

COMISSÃO ESPECIAL DESTINADA A PROFERIR PARECER À PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO N.º 101-A, DE 2003, QUE "DÁ NOVA REDAÇÃO AO § 4º DO ART. 57 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL" (AUTORIZANDO A REELEIÇÃO DOS MEMBROS DAS MESAS DIRETORAS DA CÂMARA DOS DEPUTADOS E DO SENADO FEDERAL).

**PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 101, DE 2003
(apensa PEC nº 126, de 2003)**

Dá nova redação ao § 4º do art. 57, da
Constituição Federal.

Autores: Deputado BENEDITO DE LIRA e outros

Relator: Deputado PAES LANDIM

I - RELATÓRIO

A Proposta de Emenda à Constituição n.º 101, de 2003, cujo primeiro signatário é o nobre Deputado BENEDITO DE LIRA, pretende modificar a redação do § 4º do art. 57 do texto constitucional vigente, suprimindo a proibição de reeleição para os cargos das mesas diretoras de cada uma das Casas do Congresso Nacional.

Na justificção apresentada, argumentam os autores, em síntese, que a proibição de reeleição para esses cargos teria deixado de fazer sentido após a aprovação, em 1997, da emenda constitucional que tornou reelegíveis o Presidente da República, os Governadores de Estado e do Distrito Federal e os Prefeitos. Aduzem, ainda, que a continuidade de um bom trabalho deve

ser valorizada e mesmo incentivada em benefício das Casas legislativas como um todo.

Apensada à de nº 101/2003, a Proposta de Emenda à Constituição nº 126/2003, de autoria do ilustre Deputado João Herrmann Neto e outros, comunga dos mesmos objetivos, embora empregando técnica diversa: em vez de apenas suprimir a vedação hoje existente no texto constitucional, cuida de inserir no § 4º do art. 57 permissão expressa no sentido da possibilidade de recondução para os mesmos cargos na eleição imediatamente subsequente.

As propostas foram distribuídas, nos termos regimentais, à Comissão de Constituição e Justiça e Cidadania, tendo recebido daquele órgão técnico parecer favorável à admissibilidade de sua tramitação.

Por ato do Presidente da Casa, criou-se esta Comissão Especial para o exame de mérito da matéria, em 10 de março deste ano, tendo sido eleito Presidente o nobre Deputado Arlindo Chinaglia e designado Relator este que subscreve o presente parecer. Aberto e esgotado o prazo regimental, não foram apresentadas emendas.

Por proposta desta Relatoria acatada pelo plenário da comissão, realizou-se reunião de audiência pública, em 27 de abril último, com a presença dos eméritos Professores da Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Drs. Vicente Barreto e Luiz Roberto Barroso, que honraram os trabalhos da comissão com suas ilustres presenças e relevantes exposições feitas sobre o tema em exame neste órgão técnico.

A exposição do Dr. Vicente Barreto enfocou, de um lado, o aspecto jurídico-constitucional, e de outro, o ângulo exclusivamente político da medida preconizada pelas duas propostas de emenda à Constituição aqui tratadas. Quanto ao primeiro aspecto, aduziu, em síntese, que a norma proibitiva que se pretende revogar seria, de fato, materialmente regimental, não estando protegida por nenhuma cláusula pétrea do texto constitucional vigente. Observou que sequer se poderia relacioná-la com o princípio republicano, como já reconheceu o Supremo

Tribunal Federal no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 792/92, por meio do qual se firmou a tese de sua não-caracterização como princípio constitucional, não se exigindo sequer sua reprodução obrigatória nas Constituições dos Estados ou nas Leis Orgânicas dos Municípios. Não estando protegida por cláusula pétrea, a alteração preconizada pelas propostas em foco restaria, assim, amparada do ponto de vista jurídico-constitucional. No que tange ao aspecto eminentemente político, defendeu a tese de que o sistema atual tem maiores chances de provocar tensões entre Executivo e Legislativo, sendo a regra da possibilidade de reeleição mais adequada a assegurar as boas condições de governabilidade.

Segundo convidado a usar da palavra, iniciou o Dr. Luiz Roberto Barroso sua exposição demonstrando a origem autoritária da regra afinal abrigada na Constituição hoje em vigor. Lembrou que, até 1946, o tema da eleição das mesas da Câmara e do Senado sequer era tratado constitucionalmente, vindo a primeira referência a aparecer somente com a Emenda Constitucional n.º 9/64, que acrescentou disposição ao texto então em vigor determinando a reunião das Casas, no início de cada legislatura, em sessões preparatórias, para a posse de seus membros e eleição das respectivas mesas. Observou que a proibição propriamente dita da reeleição nasceu casuisticamente, tendo sido inserida numa regra originariamente transitória, destinada a aplicar-se a uma determinada Mesa (pelo AI n.º 19/69), mas acabou reproduzida como disposição permanente tanto no texto da Constituição de 1969 quanto, posteriormente, no da Constituição hoje em vigor.

