

1 — O artigo 41 da Constituição de 1946 estabelece que a Câmara dos Deputados e o Senado Federal deverão se reunir em sessão conjunta, obrigatoriamente, nas seguintes quatro oportunidades: I — para inaugurar a sessão legislativa; II — para elaborar o Regimento Comum; III — para receber o compromisso do Presidente da República, e IV — para deliberar sobre o veto. Como bem observa PONTES DE MIRANDA, no comentário ao referido art. 41, das quatro hipóteses "o Regimento Comum é a única oportunidade de trabalho em conjunto". Realmente das outras três, duas são puramente cerimoniais, enquanto que a terceira, a do veto (sobre a qual voltaremos adiante), não constitui propriamente caso de elaboração legislativa. Mas, mesmo a colaboração na feitura do Regimento Comum é tarefa marginal e, até certo ponto, secundária, entre as que são cometidas ao Poder Legislativo. Podemos, assim, considerar, a rigor, que a função legislativa se exerce, pela Constituição de 1946, por meio da colaboração das duas Casas do Congresso, funcionando porém cada qual separadamente da outra.

2 — Observemos desde logo que esta forma de trabalho separado das duas Câmaras é habitual na tradição do Direito brasileiro. A Constituição do Império dispunha a respeito o seguinte: "Art. 18. A sessão imperial de abertura será todos os anos no dia 3 de maio. Art. 19. Também será imperial a sessão de encerramento, e tanto esta como a de abertura se farão em assembléa-geral, reunidas ambas as Câmaras." Como se sabe, o Parlamento do Império (concurso das duas Câmaras) era chamado pela Constituição Assembléa-Geral. A importância das sessões conjuntas (chamadas imperiais) estava em que a elas o Imperador comparecia, e nelas eram proferidas as denominadas Falas do Trono, que correspondiam, mais ou menos, às Mensagens anuais do Presidente da República. Mas, pelo regime parlamentar, então vigente, aquêles discursos imperiais davam lugar, por vèzes, a sérias discussões políticas, nas quais a confiança no gabinete se confirmava ou se abalava, visto que as Falas do Trono eram obra do Conselho de Ministros e não do Imperador, individualmente. PIMENTA BUENO ("Direito Público Brasileiro", ed. de 1857, página 126), e JOAQUIM RODRIGUES DE SOUZA ("Constituição Política do Império do

ATO
 INSTITUCIONAL
 CONSIDERAÇÕES
 SÓBRE OS ARTIGOS
 3.º E 4.º

Senador Afonso Arinos

Brasil", vol. I, página 170), salientam os pontos que vimos de mencionar. Ainda no art. 103, a Constituição do Império previa a reunião conjunta da Assembléia-Geral na importante cerimônia da aclamação de um novo Imperador. Cumpre, assim, assinalar o caráter excepcional das sessões conjuntas na Constituição do Império, bem como a circunstância de que elas não tinham finalidade legislativa, mas sim cerimonial e política. O único caso em que a Assembléia-Geral trabalhava em conjunto era o do art. 61, que trata de projetos emendados, sobre o qual falaremos adiante.

3 — A Constituição de 1891 traçava a seguinte norma: "Art. 18. A Câmara dos Deputados e o Senado trabalharão separadamente e, quando não se resolver o contrário por maioria de votos, em sessões públicas. As deliberações serão tomadas por maioria de votos, achando-se presente, em cada uma das Câmaras, a maioria absoluta dos seus membros." O princípio da separação era, assim, a regra. As exceções eram somente três, nas quais o Congresso se reunia em sessão conjunta: a) tomar conhecimento da mensagem presidencial, no dia da inauguração da sessão legislativa (art. 48 n.º 9); b) apurar a eleição do Presidente e do Vice-Presidente da República (art. 47, § 1.º); e c) dar posse a essas duas autoridades (art. 44). Não havia, portanto, nenhuma tarefa legislativa que fosse realizada em sessão conjunta. AURELINO LEAL, discorrendo sobre a obrigação do trabalho separado das duas Casas, escreve: "O funcionamento em separado das duas Casas do Poder Legislativo federal constitui, antes de mais nada, uma consequência lógica da sua divisão. A ação conjunta anularia positivamente a instituição dupla do Senado e da Câmara, desaparecendo a possibilidade de exercer cada um dos ramos as suas funções privativas, e, **mais do que tudo, a razão de ser de uma segunda Casa do Congresso.**" ("Teoria e Prática da Constituição Federal", comentário ao art. 18.) Fixemos esta reflexão final do ilustre constitucionalista. BARBALHO, depois de se referir ao art. 61 da Constituição imperial, confirma a intenção dos constituintes de 1891 de salvar a autonomia do Senado, nestas incisivas palavras: "A Constituição republicana não admitiu esse cerceamento ao dualismo estabelecido e estabeleceu a norma invariável das deliberações não-promiscuas, com o que se evita a anulação, nas fusões de Câmaras, da menos numerosa delas." ("Constituição Federal Brasileira", comentário ao art. 18.)

