

# COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

## PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 21, DE 2007

Dá nova redação ao inciso XI do art. 84 da Constituição Federal.

**Autor:** SENADO FEDERAL

**Relator:** Deputado BRUNO ARAÚJO

### I - RELATÓRIO

O Senado Federal envia a esta Casa proposta de emenda constitucional, da lavra original do Senador Eduardo Suplicy, que tem como escopo tornar obrigatória a presença do Sr. Presidente da República no Congresso Nacional “por ocasião da abertura da sessão legislativa para apresentar mensagem e plano de governo, expondo a situação do país e suas metas”, tudo com o escopo de permitir, ou facilitar, o adimplimento dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, consubstanciados no art. 3º da nossa magna Carta.

Em sua redação original o texto previa que: “após a exposição do Presidente da República, por ocasião da sessão conjunta, será dada oportunidade aos líderes dos partidos, em cada uma das casas do Congresso Nacional, por tempo determinado, para exporem sua avaliação sobre a mensagem presidencial, facultando-se ao Presidente da República o direito de resposta”. Esta avaliação do discurso presidencial foi suprimida no Senado Federal, por ser considerada incompatível como o regime presidencialista vigente entre nós.

Enviada a esta Casa, foi a proposição, por despacho do Sr. Presidente, distribuída a esta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania.

É o relatório.

## II - VOTO DO RELATOR

Nos termos dos arts. 201, 202 e 203 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados cabe a esta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania se pronunciar, apenas, sobre a admissibilidade da proposição em tela. Quanto ao mérito, pronunciar-se-á, se for o caso, comissão especial *ad-hoc*. (art. 202, § 2º do Regimento Interno).

Isso, no entanto, não significa que não possamos fazer algumas poucas considerações que julgamos pertinentes.

A presente PEC visa obrigar o Sr. Presidente da República, na qualidade de Chefe de Estado, a comparecer, pessoalmente, nas sessões de abertura das legislaturas, oportunidade em que deverá ler mensagem presidencial em que prestará contas do estado da nação, bem como das providências que julgar oportunas serem tomadas.

Tal medida, se aprovada, não será, de forma alguma, novidade na história do parlamento brasileiro, vez que são célebres as cerimônias de aberturas das legislaturas com que o Chefe de Estado, e com ele o Poder Executivo, distingüia o Poder Legislativo, no início de sua história.

O maior publicista brasileiro do Império, o Marquês de São Vicente (José Antônio Pimenta Bueno), em seu clássico *Direito Público Brasileiro e Análise da Constituição do Império*, assim expõe as sessões de abertura e encerramento “das Câmaras”.

*“O imperador em pessoa, acompanhado de seus ministros, abre a sessão anual ou ordinária no dia 3 de maio em assembléia geral [data em que se supunha descoberto o Brasil] reunidas ambas as Câmaras sob a direção do presidente do Senado, art. 22 [da Constituição de 1824].*

*A presença do monarca no seio da representação nacional é sempre uma grandiosa e importantíssima solenidade da soberania nacional (grifo nosso)*

*Ele recita o discurso da coroa, expondo o que mais importa ao Estado, à sua política interior e exterior, manifesta suas vistas, recomenda os projetos de maior importância, revela os resultados que espera do pensamento que dirige o governo, os efeitos mais importantes que já tem obtido, e deixa o mais da administração para os relatórios dos ministros.*

*O discurso da coroa é redigido em conselho dos ministros e sob sua responsabilidade moral.*

*A resposta de cada uma das câmaras em regra não deve passar de um ato de respeitosa cortesia, diferindo o exame dos atos governamentais para oportunidades ulteriores; pode, porém, excepcionalmente envolver em sua discussão ou mesmo expressar o resultado do exame ou apreciação de alguns atos mais valiosos, por modo que firme ou abale a força moral, a confiança em que possa ser tido o ministério.*

*A sessão imperial de encerramento tem também lugar por modo igual em assembléia geral; o imperador lê o discurso do encerramento e declara fechada a sessão.”*

Ou seja, de acordo com a letra da Constituição de 1824, assim como pela vivência constitucional brasileira do século retrasado, a presença do Chefe de Estado, bem como de todo o Poder Executivo, na pessoa dos integrantes do gabinete, na cerimônia de abertura e encerramento dos trabalhos legislativos, visava honrar o Poder Legislativo, atribuindo-lhe a importância devida aos representantes do povo.