Trouxe ainda o emérito Professor informações sobre a natureza controvertida da cláusula proibitiva da reeleição no que tange a sua aplicabilidade em relação a legislaturas diferentes, lembrando que ilustres constitucionalistas, como José Afonso da Silva, já se posicionaram vigorosamente contra o entendimento que afinal se firmou, no sentido de se aplicar a regra proibitiva apenas em relação a eleições ocorridas no âmbito de uma mesma legislatura.

Finalmente, sobre a admissibilidade constitucional das propostas sob exame, demonstrou, na mesma linha de argumentação exposta pelo Professor Vicente Barreto, não haver empecilhos à aprovação de qualquer delas,

não se configurando ofensa a nenhuma cláusula pétrea nem a nenhum princípio constitucional sensível ou estabelecido. Chamou a atenção, entretanto, para o fato de nenhuma das duas limitar numericamente as possibilidades de recondução, o que as tornaria pouco sintonizadas com a regra hoje vigente relativamente aos cargos de chefe do Poder Executivo, restrita a apenas uma.

Antes de adentrar no meu voto, propriamente dito, farei algumas reflexões a luz do Direito comparado e das tradições brasileiras.

A eleição de Presidente das Casas que integram o Parlamento nas principais democracias do mundo, sempre teve como princípio básico o de remeter para os regimentos ou regulamentos dos mesmos, o processo da escolha e mandato dos membros das suas Mesas Diretores.

No caso do Senado, há mais diversidade de tratamento institucional, em razão das diferenças dos regimes federativos para os unitários, ainda, nas diferenças próprias entre a República e a Monarquia.

1. O Sistema Americano

A Constituição dos Estados Unidos, nascida na Convenção de Filadélfia, de 1787, e que tem servido de paradigma para as repúblicas federalistas e presidencialistas, estabelece que "A Câmara dos Deputados elegerá seu Presidente e demais membros da Mesa..." (The House of Representatives shall chuse their Speaker and other Officers; artigo 1º, Seção II, 5) . O professor Edward S. Corwin, em seu clássico "A Constituição Norte-Americana" (traduzido e prefaciado por Lêda Boechat Rodrigues, Zahar Editora, 1959) escreveu que "Os poderes do Presidente da Câmara variaram grandemente em diferentes épocas. Dependem inteiramente do regimento interno da Câmara".

A Convenção Constitucional de Filadélfia, preocupada com o equilíbrio federativo entre os Estados que constituíram os Estados Unidos da América do Norte, decidiu entregar a Presidência do Senado ao Vice-Presidente dos Estados Unidos, conforme assim dispõe a seção III do artigo 1º da Constituição:

"4. O vice-presidente dos Estados Unidos presidirá o Senado, mas não poderá votar, senão em caso de empate.

5. O Senado escolherá os demais membros da Mesa e também um Presidente pro tempore, na ausência do Vice-Presidente, ou quando este assumir o cargo de Presidente dos Estados Unidos".

O eminente constitucionalista americano, Prof. Bernard Schwartz, que por duas vezes concedeu-me o privilégio de recebê-lo na escola de Direito da Universidade de Brasília e de visitá-lo, em 1984, em seu escritório na Faculdade de Direito da New York University, em seu livro "Direito Constitucional Americano", traduzido pela Forense, em 1966, escreveu que a constituição americana ao dispor que cada Casa do Congresso Federal pode organizar o seu regimento (seção V, 2, do art. 1º), tanto a Câmara dos Representantes como o Senado, desde a primeira reunião do Congresso dos Estados Unidos, em New York, em 4 de março de 1789, vem disciplinando o seu funcionamento através de dispositivas regimentais. Assinala Schwartz que Thomas Jefferson quando ocupava o posto de Vice-Presidente dos Estados Unidos (1797-1801), preparou para seu próprio uso, como Presidente do Senado, o trabalho conhecido como *Manual de Jefferson*. *"Este manual, que foi uma tentativa realizada pelo seu erudito autor a fim de descrever os pontos essenciais da prática parlamentar inglesa de sua época, constitui ainda a base do regimento interno do Legislativo americano".*

O princípio da continuidade é a viga mestra das instituições americanas. Sendo o "fórum da nação", na expressão de Schwartz, conforme salienta o Congresso Americano, evita assim, que lutas internas pela sua mesa diretiva desvie o foco principal da sua atuação. O dispositivo regimental não veda, portanto, no caso da Câmara dos Representantes, a reeleição do seu Presidente.

