILITAR E O INÍCIO DA RECONSTRUÇÃO DEMOCRÁTICA.

O fim do regime de exceção ocorreu no período entre 1978 a 1988, com a edição da lei de anistia em 1979; a entrega do poder aos civis em 1985; e formalmente com a edição da CF/1988 (CHOUKR, 1999)

O estado de exceção brasileiro, foi um dos mais longos da história, durou por um período de 21 anos, e o processo de transição do estado de exceção para a reconstrução democrática foi lento e gradual, além de ter sido negociado com os militares, conforme se examina dos fatos históricos narrados.

Os militares negociaram todo o processo de transição. A candidatura de Tancredo Neves³; vetaram a constituição de uma assembléia nacional constituinte exclusiva, por temer que esta pudesse ser “radical ou revanchista” com os militares; negociou para que os militares não fossem julgados pelos abusos perpetrados aos direitos humanos.

³ Segundo Jorge Zaverucha: “Paulo Maluf, candidato presidencial derrotado por Tancredo Neves no Colégio Eleitoral, confirmou a existência de um acordo secreto entre Tancredo e o então Ministro do Exército, general Walter Pires, sobre transição.” (ZAVERUCHA. 2010. p. 44)

A assembléia nacional constituinte foi convocada através da EC/26/1985, para se reunir em 1º de fevereiro de 1987, e era composta por 559 membros – 487 deputados federais e 72 senadores. Todos os deputados federais e os senadores foram eleitos no pleito de 1986. Porém haviam 23 senadores chamados de “biônicos” porque eleitos indiretamente em 1982.

Em decorrência da convocação da ANC por EC e pela participação de senadores eleitos indiretamente, há questionamentos no sentido de que, se efetivamente, a assembléia nacional constituinte foi válida, manifestando a autêntica expressão do poder constituinte originário?

Daniel Sarmiento entende que:

Contudo, este posicionamento, francamente minoritário na doutrina, é absolutamente incorreto. A Emenda nº 26/1985 foi apenas o veículo formal empregado para a convocação da Assembléia Nacional Constituinte de 1987/1988, mas não o seu fundamento de validade. Este repousava na vontade, presente na sociedade brasileira, e evidenciada em movimentos como o das *Diretas já*, de romper com o passado de autoritarismo, e fundar o Estado e a ordem jurídica brasileira sobre novas bases mais democráticas. (SARMENTO, 2009, p. 11-12)

Apesar do período de transição ter sido negociado, bem como vários temas que constam da CF/88, esta representou um grande avanço democrático, especialmente no que tange à garantia dos direitos fundamentais dispostos na carta, que representaram a vontade da sociedade brasileira à época.

É certo que não havia outro caminho a ser trilhado, que não a revolução violenta. A negociação para o regime democrático permitiu que o processo fosse pacífico, apesar de todos os abusos, desrespeitos e crimes cometidos pelos militares durante o período. É preciso resgatar a memória e a verdade a fim de que se possa avançar na consolidação da democracia.

5 MECANISMOS DO PROCESSO LEGISLATIVO E HERANÇA DO ESTADO DE EXCEÇÃO

Analisando vários institutos políticos e jurídicos atuais, observamos que ainda vivemos da herança do estado de exceção. As medidas provisórias e o voto de liderança são exemplos desta herança nada democrática. Passemos então a análise dos dois institutos.

5.1 DECRETOS-LEIS E MEDIDAS PROVISÓRIAS

O decreto-lei criado pela CF de 1937, na famigerada era Vargasista, foi um instrumento amplamente utilizado no estado de exceção. Seu campo de abrangência, no que tange às matérias pelas quais se poderia legislar mediante tal instituto, foram largamente ampliadas pelos AIs editados pelo comando da revolução, o que foi motivo de grande ingerência do poder executivo na esfera do poder legislativo.

A CF de 1946 não previu o decreto-lei por ter aprendido com a dura experiência anterior. A CF de 1967 regulamentou novamente tal instituto no art. 58 que deveria ser utilizado nos casos de urgência e interesse público relevante, e nas matérias especificadas. Caso a matéria não fosse apreciada no prazo de sessenta dias, seria automaticamente aprovada.

Disponha o art. 58, CF 1967:

Art. 58 - O Presidente da República, em casos de urgência ou de interesse público relevante, e desde que não resulte aumento de despesa, poderá expedir decretos com força de lei sobre as seguintes matérias:

I - segurança nacional;

II - finanças públicas.

