



ISSN 0034-835X
e-ISSN 2596-0466

Revista de Informação Legislativa



ano 61

241

janeiro a março de 2024



O Senado à frente do Congresso: sessão conjunta e direção dos trabalhos ao longo de 200 anos

The Senate ahead of Congress: joint session
and direction of works over 200 years

Rodrigo Ribeiro Bedritichuk¹

Resumo

Sessões conjuntas constituem um tipo peculiar de interação das Casas de um parlamento. O presente trabalho investiga as sessões conjuntas no Brasil ao longo da história, valendo-se da análise textual das constituições e dos regimentos para compreender as matérias votadas, a direção dos trabalhos e as regras de votação. O objetivo é compreender como se chegou ao quadro atual, com matérias importantes ainda sendo apreciadas em sessão conjunta. A análise mostra que a concentração decisória no regime militar foi crucial para as sessões conjuntas, e que um processo de inércia institucional contribuiu para manter resquícios do período. Além da proeminência do Senado ao longo da história, observa-se que as prerrogativas dos senadores nas sessões conjuntas, como os poderes de agenda e de veto, são instrumentos fundamentais do arranjo bicameral brasileiro, revelando outra faceta do poder do Senado no âmbito do Parlamento.

Palavras-chave: bicameralismo; Senado; sessão conjunta.

Abstract

Joint sessions constitute a peculiar type of interaction between the chambers of a parliament. The present work investigates the joint sessions in Brazil throughout history, making use of textual analysis of the constitutions and Senate rules of order to understand bills considered in joint sessions and voting rules. The objective is to understand how the current framework was reached, with important bills still being considered in a joint session. The analysis shows that the decision-making concentration in the military regime was decisive

¹ Rodrigo Ribeiro Bedritichuk é mestre em Ciência Política pela Universidade de Brasília (UnB), Brasília, DF, Brasil; especialista em Ciência Política pelo Instituto Legislativo Brasileiro (ILB), Brasília, DF, Brasil; bacharel em Economia pela UnB e em Direito pelo UniCEUB, Brasília, DF, Brasil; analista legislativo do Senado Federal, Brasília, DF, Brasil. E-mail: bedritic@senado.leg.br

for the importance of joint sessions, and that a process of institutional inertia contributed to keep this arrangement. We observe the great prominence of the Senate throughout history as well as the prerogatives of senators in joint sessions, such as agenda and veto powers, which reveal another facet of the power of the Senate within the scope of parliament.

Keywords: bicameralism; Senate; joint session.

Recebido em 31/7/23

Aprovado em 4/9/23

Como citar este artigo: ABNT² e APA³

Poderes especiais, ponto constitucional, fusão obrigatória ou facultativa... Mas você não vê que tudo isso é comprido, leva tempo, muito tempo, e que esta vida não chega a netos? Que haja alguma dificuldade grave em 1914, por causa desse ponto, é possível; mas que temos nós com 1914? Há de haver gente em 1914 (Assis, 1886, p. 1).

1 Introdução

Em setembro de 1886, Machado de Assis referia-se a uma controvérsia constitucional antiga entre a Câmara dos Deputados e o Senado acerca da ocasião em que deveria haver uma “fusão das duas Casas”, isto é, uma sessão que reunisse deputados e senadores. A dúvida, que vinha desde a primeira Constituição, a de 1824, é se seria obrigatória ou facultativa a ocorrência de tal sessão após o pedido de uma Casa à outra quanto à “fusão”. À época, o escritor cobria com sua pena de jornalista o Senado do Império antes de ser aclamado por seus romances, mas não escondia o estilo característico, marcado pela ironia.

Diante do impasse interpretativo acerca da reunião conjunta entre o Senado e a Câmara dos Deputados e da proposta de se definir melhor esse ponto, Machado adia a solução da questão para o futuro – para as pessoas de 1914 –, pois a vida é curta para resolver problemas tão compridos... A vida pode não chegar a netos, mas o tempo das instituições pode

² BEDRITCHUK, Rodrigo Ribeiro. O Senado à frente do Congresso: sessão conjunta e direção dos trabalhos ao longo de 200 anos. *Revista de Informação Legislativa: RIL*, Brasília, DF, v. 61, n. 241, p. 45-65, jan./mar. 2024. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/61/241/ril_v61_n241_p45

³ Bedritchuk, R. R. (2024). O Senado à frente do Congresso: sessão conjunta e direção dos trabalhos ao longo de 200 anos. *Revista de Informação Legislativa: RIL*, 61(241), 45-65. https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/61/241/ril_v61_n241_p45

ultrapassar os séculos. Tanto é assim que, algumas Constituições depois, o Parlamento brasileiro chega aos duzentos anos de funcionamento. Decerto há impasses não resolvidos e reformas adiadas porque os problemas são compridos... Há de haver gente algumas décadas à frente.

