



SENADO FEDERAL

Instituto Legislativo Brasileiro – ILB

LUIZ AUGUSTO FREIRE DA SILVA

AMBAS AS TRÊS:

uma análise das sessões conjuntas no Brasil e em outros modelos bicamerais

Brasília

2016

LUIZ AUGUSTO FREIRE DA SILVA

AMBAS AS TRÊS:

uma análise das sessões conjuntas no Brasil e em outros modelos bicamerais

Trabalho final apresentado para aprovação no curso de pós-graduação *lato sensu* em Direito Legislativo, realizado pelo Instituto Legislativo Brasileiro, como requisito para obtenção do título de especialista em Direito Legislativo.

Área de Concentração: Poder Legislativo, sociedade e instituições/ Relações institucionais.

Orientador: Prof. Me. Victor Aguiar Jardim de Amorim

Brasília

2016

Luiz Augusto Freire da Silva

AMBAS AS TRÊS:

uma análise das sessões conjuntas no Brasil e em outros modelos bicamerais

Trabalho apresentado ao Instituto Legislativo Brasileiro
– ILB, como pré-requisito para a obtenção de
Certificado de Conclusão de Curso de Pós-Graduação
Lato Sensu em Direito Legislativo.

Orientador: Prof. Me. Victor Aguiar Jardim de Amorim

Brasília, 5 de dezembro de 2016.

Banca Examinadora

Prof. Me. Victor Aguiar Jardim de Amorim

Prof. Dr. Rodrigo de Oliveira Kaufmann

**Para o meu pai, Elias Luiz, que acabou de partir;
para o meu filho, Luiz Afonso, que acabou de chegar.**

A Carine, Beatriz, Letícia e Helena, minha esposa e filhas, pelas muitíssimas horas durante as quais tiveram que me emprestar para mais esta empreitada.

A André Sak, grande chefe e amigo, sem cujo incentivo esta jornada não teria sido sequer iniciada.

À Secretaria Legislativa do Congresso Nacional, pelo trabalho cotidiano e pela reflexão conjunta.

Aos professores e colegas de turma, pela simpatia e pelo aprendizado.

“Iam non sunt duo”
(Evangelho segundo São Mateus IX, 3)

RESUMO

Grande parte dos sistemas políticos atuais segue o modelo bicameral, no qual duas assembleias distintas formam o Legislativo. Este trabalho busca, por meio de uma análise de direito e política comparada, investigar a ocorrência e as peculiaridades de reuniões conjuntas de ambas as assembleias nesses parlamentos bicamerais. Começando por uma análise histórica do sistema brasileiro, mostra-se que a relevante pauta deliberativa reservada à apreciação conjunta das duas Casas levou à formação histórica do “Congresso Nacional” como uma “terceira casa”, com reflexos bem marcados em disputas de poder atuais. Em seguida, em uma análise de outros parlamentos nacionais, busca-se avaliar as previsões constitucionais, as normas de regência, bem como a efetiva existência dessas reuniões na realidade política. O objetivo é avaliar a peculiaridade do caso brasileiro e perceber as vocações e tendências das sessões conjuntas. O trabalho conclui que, além de funções protocolares ligadas à legitimação, o Parlamento costuma se reunir em assembleia única para funções nas quais a dimensão de controle mútuo das Casas, institucionalizada pelo bicameralismo, deve ceder espaço ao papel de controle político, institucionalizado pelo Parlamento como unidade.

Palavras-chave: Bicameralismo. Sessões Conjuntas. Congresso. Parlamento. Direito comparado.

ABSTRACT

A great number of current political systems follow a bicameral model, in which two distinct assemblies compose the Legislature. The present work aims, by means of comparative law and politics, search the occurrence and peculiarity of joint sessions in such bicameral parliaments. Starting by a historical analysis, it shows that, in the Brazilian model, the relevant agenda of the joint sessions has historically lead to form the “National Congress” as a “third house”, with clear consequences in recent political disputes. Afterwards, the work analyzes other national parliaments, finding the constitutional provisions, the standing orders, as well as the actual existence of such reunions in the political practices. The purpose is to evaluate the singularity of the Brazilian case and identify the trends and propensities of the joint sessions. Finally, it concludes that, beyond the ceremonial duties linked to a legitimation role, the Parliament in a common assembly when the mutual control of the Houses must give way to the political control of the Legislature over the Executive, what is institutionalized by the Parliament as a single entity.

Key words: Bicameralism. Joint Sessions. Congress. Parliament. Comparative law.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	10
1. FUNDAMENTO E HISTÓRIA DO BICAMERALISMO E DAS SESSÕES CONJUNTAS.....	13
1.1 Formulação e crítica do bicameralismo	14
1.2 Bicameralismo e reuniões conjuntas na história.....	16
2. A EVOLUÇÃO DO MODELO BRASILEIRO	17
2.1 A Assembleia Geral da Constituição de 1824	17
2.2 A Constituição de 1891.....	18
2.3 A Era Vargas: o Senado como colaborador e o fechamento do Parlamento	20
2.4 A Constituição de 1946 e a Reabertura do Congresso Nacional	20
2.5 O Regime Autoritário de 1964 e a Constituição de 1967	21
2.6 A Constituição de 1988.....	22
2.7 O Presidente do Congresso ou o Presidente da Mesa do Congresso	22
2.7.1 As Matérias Orçamentárias	23
2.8 Reunião do Congresso ou das Casas do Congresso.....	24
2.8.1 A Apreciação das Contas Presidenciais	26
2.8.2 A Eleição do Conselho de Comunicação Social	27
3. ESCOLHA DOS PAÍSES E MÉTODO DE COMPARAÇÃO.....	29
4. ESPANHA: CORTES GENERALES	31
4.1 Composição	31
4.2 Processo Legislativo	31
4.3 Sessões conjuntas.....	32
4.4 Competências Deliberativas.....	33
4.5 Competências Protocolares.....	35
4.6 Registros de Sessões	36
4.7 Comissões Mistas	36
5. ÍNDIA: PARLIAMENT OF INDIA - RAJYA SABHA E LOK SABHA.....	38
5.1 Composição	38
5.2 Sessões Conjuntas.....	39
5.3 Registros de sessões.....	40
6. FRANÇA: CONGRÈS DU PARLEMENT.....	43
6.1 Composição	43

6.2	Competências protocolares	44
6.3	Competências Deliberativas.....	44
7.	URUGUAI: ASEMBLEA GENERAL	46
7.1	Composição	46
7.2	Sessões Conjuntas.....	47
7.3	Competências.....	47
7.4	Registro das sessões.....	49
8.	BREVES APONTAMENTOS SOBRE OUTROS MODELOS.....	51
8.1	Áustria: Bundesversammlung.....	51
8.2	Alemanha.....	51
8.3	Paraguai: Reunión em Congreso.....	51
8.4	Bolívia: Asamblea Legislativa Plurinacional	52
8.5	Chile: Congreso Pleno	53
8.6	Romênia.....	54
8.7	México: Congreso de la Unión	56
8.8	Rússia.....	56
8.9	Itália: Il Parlamento in seduta comune	56
8.10	Polônia	57
	CONCLUSÃO.....	58
	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	61

INTRODUÇÃO

Entre os temas que sempre se consideraram como sendo tipicamente constitucionais está a organização e estrutura do poder no Estado (LOSANO, 2007, p. 86). Nesse sentido, José Afonso da Silva (2007, p. 105) reconhece o Direito Constitucional como sendo aquele que se refere “diretamente à organização e funcionamento do Estado, à articulação dos elementos primários do mesmo e ao estabelecimento das bases da estrutura política”.

Na articulação desses elementos para formação e funcionamento do Estado a maior parte das Constituições modernas optou pelo estabelecimento dos três poderes. Assim o faz a nossa Carta dispondo serem esses poderes, “independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário”.

Assim como está generalizada a divisão desses três poderes, encontra-se também amplamente predominante o exercício do Poder Legislativo por meio de assembleias, que formam aquilo que é, em geral, conhecido como Parlamento.

Quando para formar a vontade legiferante desse Poder é necessário o pronunciamento de dois corpos distintos de legisladores, duas assembleias diferentes e autônomas, diz-se que esse legislativo é bicameral.

Em obra referência sobre o tema, Tsebelis (1997, p. 25) apontava que um terço dos países do mundo tinham legislativos bicamerais. Segundo estudos mais recentes, cerca de 40% (quarenta por cento) das estruturas parlamentares do mundo são desse tipo, ou seja, contam com duas câmaras ou assembleias para formar seu Parlamento (APAHIDEANU, 2014) (INTER-PARLIAMENTARY UNION, 2016).

É comum, no entanto, que nos modelos bicamerais, essas assembleias tenham que se reunir conjuntamente ao menos em determinadas situações específicas. O trabalho do autor na Secretaria Legislativa do Congresso Nacional (vinculada à Secretaria-Geral da Mesa do Senado Federal) chamou a atenção para a importância de deliberações realizadas nessa instância¹.

¹ Nos anos recentes pode-se apontar como tendo centralizado a atenção, além das aprovações das leis de diretrizes orçamentárias e dos orçamentos anuais, a derrubada do veto dos royalties e a aprovação dos

Portanto, como se vê no presente trabalho, no sistema constitucional brasileiro há diversas e importantes reuniões desse tipo, inclusive para deliberação ordinária de matérias de grande relevo, como são os vetos presidenciais, que desafiam deliberação legislativa prévia, e todas as leis do ciclo orçamentário.

Essa aparente singularidade do sistema brasileiro, faz surgir a questão, que será mais bem colocada adiante, de uma terceira casa no modelo brasileiro, resultante da fusão entre as duas componentes do sistema bicameral.

Este trabalho pretende investigar as previsões e ocorrências de sessões conjuntas nos parlamentos bicamerais de outros países do mundo, em um estudo de direito comparado.

Para tanto, enfrentar-se-á a seguinte pergunta-problema: a existência do “Congresso Nacional” como mais uma Casa no Parlamento é comum em outros modelos bicamerais ou resulta de um arranjo constitucional próprio do Brasil?

O objetivo central é notar o grau de peculiaridade das sessões conjuntas do modelo brasileiro em comparação a modelos adotados por outros parlamentos. Nessa busca, pretende-se inicialmente apresentar a evolução histórica do modelo político-jurídico brasileiro até a formação do Congresso Nacional como Casa com pauta própria. Posteriormente, na análise dos demais parlamentos do mundo, colher-se-ão inspirações, semelhanças, coincidências e tendências do bicameralismo no direito e na política comparada.

Este trabalho busca também trazer luz sobre esse ponto da nossa dogmática e da nossa prática constitucional, deixando às vistas a singularidade do preceito brasileiro no Direito Público Comparado. Trata-se, portanto, de examinar um fato singular do desenho institucional do nosso Poder Legislativo, muitas vezes esquecido ou simplesmente despercebido.

Para fins de análise comparada, empreender-se-á o estudo mais detalhado de dois modelos europeus (França e Espanha), um modelo asiático (Índia) e um modelo americano (Uruguai). Far-se-ão breves apontamentos sobre diversos outros. Conquanto em muitos casos a simples observação da legislação constitucional pareça ser o suficiente para ter uma ideia a respeito das sessões conjuntas, o fato é que elas

Projetos de Lei nº 36 de 2014-CN e 5 de 2015 (os projetos da “manobra fiscal”, que pretendiam, respectivamente nos exercícios de 2014 e 2015, aumentar a possibilidade de déficit orçamentário).

costumam estar imiscuídas de vários elementos históricos e costumeiros, que tornam a interpretação isolada temerária.

Inicialmente, são expostas as regras constitucionais e regimentais pertinentes de maneira a identificar a previsão de sessões conjuntas. Após isso, faz-se uma busca simples pelos registros efetivos das sessões conjuntas, de forma a verificar como essa previsão normativa se manifesta na prática política.

A importância do trabalho reside em primeiro lugar em fazer compreender qual é efetivamente o desenho jurídico do nosso Poder Legislativo e quais as semelhanças e distinções entre ele e as estruturas análogas de outros sistemas jurídicos.

Ademais, a análise acaba por explorar a relação entre um preceito constitucional e sua efetiva realização no campo político-institucional. Abre-se também espaço para especulações a respeito de uma tendência geral no campo das organizações políticas. Isto é, a análise do cenário brasileiro e o cotejo com outros torna possível que se venham a achar situações diante das quais o desenvolvimento das relações entre as câmaras acaba por dar origem, para o bem ou para o mal, a um tricameralismo. Diante disso, poderiam surgir mais embasadas contribuições para o aprimoramento do Direito Constitucional e das instituições.

Esta pesquisa permite, ainda, que outros estudos levem em conta essa peculiaridade do nosso bicameralismo quando das considerações a respeito do Parlamento e da organização dos poderes da União.

Apenas ao se considerar devidamente a eventual existência de uma terceira casa no nosso bicameralismo (ou seja, de mais uma “entidade legislativa”) pode-se entender perfeitamente nosso processo político-legiferante. Isso porque as decisões políticas (que vão dar origem às normas jurídicas) são afetadas singularmente pelo cenário e pelas regras do jogo dentro do qual são tomadas. Se já não são dois, mas três, os órgãos de decisão, esse fator não pode ser ignorado na análise política.

1. FUNDAMENTO E HISTÓRIA DO BICAMERALISMO E DAS SESSÕES CONJUNTAS

Longa é a história das assembleias deliberativas. Em Atenas, registra-se a existência da Ecclesia, assembleia popular de milhares de homens, além da Bulé, órgão menor, com algumas centenas de membros. As funções de cada um desses corpos era distinta e definida (CHACON, 2008, p. 6).

Não se trata de exemplo único. Também Esparta possuía, ao lado da Apella, órgão popular, a Gerúsia, colegiado de anciãos que tinha poder de veto sobre aquela assembleia do povo, formando uma espécie de Senado (CHACON, 2008, p. 7).

Em Roma tem-se a mais importante e famosa assembleia legada ao mundo, o Senado Romano, que evoluiu a partir de pequenos conselhos do Rei. Mas, além dele, há já no período da monarquia a Assembleia Curiata (*comitia curiata*), com poderes legislativos e judiciais², e mais tarde a Assembleia Centuriata (*comitia centuriata*) e outros ainda mais populares como a *Comitia Tributa*, integrada apenas por plebeus (SMITH, 1881, p. 24).

Na Idade Média da Europa Ocidental ao menos parte do poder local continuava com a tradição de Câmaras eleitas. Quando do surgimento dos modernos Estados, muitas delas já tinham institucionalizadas suas reuniões, exercendo principalmente funções de controle sobre o governante (CHACON, 2008, p. 8).

