

## Sessão conjunta do Congresso é símbolo do bicameralismo brasileiro



**Rodrigo Kaufmann**  
professor universitário

No último dia 13 de agosto, o ministro Luís Roberto Barroso do Supremo

Tribunal Federal indeferiu liminar requerida pela Senadora Rose de Freitas (PMDB-ES) — na condição de presidente da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização — nos autos do MS 33.729/DF. Com a decisão, o Tribunal deixou de suspender a análise em separado pela Câmara dos Deputados dos Projetos de Decreto Legislativo 384/1997, 1.376/2009, 40/2011 e 42/2011 que aprovavam as contas do Presidente da República dos períodos de setembro de 1992 a dezembro de 2002 e ainda dos exercícios de 2006, 2002 e 2008, respectivamente.

A questão suscitada no Mandado de Segurança oferece hipótese singular para uma reflexão acerca das regras que regem o funcionamento das Casas Legislativas e como tais normas podem ser adequadamente avaliadas pelo Supremo Tribunal Federal sem que, com isso, suscite-se violação ao princípio da separação de poderes (artigo 2º da CF) ou mesmo indique superação da chamada jurisprudência da “*matéria interna corporis*”.

Para a plena contextualização do problema, é importante destacar que, desde a Constituição de 1988, tornou-se uma espécie de prática legislativa informal a apreciação das contas presidenciais por ambas as Casas Legislativas separadamente, a partir de interpretação elástica do artigo 142 do Regimento Comum (Resolução do Congresso Nacional 1, de 1970). Por óbvio, a mencionada prática se sustentou em juízo prático, para facilitar os trabalhos e não prejudicar pautas e calendários das Casas em tema que, até então, não suscitava maiores discussões.

No campo político das ações legislativas, costuma-se afirmar que as regras procedimentais fixadas em regimento interno somente se aplicam quando não há consenso. Essa afirmação, que sempre causa estranheza ao profissional do direito (acostumado ao sentido cogente das normas), define uma das características viscerais do processo legislativo: a prioridade é o diálogo, a negociação, o entendimento e a construção do consenso. Não sendo possível se alcançar esse objetivo, toma-se as regras do Regimento para se organizar os trabalhos e disciplinar a relação entre maioria e minorias.

Assim, por consectário lógico, não faria sentido que a mencionada prática legislativa de votação em separado das contas presidenciais tivesse que ser revista no plano jurisdicional. Isso não quer dizer, entretanto, que, do ponto de vista constitucional, o procedimento tenha que necessariamente ser aprovado para o futuro.

Esse aspecto ajuda a explicar um das facetas mais interessantes da decisão do ministro Luís Roberto Barroso de 13 de agosto de 2015. Causou surpresa, por exemplo, em parte dos estudiosos de direito processual e constitucional a maneira como se indeferiu a liminar e, ao mesmo tempo, por meio de uma “sinalização”, decidiu-se efetivamente pelas “votações futuras de contas presidenciais” em sessão conjunta do Congresso Nacional. O que parece não fazer sentido do ponto de vista estritamente processual faz todo o sentido do ponto de vista prático e político. Uma heterodoxia processual em nome do respeito ao princípio da separação dos poderes.

Alguém sustentaria que a liminar foi, então, equivocadamente indeferida, uma vez que já não houve consenso para a deliberação dos PDCs 384/97 (contas do Presidente Itamar Franco); 1.376/09 e 42/11 (contas do presidente Luiz Inácio Lula da Silva); e 40/11 (contas do presidente Fernando Henrique Cardoso).

Nesse ponto entra um dos aspectos mais importantes do exercício da jurisdição constitucional. A experiência e a maturidade jurídico-política de seus membros devem ser suficientes para identificar, por entre os arbustos da linguagem jurídica, o real problema político ou institucional que se quer resolver. São razões de decidir que nós juristas ainda não aceitamos com naturalidade e, assim, ainda preferimos que se mantenham indizíveis no plano das manifestações oficiais do Tribunal. Cabe, portanto, à doutrina e aos comentários político-jurídicos externá-los.

Nessa linha, é evidente, para todos que acompanham o noticiário político e aguardam com expectativa o julgamento das Contas Presidenciais de 2014 pelo Tribunal de Contas da União, que o problema não reside na apreciação das contas passadas (aprovadas pela Câmara dos Deputados em sessão do dia 5 de agosto de 2015), mas na futura análise pelo Congresso Nacional do parecer opinativo que será exarado pela Corte de Contas. É esse o pedido que está implícito e subliminar no MS 33.729 e que foi acolhido, de maneira engenhosa, pela negativa de liminar do ministro Barroso.