A mudança de regime ocorrida em 1889, com a conseqüente alteração da ordem constitucional, levou a supressão da presença do Chefe de Estado nas cerimônias de abertura dos trabalhos legislativos. Ficou apenas a obrigação de:

*“dar conta anualmente da situação do país ao Congresso Nacional, indicando-lhe as providências e reformas urgentes em mensagem, que remeterá ao secretário do Senado no dia de abertura da sessão legislativa” [art. 48, § 9º da Constituição de 1891].*

João Barbalho Uchoa Cavalcanti, em seus *Comentário à Constituição*, nos diz, ainda que não textualmente, que a principal razão para se excluir a figura do Presidente da República nas cerimônias de abertura do

parlamento era de índole publicitária. Ou seja, procurava-se marcar nitidamente as distinções existentes com o regime anterior, tido como “aparatoso e solene”, *in verbis*:

“A Constituição prescindio da apparatusa solemnidade que no anterior regimen se dava ao abrir-se o parlamento. Então, ao lugar da reunião das camaras ia em pessoa o imperante, acompanhado dos seus ministros, ler a chamada **falla do throno** que em regra começava por uma congratulação pelo facto da reunião dos representantes, expunha brevemente a situação do paiz, indicava reformas (as que constituíam o programma do ministerio) e terminava confiando do patriotismo dos legisladores que attendidos fossem os interesses do paiz por medidas adequadas. As camaras discutiam por muitos dias a resposta áquella **falla** e votando uma especie de paraphrase d’ella, que se chamava o **voto de graças**, cada uma enviava o seu ao imperador, por uma commissão especial: este declarava-se inteirado dos patrioticos sentimentos dos representantes da nação; depois cada casa recebia “com muito especial agrado” essa resposta.<sup>(1)</sup> Organizando um regimen de indole contraria ao anteriormente existente, sem rei e sem governo de gabinete, nem responsabilidade ministerial, necessariamente a nova Constituição havia de proscreever a pratica do imperio na abertura das camaras renunciando á encenação consoante àquele antigo regimen, e fez bem contentando-se com a simples remessa da mensagem presidencial ao congresso. E como que para mais accentuar a diferença dos systemas e prohibir praxe e solemnidades menos conformes ao novo, estabeleceo, como única formalidade, a entrega da mensagem a secretaria do senado. (grifo nosso)

*Na Republica não há que discutir a mensagem do poder executivo e a resposta a esta será a votação das providências por elle pedidas, depois de estudadas e discutidas, em vista do interesse publico e da Constituição, pelas duas camaras legislativas.”*

---

<sup>1</sup> Caso houve em que não appareceo esse “muito especial agrado”, foi em 1837, quando o regente Feijó, respondeo a commissão da camara dos deputados, que – sem lhe importarem os elementos de que se compunha a camara, prestava-lhe a mais franca e leal cooperação, esperando que ao menos d’aquella vez **os deputados cumprissem as promessas tantas vezes feitas** de tomar em consideração as propostas do governo.(grifo do autor) (**Fallas do Throno**) desde 1833. Typ, nac., 1872, pag. 265)

Infelizmente, a mudança do hábito constitucional trouxe consigo uma consequência não prevista e, podemos dizer, nefasta à boa harmonia dos poderes constituídos.

A obrigatoriedade de apresentação pessoal do relatório das atividades do Poder Executivo, bem como a obrigatoriedade dos Ministros de Estado responderem as questões levantadas pelos parlamentares acerca do relatório apresentado, fazia com que os mesmos fossem excelentes resenhas da Administração Pública. Quando os relatórios passaram apenas a ser enviados ao Congresso Nacional, não mais sendo objeto de discussão, se tornaram meros maços de propaganda do Poder Executivo. Tornaram-se mera formalidade já que eventuais falhas, omissões ou erros do relatório não mais podiam ser questionados pelo Parlamento, ou melhor, podiam ser questionados, porém o Executivo passou a não mais ser obrigado a responder.

Voltando os olhos exclusivamente à PEC nº 21, de 2007, podemos dizer que: não estando em vigência estado de defesa ou estado de sítio, é perfeitamente factível a tramitação de emendas constitucionais. Por outro lado a proposição não visa abolir a Federação; o voto direto, secreto, universal e periódico; a separação dos Poderes ou os direitos e garantias individuais.

A presente PEC visa resgatar uma linha de contacto entre os Poderes que, no passado, mostrou-se extremamente útil ao funcionamento do Estado. Não se diga ser a presença do Chefe de Estado na abertura das sessões legislativas, incompatível com as instituições republicanas, uma vez que o país que serviu de modelo à nossa república, os EEUU, mantém essa praxe constitucional, herdada da Inglaterra, o que não impediu o desenvolvimento e amadurecimento das suas instituições, indubitavelmente republicanas e presidencialistas.

Destarte, votamos pela admissibilidade da Proposta da Emenda Constitucional nº 21, de 2007.

Sala da Comissão, em                    de                    de 2007.

Deputado BRUNO ARAÚJO  
Relator