Na modernidade, o fortalecimento simultâneo da ideia segundo a qual o governo deveria estar jungido à lei levam à supremacia do Legislativo (HOBBS, 2000; LOCKE, 2006). Por sua vez, o fortalecimento das assembleias como órgãos de representação popular, encarnações da soberania nacional, levam à centralidade do parlamento legiferante (LYNCH, 2005, p. 15s).

Portanto, como já tivemos a oportunidade de afirmar anteriormente, a ideia de que pudesse haver uma assembleia permanente de homens reunidos, preocupados em estabelecer leis, é relativamente nova e resulta de condições e pressupostos muito especiais e particulares” (SILVA, LUIZ AUGUSTO FREIRE DA, 2015, p. 12)

² Moreira Alves (1983, p. 11ss) opina pela inexistência de tais poderes legislativos, reconhecendo no entanto ser essa a opinião da tradição.

Essa face democrática, de respeito à lei como vontade do povo, unida a face liberal, de respeito aos direitos dos indivíduos, são as bases do nosso Estado de Direito, que tem a sua atuação pautada pela lei e limitada pelo direito.

Como já afirmamos, a assembleia congrega em si duas importantes dimensões que lhe emprestam a legitimação da modernidade (SILVA, LUIZ AUGUSTO FREIRE DA, 2015). Em primeiro lugar, a dimensão democrática, uma vez que é eleita pelo povo, ou por meio dele, e a ele suas decisões são atribuídas. E, em segundo lugar, a dimensão liberal, porque, sendo formada por homens comuns, garante-se que não sejam formadas leis sob as quais não se concordaria em viver (LOCKE, 2006, p. 60).

1.1 Formulação e crítica do bicameralismo

Na mais clássica crítica ao bicameralismo, o Abade Sieyès teria dito: “se a segunda Câmara concorda com a primeira, ela é inútil; se discorda, é ruim”. De forma semelhante, Benjamin Franklin teria feito consideração segundo a qual ter um legislativo dividido em dois ramos seria como ter um cavalo na frente e outro atrás da carruagem, puxando em direções diferentes (APAHIDEANU, 2014, p. 2).

A Sieyès poder-se-ia responder dizendo que, se a segunda Câmara discorda da primeira, é bom, porque se evita uma decisão no mínimo duvidosa; se concorda, é melhor, porque se assegura uma resolução ao menos razoável. A Franklin, por sua vez, dir-se-ia que ficar parado é menos ruim que ir na direção errada.

Waldron (2012), em artigo sobre o tema, lembra do preceito segundo o qual, em determinada civilização, devia-se tomar uma decisão duas vezes: ora sóbrio, ora bêbado. Assim é que a composição de cada Casa, a ilustrar os diferentes ânimos do metafórico sujeito deliberante, ajudaria a avaliar a mesma ideia segundo perspectivas e interesses distintos.

Também em defesa do bicameralismo, é conhecida a anedota histórica segundo a qual, quando da formação das instituições políticas norte americanas, um dos *founding fathers* haveria perguntado espantado, por qual razão a manutenção de um Senado, uma vez que não havia, na República que se fundava, nobreza por representar.

Adicionando leite ao seu chá enquanto o mexia e soprava, o outro teria respondido singelamente: “é para isso, é para esfriar” (CRIVELLA, 2011).

Tsebelis e Money (1997, p. 15) reconheceram duas “dimensões” do bicameralismo, que representam os argumentos básicos para a sua implementação. A primeira é a da eficiência, ou qualidade da legislação: duas câmaras ajudam a formar uma legislação de melhor qualidade. A segunda é a dimensão política ou de controle: uma câmara ajuda a controlar a outra e evitar a expressão de uma preferência setorial ou circunstancial indesejável.

Sob a primeira ótica, a fundamentação do bicameralismo equivale, grosso modo, ao princípio judicial do duplo grau de jurisdição e está ligada essencialmente, no primeiro caso, ao aperfeiçoamento do próprio juízo deliberativo e no segundo caso ao controle contra eventuais abusos.

Há, pelo menos, mais um fundamento teórico para o bicameralismo, mais ligado ao paradigma da democracia representativa. Trata-se da ideia de que a segunda casa representaria entidades subnacionais ou alguma outra instituição ou clivagem populacional de relevo. Esse seria um fundamento ligado à legitimidade do processo de deliberação. Daí a comum identificação do bicameralismo com federações ou países plurinacionais.

Tanto a função de aperfeiçoamento quanto a de legitimação emprestam um certo conservadorismo à segunda Casa. Quanto ao primeiro aspecto, porque decidir novamente implica, necessariamente, um atraso no processo de deliberação e um veto a propostas súbitas e radicais. Quanto ao segundo aspecto, porque a representação dessas outras entidades, no mais das vezes, traduz um afastamento em relação à representação “direta” da população.

Note-se, portanto, que o problema do bicameralismo é sempre o problema da Câmara Alta. Essa é a segunda Câmara: a menor, aquela eleita por vezes de maneira indireta, aquela que representa as entidades federativas, as regiões ou outras entidades ou clivagens populacionais.

Se o parlamento é instituído para manter a vigilância e o controle sobre o governante, a segunda câmara do parlamento é instituída para manter a vigilância e o controle sobre a primeira.

1.2 Bicameralismo e reuniões conjuntas na história

A reunião conjunta de assembleias deliberativas originalmente distintas desperta questionamentos acerca das regras e modos de funcionamento dessa nova e terceira assembleia derivada.

Vale observar que as Assembleias populares de Roma, tal como descritas ordinariamente, constituíam verdadeiras sessões onde se juntavam muitos e numerosos grupos. Tanto é que as Assembleias Curiata e Centuriata também são conhecidas como Assembleias “por Cúrias” e “por Centúrias”.

Outro caso célebre na história precedeu a Revolução Francesa, que foi a última reunião dos “Estados Gerais”. Com o dobro de representantes, o Terceiro Estado chegou a pretender o voto por cabeça, enquanto entre os demais prevalecia a ideia de que os votos deveriam ser tomados separadamente em cada um dos três estados, como assembleias distintas.

Observa-se, portanto, a problemática geral entre o voto por cabeça e o voto por estirpe. No primeiro caso, parece melhor preservar-se a realidade de cada colegiado, enquanto no segundo os representantes tem todos valor igual. Como já consideramos, o problema do bicameralismo é sempre o da segunda Câmara, que é grandemente favorecida no voto por estirpe, já que o voto por cabeça sempre a prejudicará, por suas dimensões diminutas em relação a primeira câmara.

2. A EVOLUÇÃO DO MODELO BRASILEIRO

2.1 A Assembleia Geral da Constituição de 1824

Desde a primeira carta constitucional brasileira (1824), o país possui um legislativo bicameral. O Título 4º da Constituição determinava ser o poder legislativo delegado à Assembleia Geral, com a sanção do Imperador. No artigo 14, lia-se: “A Assembleia Geral compõe-se de duas Câmaras: Câmara de Deputados, e Câmara de Senadores, ou Senado” (BRASIL, 1824).

Essa primeira carta já previa expressamente hipóteses de reunião em conjunto das duas Câmaras. São as seguintes as principais disposições a respeito:

Art. 22. Na reunião das duas Câmaras, o Presidente do Senado dirigirá o trabalho; os Deputados, e Senadores tomarão lugar indistintamente. (BRASIL, 1824, grifo nosso)

A primeira dessas hipóteses era para o juramento do Imperador, bem como do Regente e da Regência, quando fosse o caso de menoridade ou interdição do Imperador.

Art. 103. O Imperador antes do ser aclamado prestará nas mãos do Presidente do Senado, reunidas as duas Câmaras, o seguinte Juramento - Juro manter a Religião Católica Apostólica Romana, a integridade, e indivisibilidade do Império; observar, e fazer observar a Constituição Política da Nação Brasileira, e mais Leis do Império, e prover ao bem geral do Brasil, quanto em mim couber. (BRASIL, 1824)

A Assembleia Geral detinha também uma competência eletiva: a ela cabia a escolha de eventual Regente. Como se verá, as funções eletivas compõem uma das “vocações” das sessões conjuntas, achada em vários países e ainda atualmente em nosso país.

Vale lembrar ainda as sessões anuais de abertura e encerramento dos trabalhos da Assembleia-Geral, chamadas de “sessões imperiais” em virtude do comparecimento do Imperador.

Finalmente, haveria reunião de ambas as Câmaras quando houvesse divergência em relação a alguma proposição.

Art. 61. Se a Câmara dos Deputados não aprovar as emendas, ou adições do Senado, ou vice-versa e, todavia, a Câmara recusante julgar, que o projeto é vantajoso, poderá requerer por uma Deputação de três Membros a reunião das duas Câmaras, que se fará na Câmara do Senado, e conforme o resultado da discussão se seguirá, o que for deliberado. (BRASIL, 1824, grifo nosso)

Ainda, nas reuniões preparatórias de 1826, houve divergência entre Senado e Câmara a respeito de como se daria a sessão de abertura (especificamente, ao que parece, sobre o assento que deveriam tomar os oficiais-mores da Casa Imperial). Tendo o Senado decidido levar a questão ao Imperador, contra isso protestaram vários deputados³, de cujas falas destacamos a seguinte:

“O Sr. Secretário Souza França: [...] Se o Senado não quis admitir essa única emenda que esta câmara ofereceu aos seus artigos, devia convidá-la à reunião, que é o meio legitimado pela constituição; e não admitir este expediente anticonstitucional, sem ao menos prevenir-nos e procurar o nosso voto”. (BRASIL, 1826)

Efetivamente, nesse mesmo ano de 1826, em maio, houve a primeira sessão conjunta, quando da abertura da primeira legislatura da Assembleia Geral, materializando uma função protocolar comum às reuniões conjuntas.

Mais tarde, temos como exemplo sessão conjunta havida em 1830 para aprovação do orçamento de 1831, que veio a ser o primeiro orçamento brasileiro (GONTIJO, 2004).

Em 1834, voltou-se a ter reunião deliberativa conjunta, sendo os votos dos membros das Câmaras tomados indistintamente (o que se chamou à época de votação promíscua).

Portanto, longe de ser uma prática iniciada ou inventada com a Constituição de 1988, as sessões conjuntas, inclusive deliberativas, tem forte lastro, vindo desde o começo da nossa história constitucional.

2.2 A Constituição de 1891

A Proclamação da República e o conseqüente advento da Constituição de 1891 trouxe significativas mudanças para a forma como se enxergava o Estado

³ Jobim registra no seu voto no “Caso Lobão” que neste mesmo ano o Senado haveria se negado a realizar reunião conjunta, no que acreditamos ser uma referência a esse caso.

brasileiro e, conseqüentemente, para a maneira como se desenhavam suas instituições políticas.

No Império, os senadores gozavam de vitaliciedade e eram escolhidos pelo Imperador a partir de lista tríplice. A Casa Alta era composta por grande número de pessoas ostentando títulos de nobreza – sendo até mesmo previstos como senadores, segundo a Constituição, os próprios príncipes imperiais. Sendo as eleições censitárias, havia também critérios de renda mais exigentes para elegibilidade como senador.

Esses traços distintivos faziam com que o Senado emulasse de alguma forma uma Câmara de Lordes, a distinguir-se dos comuns da Câmara dos Deputados. Ademais, não havia muito que se falar, na prática, em representação regional, uma vez que a elite brasileira, por força inclusive da concentração da educação superior, era muito nacionalizada, sendo comum que diversos parlamentares tivessem já sido políticos e governantes de várias províncias diferentes.

Com o fim do Império do Brasil, o país passa agora a se chamar “Estados Unidos do Brasil” em que o Senado representa, tal qual no irmão norte-americano, os estados federados. Essa a razão para se igualar o número de Senadores por estado, prática que se perpetua até hoje, em sentido contrário ao da nossa primeira Constituição, em que a representação no Senado correspondia a metade da representação na Câmara dos Deputados.

A Constituição de 1891 teve o cuidado de especificar que as duas Casas, a Câmara dos Deputados e o Senado (agora Senado *Federal*) trabalhariam “separadamente”, havendo expressa apenas a previsão de sessão conjunta para apuração final da eleição para Presidente da República⁴. Note-se que essa previsão era inspirada no modelo norte-americano, que ainda hoje reúne o Senado Federal para a declaração do resultado nas suas eleições (3 U.S.C. §15) (ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA, 2016).

É muito comum que as sessões conjuntas se reúnam em situações que tem por fim emprestar legitimidade ao Chefe de Estado. Isso corresponde a ideia de que o povo é representado pela assembleia geral e é desse povo, por meio dela, que emana a autoridade do governante.

⁴ Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (de 1891), art. 18

2.3 A Era Vargas: o Senado como colaborador e o fechamento do Parlamento

Com o golpe de 1930, há o rompimento da ordem jurídica. Na Constituição de 1934, não se pode dizer que haja um sistema bicameral.

Em seu art. 22, a referida Constituição diz que o Poder Legislativo é exercido pela Câmara dos Deputados, relegando-se ao Senado Federal o papel de mero colaborador. As atribuições desse órgão são inclusive deixadas para outro capítulo, que traz no seu nome o que seria o papel desse órgão nesse novo sistema: “Da Coordenação dos Poderes”.

Em sentido contrário, no entanto, surge a sessão conjunta do Congresso Nacional, como bem nota Kaufmann:

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. (KAUFMANN, 2015)

Com o novo golpe de 1937, que veio a instaurar o autodenominado Estado Novo, houve novas mudanças na conformação do Poder Legislativo.

No lugar do Senado Federal tinha-se agora um “Conselho Federal”⁵, que junto com a Câmara dos Deputados, comporia o “Parlamento Nacional”.

Na prática, essas mudanças jamais foram implementadas, uma vez que o parlamento só veio a ser reaberto em 1946, quando da gênese de nova ordem constitucional.

2.4 A Constituição de 1946 e a Reabertura do Congresso Nacional

A Constituição de 1946 trouxe de volta o nome “Congresso Nacional” para referir-se ao órgão que exerce o Poder Legislativo. Essa mesma Carta, entrega às

⁵ Note-se que *concilium*, concilia, já era o nome de estruturas deliberativas antigas, em geral bem menores que as típicas assembleias (SMITH, 1881).

sessões conjuntas, além das já conhecidas competências relativas a solenidades, como inaugurar a sessão legislativa e receber o compromisso do Presidente e Vice-Presidente da República, também a deliberação sobre o veto, e pela primeira vez expressamente previsto na Constituição, a elaboração do Regimento Comum.