Parágrafo único - Publicado, o texto, que terá vigência imediata, o Congresso Nacional o aprovará ou rejeitará, dentro de sessenta dias, não podendo emendá-lo; se, nesse prazo, não houver deliberação o texto será tido como aprovado.

As medidas provisórias foram previstas na CF de 1988, e sucederam os antigos decretos-leis, considerados segundo Leon Frejda Szklarowsky “entulho autoritário, sem qualquer restrição quanto à matéria a ser regulada, salvo a penal, consoante opinião de doutrinadores e orientação iterativa do Supremo Tribunal Federal.” (SZKLAROWSKY, 2010)

Apesar de a medida provisória ter sido inspirada no sistema italiano dos decretos-leis, e ser concebida para os casos de “relevância e urgência”, nota-se o uso desenfreado de tal instituto pelo poder executivo, de forma abusiva, traduzindo-se em verdadeira usurpação do poder legislativo.

Tal afirmação é comprovada na pesquisa referente às normas legais do processo de privatização das empresas públicas, conforme demonstra a tabela abaixo:

Tabela 1
Normas legais referentes à privatização por ano

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996*	TOTAL
Decreto	23	2	13	5	8	9	5	65
Lei	4	8	—	5	1	3	—	21
Decreto Legislativo	1	2	2	2	—	—	—	7
Resolução Federal	1	—	—	—	2	—	1	4
Emenda Constitucional	—	—	—	—	—	5	—	5
Medida Provisória**	3	4	—	3	4	6	3	23
TOTAL	32	16	15	15	15	23	9	125

*Até setembro de 1996.

**Inclui apenas edições originais. As reedições somam mais 99 medidas.

Fonte: PRODASEN; Lex Publicações.

Fonte: ALMEIDA, MOYA, 2010.

A tabela demonstra que as maiorias das normas legais referentes à privatização foram editadas pelo poder executivo e em especial por medidas provisórias, se consideradas as suas reedições.

Esse é apenas um exemplo das várias matérias tratadas por medida provisória, denotando uma verdadeira distorção do uso do instituto, revelado como uma verdadeira herança do período autoritário experimentado pelo País.

Apesar de se reconhecer a utilidade do instrumento para a governabilidade do País, não podendo o chefe do executivo ficar na dependência do processo legislativo regular, nos casos de urgência e relevância, haja vista a demora no trâmite. No entanto é necessário frear os abusos cometidos no uso desregrado desse poderoso instrumento, o que pode e deve ser feito pelo poder legislativo⁴, conforme dispõe o próprio texto constitucional.

A Emenda Constitucional 32 de 2001, traduziu em importante reforma do ato normativo em questão, trazendo limitações ao seu uso irregular, mas que não resolveu completamente o seu uso abusivo.

⁴ Segundo disposto no art. 62, § 5º, da CF, a deliberação de cada uma das Casas do Congresso Nacional sobre o mérito das medidas provisórias dependerá de juízo prévio sobre o atendimento de seus pressupostos constitucionais.

5.2 O VOTO DE LIDERANÇA

O voto de liderança é um instrumento criado durante o regime militar, incluído no Projeto de Resolução nº 38, da mesa da Câmara dos Deputados, aprovado em 16 de agosto de 1972, posteriormente transformado na Resolução nº 30, promulgada em 31 de outubro de 1972, inserindo no antigo regimento interno da câmara dos deputados, em seu artigo 178, parte final que dispunha: **“A manifestação dos líderes representará o voto de seus liderados, permitida a declaração de voto”**. (RESOLUÇÃO, 1972, grifo nosso)

Ocorre que, na prática, somente os líderes votavam e a discordância de algum parlamentar, só teria lugar se fosse acatado o pedido de verificação de quórum. No entanto, a verificação só poderia ser feita depois de transcorrida uma hora da verificação anterior, o que levava os líderes a requerê-la anteriormente e para assuntos irrelevantes, visando impedir que os dissidentes novamente a requeressem, em virtude do interstício mínimo de uma hora do primeiro requerimento. Assim, se procedia ao voto de liderança aprovando-se as matérias de interesse do governo, sem maiores obstáculos.

Nota-se que o mecanismo foi criado como subterfúgio para aprovação de matérias de interesse do governo, durante o período de exceção, mediante acordo de líderes, sem que pudesse haver riscos com votos divergentes.

Referido regimento interno da Câmara dos Deputados, vigorou até 1989, quando o mesmo foi revisto sob a necessidade de adequá-lo às disposições da CF/88, sendo suprimido o voto de liderança.