2. O Sistema Inglês

O Parlamento inglês, sobretudo a sua Câmara dos Comuns, não pode deixar de ser lembrado aqui, até porque os seus quase oito séculos de existência servem de reflexão aos que lidam sobre a organização e o funcionamento dos Parlamentos. A tradição do Speaker (a Presidência é composta só por ele), é parte integrante do constitucionalismo inglês. No entanto, e para o tema da discussão da presente Emenda Constitucional, é oportuna a observação do professor Paolo Biscaretti di Ruffia ("Direito Constitucional", Editora Revista dos Tribunais, 1984) sobre a Câmara dos Comuns, "baluarte da democracia inglesa": *"Nota-se que a norma convencional em virtude da qual o 'non-partisan Speaker' britânico é reeleito várias vezes (e, para não o obrigar a se apoiar em um partido, não se apresentava, em seu colégio, outro candidato), não tem sido observada, recentemente, devido as lutas políticas"*.

3. O Sistema Alemão

Como o seu parlamentarismo Federalista, assim dispõe, *tout court*, na sua Constituição Federal.

Artigo 40:

[Presidente; Regimento Interno]

(1) O Parlamento Federal elegerá o seu Presidente, seus Vice-Presidentes e Secretários. Ele elaborará o seu Regimento Interno.

A Constituição da República Federal da Alemanha criou, também, o Conselho Federal,. "constituindo de membros dos governos estaduais, sendo por este nomeados e exonerados.

Não tendo semelhança com o caso Senado Federal, dispensou maiores referências neste momento.

4. O Sistema Francês

A Constituição da República Francesa é taxativa no seu art. 32.

Le présidente de l'Assemblée nationale est élu pour la durée de la législature. Le président du Sénat est élu après chaque renouvellement partiel. ("O Presidente da Assembléia Nacional é eleito pelo período de legislatura. O Presidente do Senado é eleito após cada renovação parcial".

Aliás, no caso, vale a pena citar o interessante comentário ao art. 32 do texto da Lei Maior Francesa, feito pelo Professor Guy Carcassonne, em seu livro "La Constitution", prefaciado pelo famoso jurista francês Georges Vedel ("Éditions du Seuil", 2000, 4ª edição). O Senado da França entre 1959 (a Constituição francesa é de 1958) e 1998, teve apenas quatro presidentes. Por sua vez a Assembléia Nacional, no mesmo período conheceu nove Presidentes, destacando-se entre eles Jacques Chabon Delamas que a presidiu durante uma quinzena de anos (1958-1969, 1978-1981, 1986-1988).

5. Sistema Ibérico

No estudo comparativo da matéria constitucional, é sempre de bom alvitre a busca da experiência ibérica.

No caso de Portugal, o artigo 178 da sua Constituição, elenca na *Competência interna* da Assembléia da República, a eleição do seu Presidente e os demais membros da Mesa. Por sua vez, o Regimento da Assembléia da República é taxativo em seu art. 15º inciso 1: "O Presidente é eleito por legislatura".

Por sua vez, a Constituição Espanhola ao dispor no seu art. 72 que as Câmara (Câmara dos Deputados e Senado) estabelecerão seus próprios regulamentos, diz em seu inciso 2 que elas "elegem seus respectivos Presidentes e demais membros de suas Mesas.

6. A tradição brasileira

As Constituições brasileiras que antecederam o regime autoritário, não trataram da possibilidade ou não da reeleição dos membros dos

Casos Legislativos. A própria Constituição de 1967, repetiu o contido no art. 40 da Constituição de 1946. Foi a Emenda Constitucional, n.º 1, de 1969, editada pelos Ministros Militares, que introduziu na Carta de 1967, a letra "h", ao seu artigo 30, *verbis*: "*será de dois anos o mandato para membro da Mesa de qualquer das Câmaras, proibida a reeleição*". O que se sabe, é que após sete mandatos consecutivos do Deputado Raniéri Mazilli (a eleição, de acordo com o regimento da Casa de 46 era anual), por quem a chamada "linha dura" do regime autoritário não nutria simpatia, a proibição de reeleição do Presidente da Câmara veio a constar dos nossos textos constitucionais. A Carta de 1967 também suprimiu a nossa tradição republicana do Vice-Presidente da República presidir o Senado Federal.