2.5 O Regime Autoritário de 1964 e a Constituição de 1967

O regime autoritário de 1964 trouxe naturalmente uma diminuição do poder político real do Congresso Nacional, mas a sua estrutura formal permaneceu essencialmente intocada.

Ainda no começo do Regime Militar de 1964, a Emenda Constitucional nº 9 ampliou o rol de casos de sessão conjunta, tornando-a necessária para vários outros fins, como a eleição indireta do Presidente e Vice-Presidente da República (o que seria feito até 1985) e a votação de propostas de emendas constitucionais.

Além disso, para fins de celeridade, poderia haver sessão conjunta para o atendimento de matéria relevante ou urgente, a juízo da Mesa de qualquer das Casas, e até mesmo para apreciação, por solicitação do Presidente da República, de projetos de lei de sua iniciativa.

Em 1969, foi editada a Emenda Constitucional nº 1. Essa emenda é considerada por muitos uma nova Constituição, devido não só à alteração empreendida, mas ao peculiar fato de reeditar mesmo os trechos não alterados da Constituição de 1967 (BRASIL, 1969).

A Emenda nº 1 explicitou a competência da sessão conjunta para votação dos decretos-leis e outros projetos com urgência. Essa competência foi de certa forma herdada pela atual Constituição, que até 2002 determinava que as medidas provisórias fossem votadas em sessões desse tipo.

A Emenda determinou a competência congressional para votação do Orçamento, criando inclusive uma comissão mista para sua apreciação ((BRASIL, 1969, art. 66, § 1º). Com base nessas modificações foi elaborado o Regimento Comum do Congresso Nacional ainda hoje vigente: a Resolução nº 1 de 1970-CN.

2.6 A Constituição de 1988

A Constituição de 1988 deu grande relevo às sessões conjuntas do Congresso Nacional e às comissões mistas, ao ampliar as matérias que deveriam ser apreciadas conjuntamente. Tanto assim que o Deputado Ulysses Guimarães chegou a ponderar, quando da promulgação da nova carta:

Cabe a indagação: instituiu-se no Brasil o tricameralismo ou fortaleceu-se o unicameralismo, com as numerosas e fundamentais atribuições cometidas ao Congresso Nacional? A resposta virá pela boca do tempo. Faço votos para que essa regência trina prove bem.

Embora não se possa realmente objetar que o sistema brasileiro seja, de direito, bicameral o fato é que há várias competências que a própria ordem jurídica parece reservar ao Plenário do “Congresso Nacional” e às suas comissões mistas.

Mas, como já se viu, não se trata de fenômeno recente ou ocasional, fruto de alguma circunstância política específica, mas sim um resultado longamente maturado na nossa história constitucional.

Tem-se então que, apesar do modelo inegavelmente bicameral, parecem existir pelo menos três instâncias plenárias e decisivas de deliberação, uma das quais resultante das outras duas, mas que não aparece com a simples função de dirimir divergências, mas sim com competência própria e independente das outras duas e inclusive com colegiados, como são as numerosas comissões mistas.

2.7 O Presidente do Congresso ou o Presidente da Mesa do Congresso

Sobre a técnica utilizada na redação da nossa Constituição, muitos reparam que não se utiliza o termo “Presidente do Congresso Nacional”, ao contrário de vários outros modelos que aqui vamos ver, como, por exemplo, a Bolívia ou mesmo o Uruguai.

Não haveria Presidente do Congresso, mas tão somente “Presidente **da Mesa** do Congresso”. Alegam os críticos que a alcunha de Presidente do Congresso

daria ao Presidente do Senado uma ascendência sobre o Presidente da Câmara que seria de todo descabida em um regime bicameral.

A realidade política, no entanto, tem feito com que o Presidente do Senado se utilize várias vezes desse termo. A ideia de que o Presidente é apenas da Mesa do Congresso dá a ideia de um Presidente *ad hoc*, apenas chamado a presidir em uma determinada situação. Longe disso é a realidade. O fato é que nessa qualidade o Presidente do Senado detém um conjunto de competências e prerrogativas que se estendem para muito além da sessão conjunta propriamente dita.

É da competência do “Presidente da Mesa do Congresso” não só o recebimento de todas as matérias cuja deliberação final se dê em sessão conjunta, como os projetos de leis orçamentários e os vetos presidenciais, mas também de todas as matérias cuja deliberação inicial se dê em colegiados mistos: como as medidas provisórias, as contas presidências e vários relatórios de fiscalização e controle, entre os quais se podem ressaltar os referentes à execução orçamentária e financeira.

Caso célebre é a devolução de Medidas Provisórias. Ocorrida apenas três vezes desde 1988, trata-se obviamente de uma situação na qual o Presidente do Senado, valendo-se da condição de Presidente da Mesa do Congresso Nacional, situação em que recebe as medidas provisórias, rejeita-a em análise preliminar, subtraindo-a ao controle do colegiado misto constitucionalmente definido e da própria Casa iniciadora (a Câmara dos Deputados).

Nesse sentido vale lembrar até mesmo episódio histórico significativo, acontecido com o Senador Nilo Coelho. Por meio de questões de ordem, o governo pretendia começar a apreciação de decreto-lei que rejeitava salários pelo Senado, a fim de garantir sua aprovação diante de obstrução na Câmara. O Senador pernambucano não teria aceito o estratagema e, derrotado o governo em feito inédito desde 1964, disse em célebre frase: “eu não sou o Presidente do Congresso do PDS, sou o **Presidente do Congresso do Brasil**” (JORNAL DO SENADO, 2006, grifo nosso)

2.7.1 As Matérias Orçamentárias

Os projetos de lei relativos ao chamado ciclo orçamentário (plano plurianual, lei de diretrizes orçamentárias e lei orçamentária anual) são todos votados

em sessão conjunta do Congresso Nacional desde pelo menos 1969, como já mencionado.

A votação conjunta de tais matérias tem, ao menos, dois efeitos. Em primeiro lugar, impede que haja precedência da Câmara dos Deputados sobre o Senado,. Em segundo lugar, permite-se assim uma deliberação mais rápida, adequada a anualidade do ciclo orçamentário.

Deter-nos-emos aqui na questão do poder relativo do Senado. O processo legislativo brasileiro torna a câmara iniciadora a instância decisiva em caso de desacordo. Obrigatoriamente, em todas as matérias do processo legislativo ordinário de iniciativa do Presidente da República essa câmara é a dos Deputados. Não manter essa lógica no processo orçamentário significa dar mais força à decisão do Senado.

Ainda mais, grande parte dos poderes de decisão estão situados no âmbito da Comissão Mista de Orçamento, em que o Senado está sobre-representado como sói acontecer com qualquer minoria em um colegiado menor que siga as regras de proporcionalidade. Observe-se que o Senado Federal, que tem menos de um sexto dos componentes da Câmara, detém um quarto dos membros do colegiado, em que as votações são feitas por estirpe. Possui mais de um terço das relatorias setoriais do projeto de lei orçamentária e possui metade das demais relatorias.

Essas regras dão ao Senado Federal brasileiro um grande poder, na linha do já percebido em pesquisas anteriores, que apontam os senados da América Latina em geral como entidades de grande poder. Note-se também que isso vai na contramão da lógica de países como Índia e Grã-Bretanha em que a precedência da Câmara baixa sobre a alta em matérias financeiras é fruto de regras e costumes seculares.

2.8 Reunião do Congresso ou das Casas do Congresso

A votação das matérias orçamentárias em sessão conjunta foi introduzida pela Emenda nº 1, que era cristalina nesse sentido:

Art. 66. O projeto de lei orçamentária anual será enviado pelo Presidente da República ao Congresso Nacional, para votação conjunta das duas Casas, até quatro meses antes do início do exercício financeiro seguinte; se, até trinta

dias antes do encerramento do exercício financeiro, o Poder Legislativo não o devolver para sanção, será promulgado como lei. (BRASIL, 1969, grifo nosso)

A Constituição de 1988 não a seguiu em clareza. Diz a Carta Cidadã que referidas matérias serão apreciadas “pelas duas Casas do Congresso Nacional”, na forma do regimento comum. Essa norma diz muito pouco de concreto, uma vez que todo projeto de lei é apreciado pelas duas Casas do Congresso. O que se pode extrair daqui é, simplesmente, que a forma de votação se daria na forma do Regimento Comum, isto é, conforme decidido pelo próprio Congresso. Ocorre que a própria Constituição parece limitar os casos de sessão conjunta às previsões constitucionais.

Como se não bastasse, o § 2º da Constituição determina que as emendas sejam apreciadas pelo “Plenário das duas Casas” em uma expressão francamente estranha a nossa tradição constitucional e que torna a interpretação no mínimo duvidosa. Tanto assim que um constitucionalista de escol como José Afonso da Silva (2007), ignorando o fato político estabelecido pela aplicação corrente da norma, diz simplesmente que tais matérias não estão entre aquelas a serem apreciadas em sessão conjunta.

Em análise mais arrojada, Miranda (2011, p. 30) vê na obscura redação da constituição um sinal da própria inexistência de sessões do Congresso Nacional, bem como do Plenário respectivo. Quem estaria reunido em uma sessão conjunta não seria “o Congresso Nacional”, mas sim o Senado Federal e a Câmara dos Deputados. Muito bem ladeado está o consultor do Senado, pois no mesmo sentido já se pronunciava Pontes de Miranda quando analisava a Constituição de 1946.

Em sentido contrário, Kaufmann (2015) já reconheceu a existência de três “entidades legislativas”. De fato, parece-nos que negar a realidade e unidade do corpo assemblear que se reúne para essas deliberações não parece passar de uma ficção jurídica, demasiadamente apegada aos textos normativos e distante da história constitucional brasileira.

Conquanto na sessão do Congresso Nacional os votos sejam colhidos “por estirpe”, e diversas sejam as disposições que visam assegurar a participação tanto de deputados quanto de senadores, o fato é que ali não há Câmara e Senado reunidos. Não há Câmara e nem Senado porque não há Presidente nem da Câmara nem do

Senado; porque não há pauta ou regras de uma ou de outra e as duas Casas são entidades indistinguíveis ali.

As Casas, Câmara e Senado, se manifestam elas próprias como uma assembleia, isto é, como um corpo de pessoas reunidas. Para que pudéssemos dizer de fato que as duas Casas estavam reunidas conjuntamente teríamos que ter uma reunião de duas reuniões ou ao menos uma reunião de dois grupos.

2.8.1 A Apreciação das Contas Presidenciais

Ainda recentemente houve questão judicial importante para delimitação das competências do Congresso Nacional como terceira Casa. A então Presidente da Comissão Mista de Orçamento, Senadora Rose de Freitas, impetrou mandado de segurança (MS 33.729) contra o Presidente da Câmara dos Deputados, Deputado Eduardo Cunha, que havia colocado na pauta projetos de decreto legislativos referentes à aprovação das contas presidenciais.

As contas estavam há anos pendentes, prontas para a pauta da Câmara, para onde tinham sido distribuídas pelo Presidente da Mesa do Congresso Nacional após o parecer da Comissão Mista de Orçamento. O objetivo político imediato do Presidente da Câmara era “limpar a pauta” a fim de viabilizar politicamente a votação das contas da Presidente da República Dilma Rousseff, que estavam para receber parecer prévio do Tribunal de Contas da União pela rejeição.

A impetrante se insurgiu contra a pauta, alegando na ação judicial que a apreciação deveria se dar em sessão conjunta do Congresso Nacional. O relator Ministro Luís Roberto Barroso, esquivou-se de decidir sobre o caso concreto, que era, afinal, irrelevante, como bem, mostrou Kaufmann (2015). Ao invés disso, limitou-se ao pronunciamento sobre a tese jurídica, ou seja, a sinalizar o caminho que deveria ser tomado a partir daí. E nessa “sinalização” o Ministro asseverou que as contas deviam ser julgadas em sessão conjunta.

Em uma retrospectiva histórica pode-se observar que contas presidenciais jamais foram julgadas em sessão conjunta. Notável, nesse caso, como dispositivos constitucionais praticamente idênticos vão tomando leituras diferentes.

Pelo menos até 1966, as contas eram enviadas já com o parecer do Tribunal de Contas da União, que, aliás, por essa razão é chamado até hoje de “parecer *prévio*”. Depois disso, as contas passaram a ser remetidas diretamente à Câmara dos Deputados, que depois recebia o parecer do Tribunal de Contas. A partir de 1988, com a competência de uma Comissão Mista para dar parecer sobre a matéria, as contas passaram a ser enviadas à Mesa do Congresso Nacional, o qual, inexistindo como órgão administrativo, corresponde a uma Secretaria do Senado Federal.

Desde então, as sucessivas regras regimentais levavam à apreciação das contas em sessão conjunta, ora com mais, ora com menos clareza. No entanto, como é sabido no âmbito do Senado Federal, a decisão de manter a partir daí a apreciação das contas no Plenário de cada Casa correspondeu a uma circunstância política que levou erradamente a uma aplicação de uma regra geral (da distribuição alternada das matérias de comissão mista para Câmara e Senado) não só sobre uma regra específica, mas também sobre um princípio sistêmico.

Descumpre-se a regra específica porque a Resolução 1 de 2006-CN determina o julgamento pelo Plenário do Congresso Nacional. E desrespeita-se o princípio porque absolutamente todas as matérias da Comissão Mista de Orçamento e do ciclo orçamentário são votadas em sessão conjunta. Manter as contas em sessões separadas correspondeu a uma decisão política conjuntural de evitar as sessões do Congresso por elas serem muito “tumultuadas”.

A decisão do Ministro Barroso, no entanto, conquanto de forte caráter político, foi dada de maneira juridicamente inócua. Embora muitos não tenham notado, a questão segue indefinida e desde então os projetos de decretos legislativos referentes às contas simplesmente deixaram de ser distribuídos, ficando parados na Mesa do Congresso após o parecer da Comissão Mista de Orçamento.

2.8.2 A Eleição do Conselho de Comunicação Social

Uma competência suplementar do Congresso Nacional seria a relativa a eleição do Conselho de Comunicação Social, previsto no art. 224 da Constituição Federal.

A competência eleitoral da assembleia conjunta é razoavelmente comum em outros modelos, como veremos aqui no boliviano, uruguaio, romeno e mesmo no indiano.

A última eleição, no entanto, se deu em um modelo de chancela. Foi apresentada uma lista de nomes indicados por variados órgãos e personalidades e, em votação simbólica, os plenários das duas Casas foram chamados a votar, permanecendo como se encontravam aqueles que aquiesciam⁶.