Acontece que, o regimento alterado em 1989, ao estabelecer as modalidades e processos de votação, dispôs que esta pode ser nominal ou simbólica, conforme artigo 185, in verbis:

Art. 185. Pelo processo simbólico, que será utilizado na votação das proposições em geral, o Presidente, ao anunciar a votação de qualquer matéria, convidará os Deputados a favor a permanecerem sentados e proclamará o resultado manifesto dos votos.

§ 1º Havendo votação divergente, o Presidente consultará o Plenário se há dúvida quanto ao resultado proclamado, **assegurando a oportunidade de formular-se pedido de verificação de votação**.

§ 2º Nenhuma questão de ordem, reclamação ou qualquer outra intervenção será aceita pela Mesa antes de ouvido o Plenário sobre eventual pedido de verificação.

§ 3º **Se seis centésimos dos membros da Casa ou Líderes que representem esse número apoiarem o pedido, proceder-se-á então à votação através do sistema nominal.**

§ 4º Havendo-se procedido a uma verificação de votação, antes do decurso de uma hora da proclamação do resultado, só será permitida nova verificação por deliberação do Plenário, a requerimento de um décimo dos Deputados, **ou de Líderes que representem esse número.**

§ 5º Ocorrendo requerimento de verificação de votação, se for notória a ausência de quorum no Plenário, o Presidente poderá, desde logo, determinar a votação pelo processo nominal. (REGIMENTO, 1989, grifo nosso).

Referido processo, segundo Antônio Otávio Cintra e Marcelo Barroso Lacombe:

[...] A verificação de votação, segundo o art. 185, tem de ser de votação divergente, e não de qualquer votação. Com isso, cerceou-se um pouco mais a liberdade dos líderes. A primeira verificação pedida exige apoio de seis centésimos dos membros da casa e a votação nominal decorre de o requerimento ter sido formulado e não de ele ter sido votado. **Depois, pode pedir-se nova verificação**, no interstício de uma hora, se a requerimento de um décimo dos deputados, ou de líderes que representem esse número. **Mas esse requerimento tem de ser votado simbolicamente e aí ressurgem o poder dos líderes.** A partir dessa verificação, a Comissão de Modernização propôs que, no voto desse requerimento, dar-se-ia a verificação, sem se requerer votação. A proposta não foi, porém, acatada, tendo permanecido o art. 185 com a redação de 1989. (CINTRA, LACOMBE, 2007, P. 150, grifo nosso)

Apesar de ter sido abolido do regimento interno da Câmara dos Deputados, o voto de liderança continua disposto no texto do Regimento Interno do Senado Federal, no art. 293, I, “No processo simbólico observar-se-ão as seguintes normas: “I – os Senadores que aprovarem a matéria deverão permanecer sentados, levantando-se os que votarem pela rejeição”; (REGIMENTO INTERNO DO SENADO FEDERAL, 1970)

E ainda, no regimento Comum do Congresso Nacional, no art. 45:

Na votação pelo processo simbólico, os Congressistas que aprovarem a matéria deverão permanecer sentados, levantando-se os que votarem pela rejeição. O pronunciamento dos Líderes representará o voto de seus liderados presentes, permitida a declaração de voto (REGIMENTO CONGRESSO NACIONAL)

O voto de liderança é considerado por muitos juristas renomados, como inconstitucional, uma vez que, fere a garantia constitucional do direito de votar, atributo essencial do mandato parlamentar.

Neste sentido, Celso de Melo observa:

O direito de votar traduz prerrogativa constitucional ínsita ao próprio exercício do mandato legislativo. Dentre as muitas atribuições parlamentares, avulta, por sua inquestionável essencialidade, o poder-dever de votar, que incumbe individualmente, a cada membro do Congresso Nacional. (CALIMAN apud MELLO FILHO, 1986, p. 154)

O voto de liderança é uma herança do regime militar autoritário à época do Estado de exceção, que “esvazia, castra” a substância do mandato parlamentar.

Na mesma linha, foi o parecer do então Procurador Geral da República José Paulo Sepúlveda Pertence, no Mandado de Segurança nº 20.499-1, impetrado pelo então Deputado Federal Norton Macedo Correia, cujo julgamento restou prejudicado⁵, pelo fato de que o mandato do impetrante terminou antes do julgamento do writ.