Em realidade, não são tão raros os casos jurisdicionais em que a parte se satisfaz mesmo não tendo seu pedido acolhido. No âmbito da Jurisdição Constitucional, essa hipótese é ainda menos rara, especialmente diante da liberdade dos ministros para articularem *obiter dicta* na forma de opiniões pessoais, orientações e sinalizações.

Esclarecidas essas questões, cabe a pergunta de mérito: de fato, as contas



---

presidenciais devem ser apreciadas em sessão conjunta do Congresso Nacional?

Os artigos 49, IX; 71; e 84, XXIV, da Constituição Federal de 1988 são expressos em fixar a competência nesses casos para o Congresso Nacional, o que afasta a ideia de que a mencionada apreciação possa se dar em sucessão das Casas, tal como ocorre nas deliberações de projetos de lei (artigo 65 e seu parágrafo único, da CF/88) ou mesmo das medidas provisórias (artigo 62, § 9º).

De fato, no sistema bicameral existente no Brasil desde a Constituição de 1824, têm-se três “entidades legislativas” com competências específicas: a Câmara dos Deputados, o Senado Federal e o Congresso Nacional. A própria CF/88 estabelece em separado as respectivas atribuições institucionais (artigos 49, 51 e 52).

Há apenas duas formas de reunião do Congresso Nacional: a sessão conjunta (artigo 57, § 3º, da CF/88) e a sessão unicameral (artigo 3º do ADCT). As sessões isoladas das Casas, por conceito, não são reuniões do Congresso Nacional, mas, como já dito, sessões da Câmara e do Senado em sucessão de trabalhos, modelo específico do processo legislativo tradicional.

Nas sessões conjuntas a votação é simultânea e os votos são contados de maneira separada em cada Casa. Nas sessões unicamerais a votação se dá em unidade e os votos de deputados e senadores são computados igualmente, como se tivéssemos uma grande Casa Legislativa de 594 parlamentares (513 deputados e 81 senadores).

É fácil perceber que a sessão unicameral iguala a força do voto dos membros parlamentares e diminui o destaque da figura institucional de cada uma das Casas. O Senado, por exemplo, claramente diminui sua envergadura institucional, uma vez que sua reduzida composição se dilui na maioria dos deputados. Já na sessão conjunta a importância é dada à Casa Legislativa, uma vez que cada uma apresenta 1 (um) voto e, assim, basta que uma das Casas rejeite a proposta para ela não ser aprovada.

O modelo que destaca a institucionalidade de cada Casa é fruto de uma longa experiência histórica e um dos mais importantes legados do Poder Legislativo brasileiro. A tradição se reafirmou e se consolidou no período republicano com imagem do Senado como casa da federação e da Câmara como casa do povo.

Entretanto, é no Império que as primeiras discussões foram travadas, por meio das discussões legislativas em torno do artigo 61 da Constituição de 1824 que fazia menção a uma “*reunião das duas Câmaras*” quando houvesse discordância dos Deputados em relação às mudanças empreendidas pelos Senadores nos projetos.

Fora dessa situação, a legislação Imperial estabelecia ainda cinco outras hipóteses de reunião conjunta da Câmara dos Deputados e da Câmara dos Senadores, chamada de “*Assembleia Geral*” (artigo 14). Eram sessões de cunho cerimonial e não-deliberativo (artigos 18, 19, 103 e 127 da Constituição de 1824 e artigo 28 da Lei 16, de 12.08.1834 – o Ato Adicional)[\[1\]](#).

A primeira sessão de Assembleia Geral ocorreu em 1826 e a demora, no relato de Luiz Vianna Filho, era tributada ao medo dos senadores com a “*votação promíscua*”, ou seja, a possibilidade de deputados e senadores votarem por cabeça, em sessão unicameral, com a evidente diminuição do prestígio da Câmara Alta[2].

Em esforços subsequentes para a reunião da Assembleia Geral durante o Império, afirma Nelson Jobim [3] que a votação era unicameral, embora o quórum se apurasse separadamente. A afirmação é confirmada pelo grande comentarista da Constituição de 1824, Pimenta Bueno quando se referia à “ *fusão das Câmaras*”.

Aqui cabe lembrar dois argumentos que evidenciavam o desconforto institucional causado pela supremacia numérica dos deputados nas sessões unicamerais. O Marquês de Caravelas, senador do Império de 1826 a 1836, em manifestação da época, afirmava que a Assembleia Geral era formada, por expressa previsão da Constituição, por duas Câmaras e que, na contagem promíscua, não se poderia assegurar isso, uma vez que não haveria qualquer das Câmaras representadas em sua unidade[4].