Conquanto esse seja o modo de deliberação normal das matérias em geral sujeitas a deliberação congressional (votação por Casas), esse parece ser um método absolutamente não usual para eleições, senão por outras razões, porque parece romper de forma forte com o paradigma “um homem, um voto”.

A título de comparação, as indicações dos representantes uruguaio do Parlamento do Mercosul também foram chanceladas pelo Plenário, mas em votação por cabeça dos membros da Assembleia Geral (URUGUAI, 2015).

⁶ Vale reparar que a última eleição do Conselho foi questionada no Mandado de Segurança nº 33.705 (Relator Ministro Celso de Mello), a que se negou seguimento no Supremo Tribunal Federal.

3. ESCOLHA DOS PAÍSES E MÉTODO DE COMPARAÇÃO

O Direito Comparado, “a mais jovem das ciências jurídicas”, como já lembrou o jurista Marc Ancel (apud SGARBOSSA; JENSEN, 2008, p. 4), é uma ciência empírica. O intuito é fundamentalmente de comparar (através da análise, confrontação e conclusão) os sistemas jurídicos que se propõe.

A comparação aqui empreendida é tanto diacrônica quanto sincrônica (Cf. LOSANO, 2007, p. 544), isto é, pretende-se comparar o direito brasileiro com outros sistemas jurídicos tanto no espaço, quanto no tempo.

No primeiro passo, traçou-se uma pequena história das normas e práticas brasileiras pretéritas, que vieram a desaguar nas atuais. Nessa retrospectiva achamos a origem de vários dos nossos institutos, o que permite uma mais ampla percepção sobre eles.

No segundo passo, colhem-se alguns outros países, buscando-se, tanto quanto possível, a diversidade, sem cair no erro de comparar sistemas fundamentalmente distintos. Essa segunda preocupação é reduzida pelo fato já referido de encontrar-se hoje razoavelmente generalizado o modelo de assembleias legislativas, bem como, *grosso modo*, os próprios ideais democráticos e liberais.

Ainda assim, não se faz traz neste trabalho exemplos dos sistemas socialistas, do extremo oriente ou mesmo muçulmanos. Malgrado a importância que se possa atribuir a algum desses grupos, o fato é que os benefícios que poderiam advir da extensão do trabalho além dos limites não compensariam o grande risco que se estaria a assumir.

Neste trabalho, o eventual e parco recurso a doutrina se dá aqui fundamentalmente para buscar compreender melhor a realidade do país, a qual também integra o sistema jurídico, uma vez que a norma não existe no vazio.

Também foi feita, tanto quanto possível, a busca pelos registros das sessões dos parlamentos e mesmo de notícias, a fim de procurar entender melhor a realidade social e política do país e ver, por assim dizer, “o direito em ação”. Apenas dessa forma se estará saindo do mero campo da legislação comparada para começar a fazer, de fato, direito comparado (Cf. SGARBOSSA; JENSEN, 2008, p. 86).

Explicando ser a Constituição, o mais político dos textos jurídicos, Losano arremata, em magistral passagem:

No direito constitucional, portanto, a interpretação das normas é muito importante. No entanto, a **matéria constitucional é aquela que, por sua natureza, mais se subtrai às regras interpretativas elaboradas pela jurisprudência, ao mesmo tempo que, entre as matérias jurídicas, é a que exige a mais intensa atividade interpretativa para poder ser aplicada.** Em nenhum outro campo como no constitucional são objeto de interpretação normas por si sós tão claras, mas em contraste com as exigências históricas de um determinado momento. Além disso, os critérios tradicionais de interpretação são inúteis diante das obscuridades verbais que são frutos dos compromissos de partidos contrários, cada um dos quais empenhado em eliminar a obscuridade no sentido que mais lhe convém, tão logo tenha poder político para impor tal interpretação. (grifo nosso)

Foram escolhidos para estudo mais detalhado a Espanha (uma monarquia parlamentarista europeia), a França (uma república semipresidencialista europeia), a Índia (uma república parlamentarista asiática) e o Uruguai (uma república presidencialista americana).

4. ESPANHA: CORTES GENERALES

4.1 Composição

A Espanha é uma monarquia constitucional parlamentarista (CENTRAL INTELLIGENCE AGENCY, 2016). Seu legislativo bicameral é formado pelo Congresso dos Deputados (*Congreso de los Diputados*), a câmara baixa, e pelo Senado (*Senado*), a câmara alta, que juntos são conhecidos como Cortes Gerais (*Cortes Generales*) (ESPANHA, 1978).

Os deputados são eleitos pelo sistema proporcional de listas fechadas que correspondem a 52 (cinquenta e duas) circunscrições eleitorais (as cinquenta províncias espanholas mais as cidades autônomas de Ceuta e Melilla).

O Senado é a Câmara de representação territorial (ESPANHA, 1978, art. 69, 1). Cada província territorial elege quatro senadores, mais três sendo eleitos pelas ilhas maiores (Grande Canária, Mallorca e Tenerife), um para cada uma das ilhas ou agrupamentos de ilhas menores (Ibiza-Formentera, Menorca, Forteventura, Gomera, Hierro, Lançarote e La Palma) e dois para as cidades autônomas de Ceuta e Melilla, totalizando sessenta circunscrições que elegem senadores diretamente. Além desses, são eleitos indiretamente Senadores pelas assembleias legislativas das comunidades autônomas, no quantitativo de um fixo mais outro para cada um milhão de habitantes (SENADO DE ESPAÑA, 2016).

A Constituição determina um número entre 300 (trezentos) e 400 (quatrocentos) deputados (ESPANHA, 1978). Atualmente foi fixado o quantitativo de 350 (trezentos e cinquenta) pela Lei Orgânica do Regime Eleitoral Geral (*Ley Orgánica de Régimen Electoral General*) (CONGRESO DE LOS DIPUTADOS, 2016a). O Senado, por sua vez, conta hoje com 266 senadores (SENADO DE ESPAÑA, 2016).

4.2 Processo Legislativo

O processo legislativo espanhol faz diferença entre *projetos* de lei e *proposições* de lei, seguindo a tradicional distinção francesa. Os primeiros dizem respeito exclusivamente a iniciativas do governo, e tramitam inicialmente pelo

Congresso dos Deputados. As proposições, por outro lado, podem ser originárias do Congresso ou do próprio Senado.

Mesmo no caso das proposições, não há iniciativa parlamentar individual, devendo as matérias ser apresentadas por grupos parlamentares (bancadas), de ou com assinatura de quinze deputados ou vinte e cinco senadores . Apresentadas as proposições, são elas remetidas ao governo que tem o prazo de trinta dias (dez no senado) para expressar eventual inconformidade, especialmente no que se refere a adequação orçamentária. Admitidas as proposições, tem ela seu início no Congresso, salvo exceções que serão colocadas mais adiante.

O poder do Senado espanhol na deliberação dos projetos de lei é pequeno em relação ao Congresso. Há o prazo de dois meses (vinte dias, no caso de urgência) para vetar ou emendar motivadamente as propostas aprovadas pelo Congresso de Deputados (ESPANHA, 1978).

Vetado o projeto pelo Senado, o Congresso pode reafirmá-lo, aprovando-o por maioria absoluta, ou, passado o prazo de dois meses, por maioria simples. Emendado o projeto no Senado, o Congresso decide sobre as emendas por maioria simples (ESPANHA, 1978).

4.3 Sessões conjuntas

Há previsão expressa de sessões conjuntas na Constituição. A presidência de tais sessões cabe ao Presidente do Congresso de Deputados. As normas para tais sessões seriam dadas pelo *Reglamento de las Cortes Generales* (Regulamento das Cortes Gerais)⁷ (ESPANHA, 1978). No entanto, embora constitucionalmente previsto, esse regulamento não foi aprovado até hoje (ALBA NAVARRO, 2003).

Embora nunca aprovado, vale ressaltar, em temas de grande intervenção judicial sobre o legislativo, que a lei orgânica do Tribunal Constitucional espanhol reconhece essa norma como suscetível de declaração de inconstitucionalidade (DIAZ DE TERÁN, 2003).

⁷ Art. 72, 2 Las Cámaras eligen sus respectivos Presidentes y los demás miembros de sus Mesas. Las sesiones conjuntas serán presididas por el Presidente del Congreso y se regirán por un Reglamento de las Cortes Generales aprobado por mayoría absoluta de cada Cámara.

Os Regulamentos do Congresso dos Deputados e do Senado preveem ainda a sua própria aplicação subsidiária aos casos referentes a sessões conjuntas e órgãos mistos não previstos no Regulamento das Cortes Gerais (Disposiciones Finales, Tercera e Disposiciones Adicionales, Segunda).

4.4 Competências Deliberativas

A Constituição espanhola parece prever casos em que as Câmaras se reúnem em sessões conjuntas para deliberação. O procedimento seria semelhante ao brasileiro, devendo as matérias serem aprovadas em ambas as Câmaras. Note-se:

Artigo 74 [...]

2. As decisões das Cortes Gerais previstas nos artigos 94.1; 145, 2 e 158, 2, se adotarão por maioria de cada uma das Câmaras. No primeiro caso, o procedimento se iniciará pelo Congresso, e nos outros dois, pelo Senado. Em ambos os casos, se não houver acordo entre o Senado e o Congresso, tentar-se-á obtê-lo por meio de uma Comissão Mista composta de igual número de Deputados e Senadores. A comissão apresentará um texto que será votado por ambas as Câmaras. Se não for aprovado na forma estabelecida, o Congresso decidirá por maioria absoluta. (ESPANHA, 1978, tradução nossa)⁸

A primeira competência deliberativa ordinária das Cortes espanholas seria a da aprovação prévia para consentimento com algumas espécies de tratados internacionais. Diz o artigo 94 da Constituição Espanhola:

Artigo 94

1. A prestação do consentimento do Estado para obrigar-se por meio de tratados ou convenções requererá a prévia autorização das Cortes Gerais nos seguintes casos:

- a. Tratados de caráter político;
- b. Tratados ou convenções de caráter militar;
- c. Tratados ou convenções que afetem a integridade territorial do Estado ou os direitos e deveres fundamentais estabelecidos no Título I;
- d. Tratados ou convenções que impliquem obrigações financeiras para a Fazenda Pública. (ESPANHA, 1978, tradução nossa)

⁸ Las decisiones de las Cortes Generales previstas en los artículos 94, 1; 145, 2, y 158, 2, se adoptarán por mayoría de cada una de las Cámaras. En el primer caso, el procedimiento se iniciará por el Congreso, y en los otros dos, por el Senado. En ambos casos, si no hubiera acuerdo entre Senado y Congreso, se intentará obtener por una Comisión Mixta compuesta de igual número de Diputados y Senadores. La Comisión presentará un texto que será votado por ambas Cámaras. Si no se aprueba en la forma establecida, decidirá el Congreso por mayoría absoluta.

Também é da competência das Cortes a decisão sobre convênios entre as Comunidades Autônomas para gestão e prestação de serviços públicos, bem como a divisão entre essas entidades, de recursos de fundo de compensação destinado a corrigir desequilíbrios interterritoriais. No exercício dessas últimas duas competências, a deliberação começa pelo Senado, tendo em vista seu papel de integração territorial.

Essa leitura, no entanto, revela-se enganadora. Note-se que nenhuma dessas competências está ligada ao Título mencionado na primeira parte do artigo, que trata sobre a Coroa. O texto do art. 74.2 deve ser lido não como complemento, mas como ressalva do art. 74.1 e, portanto, afastando explicitamente a interpretação de que nesses casos haveria sessão conjunta, ao prever que a deliberação passe de uma Casa para a outra.

De fato, assim se pronuncia Diaz de Terán (2003), letrada das Cortes Gerais, em sinopse oficial sobre o assunto. Nesses casos, as câmaras atuam “de forma independente, atendo-se aos seus respectivos regulamentos”.

E pode-se verificar que não se trata de mera opinião, mas de interpretação autêntica da Constituição feita pelos regulamentos e práticas das Casas. Como se observa do seguinte artigo do Regulamento do Senado:

Artigo 138

1. Os projetos de acordo de cooperação entre Comunidades Autônomas serão apresentados ao Senado e terão tramitação conforme o procedimento legislativo ordinário, com exceção do que se dispõe nos seguintes apartados. [...]
3. Aprovado o parecer pelo Pleno do Senado, o Presidente fará o traslado do mesmo ao Congresso dos Deputados.
4. Se a decisão das Câmaras não for coincidente, deverá reunir-se a Comissão Mista prevista no art. 74.2 da Constituição. [...]
3. O texto elaborado pela Comissão Mista será submetido diretamente a deliberação e votação do Senado. O resultado será comunicado ao Congresso dos Deputados.⁹ (ESPANHA, 1994, grifo e tradução nossa)

⁹. Artículo 138 Los proyectos de acuerdos de cooperación entre Comunidades Autónomas se presentarán **ante el Senado** y serán tramitados siguiendo el procedimiento legislativo ordinario, con excepción de lo que se dispone en los siguientes apartados. 2. La Comisión General de las Comunidades Autónomas elevará al Pleno dictamen en el que se proponga de forma razonada la concesión de la autorización para la conclusión del acuerdo de cooperación, la denegación de la misma o el otorgamiento de la autorización con los condicionamientos que se estimen pertinentes. 3. Aprobado el dictamen por el Pleno del Senado, el Presidente dará traslado del mismo al Congreso de los Diputados. 4. Si la decisión de ambas Cámaras no fuese coincidente, deberá reunirse la Comisión Mixta prevista en el artículo 74.2 de la Constitución. Corresponde al Pleno del Senado designar a los Senadores que en proporción a la importancia numérica de los Grupos parlamentarios hayan de formar parte de dicha Comisión. 5. El texto elaborado por la Comisión Mixta será sometido directamente a la deliberación y votación del Senado. De su resultado se dará cuenta al Congreso de los Diputados.

Observe-se ainda que mesmo nesse caso, em que o Senado detém prerrogativa de ser a Casa iniciadora, não se afasta o previsto no art. 74.2, in fine, da Constituição espanhola, ou seja, que em caso de desacordo sobre o parecer da Comissão Mista, a Câmara Baixa decide por maioria absoluta. Ou seja, grande é o poder desse Congresso em relação a Câmara Alta, como de fato é de se esperar em modelos parlamentaristas, em que o governo é formado a partir dali.