Em seu parecer Sepúlveda Pertence asseverou que:

[...] é inegável que o voto de liderança é um instrumento de excepcional eficácia para vencer o problema do absenteísmo nas sessões plenárias do Legislativo. Como o problema não é novo, nem é brasileiro, mas, ao contrário, de há muito preocupa parlamentos de todo o mundo, a repulsa ao mecanismo estabelecido entre nós constitui indício eloqüente da sua incompatibilidade com os princípios cardeais, que regem o instituto do mandato legislativo. (CALIMAN APUD PERTENCE, 1986, P.60)

E prosseguiu esclarecendo:

[...] De fato. O decreto-lei pode ser rejeitado. E o ‘decorso de prazo’ não resiste à força da decisão da maioria absoluta da Câmara, bastante, não apenas para rejeitar o projeto ou o decreto-lei, mas também para vencer a obstrução, pela ausência, da minoria favorável à aprovação. Já o instituto do voto de liderança faz, dos Líderes, mandatários dos seus liderados, independentemente ou mesmo contra a vontade deles. Tanto que nem a presença do Deputado na sessão e a sua manifestação contrária ao voto do Líder impedirão que este tenha o peso do número total da bancada partidária. Desse modo, o voto de liderança, sob certa perspectiva, supera até o extinto mecanismo da fidelidade partidária. Neste, com efeito, em primeiro lugar, o ‘fechamento da questão’ era objeto de decisão formal de órgãos amplamente representativos da vontade partidária (a Convenção ou o Diretório Nacional), sujeita, ainda, ao controle de legalidade da Justiça Eleitoral. De outro modo, como bem sabido, a inobservância da diretriz partidária não anulava nem o voto contrário, nem a abstenção do parlamentar dissidente, ainda que

⁵ *LEGITIMIDADE AD CAUSAM. VOTO DE LIDERANÇA. LEGITIMIDADE AD CAUSAM.* Se, embora, ao ser iniciado o julgamento do mandamus possuía o impetrante legitimidade ad causam para a impetração, mas veio a seguir a perdê-la, antes de que fosse aquele concluído, e de ver considerado prejudicado o writ, por deixar de existir o pressuposto essencial de legítimo interesse. (STF; MS 20499; DF; Tribunal Pleno; Rel. Min. Aldir Passarinho; Julg. 19/08/1987; DJU 06/11/1987; p. 24440) (Publicado no DVD Magister nº 32 - Repositório Autorizado do STJ nº 60/2006 e do TST nº 31/2007)

pudesse sujeitá-lo, mediante o *due process of law*, à sanção extrema da perda do mandato. Este, porém – aqui está o ponto – enquanto durasse, poderia ser exercido em plenitude. **Já no sistema do voto de liderança, a oposição à vontade pessoal do Líder, é certo, não põe em risco o mandato dissidente, mas, por outro lado, o esvazia de sua prerrogativa fundamental, o exercício do voto em contrário.** (CALIMAN APUD PERTENCE, 1986, P.60, grifo nosso)

Apesar da vaga literatura sobre o tema, encontramos posicionamentos divergentes em relação ao voto de liderança. Alcino Pinto Falcão entendia, à época do ajuizamento do MS 20.499-1, que a sujeição partidária não é entulho autoritário. Manifestou ainda, repulsa a interferência do Poder Judiciário nas matérias regimentais, qualificando-a como “inviável e inoportuna” por respeito ao princípio da separação de poderes. (FALCÃO, 1988, P. 254)

E asseverava dizendo que o voto de liderança (...) não é tão absurdo quanto se alega ser, pois quando não existe expresso em texto regimental, como o singular nosso, por outros meios se alcança o mesmo resultado; basta lembrar a figure dos diligentes e poderosos *Whips*, na prática parlamentar inglesa, e que a recusa de votar com o líder – se recusarem o expediente tolerado da abstenção – pode custar o preço de uma reeleição (não indicação à), sendo conhecidos os casos britânicos a respeito (entre outros, o do deputado Martin of St. Pancras e Mason of Coventry), como consequência de não atendimento às ponderações e injunções do respectivo *whip* [...] (FALCÃO, 1988, P. 252-253)

Apesar do dissenso doutrinário, o fato é que o voto de liderança não se coaduna com o ordenamento jurídico constitucional, especialmente no que tange ao exercício do mandato parlamentar.

6 CONCLUSÃO

A CF/88 representou, sem sombra de dúvidas, um grande avanço rumo à democracia e ao respeito aos direitos e liberdades individuais e coletivas, às instituições em geral, e aos Poderes legalmente constituídos.

Apesar da transição do estado de exceção para o regime democrático ter sido “negociada”, este fato, por si só, não tem o condão de retirar a legitimidade do texto constitucional em vigor.

É certo que em dias atuais, encontramos vários resquícios do estado de exceção, em várias instituições e em vários diplomas legais, que não coadunam com os princípios

dispostos no texto constitucional. Portanto, se analisarmos por esta ótica, podemos concluir que ainda estamos em período de transição, uma vez que referidos institutos antidemocráticos ainda são utilizados no Estado de Direito.