Contudo, o ponto a ser destacado aqui não é a brevidade da vida, e sim a longa sobrevivência das instituições – com suas ambivalências – e a lentidão das mudanças institucionais. E destacar que as sessões conjuntas no contexto do Parlamento brasileiro sempre deram azo a conflitos políticos – se era verdade na época de Machado de Assis, tanto mais agora, com um quadro multipartidário e polarizado.

O presente artigo trata justamente desses dois temas. A proposta é analisar, em perspectiva histórica, as ocasiões em que o Senado e a Câmara dos Deputados se reúnem em conjunto, as matérias votadas nesse tipo de sessão, as regras envolvidas, o ator que convoca e que preside os trabalhos – e como tudo isso afeta de modo direto o equilíbrio bicameral.

O trabalho está dividido em três seções. Na primeira, faz-se uma breve revisão da literatura sobre o bicameralismo, mostrando os diferentes tipos de arranjos institucionais e o caráter minoritário do modelo de sessão conjunta no mundo, o que ressalta a importância da análise do caso brasileiro. A seguir, o trabalho investiga as hipóteses de sessão conjunta nos textos constitucionais, o regramento nos respectivos regimentos comuns e seu impacto no equilíbrio entre as Casas. A análise possibilita uma visão panorâmica das construções institucionais do bicameralismo brasileiro, especialmente a escolha por um modelo decisório célere e concentrado a partir do regime militar, que resultou na maior frequência das sessões conjuntas. Por fim, analisa-se o período atual com o objetivo de explicar como escolhas passadas afetam as regras vigentes. Assim, a pesquisa insere-se na vertente do institucionalismo histórico (Thelen, 1999).

Antes de tudo, observa-se que o Senado sempre esteve à frente das reuniões conjuntas, exercendo atividades fundamentais, como a convocação de tais sessões e a presidência dos trabalhos. Assim, à medida que aumenta o número de matérias apreciadas conjuntamente, aumenta também o poder do Senado – ou ao menos de alguns de seus membros – relativamente à Câmara dos Deputados.

Afinal, se não estamos mais na época do Senado vitalício, que tanto impressionou Machado, que via nos senadores “um pouco de homens, outro pouco de instituição”, nem por isso a Câmara Alta tem menos prestígio do que no Império. O Senado ainda tem estado à frente do Congresso Nacional há duzentos anos, fato que interfere de maneira inequívoca no arranjo bicameral.

2 Bicameralismo e as sessões conjuntas

Parlamentos podem exercer suas funções de legislar e fiscalizar por intermédio de uma única assembleia de representantes, os chamados *unicamerais*, ou por duas Câmaras, os

bicamerais. Quanto a estes, talvez haja tantos tipos de arranjos quanto o número de países que o adotam.

Outro ponto a se destacar: o bicameralismo não surgiu como modelo abstrato de engenharia política, senão como contingência histórica. Com efeito, foi da evolução histórica da monarquia britânica, com a conseqüente divisão da aristocracia nas reuniões pontuais convocadas pelo rei, que surgiu um parlamento dividido em dois. Somente mais tarde, com a constatação prática de que o sistema inglês trazia as virtudes de um governo misto e propiciava instituições estáveis, o bicameralismo foi pensado de forma abstrata por autores como Montesquieu e os Federalistas.

Ressaltar o elemento histórico da constituição do bicameralismo demonstra que o arranjo escolhido na relação entre as duas Câmaras dependerá sempre de circunstâncias políticas e de um equilíbrio de poder entre seus representantes. Por exemplo: até o século XIX, a Câmara Alta do parlamento britânico, constituída em sua maioria por nobres, detinha a primazia política, seja porque controlava a eleição dos representantes da Câmara Baixa, seja porque formava a maioria do gabinete de governo. Esse quadro muda radicalmente no século seguinte, com o pendor democrático do período favorecendo os poderes dos comuns, os deputados da Câmara Baixa (Russell, 2013). Assim, embora se mantenha bicameral, o equilíbrio de poderes do parlamento britânico foi alterado de forma drástica de um século para outro.

Tem sido bastante útil a tipologia proposta por Lijphart (2003) para classificar parlamentos bicamerais. O autor propõe duas dimensões de análise para comparar as duas Câmaras e assim caracterizar o arranjo bicameral: os *poderes constitucionais* de cada uma delas e a *forma de seleção* de seus representantes. Quanto maior o poder constitucional das Câmaras Altas, maior a simetria de poder entre elas, denotando um bicameralismo forte, ao igualar em instrumentos os representantes de ambas as Casas. Em geral, as Câmaras Altas são subordinadas ou secundárias em relação às Câmaras Baixas, ou seja, são mais frequentes os arranjos assimétricos. Em relação à segunda dimensão, quanto mais semelhantes forem as regras de seleção dos representantes, mais os parlamentos bicamerais serão congruentes, uma vez que a Câmara Alta tenderá a replicar a correlação de forças político-partidárias da Câmara Baixa. Inversamente, se houver incongruência nas regras de seleção, privilegiando a sobrerrepresentação de alguns grupos (etnias, grupos religiosos, localidades), maior será a diferença na composição das Câmaras, o que potencializa os conflitos entre elas.