É de se notar, inclusive, que nem a Carta outorgada do Império chegou a tanto, porquanto o seu artigo 21 remetiam aos regimentos respectivos a eleição dos membros das duas Casas do Parlamento. O maior constitucionalista do Império, Pimenta Bueno, escreveu, a respeito, que os cargos da Mesa "devem ser filhos da eleição e confiança das Câmaras" ("*Direito Público Brasileiro e Anais da Constituição do Império*", edição Universidade de Brasília/Senado Federal, 1978).

Este é o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

As propostas de emenda à Constituição em exame nesta Comissão, como fartamente demonstrado pelos ilustrados Professores Doutores que nos honraram com suas elucidativas exposições sobre o tema em análise, cuidam de resgatar uma tradição do direito constitucional brasileiro que remontava à Constituição de 1824 e se quebrara apenas sob o regime autoritário da Carta de 1967/1969: a que permitia, implícita ou explicitamente, a possibilidade de reeleição dos membros das mesas diretoras das casas legislativas.

Tal tradição encontrava, como ainda encontra, eco nos sistemas constitucionais da maioria das democracias contemporâneas, onde o princípio da reeleição das mesas das casas legislativas ou de sua continuidade por toda a legislatura é aceito sem disputa. Trata-se hoje em dia de matéria praticamente consensual.

Proibições como a existente na Constituição de 1988, só têm correspondência em regimes como o mexicano, que também herdou o instituto do regime autoritário anterior, dominado pelo PRI – Partido Revolucionário Institucional, que tinha evidente preocupação em enfraquecer os poderes dos presidentes do Congresso.

Podemos listar uma série de argumentos favoráveis ao princípio da reeleição das mesas das Casas legislativas.

Em primeiro lugar a possibilidade de reeleição do presidente sedimenta o processo de institucionalização do poder legislativo. A presidência é instituição responsável pela manutenção das regras e procedimentos da atividade parlamentar. Sua estabilidade permite a consolidação dos seus mecanismos de decisão, o que sem dúvida contribui para a maior legitimidade e eficácia do processo legislativo.

Em segundo lugar, a permissão de reeleição para os cargos da mesa no Congresso fornece um incentivo adicional ao maior envolvimento de seus membros com o aprimoramento institucional e administrativo das duas casas. Questões como eficiência administrativa e reciprocidade política podem adquirir importância fundamental na disputa pela reeleição, dimensões, que, por força da proibição atual, não podem se fazer presentes. Demais, a reeleição permite a adoção de medidas de longo prazo no aprimoramento da função legislativa, que atualmente se tornam difíceis de serem discutidas, devido à exiguidade do mandato das mesas da Câmara e Senado e sua proibição de reeleição.

Em terceiro lugar, a permissão da reeleição das mesas consolida o *status* constitucional do legislativo perante os outros poderes. Um

presidente do Senado ou da Câmara com apoio continuado de seus pares será sem dúvida uma voz de maior ressonância no sistema político e com maior capacidade de tornar públicas as demandas do legislativo.

Finalmente, a atual proibição da reeleição para os cargos da mesa da Câmara e do Senado impõe custos de negociação desnecessários à maioria governante, com repercussões ainda mais negativas sobre o andamento dos trabalhos legislativos. Sabemos que o processo democrático, se o queremos legítimo, precisa criar condições efetivas para a proteção das minorias. Tal proteção não implica, no entanto, a desfiguração da vontade da maioria ou a criação de regras impositivas que a desagreguem, introduzindo instabilidade e particularismos exacerbados no processo legislativo.

Em relação especificamente às propostas de emenda examinadas no âmbito desta Comissão, só temos um reparo a fazer. Embora adepto de que a Presidência desta Casa e do Senado fosse por toda legislatura parece-nos necessário incluir o limite de recondução para apenas um mandato consecutivo, de modo a evitar a perpetuação de lideranças pessoais no âmbito do Congresso Nacional, o que afrontaria o princípio democrático de alternância de poder. Com essa preocupação, entendemos conveniente a aprovação da matéria na forma do substitutivo em anexo.

Tudo isto posto, concluímos nosso voto no sentido da aprovação das Propostas de Emenda à Constituição de nºs 101 e 126, de 2003, na forma do substitutivo que apresentamos.

Sala da Comissão, em 28 de abril de 2004.

Deputado **PAES LANDIM**
Relator