Já Pimenta Bueno fazia a seguinte reflexão: “Em verdade é fácil compreender que tendo a câmara dos deputados numero de membros mais que duplo dos do senado, o sendo a votação promíscua, três quartas partes daqueles é bastante para vencer, não só o voto unânime do senado, mas ainda a outra quarta parte de seus próprios membros. Seria a lei adotada, não pelo voto das duas câmaras como a constituição quer, sim e somente por essas três quartas parte de uma delas, e isto sem que ao menos o senado conviesse nisso...”

Já na República, instalou-se o que ficou conhecido como “*bicameralismo débil*”[5], ou seja, o desequilíbrio entre Câmara e Senado (em favor da primeira) no poder institucional da atividade legislativa com a regra da “*Casa Iniciadora X Casa Revisora*”.

Essa assimetria formatada na Constituição de 1891 (artigo 28), acentuou-se na Constituição de 1934 com a diferença de quóruns (artigo 44, § 1º) e na Constituição de 1946 com as leis de iniciativa do presidente (artigo 67, § 3º).

Paralelamente, a sessão conjunta do Congresso Nacional, criada com a Constituição de 1934 (artigos 28, 52 § 3º e 53) sem que existisse votação promíscua, ganhava corpo como contrapeso ao modelo do bicameralismo débil, tentando-se manter, assim, o equilíbrio mais amplo entre as duas Casas Legislativas.

O relativo destaque do Senado nas sessões conjuntas também encontra explicação na circunstância história da definição do presidente da Câmara Alta que, no Brasil, até 1961 (Emenda Constitucional 4, de 02.09.1961), era o Vice-Presidente da República e que, por isso, também presidia as sessões do Congresso Nacional (artigo 61 da Constituição de 1946, com a exceção feita na Constituição de 1934 que extinguiu o cargo de vice-presidente).

O fato é que a tradição republicana brasileira tem reservado para as sessões unicamerais as reuniões deliberativas para discutir e votar os próprios textos constitucionais ou processos de revisão constitucional. Já as sessões conjuntas, representam a própria essência do Congresso Nacional, com a



manutenção da figura do Senado e da Câmara e se respeitando a participação de ambas as Casas no processo de deliberação.

É por isso que a decisão liminar de 13.08.2015, mesmo que pela via da “sinalização” e independentemente das conclusões advindas de uma interpretação jurídica dos textos normativos envolvidos (artigos 49, IX; 51, II; 57, § 3º; 71, I; 166, §§ 1º e 2º, da CF/88 e os dispositivos do Regimento Comum do Congresso Nacional), parece ter reafirmado as regras de recomposição do bicameralismo assimétrico, conservando a posição de unidade de Casas nas reuniões do Congresso Nacional.

Por fim, cumpre observar que o STF não exerceu propriamente aqui a função de guardião da Constituição em “matéria sensível ao equilíbrio entre os Poderes” e daí que parece ser inconveniente tratar a questão sob o enfoque do “direito público subjetivo do parlamentar” (MS 20.257, relatoria do ministro Moreira Alves) ou da separação de poderes na dimensão Judiciário-Legislativo. O Tribunal, em realidade, exerceu o papel de mediador entre a Constituição e a história política, ao esclarecer o procedimento já há muito reafirmado pela própria experiência do Poder Legislativo Brasileiro, na linha da separação de poderes na dimensão do bicameralismo brasileiro.

PS 1: agradeço aos colegas Professores André Rufino, Sérgio Victor e Fábio Quintas pela definição do espectro temático do texto.

PS 2: especial agradecimento ao ministro Nelson Jobim, pelas observações, dicas de pesquisa e comentários em assunto em que é o maior especialista.

*Esta coluna é produzida pelos membros do Conselho Editorial do Observatório da Jurisdição Constitucional (OJC), do Instituto Brasiliense de Direito Público (IDP). Acesse o portal do OJC ([www.idp.edu.br/observatorio](http://www.idp.edu.br/observatorio)).*

[1] PIMENTA BUENO, José Antonio. *Direito Publico Brasileiro e analyse da Constituição do Imperio*. Rio de Janeiro: Typographia Imp. E Const. De J. Villeneuve E C., 1857, pág. 131;

[2] VIANNA FILHO, Luiz. Apresentação In: *Sesquicentenário do Congresso Nacional. Brasília: Congresso Nacional*, 1980;

[3] MS 24.041, relator ministro Nelson Jobim, julgado em 29.08.2001 (DJ 11.04.2003);

[4] Trecho da manifestação está citada no substancial voto do ministro Nelson Jobim no MS 24.041;

[5] Expressão utilizada pelo ministro Nelson Jobim no voto no MS 24.041;