4.5 Competências Protocolares

O artigo 74.1 da Constituição espanhola exclui expressamente as competências legislativas do âmbito das Cortes Gerais. Por sua vez, a segunda parte do artigo (74.2) confere a esse órgão conjunto toda uma série de papéis de articulação com a coroa. Chamamos essas funções de cerimoniais ou de legitimação. Dessas competências derivou-se inclusive a prática, não expressamente prevista, de abertura dos trabalhos, com a presença do Rei, com as câmaras em sessão conjunta (ESPANHA, 1978).

A previsão estrita de sessão conjunta de ambas as Câmaras está restrita ao recebimento do juramento e proclamação do Rei; ao recebimento do juramento do príncipe herdeiro; à definição de sucessão da coroa em caso de extinção das linhas sucessórias; a eventual proibição de matrimônio de sucessores do trono; à inabilitação do Rei para exercer sua autoridade; à nomeação de tutores ou regentes; e à autorização ao Rei para que declare guerra ou celebre a paz (ESPANHA, 1978, art. 74.2).

Semelhantemente, registra-se que as Cortes recebem em sessões conjuntas chefes de Estado (DIAZ DE TERÁN, 2003), à semelhança do Congresso brasileiro. Ocorrem outras sessões solenes desse tipo em ligação com a coroa, como foi o caso da sessão de 22 de novembro de 2000, que celebrou o vigésimo quinto aniversário do reinado de João Carlos II (ESPANHA, 2000).

4.6 Registros de Sessões

Atualmente a Espanha encontra-se no início da sua 12ª Legislatura, iniciada a 19 de julho, após a dissolução das Cortes e consequente precoce fim da 11ª Legislatura pelo fracasso em se chegar a um acordo para a formação do governo após as eleições de 2015. Não há registro no site oficial do Congresso dos Deputados de sessões conjuntas nesse período (CONGRESO DE LOS DIPUTADOS, 2016b).

Na 10ª legislatura, nota-se a ocorrência de apenas duas sessões conjuntas, ambas solenes: a primeira, em 2011, para abrir os trabalhos da legislatura e a segunda, em 2014, para receber o juramento e proclamar rei Filipe VI, após renúncia de seu pai. Semelhantemente, na 9ª Legislatura, apenas se acha registro da sessão de abertura, em 2008 (CONGRESO DE LOS DIPUTADOS, 2016b).

4.7 Comissões Mistas

Há várias comissões conjuntas que não têm, em geral, o poder de propor ou apreciar leis, tendo, portanto, poder menor que os das outras comissões permanentes das Casas. Algumas dessas comissões conjuntas exercem funções de controle sob órgãos governamentais independentes, outras realizam estudos e debates aos moldes do que acontece no Brasil com a Comissão Mista de Mudanças Climáticas.

A Constituição reconhece ainda a possibilidade de comissões de investigação conjuntas.

São diversas as Comissões Mistas estabelecidas no Parlamento Espanhol. Registram-se pelo menos as seguintes:

- Comissão Mista de Relações com o Defensor do Povo;
- Comissão Mista para Relações com o Tribunal de Contas;
- Comissão Mista para a União Europeia;
- Comissão Mista de Controle Parlamentar da Empresa RTVE (televisão pública) e suas Sociedades;

Em geral, os regulamentos dessas comissões são dados por meio de acordos entre as Mesas do Congresso e do Senado.

Para se aquilatar o grau de independência das Casas, observe-se que o Regulamento do Senado prevê que, na falta de disposições legais específicas ou de acordo, a própria Câmara Alta fixará o número de membros senadores (ESPANHA, 1994, art. 57). No Brasil, a autonomia que ganharam as disposições congressuais tornaria uma norma como essa impensável. Embora seja difícil imaginar, por conta das normas vigentes, que disposições como essa ficassem em branco, o natural seria a definição por parte do Presidente da Mesa do Congresso Nacional (no caso, o Presidente do Senado Federal).

Observe-se, por exemplo, que as Comissões Mistas de Medidas Provisórias têm sua proporcionalidade fixada pelo Presidente da Mesa do Congresso, bem como a Comissão Mista de Orçamento. Todas as comunicações relativas a substituição de membros e prerrogativas de lideranças nas indicações da Câmara dos Deputados são também recebidas e deferidas pelo Presidente do Senado Federal, na qualidade de Presidente da Mesa do Congresso.

Na Espanha, as Mesas resolvem conjuntamente ainda sobre vários outros assuntos orçamentários e administrativos que afetam as duas Casas, para além dos legislativos propriamente ditos. Assim, observa-se, por exemplo, a existência de um Estatuto de Pessoal das Cortes Gerais. Há ainda norma sobre as publicações oficiais e a própria proposta orçamentária e autorização dos gastos correspondentes é feita de maneira comum. Finalmente, Diaz de Terán (2003) destaca os grupos parlamentares de amizade e as delegações em organismos internacionais.

Nota-se em tudo isso grande diferença com o Brasil. Enquanto aqui inexistente o Congresso Nacional como entidade administrativa, sua realidade legislativa é praticamente indiscutível. Lá, pelo contrário, há grande unidade administrativa das Cortes Gerais (de que é corolário máximo o orçamento conjunto), mas praticamente irrelevante atividade legislativa.

5. ÍNDIA: PARLIAMENT OF INDIA - *RAJYA SABHA E LOK SABHA*

5.1 Composição

A Índia é outro dos parlamentos bicamerais sobre os quais nos debruçamos em uma análise mais detida, de forma a dar maior amplitude a comparação. O país é uma república federativa com um sistema de governo parlamentarista desde a sua independência (CENTRAL INTELLIGENCE AGENCY, 2016).

Curiosamente, a Constituição indiana descreve o Legislativo como sendo formado não só pelo Parlamento (com suas duas Câmaras), mas também pelo Presidente da República, que no sistema de governo parlamentarista adotado é o chefe de Estado (ÍNDIA, 1949). Essa parece ser uma clara reminiscência do domínio britânico e do correspondente conceito de “King-in-Parliament” (Cf. BASU, 2013, p. 218), mas sem aparentemente haver mais efeitos práticos do que aquele em geral visto nos outros sistemas, isto é, a concorrência necessária do Executivo, por meio da sanção, para aperfeiçoamento da vontade legislativa.

A Câmara Alta do Parlamento da Índia é chamada de *Rajya Sabha*, (literalmente Conselho dos Estados) e tem um número de até 250 membros. Atualmente compõem a Casa 245 parlamentares, dos quais 233 são eleitos indiretamente pelos legislativos estaduais e territoriais e 12 são apontados pelo Presidente da República em razão de méritos artísticos, científicos ou sociais.

A Câmara Baixa recebe o nome de *Lok Sabha* (literalmente, Conselho do Povo) (KRIEGER, 2012, p. 568). Os seus membros são eleitos diretamente em um número atual de 543 distritos, por votação majoritária uninominal. A Constituição prevê o número de até 550 representantes eleitos, mais dois da comunidade Anglo-Indiana que podem ser designados pelo Presidente se, a seu juízo, essa comunidade não estiver adequadamente representada.

O *Rajya Sabha* é presidido pelo vice-presidente da República, o qual é eleito indiretamente por um colégio eleitoral misto, composto tanto pelos membros do *Rajya Sabha* quanto do *Lok Sabha*. Conquanto seja indubitavelmente um tipo de eleição parlamentar, ela é presidida pela Comissão de Eleição da Índia (*Election Commission of India*), não se podendo dizer que seja uma sessão conjunta do parlamento indiano.

No processo legislativo (a exemplo do sistema francês e uruguaio, vistos mais adiante), as matérias em geral podem começar sua tramitação tanto pela Câmara Baixa quanto pela Câmara Alta.

5.2 Sessões Conjuntas

Como nos parlamentos bicamerais em geral, é preciso que um projeto seja aprovado pelas duas Casas. No entanto, em situações nas quais as Câmaras não se encontrem de acordo, a Constituição da Índia prevê uma sessão conjunta para resolver a discordância. A sessão é convocada pelo Presidente da República e presidida pelo Presidente do *Lok Sabha* (chamado de “Speaker”) (ÍNDIA, 1949).

As regras para substituição do Presidente são deixadas a cargo de normas regulamentares, em uma previsão constitucional para um regimento comum. Com base nessa cláusula foram formuladas as Regras das Casas do Parlamento para Sessões e Comunicações Conjuntas (*Houses of Parliament Joint Sitting and Communication Rules*).

No caso específico das regras de sucessão, prevê-se a substituição do *Speaker* pelo vice-presidente da mesma Casa Baixa, vindo em seguida na ordem de sucessão o vice-presidente do *Rajya Sabha*, afastando-se, assim, a possibilidade de a sessão ser comandada pelo Vice-Presidente da República (ÍNDIA, [S.d.], II: 5).

Enquanto as leis britânicas evitam as sessões conjuntas, tendo estabelecido forte supremacia da Casa dos Comuns pelo menos desde o Ato Parlamentar de 1911 e 1949 (Parliamentary Act of 1911 and 1949), o próprio Império Britânico editou para o governo da Índia ainda não independente esse modelo para solução de impasses, como se vê no Ato do Governo da Índia de 1935. A redação do dispositivo principal sobre o assunto é quase idêntica à do art.108 da atual Constituição, apenas substituindo o Governador-Geral pelo Presidente da República (ÍNDIA, 1949, art. 35).

A Constituição determina que pode ser convocada sessão conjunta nas seguintes situações: se após um projeto ser aprovado por uma Casa é rejeitado pela outra Casa; se as Casas discordam quanto às emendas ao projeto; ou, finalmente, se mais de seis meses se passam sem que a segunda Casa aprove o projeto remetido pela primeira, exceto se tal atraso se der pela dissolução da Câmara Baixa (ÍNDIA, 1949, art. 108).

Como a sessão conjunta destina-se a resolver um impasse, não são admitidas novas emendas que não aquelas eventualmente aprovadas por uma Casa e rejeitadas pela outra, ou aquelas consideradas relevantes para o ponto em desacordo, a juízo do presidente da sessão (ÍNDIA, 1949, art. 108:4).

O procedimento de votação revela a natureza verdadeiramente unicameral da reunião, uma vez que a decisão se dá por maioria simples dos presentes, o que também dá força à Câmara Baixa. Note-se também que sendo o Presidente e o governo formados a partir dessa Câmara (e contarem com a confiança dela), é natural que essa sessão seja destinada justamente a suplantar uma decisão negativa do Conselho dos Estados.

A convocação de sessão conjunta é competência exclusiva do Presidente da República. As regras para a sessão podem ser dadas por ele, após consulta com o Presidente do *Rajya Sabha* (Vice-Presidente da República) e o *Speaker* do *Lok Sabha* (ÍNDIA, 1949).

As disposições a respeito dos projetos de leis em geral não se aplicam a “money bills”, conceito que segundo a Constituição Indiana abrange ampla gama de leis tributárias, orçamentárias, financeiras (ÍNDIA, 1949, art. 110). Nessas matérias o *Rajya Sabha* apenas faz recomendações e, após receber o projeto do *Lok Sabha*, tem o prazo de apenas quatorze dias para ratificá-lo, findo o qual a matéria é considerada aprovada.

Quanto às emendas constitucionais, elas devem ser aprovadas por dois terços dos membros de cada Casa, sem que haja previsão de sessão conjunta para resolver eventual impasse (ÍNDIA, 1949, art. 368).

5.3 Registros de sessões

Singh (2007, p. 90) registra que apenas três leis foram aprovadas pelo procedimento constitucional de sessão conjunta. A primeira foi o Ato de Proibição do Dote (*Dowry Prohibition Act*), em 6 e 9 de maio de 1961. Nesse caso, o governo possuía maioria nas duas casas e a discordância se deu apenas sobre alguns pontos, como a proibição de pagamentos indiretos. A segunda lei aprovada dessa forma foi o Ato de Revogação da Comissão de Serviços Bancários, em 17 de maio de 1978.

Finalmente, como registro mais recente, foi aprovado no início do ano de 2002 o Ato de Prevenção ao Terrorismo (*Prevention of Terrorism Act – POTA*)¹⁰. Vale notar que em 13 de dezembro de 2001 (três meses após os famigerados ataques de 11 de setembro), o Parlamento Indiano sofreu um ataque terrorista que deixou 9 mortos, além dos 5 terroristas, e 14 feridos. O próprio vice-presidente da República estava presente no prédio e as sessões haviam sido suspensas apenas quarenta minutos antes.

Além disso, há questões históricas com o Paquistão (onde, note-se, foi mais tarde encontrado e morto Osama Bin Laden) que levam o terrorismo a ser uma questão nacional. Não obstante, o projeto sobre terrorismo havia sido derrotado no *Rajya Sabha* por 15 votos e a convocação, feita naturalmente com apoio do governo, visava a superar essa derrota.

Como se pode presumir, a aprovação da lei se deu em um clima algo pesado. A sessão de votação iniciou-se inclusive com um minuto de silêncio em memória dos funcionários mortos no ataque, que tinha então pouco mais de três meses. Registre-se fala de Sonia Gandhi:

Joint Session is an extra-ordinary provision. For an issue such as POTO, a Joint Session can never be a satisfactory solution. It is, even more unacceptable when it is used to pass a draconian law in the backdrop of communal tension. We make every effort to make this Government see reason and find a way out. We suggested a Joint Select Committee so that harsh provisions of this Bill could be discussed amicably and settled rationally. But our proposals were treated in a cursory fashion (ÍNDIA, 2002).

De fato, embora se possa notar em algumas notícias recentes o desejo de o governo indiano convocar sessão conjunta para esse ou aquele assunto não resolvido, o fato é que se trata de um evento histórico, como chamou atenção a congressista no mesmo discurso nessa sessão:

This is a historic occasion. It is only the third time in more than half a century of parliamentary life that both the Houses have been convened together in this manner. Yet I fear that the very dignity that should be associated with such an event is being damaged by the insidious purpose behind our sitting today. The threat of a Joint Session was being held out openly even before the Lok Sabha and the Rajya Sabha

¹⁰ Há notícias de que também o Projeto de Cotas para Mulheres (Women Reservation Bill) teria motivado a convocação de uma sessão conjunta em 2008. Mas não foram encontrados registros que confirmassem essa informação. <http://www.dnaindia.com/india/report-joint-sitting-of-parliament-to-fast-track-crucial-pending-bills-1994226>

had been given a chance to debate the Bill. This as an attempt to intimidate the Houses with arithmetic superiority and to reduce them both to rubber stamps (ÍNDIA, 2002).

Rajeev Dhavan (2002), ativista de direitos humanos e advogado perante a Suprema Corte da Índia chegou a tratar a manobra do governo como “terrorismo constitucional”. Conquanto se deva ver a crítica *cum grano salis*, tendo em vista a sensibilidade ideológica do autor, o fato é que a sessão conjunta é vista como algo absolutamente extraordinário.