4 — Na Constituição de 1934, o Senado não exercia plenamente atribuições legislativas. Colaborava, apenas, em certas leis, com a Câmara dos Deputados, de acordo com as disposições do art. 91. O Senado nem mesmo figurava no capítulo do Poder Legislativo, e suas atribuições, como é sabido, estavam consignadas em capítulo especial chamado "Da Coordenação dos Podêres". Mesmo assim, a Constituição de 1934 manteve a tradição republicana ao consignar, no art. 28, os quatro únicos casos em que as duas Casas se reuniam: inauguração da sessão legislativa, elaboração do Regimento Comum, compromisso do Presidente da República e eleição indireta do Presidente no caso de vaga no fim do período.

5 — Como vemos, a tradição republicana de trabalho legislativo separado era rigorosa, mais que a do Império, que, apesar de predominante, admitia, contudo, a reunião das Casas para deliberar sobre projetos de uma, emendados pela outra. A razão do maior rigor do sistema republicano está no cuidado de se preservar a influência do Senado na tarefa legislativa, coisa menos importante no Império, porque, neste, o Estado era unitário, enquanto que entre nós é federativo, sendo o Senado, por definição que vem desde os constituintes de Filadélfia, o órgão garantidor da Federação. Por isto, os precedentes norte-americanos são no mesmo sentido. Nos Estados Unidos são também excepcionais as reuniões conjuntas do Congresso. Segundo verificamos

no manual clássico "Canon's Procedure in the House of Representatives" (ed. de 1949, págs. 179/180), a oportunidade mais usada é quando o Presidente deseja endereçar uma mensagem ao Congresso, e a este comparece pessoalmente. Então a reunião tem lugar na Câmara, sob a presidência do Presidente (Speaker) desta. Os senadores têm assentos especiais, nas primeiras filas de cadeiras. O Vice-Presidente (Presidente do Senado) comparece. Feita a leitura da mensagem pelo Presidente da República, não se segue nenhum debate, e o Chefe de Estado se retira, sendo suspensa a sessão. Quando o Presidente envia sua mensagem, mas não comparece, é ela lida separadamente em cada Casa. Afora o caso citado, só de raro em raro se reúnem as duas Casas, e sempre em sessões cerimoniais, como se deu, por exemplo, para homenagear o Presidente Franklin Roosevelt, quando do seu falecimento.

6 — Inovando na tradição de se não fazer trabalho legislativo promiscuo, a Constituição de 1934 introduziu, como vimos, a elaboração em conjunto do Regimento Comum. Tratava-se, ainda assim, contudo, de uma lei interna, não incluída na legislação geral. A Constituição de 1946, entretanto, trouxe outra inovação e esta importante, ao dispor, no art. 41, que o Congresso delibera em conjunto sobre o veto. JOSÉ DUARTE nos fornece alguns dados interessantes sobre a adoção de tal preceito. A princípio, cogitou-se de manter a norma da Constituição de 1934, ou seja, incluir como único trabalho em conjunto a elaboração do Regimento Comum. O anteprojeto da Comissão Constitucional sofreu, porém, no ponto em exame, emendas que visavam à existência de sessões conjuntas para apreciação do veto. A estas emendas a subcomissão especial deu parecer contrário, sob fundamento de que "a sessão conjunta para julgamento do veto **colocaria o Senado em situação de inferioridade**". O Deputado Gustavo Capanema opinou mesmo no sentido de que o próprio Regimento Comum devia ser votado separadamente, porque o trabalho conjunto anularia o Senado. ("A Constituição Brasileira de 1946", comentário ao art. 41.) Como não existe disposição constitucional particular sobre a maneira de se votar o veto, o mais razoável seria que, nas sessões conjuntas para sua apreciação, votassem separadamente senadores e deputados. Assim se evitaria o risco assinado pela subcomissão especial, na Assembléia de 1946, e se daria aplicação analógica ao disposto no art. 42, razoavelmente aplicável ao caso, e pelo qual as deliberações são tomadas pela maioria de votos dos membros das duas Casas. Sabemos que isto não se dá. Nas sessões de veto, não havendo urnas separadas e sendo a votação secreta, é claro que a deliberação pode ser tomada sem levar em conta os votos dos senadores. À vista dos precedentes referidos creio que o sistema vigente, embora dificilmente modificável hoje em dia, contraria o espírito da Constituição.