Neste contexto, ressalta-se o uso desenfreado de medidas provisórias à semelhança do decreto-lei, que nas épocas de exceção democrática, foram usados abusivamente, traduzindo em verdadeiro abuso do poder e em enorme desrespeito à separação dos poderes.

O voto de liderança, apesar de ser um instituto utilizado em outros países, onde se denomina “voto por procuração”, é uma forma de desrespeito aos princípios constitucionais que dispõem sobre as atribuições do mandato parlamentar e que ainda vige no nosso sistema político, uma vez que disposto nos regimentos internos do Senado Federal e no Regimento comum do Congresso Nacional.

De todo o exposto, observamos que ainda não passamos inteiramente pelo processo de transição e adequação dos institutos jurídicos e políticos ao disposto em nosso texto constitucional, apesar de já haver transcorrido vinte e dois anos da promulgação de seu texto. É preciso pensar expurgar os fantasmas do período de exceção que ainda nos assombram.

7 REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. MOYA, Maurício. **A Reforma negociada: o congresso e a política de privatização.** Disponível em: < http://www.anpocs.org.br/portal/publicacoes/rbcs_00_34/rbcs34_07.htm>. Acesso em: Nov. 2012.

AVELAR, Lúcia. CINTRA, Antônio Otávio. **Sistema Político brasileiro: uma introdução.** São Paulo: UNESP, 2007. Disponível em: < http://books.google.com.br/books?id=bkdLPRtRlMC&pg=PA150&lpg=PA150&dq=%22voto+de+lideran%C3%A7a%22&source=bl&ots=FV PQYsLGkl&sig=iCX1YPP1tfnnAoooutvrm3NJIo0&hl=ptBR&ei=pnXmTJmVMcK88gbxvMy3CQ&sa=X&oi=book_result&ct=result&resnum=7&ved=0CE4Q6AEwBg#v=onepage&q=%22voto%20de%20lideran%C3%A7a%22&f=false>. Acesso em Nov/2010.

BUZANELLO, José Carlos. **Direito de resistência constitucional.** Rio de Janeiro: América Jurídica, 2002.

CALIMAN, Auro Augusto. **Processo Legislativo Estadual.** São Paulo: Universidade de São Paulo. Tese de doutorado. 2009.

CHOUKR, Fauzi Hassan. **O papel do Direito Penal na transição dos estados autoritários para a democracia.** Relatório brasileiro (coordenador). Inédito no Brasil. Projeto de pesquisa do Max Plack Institute – Freiburg im Breisgau – 1999, p.56-61.

FALCÃO, Alcino Pinto. **Voto de liderança como “sub genus” do voto por procuração.** Revista de Direito Constitucional e Ciência Política. Rio de Janeiro: Forense, Ano IV, nº 6, jan/jun 88.

MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de Direito Constitucional.** 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

REGIMENTO INTERNO DA CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Resolução 17, de 22-09-1989.** Disponível em: < http://www.camara.gov.br/internet/legislacao/regimento_interno/RIpdf/RegInterno.pdf>. Acesso em: Nov/2010.

REGIMENTO INTERNO DA CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Resolução, 30, de 1972.** Disponível em: < <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/rescad/1970-1979/resolucaodacamaradoseputados-30-31-outubro-1972-320276-publicacaooriginal-1-pl.html>>. Acesso em: Nov.2010.

REGIMENTO INTERNO DO SENADO FEDERAL. **Resolução, 93, de 1970.** Disponível em: < http://www.senado.gov.br/legislacao/regsf/RegInternoSF_Vol1.pdf>. Acesso em: Nov.2010.

SARMENTO, Daniel. **21 anos da Constituição de 1988: a Assembléia Constituinte de 1987/1988 e a experiência constitucional Brasileira sob a carta de 1988.** Revista de Direito Público. Porto Alegre: Síntese. N° 30 – Nov-Dez 2009. p.7-41.

ZAVERUCHA, Jorge. **Relações civil-militares: o legado autoritário da constituição brasileira de 1988.** In: Edson Teles e Vladimir Safatle (Orgs.). O que resta da ditadura: a exceção brasileira. São Paulo: Boitempo, 2010. p. 41-76.

SZKLAROWSKY, Leon Frejda. **Medidas provisórias. Ditadura ou democracia?** Disponível em: <http://jus.uol.com.br/revista/texto/6832/medidas-provisorias>. >Acesso em 19/11/2010.