6. FRANÇA: CONGRÈS DU PARLEMENT

6.1 Composição

A França, país onde historicamente ganharam forças as assembleias, tem hoje um sistema de governo semipresidencialista (CENTRAL INTELLIGENCE AGENCY, 2016).

A Câmara Baixa do parlamento francês é chamada de Assembleia Nacional (*Assemblée Nationale*) e a Câmara Alta é o Senado (*Sénat*). Quando reunidas conjuntamente as duas câmaras fala-se em Congresso do Parlamento (*Congrès du Parlement*) (FRANÇA, 1958, arts. 18, 89).

É originária do processo legislativo francês a distinção entre projetos de lei e proposições (*project de loi, proposition de loi*). Nele, no entanto, os projetos podem começar sua tramitação tanto pela Assembleia Nacional quanto pelo Senado. Não adotado o mesmo texto pelas duas Casas a matéria deve passar de uma a outra (*navette*). Depois de duas leituras em cada Casa, pode-se convocar uma Comissão Mista para elaborar um texto final. Falhando também esse procedimento de mediação, o governo pode solicitar a Assembleia que decida definitivamente.

Essa relativa predominância da Assembleia Nacional sobre o Senado, comum em sistemas próximos do parlamentarismo, se reflete fortemente em outros traços do Congresso do Parlamento francês.

A Mesa do Congresso do Parlamento é a mesma Mesa da Assembleia Nacional, constituída de Presidente, seis Vice-Presidentes, três questores e doze secretários. O Congresso não tem comissões próprias.

Há nítida predominância da Assembleia Nacional, que cuida do local e fornece o pessoal administrativo para a reunião, bem como responde pelas publicações oficiais. A título de comparação, semelhante domínio é exercido no Congresso Nacional brasileiro pelo Senado Federal, que controla os órgãos centrais responsáveis pelas atividades comuns.

O Congresso tem o seu regulamento de 1963, data da sua primeira reunião, e foi modificado pela última vez em junho de 2009 para contemplar a revisão constitucional de 2008. Há ainda uma instrução geral da Mesa do Congresso que especifica algumas disposições do regulamento (ASSEMBLÉE NATIONALE, 2014).

Tendo sedes próprias, a Assembleia Nacional reúne-se no Palácio Bourbon, e o Senado, no Palácio Luxemburgo. Quando juntos, a reunião se dá no *Aile du Midi* (Sala do Meio-Dia), no Palácio de Versalhes. O castelo é considerado o local de nascimento da Assembleia Nacional, quando os representantes do Terceiro Estado se recusaram a se reunir conjuntamente com os outros membros.

O regulamento do Congresso é inspirado no regulamento da Câmara Baixa. Uma vez que na França existe o controle prévio de constitucionalidade, inclusive do regimento de assembleias parlamentares, o Conselho Constitucional julgou-se competente para apreciar a conformidade dessa norma (ASSEMBLÉE NATIONALE, 2014).

6.2 Competências protocolares

O Congresso do Parlamento reúne-se com função cerimonial para ouvir o Presidente da República (FRANÇA, 1958, art. 18). Exemplo recente disso foi a fala de François Hollande em 16 de novembro de 2015 (*“La France est en guerre”*), após os atentados de Paris e Saint-Denis.

O debate a que pode dar origem a fala do Presidente da República deve se dar necessariamente na sua ausência e deve ter sido solicitada pelo presidente de alguns dos grupos parlamentares (líderes de bancada) até o meio-dia do dia anterior, ou ser decidido pela Mesa do Congresso.

Essa possibilidade de o Presidente falar diante do Congresso foi ela própria fruto da recente revisão constitucional de julho de 2008 (LE MONDE, 2015).

6.3 Competências Deliberativas

As funções deliberativas do Congresso são basicamente duas: a de aprovar reformas constitucionais e a deliberação sobre a entrada de país na União Europeia.

Tanto quando vota a revisão constitucional quanto quando aprecia a adesão de um Estado à União Europeia, o Congresso do Parlamento não tem o poder de emenda, cabendo-lhe apenas votar, à maneira de uma ratificação.

O Congresso é convocado por meio de decreto do Presidente da República, que lhe fixa a ordem do dia. O encerramento da sessão, no entanto, é de competência do Presidente da Assembleia.

No primeiro caso, o artigo 89 da Constituição permite ao Presidente da República submeter o projeto de revisão constitucional, uma vez aprovado pela Assembleia e pelo Senado, ao Parlamento reunido em Congresso. Quando o Congresso se reúne com esse fim está substituindo o povo, por quem a revisão deveria ser referendada. Para aprovação de tal revisão é necessária uma maioria de três quintos. Desde 1958, das vinte e quatro revisões, vinte e uma foram aprovadas dessa forma.

Também no caso da aprovação de adesão de Estado a União Europeia, possibilidade aberta em 2008, substituiu-se o referendo popular. Nesse último caso, o parlamento decide inicialmente, por suas Casas, que a proposta relativa ao tema será submetida ao Congresso. É necessário haver maioria de três quintos de cada Casa para levar a matéria ao Congresso, que também deve aprovar a adesão pelo mesmo quórum.

Note-se que a aprovação da reforma constitucional pelo Congresso francês se aproxima muito de uma chancela protocolar, de maneira a substituir, pela encarnação da assembleia, a deliberação popular final. Não há discussão e não é de esperar razoavelmente que, em situações normais, Assembleia e Senado vão rejeitar, sem mais, uma reforma que eles mesmos acabaram de aprovar. Diríamos quase que essa reunião é semelhante àquela da promulgação das emendas constitucionais pelas Mesas da Câmara e do Senado no Brasil.

7. URUGUAI: ASAMBLEA GENERAL

7.1 Composição

O sistema de governo uruguaio, embora seja à primeira vista presidencialista (CENTRAL INTELLIGENCE AGENCY, 2016), contém alguns elementos que já levaram a sua classificação como parlamentarista (GARICOÏTS, 1996), neoparlamentarista ou semipresidencialista (Cf. GROSS ESPIELL, 2002, p. 88).

O parlamento uruguaio divide-se em Câmara de Representantes e Câmara de Senadores, que juntos formam a Assembleia Geral (*Asamblea General*).

A primeira Casa conta com noventa e nove membros eleitos diretamente pelo sistema proporcional nos diversos Departamentos, com voto no partido (*lema*). Compete à Câmara dos Representantes a acusação diante da Câmara dos Senadores o Presidente, Vice, Ministros e Juízes das Cortes superiores.

A Câmara Alta, por sua vez, é composta por trinta e um membros. Além dos trinta eleitos nacionalmente, também de maneira direta, compõe esta Casa o vice-presidente da República (eleito conjuntamente com o Presidente), que a preside e tem direito a voz e voto sempre que não esteja no exercício da Presidência da República. Além do julgamento das autoridades já referidas, acusadas pela Câmara Baixa, a Constituição não se dedica a relacionar outras competências exclusivas desta Casa.

Assim como tem ocorrido na prática brasileira, a Constituição uruguaia usa o mesmo termo para se referir tanto às duas Câmaras quanto ao órgão resultante da reunião das duas: “(...) *reunidas ambas em Asamblea General* (...)” (URUGUAI, 1967, art. 105). A Assembleia Geral também se atribui, como órgão autônomo, a capacidade de possuir um regulamento próprio (URUGUAI, 1967, *idem*).

O Presidente da Assembleia é também o Vice-Presidente da República (e Presidente do Senado), seguindo-lhe na linha sucessória o Vice-Presidente da Câmara de Senadores e, após, o Presidente e o Vice da Câmara de Representantes. A precedência do Senado fica ainda mais clara quando se vê que a regra determina que, após esses, apenas não havendo nenhum Senador poderá ser designado Presidente *ad hoc* um representante (o que seria juridicamente inviável, visto que a sessão não teria nesse caso quórum para se manter).

É de se notar que a convocação da Assembleia, feita pelo seu Presidente, independe de previsão de acordo ou acerto com o Presidente da Câmara de Representantes.

7.2 Sessões Conjuntas

O sítio da Organização dos Estados Americanos ao tratar do regime jurídico-institucional desse país menciona que o legislativo é composto por três órgãos¹¹.

As sessões conjuntas se dão no Plenário (sala) da Câmara de Representantes.

O quórum de manutenção das sessões é da maioria absoluta de cada uma das Câmaras, devendo a sessão ser suspensa a qualquer momento que falte esse número e encerrada no caso de não se conseguir sua recomposição (Regulamento, art. 32). Não obstante, as deliberações em geral são tomadas por maioria de votos de todos os legisladores.

7.3 Competências

Como já mencionado anteriormente, conquanto seja um país presidencialista, o Uruguai adota em sua constituição elementos do governo parlamentar, entre os quais figura com destaque a censura a ministros de estado. Essa censura é uma das competências da Assembleia Geral.

Apenas para exemplificar, em outubro deste ano o Senador Larrañaga apresentou moção nesse sentido contra Eduardo Bonomi, Ministro do Interior¹². Tivesse sido aprovada no Senado, a moção iria para a Assembleia Geral, que poderia votar o juízo de reprovação por maioria absoluta de membros.

No entanto, não sendo a censura aprovada por mais de 2/3 (dois terços), o Presidente não é obrigado a acatá-la e volta a haver mais uma deliberação da Assembleia. Dessa vez, não mantida a decisão pelo voto de 3/5 (três quintos), o Presidente pode optar por dissolver as Câmaras. Caso se consigam as maiorias indicadas, o Ministro é obrigado a renunciar.

¹¹ http://www.oas.org/juridico/mla/pt/ury/por_ury-int-desc-system.pdf

¹² O mesmo ministro já tinha tido contra si, em 2012, moção na Câmara de Representantes.

Também é da competência da Assembleia Geral a fixação dos subsídios dos parlamentares, que deve ser aprovada por maioria qualificada (dois terços) dos parlamentares. Finalmente, há competência para apreciação de vetos presidenciais, senão veja-se:

Artículo 138.- Cuando un proyecto de ley fuese devuelto por el Poder Ejecutivo con objeciones u observaciones, totales o parciales, se convocará a la Asamblea General y se estará a lo que decidan los tres quintos de los miembros presentes de cada una de las Cámaras, quienes podrán ajustarse a las observaciones o rechazarlas, manteniendo el proyecto sancionado.

Artículo 139.- Transcurridos treinta días de la primera convocatoria sin mediar rechazo expreso de las observaciones del Poder Ejecutivo, las mismas se considerarán aceptadas.

Artículo 140.- Si las Cámaras reunidas desaprobaran el proyecto devuelto por el Poder Ejecutivo, quedará sin efecto por entonces, y no podrá ser presentado de nuevo hasta la siguiente Legislatura.

Artículo 141.- En todo caso de reconsideración de un proyecto devuelto por el Ejecutivo, las votaciones serán nominales por sí o por no, y tanto los nombres y fundamentos de los sufragantes, como las objeciones u observaciones del Poder Ejecutivo, se publicarán inmediatamente por la prensa.

Artículo 142.- Cuando un proyecto hubiese sido desechado al principio por la Cámara a quien la otra se lo remita, quedará sin efecto por entonces, y no podrá ser presentado hasta el siguiente período de la Legislatura.

Há ainda competência relativa à reforma constitucional, deslocada no texto constitucional:

Artículo 331.

La presente Constitución podrá ser reformada, total o parcialmente, conforme a los siguientes procedimientos:

[...]

B) Por proyectos de reforma que reúnan dos quintos del total de componentes de la Asamblea General, presentados al Presidente de la misma, los que serán sometidos al plebiscito en la primera elección que se realice.

Interessante notar que se trata praticamente de uma iniciativa de minoria a reformar a iniciar a reforma do texto constitucional. Vemos exemplo disso em sessão extraordinária de 1º de abril de 2009, em que se aprovou texto que pretendia permitir voto epistolar para uruguaios fora do país.

Nota-se do registro da sessão que não houve debate algum, tendo sido a proposta recebida e logo colocada em votação.

Esse assunto foi levado a plebiscito nas eleições de 2009¹³, mas a reforma não foi aprovada na consulta popular¹⁴.

Los Senadores, los Representantes y el Poder Ejecutivo podrán presentar proyectos de reforma que deberán ser aprobados por mayoría absoluta del total de los componentes de la Asamblea General.

Nessa hipótese forma-se uma Convenção Nacional Constituinte para deliberar sobre os projetos de reforma.

7.4 Registro das sessões

Pode-se notar do registro das sessões que a presidência do Vice-Presidente da República é efetivamente exercida, ao contrário do que ocorre nos Estados Unidos, em que ganhou ares predominantemente formais.

Em regra, a Assembleia Geral do Uruguai parece reunir-se em sessões muito breves, quase sempre com fins honoríficos ou administrativos (entre os quais a leitura dos expedientes). Nota-se nesse ano a sessão de 1º de março deste ano, destinada ao juramento de um magistrado do Tribunal Contencioso Administrativo, a qual, conforme registros taquigráficos, durou apenas 2 minutos.

Curiosamente, cada uma das Casas, bem como a própria Assembleia Geral, parece ter recessos próprios, sendo possível a convocação extraordinária de apenas uma delas.

Destacamos sessão realizada em novembro de 2008 que chamou alguma atenção da mídia, pois tratava-se de votação do veto presidencial a proposta que despenalizava o aborto. Aprovada por maioria apertada, mas com apoio da bancada governista, não havia muita esperança de derrubada do veto, dado o elevado quórum que se exige (3/5). A sessão durou cerca de duas horas e meia

¹³ http://www.elobservador.com.uy/elobservador/09/ed091101/imagenes_paginas/01ac04.pdf

¹⁴ <http://www.larepublica.com.uy/politica/358670-voto-epistolar-se-plebiscitara-la-enmienda-en-la-eleccion-nacional>

Nota-se que se trata de sessão extraordinária e não há outras matérias na pauta, o que faz pensar que o veto é bem menos frequente que no Brasil. Trata-se de veto parcial e observa-se a divisão, pela Mesa, da votação, embora com a objeção de alguns parlamentares.

Em dezembro, nota-se sessão da Assembleia Geral de interrupção do recesso parlamentar. Muito embora a Constituição diga que só se pode interromper o recesso por razões graves e urgentes (*razones graves y urgentes*), em nenhum momento essas razões são mencionadas, a sessão dura apenas cinquenta minutos e nenhuma outra é realizada até março do ano seguinte.