7 — O Ato Institucional de 17 de abril de 1964 dispõe no art. 4.º, que "O Presidente da República poderá enviar ao Congresso Nacional projetos de lei sobre qualquer matéria, os quais deverão ser apreciados dentro de 30 dias, a contar do seu recebimento na Câmara dos Deputados e de igual prazo no Senado Federal; caso contrário serão tidos como aprovados. Parágrafo único: O Presidente da República, se julgar urgente a medida, poderá solicitar que a apreciação do projeto se faça em 30 dias em sessão conjunta do Congresso Nacional, na forma prevista neste artigo."

8 — O Ato Institucional veio, nos termos acima, acrescentar um novo caso de sessão conjunta ao Congresso, aos já existentes pelo art. 41 da Constituição. Este novo caso é muito mais importante do que os outros, porque prevê a ocorrência de trabalho de elaboração legislativa autêntica (coisa que até agora não se verificava nas sessões conjuntas) e, o que é mais, elaboração legislativa dedicada a importantes e urgentes assuntos, sem o que não se conceberia a hipótese prevista no art. 4.º

do Ato Institucional. É, assim, matéria delicada o disciplinamento regimental, pelo Congresso, da forma de execução do referido inciso da lei constitucional revolucionária, o que deve ser feito por meio da adequada adaptação do Regimento Comum.

9 — Procuremos, agora, esclarecer o conteúdo do art. 4.º do Ato. No texto do artigo se diz que os projetos do Presidente, que venham sem a cláusula de urgência, serão apreciados separadamente pelas duas Casas, tendo cada uma delas o prazo de 30 dias para isso. Apreciar, portanto, no sentido da lei, significa, para cada Câmara, receber o projeto em Mesa, distribuí-lo às Comissões competentes, para obter-lhes os pareceres respectivos e votá-los em plenário, tudo no prazo de 30 dias cada uma. Não serão proibidas as emendas aos projetos presidenciais, desde que não incidam na vedação do art. 5.º do Ato, ou seja, desde que tais emendas não criem nem aumentem despesa pública. Todo o problema regimental está em que a apresentação e votação das emendas deve se confinar, sempre, ao prazo fatal de 30 dias. Se não houver emendas, mas se o projeto fôr rejeitado dentro do prazo, é evidente que a iniciativa presidencial não prevalece, pois nada no Ato impõe ao Congresso a obrigação de aprovar os projetos do Presidente, ficando, portanto, íntegra a competência de cada Câmara de rejeitar os projetos que lhe são apresentados, caso não os adote (Constituição art. 68) nem os emende (*idem* art. 69). Será um caso de rejeição de projeto de iniciativa presidencial, idêntico aos que podem ocorrer na aplicação do art. 67 da Constituição. O primeiro cuidado do Regimento Comum reformado deve ser, pois, o de estabelecer as normas para o andamento dos projetos presidenciais de apreciação separada, fixando os prazos de tramitação, inclusive para as emendas. Na minha opinião, as emendas não deviam ser apreciadas pelos plenários, nestes casos, mas somente pelas Comissões competentes das duas Casas. Com efeito, nada na Constituição obriga a que as emendas sejam votadas em plenário. Pelos artigos 68 e 69 o que se aprova ou rejeita são os projetos, emendados ou não. Para que se possa combinar os prazos impostos pelo Ato com as formalidades da elaboração legislativa, torna-se necessário que estas sejam reduzidas o mais possível, sempre que a redução não fira o texto constitucional. Penso, assim, que se deve limitar ao âmbito das Comissões a apresentação, exame e votação das emendas aos projetos do Presidente. Seria restabelecida assim, com a maior procedência, a norma do art. 61 da Constituição do Império. Nada o impede.

10 — Outro aspecto. No caso de a Câmara dos Deputados deixar passar o prazo de 30 dias sem apreciar o projeto presidencial, não se segue que êle esteja **ipso facto** aprovado. A conclusão lógica que se deve tirar do art. 4.º do Ato, é que, passados os 30 dias de prazo concedidos à Câmara dos Deputados, sem que esta aprecie o projeto, perderá a mesma Câmara a oportunidade de fazê-lo, passando então o projeto ao Senado, que o deverá apreciar em igual prazo, inclusive adotando-o, rejeitando-o ou, ainda, emendando-o, sem que suas emendas sejam devolvidas à Câmara, cujo prazo se esgotou. Se fôr o Senado que exceder o prazo concedido, então o projeto será enviado à sanção, passados os segundos 30 dias, tal como veio da Câmara, inclusive com as emendas desta, que não serão apreciadas pelo Senado.