Em maio de 1968, portanto sob regime constitucional anterior, mas que contemplava disposições praticamente idênticas às atuais, foi aprovada pelo Senado a moção de censura ao Ministro da Indústria e Comércio, Jorge Peirano Facio¹⁵. Votada pela Assembleia Geral, a censura obteve apenas 76 votos de 127, quando seriam necessários pelo menos 86 votos para obrigar sua renúncia. A *Asemblea* se reuniria por uma segunda vez (PEIRANO BASSO, 2015).

O Uruguai já vivia momentos de intensa crise política, econômica e social anterior à Presidência (e depois ditadura) de Bordaberry. Se não fosse aprovada com a maioria qualificada de três quintos, receava-se que o Presidente dissolvesse as Câmaras. Uma dissensão no partido Colorado permitiu então que se obtivessem 97 votos e se evitasse o expediente extraordinário (PEIRANO BASSO, 2015).

¹⁵ Apenas para registro, nos anos seguintes Peirano Facio foi preso por fraudes bancárias e solto no mesmo mês que as Câmaras foram dissolvidas por imposição militar.

8. BREVES APONTAMENTOS SOBRE OUTROS MODELOS

8.1 **Áustria: Bundesversammlung**

No modelo bicameral austríaco, a Câmara Baixa é chamada de Conselho Nacional e a Câmara Alta de Conselho Federal. Reunidos em sessão conjunta fala-se de Assembleia Federal (*Bundesversammlung*). Essa reunião é presidida pelos presidentes das duas Câmaras revezadamente.

Essa não é, no entanto, uma assembleia legislativa. Além de funções cerimoniais, como a de receber o juramento do Presidente da Áustria, há funções extraordinárias de controle, ligada à responsabilização do governante. Também é da responsabilidade da Assembleia Federal declarar guerra.

8.2 **Alemanha**

Na Alemanha há uma curiosa previsão para sessões conjuntas. Encontrando-se o país em estado de defesa (*Verteidigungsfall*), os projetos podem ser discutidos e votados pelo *Bundestag* (Câmara Baixa) e *Bundesrat* (Câmara Alta) em sessão conjunta. Trata-se de uma abreviação do processo legislativo normal. Além disso, nesse estado de defesa vários poderes são atribuídos a um comitê conjunto das duas Casas (*Gemeinsame Ausschuss*, literalmente comitê comum), que pode inclusive substituí-las em caso de elas não estarem em condições de manter suas funções.

8.3 **Paraguai: Reunión em Congreso**

No Paraguai, as sessões conjuntas parecem se resumir aos casos cerimoniais mais frequentes (art. 183). Além do Presidente, há previsão também de juramento dos membros da Corte Suprema de Justiça. Nota-se também a singular atribuição de autorizar a entrada de forças armadas estrangeiras e a saída de forças nacionais, como uma das competências excepcionais¹⁶.

¹⁶ Artículo 183.- DE LA REUNIÓN EN CONGRESO

O Presidente das sessões é o da Câmara de Senadores, funcionando o Presidente da Câmara como Vice-Presidente.

8.4 Bolívia: Assembleia Legislativa Plurinacional

O Senado e a Câmara bolivianas formam juntos a Assembleia Legislativa Plurinacional. Trata-se talvez de um dos mais ricos exemplos de sessão conjunta formando um órgão composto. Infelizmente pouco pudemos nos debruçar sobre ele, principalmente por conta da deficiência e pouca transparência dos registros.

É a seguinte a lista de competências constitucionalmente previstas:

Artículo 161. Las Cámaras se reunirán en Asamblea Legislativa Plurinacional para ejercer las siguientes funciones, además de las señaladas en la Constitución:

1. Inaugurar y clausurar sus sesiones.
2. Recibir el juramento de la Presidenta o del Presidente del Estado, y de la Vicepresidenta o del Vicepresidente del Estado.
3. Admitir o negar la renuncia de la Presidenta o del Presidente del Estado, y de la Vicepresidenta o del Vicepresidente del Estado.
4. Considerar las leyes vetadas por el Órgano Ejecutivo.
5. Considerar los proyectos de ley que, aprobados en la Cámara de origen, no fueran aprobados en la Cámara revisora.
6. Aprobar los estados de excepción.
7. Autorizar el enjuiciamiento de la Presidenta o del Presidente, o de la Vicepresidenta o del Vicepresidente del Estado.
8. Designar al Fiscal General del Estado y al Defensor del Pueblo.

A Assembleia Legislativa Plurinacional da Bolívia tem a mesma função de desempate da sua homóloga indiana, que não é em geral prevista pelas Constituições latino-americanas.

Além das funções cerimoniais ligadas à Presidência, a Assembleia tem a curiosa prerrogativa de negar a renúncia do Presidente ou do Vice-Presidente da República. Claro está que essa negativa de renúncia, não se prevendo para outros casos, seu

Sólo ambas Cámaras, reunidas en Congreso, tendrán los siguientes deberes y atribuciones: recibir el juramento o promesa, el asumir el cargo, del Presidente de la República, del Vicepresidente y de los miembros de la Corte Suprema de Justicia; conceder o denegar al Presidente de la República el permiso correspondiente, en los casos previstos por esta Constitución; autorizar la entrada de fuerzas armadas extranjeras al territorio de la República y la salida la exterior de las nacionales, salvo casos de mera cortesía; recibir a Jefes de Estado o de Gobierno de otros países, y los demás deberes y atribuciones que fije esta Constitución.

El Presidente de la Cámara de Senadores y de la Cámara de Diputados presidirán las reuniones del Congreso en carácter de Presidente y Vicepresidente, respectivamente.

funcionamento pode ter sido imaginado na verdade mais como a confirmação de apoio ao Presidente em um momento turbulento.

Acha-se o registro de algumas sessões esse ano destinadas a regulamentar a designação do Controlador-Geral do Estado e do Defensor Geral do Povo. Pelo fato de a Constituição boliviana ser muito recente, há uma aparente necessidade de preencher cargos e instituições e definir alguns procedimentos.

Destaca-se também outro registro em que a Assembleia autorizou juízo de responsabilidade sobre atos do ex-Presidente Gonzalo Sanchez de Lozada. Nesse caso específico votou-se com quórum especial (2/3) de toda a assembleia considerada conjuntamente.

Pelas notícias, nota-se também a necessidade, também muito presente no caso do parlamento brasileiro, de coordenar a realização das sessões com as autoridades de outra casa. Note-se esse extrato de notícia:

“Lo que nosotros estamos haciendo es una Sesión de Asamblea la semana que viene, para ir avanzando en el tema de la Convocatoria, elaborar justamente la metodología y el Reglamento, para hacer este proceso de selección. No tenemos definido aún el día, vamos a coordinar con la presidenta de Diputados (Gabriela Montaña) y el Vicepresidente (Álvaro García Linera), pero calculo que entre miércoles o jueves podría realizarse la Sesión donde podríamos aprobar ese documento”, enfatizó.

Finalmente, destaca-se a previsão de deliberação de vetos presidenciais, tal como no Congresso Nacional brasileiro.

8.5 Chile: Congreso Pleno

No Chile, a reunião plenária das duas Câmaras tem o nome de Congresso Pleno. Essa reunião conjunta é presidida pelo Presidente do Senado e se reúne para ouvir sobre o estado administrativo e político da Nação (a maneira do *State of the Union* ou, no Brasil, ao recebimento da Mensagem Presidencial).

Note-se que até a reforma constitucional de 2005, o Congresso Pleno reunia-se também para aprovação, sem debate, das reformas constitucionais aprovadas por ambas as Câmaras, em um modelo semelhante ao atual francês.

Há um local próprio para as reuniões do Congresso Pleno, o Salão de Honra, que fica entre o Senado, localizado a oeste, e a Câmara, localizada a Leste.

https://www.camara.cl/camara/historia_congreso.aspx

8.6 Romênia

A Constituição romena prevê uma extensa lista de situações em que a Câmara dos Deputados e o Senado devem se reunir conjuntamente.

Como função cerimonial típica, encontramos a de receber a mensagem do Presidente. Além disso, há várias funções extraordinárias, quais sejam, declarar mobilização total ou parcial, declarar guerra, suspender ou encerrar hostilidades armadas. Como funções de controle, temos a de aprovar a estratégia nacional de defesa interna, examinar os relatórios do Supremo Conselho de Defesa Nacional.

De maneira semelhante ao modelo brasileiro, também o orçamento deve ser aprovado em sessão conjunta.

Além disso, é responsabilidade de sessão conjunta apontar os diretores dos serviços de inteligência, bem como controlar esses serviços, e o advogado do povo, além de decidir sobre os seus salários e direitos. (art. 65)

ARTICLE 65

(1) The Chamber of Deputies and the Senate shall meet in separate sittings.

(2) The Chambers may also meet in joint sittings, based on the regulations passed by a majority vote of the Deputies and Senators, in order:

- a) to receive the message of the President of Romania;
- b) to approve the State budget and the State social security budget;
- c) to declare total or partial mobilization;
- d) to declare a state of war;
- e) to suspend or terminate armed hostilities;
- f) to approve the national strategy of homeland defence;
- g) to examine reports of the Supreme Council of National Defence;
- h) to appoint, based on proposals by the President of Romania, the directors of the intelligence services, and to exercise control over the activity of such services;
- i) to appoint the Advocate of the People;
- j) to establish the status of the Deputies and Senators, their emoluments, and other rights;

k) to fulfil any other prerogatives, which - in accordance with the Constitution or the Standing Orders - shall be exercised in a joint sitting.

Antes da modificação constitucional de 2003, impasses entre as duas casas eram resolvidos por uma comissão mista (*comisie de mediere*), cujo parecer devia ser aprovado em sessão conjunta. Atualmente, há matérias que devem se iniciar por determinada casa, que ostenta o poder decisivo (*cameră decizională*), em um processo semelhante ao brasileiro, no qual as emendas da Casa revisora são submetidas a Casa iniciadora, que sobre elas tem a palavra final.

Na Romênia, as sessões conjuntas são presididas alternadamente pelo Presidente da Câmara e do Senado e assistidas por dois Secretários, um de cada Câmara (Regulamento, art. 18).

O veto (que é descrito como um pedido de reconsideração presidencial) também é deliberado em sessão conjunta.

Article 43 - Before promulgating the law, the President of Romania is entitled to request to both Chambers, based on a well grounded message, a new consideration of the law or of some articles of the law adopted in the joint meeting of the two Chambers. In this case, the two Chamber of the Parliament in joint meeting deliver their opinions on the objections contained in the message of the President of Romania, after the law or articles in question were re-examined, according to the legislative procedure; these are adopted by vote of at least two-thirds of the Deputies and Senators in the case of the constitutional laws, by vote of the majority of the Deputies and Senators in the case of the organic laws and by vote of the majority of the attending Deputies and Senators in the case of ordinary laws.
If the objections contained in the message of the President of Romania are adopted, the second version of the law shall be submitted for promulgation.
If the objections contained in the message are rejected, the initial version of the law shall be submitted for promulgation.

A Romênia faz a mesma distinção francesa entre projetos de lei (de autoria do governo) e propostas (de outros autores). Selejan Gutan (2016) registra que o número de iniciativas do governo transformadas em lei supera em muito a dos parlamentares e que o Parlamento tem delegado seu poder de legislar, inclusive pelo referendo de diversas ordens de emergência do governo.

O regimento comum romeno também prevê em seu art. 102 a aplicação subsidiária do regimento das Câmaras¹⁷.

8.7 México: Congreso de la Unión

A Constituição mexicana prevê sessões conjuntas para informação do Presidente sobre o estado da administração, ao modo americano.

Há uma competência eletiva extraordinária razoavelmente incomum, que é a de eleger um mandatário no caso de falta do Presidente, visto que a Constituição do México de 1917 aboliu a figura do vice-presidente. Nesse caso o Congresso da União se converte em Colégio Eleitoral e delibera por maioria absoluta de seus membros.

Finalmente, assim como na Bolívia, a Constituição mexicana também só permite a renúncia do Presidente em caso grave, a juízo do Congresso da União.

8.8 Rússia

A Constituição russa determina que a Duma (Câmara Baixa) e o Conselho da Federação (Câmara Alta) devem funcionar separadamente, permitindo sessões conjuntas para mensagens do Presidente, da Corte Constitucional ou para discursos de chefes de estado estrangeiros (art. 100).

8.9 Itália: *Il Parlamento in seduta comune*

O Parlamento pode reunir-se em sessão conjunta apenas nos casos previstos pela Constituição italiana. As sessões são realizadas no Palácio Montecitorio, sede da Câmara dos Deputados e são presididas pelo Presidente dessa Casa (ITÁLIA, 1947, art. 63).

Além de receber o juramento do Presidente da República, função das mais típicas, o Parlamento em sessão comum, juntamente com representantes da região, elege esse mesmo Presidente, que na Itália parlamentarista é o Chefe de Estado.

¹⁷ <http://www.cdep.ro/pls/dic/site.page?id=877>

Há também função de controle, sendo de sua competência formar a acusação ao Presidente da República. Finalmente, há outras funções eletivas. O Parlamento em sessão comum elege um terço dos membros do Conselho Superior da Magistratura, cinco membros da Corte Constitucional e escolhe 45 cidadãos entre os quais são sorteados os 16 juízes responsáveis por atuar em casos contra o Presidente da República.

Note-se que a Itália passa por uma reforma constitucional, objeto de referendo em dezembro próximo, que tem como uma de suas principais consequências a grande redução de poder do Senado (THE ECONOMIST, 2016).

8.10 Polônia

A Constituição polonesa prevê casos em que a Câmara Baixa (*Sejm*) e o Senado se reunirão em sessão conjunta, formando a Assembleia Nacional. Duas das competências mais importantes dessa Assembleia são a acusação do Presidente da República e declaração da sua incapacidade para exercer o cargo (POLÔNIA, 1997, art 131, art, 145).

A Presidência cabe ao Marechal (*Marszałek*,) da Sejm (que é o substituto imediato do Presidente da República, mas não sucessor), funcionando o Marechal do Senado nas suas faltas. A Constituição prevê ainda a existência de regras procedimentais próprias para reger as sessões. (POLÔNIA, 1997, art. 114).

CONCLUSÃO

Como nota Waldron (2013), a formulação da lei por vários indivíduos comuns reunidos é um elemento essencial do nosso direito. Não obstante, esse singelo fato da realidade política ocidental tem sido ignorado pelas nossas teorias jurídicas, que ainda trabalham com a ideia mítica do “Legislador”.

Neste trabalho, devemos nos lembrar também de outro “singelo fato”: de que nos sistemas bicamerais os indivíduos a quem foi dado o encargo de legisladores compõem grupos distintos, que ora se completam (em uma dimensão de aperfeiçoamento) e ora se opõem (em uma dimensão de controle).

Se o Parlamento institucionaliza o conflito político, trazendo o “inimigo” para dentro da dialética de construção da lei; o bicameralismo vai ainda mais longe e institucionaliza também o conflito social ou nacional, trazendo a multiplicidade de identidades regionais, étnica ou subnacionais. Não é simplesmente o legislativo composto de múltiplos membros, mas composto de múltiplas coletividades.

Não se pode evitar a pergunta sobre o que significam as sessões conjuntas nesse modelo.

O Congresso Nacional brasileiro possui funções constitucionais de alta relevância e tem se comportado hoje, sobretudo após as Resoluções do Congresso Nacional de 2013 e 2015, como importante local de deliberação. Não obstante seja inegável sua formação como uma câmara distinta das outras, também não se deve deixar de apontar a especificidade da sua pauta.

Em primeiro lugar, há as funções cerimoniais e de legitimação, também observadas na maioria dos modelos abordados na presente pesquisa. Nesse primeiro caso claramente está posta a necessidade de demonstrar a unidade do Poder Legislativo como órgão máximo da soberania popular.

Em segundo lugar, o Congresso Nacional brasileiro, tal como em outros modelos, é instância deliberativa extraordinária, no caso dos vetos presidenciais. É o que acontece na Romênia e na Índia, por exemplo. Nesse caso, há uma situação de impasse com o Poder Executivo, em que o Congresso deixa a dialética interna para se concentrar na externa.

Há ainda um número reduzido de funções eletivas, resumidas no Brasil à eleição do Conselho de Comunicação Social e à eleição indireta do Presidente da República nos casos constitucionalmente previstos. Essas funções eletivas estão carentes de regulamentação esmerada.

As sessões conjuntas podem ainda deter uma pauta específica, como no caso das matérias orçamentárias no caso brasileiro. Conquanto uma previsão como essa seja incomum, essa pesquisa foi capaz de achar o caso da Romênia, em que essa mesma competência é exercida em sessão conjunta.

Ademais, pode-se considerar que a aprovação dessas matérias constitui como que uma função mais de controle do que propriamente legislativa. De fato, como já anotado, é comum que em funções de controle as assembleias se oponham como unidade ao Poder Legislativo. Esse é o caso das disposições parlamentaristas do Uruguai e, para dar mais alguns exemplos, da responsabilização presidencial na Áustria e Bolívia.

Finalmente, há os poderes decorrentes da própria autonomia do corpo deliberativo. Ou seja, a regulamentação dos trabalhos da sessão conjunta é feita por meio de normas aprovadas em sessão conjunta. Essa competência revela o que já afirmáramos, isto é, que o Congresso Nacional é também uma assembleia própria, distinta das outras duas, dotada de poderes de auto-organização.

Portanto, como se pode ver, os parlamentos bicamerais, em geral, não emprestam grande número de competências legislativas propriamente ditas para suas reuniões conjuntas e, mesmo quando parecem juridicamente conceder um grande número de atributos, essa realidade não se confirma no dia a dia dos parlamentos.

Os trabalhos da assembleia comum são dotados quase sempre de algum grau de especialidade, para não dizer extraordinariedade ou excepcionalidade. Daí seus procedimentos quase sempre se encaixarem naquilo que no Brasil se vem chamando de “procedimentos legislativos especiais” (Cf. SILVA, JOSÉ AFONSO DA, 2008).

No entanto, há algo mais a se identificar. Uma vocação do Congresso parece ser a da votação conclusiva, isto é, as Casas reúnem-se conjuntamente quando tem que decidir inescapavelmente sobre uma matéria. De fato, no Brasil as matérias sujeitas a apreciação congressual são aquelas que *tem que ser* apreciadas. As matérias orçamentárias devem ser consideradas antes do fim do ano fiscal; os vetos dizem respeito a matérias aprovadas e pendentes de ratificação, com prazo constitucional. Outras matérias que já compuseram a

pauta do Congresso Nacional brasileiro iam no mesmo sentido, como as medidas provisórias e os decretos-leis.

Outra vocação do Congresso é a do controle. Como relatamos, muito antes da função legislativa propriamente dita, tinham as assembleias função de controle sobre os governantes. Pode-se ver essa função rememorada na maioria dos casos em que se reclama sessões conjuntas: responsabilização do governante (Áustria, Polônia); veto (Brasil, Romênia, Bolívia); matérias orçamentárias (Brasil, Romênia); censura ministerial (Uruguai); eleição de magistrados responsáveis por órgãos de controle (Bolívia, Romênia).

Embora, de fato, se possa falar, em alguns casos, da existência de mais uma entidade assemblear (tanto mais quanto mais parece ser forte o Senado, como é o caso dos Senados da América), ela permanece sempre com uma aura meio que extraordinária ou, ao menos, episódica. Não se encontram casos em que se possa dizer que o Congresso, reunido em sessão conjunta, insira-se nas atividades legislativas correntes.

As sessões conjuntas devem ser convocadas sempre que um impasse for absolutamente inviável. Tome-se como exemplo o orçamento. É inegável que se pode ser contra esse ou aquele orçamento. Mas não se pode ser contra o orçamento em geral. É o mesmo caso das funções eletivas: deve-se eleger alguém.

As sessões conjuntas contornam o conservadorismo típico do bicameralismo em favor de um controle mais efetivo sobre o Executivo ou da manifestação da unidade do Poder Legislativo como representante máximo da nação.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALBA NAVARRO, Manuel. *Síntesis artículo 72*. Disponível em: <<http://www.congreso.es/consti/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=72&tipo=2>>.

ALVES, José Carlos Moreira. *Direito Romano*. 5. ed. Rio de Janeiro: Forence, 1983.

APAHIDEANU, Ionut. Unicameralism versus Bicameralism revisited: the Case of Romania. *Romanian Political Science Review*, v. XIV, n. 1, 2014.

ASSEMBLÉE NATIONALE. *Fiche de synthèse n°5 : Le Congrès du Parlement*. Disponível em: <<http://www2.assemblee-nationale.fr/decouvrir-l-assemblee/role-et-pouvoirs-de-l-assemblee-nationale/les-institutions-francaises-generalites/le-congres-du-parlement>>. Acesso em: 10 out. 2016.

BASU, Durga Das. *Introduction to the Constitution of India*. New Delhi: LexisNexis, 2013.

BRASIL. *Constituição Política do Império do Brasil*. . Brasil: [s.n.]. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm>. , 1824

BRASIL. *Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969*. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc_anterior1988/emc01-69.htm>. Acesso em: 15 set. 2016.

CENTRAL INTELLIGENCE AGENCY. *The World Factbook*. Disponível em: <<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/>>. Acesso em: 6 nov. 2016.

CHACON, Vamireh. *História do Legislativo Brasileiro v.4 - Congresso Nacional*. Brasília: Senado Federal, 2008.

CONGRESO DE LOS DIPUTADOS. *Congreso de los Diputados*. Disponível em: <http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Hist_Normas>. Acesso em: 5 nov. 2016a.

CONGRESO DE LOS DIPUTADOS. *Diarios de sesiones / Sesiones Conjuntas*. Disponível em: <<http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Publicaciones/DiaSes/SesCon>>. Acesso em: 1 nov. 2016b.

CRIVELLA, Marcelo. *Discurso no período do expediente da 65ª sessão, deliberativa ordinária, destinado a comemorar 185 anos de instalação do Senado Federal*. . Brasília: Senado Federal. , 2011

DHAVAN, Rajeev. The joint session. *The Hindu*, Chennai, 22 mar. 2002. Disponível em: <<http://www.thehindu.com/2002/03/22/stories/2002032200271000.htm>>.

DIAZ DE TERÁN, Mercedes Araújo. *Síntesis artículo 74*. Disponível em: <<http://www.congreso.es/consti/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=74&tipo=2>>. Acesso em: 5 out. 2016.

ESPAÑA. *Constitución española*. Disponível em: <<http://www.congreso.es/consti/>>.

ESPAÑA. *Diarios de sesiones de las Cortes Generales*. Madrid: Congreso de los Diputados, 2000. Disponível em: <http://www.congreso.es/public_oficiales/L7/CORT/DS/SC/SC_002.PDF>.

ESPAÑA. *Reglamento del Senado*. Disponível em: <<http://www.senado.es/web/conocersenado/normas/reglamentootrasnormassenado/index.html>>. Acesso em: 20 out. 2016.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. *United States Code*. Disponível em: <<http://uscode.house.gov/>>.

FRANÇA. *Constitution de la République française*. Disponível em: <<http://www.assemblee-nationale.fr/connaissance/constitution.asp>>. Acesso em: 1 out. 2016.

GARICOÏTS, Juan Francisco Faig. *Sistema electoral y goberabilidad en Uruguay*. [S.l.: s.n.], 1996.

GONTIJO, Vander. *Orçamento Brasil: evolução histórica no Brasil*. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/cidadao/entenda/cursopo/HistoricoBrasil>>. Acesso em: 20 out. 2016.

GROSS ESPIELL, Héctor. Uruguay: Presidencialismo o Parlamentarismo? *Cuestiones Constitucionales*, v. 7, p. 87–108, 2002.

HOBBS, Thomas. *Leviatã ou Matéria, forma e poder de um Estado eclesiástico e civil*. São Paulo: Nova Cultural, 2000.

ÍNDIA. *Constitution of India*. Nova Délhi: Ministry of Law and Justice, 1949. Disponível em: <<http://lawmin.nic.in/olwing/coi/coi-english/coi-4March2016.pdf>>.

ÍNDIA. *Joint sitting of the Houses of Parliament - Synopsis of debates - Tuesday, March 26, 2002*. Nova Délhi: Lok Sabha Secretariat, 2002. Disponível em: <<http://parliamentofindia.nic.in/lsdeb/ls13/ses9/260302.html>>.

ÍNDIA. *The Houses of Parliament (Joint Sitting and Communication) Rues*. Disponível em: <<http://parliamentofindia.nic.in/ls/rules/ruleappend.html>>. Acesso em: 25 out. 2016.

INTER-PARLIAMENTARY UNION. *Parline database on national parliaments*. Disponível em: <<http://www.ipu.org/parline-e/ParliamentsStructure.asp?REGION=All&LANG=ENG>>. Acesso em: 6 nov. 2016.

ITÁLIA. *Costituzione Italiana*. Roma: Tipografia del Senato, 1947.

JORNAL DO SENADO. Nilo: “Não sou presidente do Congresso do PDS”. *Jornal do Senado*, Brasília, 10 abr. 2006. Disponível em: <<http://www12.senado.leg.br/jornal/edicoes/2006/04/10/nilo-nao-sou-presidente-do-congresso-do-pds>>.

KAUFMANN, Rodrigo de Oliveira. Sessão conjunta do Congresso Nacional é símbolo do

bicameralismo brasileiro. *Consultor Jurídico*, 22 ago. 2015. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2015-ago-22/observatorio-constitucional-sessao-conjunta-congresso-nacional-simbolo-bicameralismo-brasileiro>>.

KRIEGER, Joel. *The Oxford Companion to Comparative Politics*. [S.l.: s.n.], 2012.

LE MONDE. Face au terrorisme de guerre, Hollande prône un “autre régime constitutionnel”. *Le Monde*, Paris, 16 nov. 2015. Disponível em: <http://www.lemonde.fr/attaques-a-paris/article/2015/11/16/hollande-la-france-intensifiera-ses-operations-en-syrie_4811147_4809495.html>.

LOCKE, John. *Segundo Tratado sobre o Governo Civil*. [S.l.]: Clube do Livro Liberal, 2006.

LOSANO, Mario G. *Os grandes sistemas jurídicos*. São Paulo: Martins Fontes, 2007.

LYNCH, Christian Edward Cyril. O discurso político monarquiano e a recepção do conceito de Poder Moderador no Brasil. *Revista de Ciências Sociais*, v. 48, n. 3, p. 611–654, 2005.

MIRANDA, Ricardo Nunes De. Eleição Indireta para Presidente da República. *Temas para discussão*, 2011.

PEIRANO BASSO, Luisa. *Biografía de Jorge Peirano Basso*.

POLÔNIA. *Constitution of the Republic of Poland*. Varsóvia: Dziennik Ustaw, 1997. Disponível em: <<http://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/angielski/kon1.htm>>.

SELEJAN-GUTAN, Bianca. The Romanian Parliament. *The Constitution of Romania: a contextual analysis*. London: Bloomsbury, 2016. .

SENADO DE ESPAÑA. *Senado de España*. Disponível em: <<http://www.senado.es/web/conocersenado/temasclave/composicionsenadoelecciones/index.html>>. Acesso em: 10 nov. 2016.

SGARBOSSA, Luís Fernando; JENSEN, Geziela. *Elementos de Direito Comparado*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2008.

SILVA, José Afonso Da. *Curso de direito constitucional positivo*. 29. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

SILVA, José Afonso Da. *Processo Constitucional de Formação das Leis*. . [S.l.: s.n.], 2008

SILVA, Luiz Augusto Freire Da. *Direito subjetivo ao devido processo legislativo: uma crítica realista*. 2015. Universidade de Brasília, 2015.

SINGH, Ujjwal Kumar. *The State, Democracy and Anti-Terror Laws in India*. [S.l.]: SAGE Publications, 2007. Disponível em: <<http://books.google.com/books?id=CcySAAAAMAAJ&pgis=1>>.

SMITH, William. *A Smaller History of Rome*. New York: Harper & Brothers, 1881.

THE ECONOMIST. Why is Italy’s Constitutional referendum important? *The Economist explains*, set. 2016. Disponível em: <<http://www.economist.com/blogs/economist->

explains/2016/09/economist-explains-18>.

TSEBELIS, George; MONEY, Jeannette. *Bicameralism*. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.

URUGUAI. *Constitución de la República*.

URUGUAI. *Diario de sesiones de la Asamblea General*. Montevideo: Imprenta del Senado, 2015. v. 5. Disponível em: <<https://parlamento.gub.uy/camarasycomisiones/asambleageneral/documentos/diarios-de-sesion/5/5/48>>.

WALDRON, Jeremy. *A dignidade da legislação*. São Paulo: Martins Fontes, 2013.

WALDRON, Jeremy. Bicameralism and the Separation of Powers. *Current Legal Problems*, v. 65, n. 1, p. 31–57, 2012. Disponível em: <<http://clp.oxfordjournals.org/content/65/1/31.full>>.