11 — Entremos, agora, no exame do parágrafo único do art. 4.º do Ato. O primeiro ponto que se deve ressaltar é que o Congresso é solicitado, nos casos de urgência, a fazer a **apreciação** conjunta dos projetos presidenciais, no prazo de 30 dias. O emprêgo da palavra "apreciação" indica, desde logo, tal como se observou no tocante ao **caput** do artigo, não apenas o momento da votação dos projetos, mas todo o procedimento da sua tramitação. Portanto, apreciação conjunta significa apenas o prazo reduzido e a **votação em sessão conjunta**, mas com tramitação separada, dos projetos, no que

concerne ao estudo das Comissões, apresentação de emendas etc. Aqui, portanto, os problemas de distribuição da matéria entre as duas Casas e fixação dos prazos na fase de tramitação, devem ser objeto de *exame ainda mais rigoroso* do que nos casos da parte inicial do artigo. Creio que nada impediria que, nos casos em tela, fôsem criadas comissões mistas de deputados e senadores (ou fundidas as Comissões permanentes, acaso já existentes, incumbidas de estudar os projetos do Governo) e que êsses órgãos fizessem em conjunto o trabalho de tramitação, inclusive adotando emendas, que não precisariam ser votadas em plenário, tal como sugerido mais acima. Uma vez preparados os projetos, seriam êles, dentro do prazo marcado, submetidos ao Congresso, que os votaria em sessão conjunta.

12 — Chegamos, agora, a outro ponto importante dêste estudo: o que diz respeito ao processo de votação nas sessões conjuntas do Congresso. Penso que a votação dos projetos se deve dar separadamente, em chamada nominal de deputados e senadores, ou em urnas separadas, em caso de projetos que exijam votação secreta, porque sômente assim estará garantida a aprovação pelas duas Casas, exigida pelo próprio Ato, além de ser inerente ao sistema bicameral, especialmente nos Estados Federais, em virtude das funções específicas do Senado. Que a aprovação pelas duas Casas é exigida pelo próprio Ato, é fato demonstrado pelo final do parágrafo único do art. 4.º, no ponto em que diz que a apreciação do projeto se fará em sessão conjunta "na forma prevista neste artigo". Ora, a forma prevista no art. 4.º é exatamente a da apreciação **pelas duas Casas**, como se vê do seu texto, transcrito no início dêste trabalho. Que a aprovação por ambas é inerente ao sistema bicameral, consta do texto da Constituição, que foi mantida pelo Ato.

13 — Releva, finalmente, acentuar que muitos dos projetos enviados pelo Governo poderão dizer respeito aos interesses federativos, acentuando-se, então, o aspecto das funções específicas do Senado, acima referidas. Não se deve, a nosso ver, de maneira nenhuma, repetir, no caso das sessões conjuntas destinadas à apreciação dos projetos do Governo, o erro cometido nas sessões de apreciação do veto, porque aqui as consequências, para o Senado, e portanto para o Congresso e a própria Constituição federativa, seriam bem mais graves. Se, nas sessões conjuntas, uma Casa aprovar e outra rejeitar o projeto, estará êle rejeitado. Se não houver **quorum** nas duas Casas, e passarem os trinta dias, está o projeto aprovado. Se houver **quorum** em uma das Casas mas faltar em outra, esta perderá a oportunidade de intervir, tal como sugerimos acima (n.º 10), e o projeto deve ser tido igualmente por aprovado. São estas algumas reflexões e sugestões que desejava submeter à alta competência dos meus ilustres colegas da Comissão de Justiça do Senado, a fim de que sirvam eventualmente de modestos subsídios à reforma do Regimento Comum.

14 — Para terminar, recordarei aqui estas palavras, de interesse sempre atual, com que a Suprema Côrte dos Estados Unidos definiu a importância e a amplitude do poder do Congresso de traçar as normas do seu Regimento: "No exercício do seu poder constitucional de determinar suas regras de procedimento, as Casas do Congresso não devem ignorar as limitações constitucionais, nem violar direitos fundamentais, e deve haver uma relação razoável entre o método de procedimento estabelecido pela regra e o resultado que se espera seja atingido. Mas, dentro dêsses limites, todos os métodos são abertas à determinação das Casas. O poder de traçar regras de procedimento não se exaure com o próprio exercício. É um poder contínuo, sempre sujeito a ser exercido pelas Casas e, dentro dos limites sugeridos, é absoluto e livre do contróle de qualquer outro órgão constitucional." ("Estados Unidos contra BALLIN", 1892).