Com base na combinação dessas duas dimensões, Lijphart (2003) classifica os arranjos bicamerais em fortes, meio-fortes e fracos. O modelo mais forte seria o simétrico e incongruente, uma vez que as Câmaras teriam composição distinta de seus representantes, cada qual defendendo interesses distintos, mas com poderes constitucionais semelhantes. Por serem simétricas, cada uma delas teria poder de veto em relação à outra.

O modelo adotado pelo Brasil é simétrico e incongruente; portanto, trata-se de um bicameralismo forte. Aliás, um dos modelos bicamerais mais fortes do mundo (Neiva,

2008), o que convida o especialista a considerar tanto a Câmara dos Deputados quanto o Senado Federal, bem como a interação de ambos, para compreender melhor o sistema político do País.

Uma questão-chave para entender o processo de interação das Casas é a forma de resolução de conflitos bicamerais (Tsebelis; Money, 1997). Em regra, a legislação iniciada numa Casa deve ser revista pela outra. Se houver discordância da Câmara revisora, como proceder? Prevalece a vontade da Casa iniciadora? Sucodem-se rodadas indefinidas de tramitação entre as Casas? Reuniões conjuntas? Cada uma dessas alternativas, citadas como exemplos, é usada concretamente por algum país. No caso do Brasil, em alguma medida todas elas são adotadas⁴.

Nos EUA, em caso de divergência entre as Casas, é frequente a instalação de comissões mistas de deputados e senadores, as *conference committees*, responsáveis por propor um texto de consenso que, em seguida, é enviado separadamente à Câmara dos Deputados e ao Senado para votação. O formato menor das comissões favorece um trabalho mais aprofundado na redação de um texto consensual, além de evitar o assédio público ou mesmo a polarização partidária, mais comum nas votações em plenário. No entanto, tal modelo tem como desvantagem a possibilidade de criar impasses insolúveis, uma vez que o texto de consenso pode nunca vir a existir ou a ser aprovado. Também pode criar distorções de poder ao favorecer os atores que participam das comissões (Bulmer, 2017).

Outra possibilidade de resolução de conflitos bicamerais é a instauração de reuniões conjuntas, em que as Câmaras debatem o projeto objeto do dissenso no mesmo momento, buscando chegar a uma resolução. Contudo, uma vez que as Câmaras Altas são quase sempre menores em termos numéricos que as Câmaras Baixas (Lijphart, 2003), surge uma questão preliminar: os votos de deputados e senadores serão computados indistintamente? Em caso positivo, a vontade da Câmara Alta, ainda que majoritária, obviamente seria suplantada pela da Câmara Baixa. Em caso negativo, instala-se um poder de veto que pode ser exercido por uma minoria do parlamento, considerado o número total de seus representantes.

Outras questões podem ser acrescentadas: quem preside as sessões conjuntas? Sob quais regras? Onde? Como se dá a convocação para esse tipo de sessão? Todas essas regras impactam diretamente a forma de solução de conflitos bicamerais, alteram o equilíbrio de forças entre as Casas e levar a um arranjo bicameral mais forte ou mais fraco.

O modelo de sessão conjunta é quase uma exceção entre os modelos bicamerais. Tsebelis e Money (1997) mostram que apenas sete países adotam sessões conjuntas: Brasil, Bolívia, Congo, Jordânia, Nigéria, Romênia e Venezuela (lembrando que a Venezuela aboliu a Câmara Alta em 1999). O dado chama a atenção. Por que o Brasil figura nessa minoria, adotando um modelo bicameral com previsão de sessão conjunta?

⁴ Prevalência da Casa iniciadora nos casos de lei ordinária e complementar, rodadas indefinidas de tramitação no caso de emendas à Constituição e sessões conjuntas no caso de vetos e matérias orçamentárias.

No caso brasileiro, a sessão conjunta não é adotada na solução de todos os conflitos bicamerais. De acordo com a terminologia de Tsebelis e Money (1997), o Brasil tem por padrão o sistema de *navette* ou *shuttle*, com uma regra de parada após uma rodada de tramitação. Em outras palavras, o projeto vai de uma Casa a outra, mas após uma rodada há a prevalência da Casa iniciadora. Esse é o padrão no País. Contudo, há duas hipóteses importantes em que é utilizada a sessão conjunta: na apreciação de vetos e nas matérias orçamentárias. Nesses casos específicos não se trata a rigor de conflito estabelecido entre as Casas, pois nenhuma delas manifestou sua vontade inicialmente, e sim de um processo inicial e originário de integração da vontade das duas Câmaras do Parlamento brasileiro. A Câmara dos Deputados e o Senado manifestam-se num mesmo momento sobre a matéria em questão, num modelo concentrado de discussão e votação, o que economiza tempo em comparação com as rodadas da tramitação bicameral, pois não há o processo de revisão.

Todavia, o modelo de sessão conjunta, minoritário entre os países bicamerais, levanta um questionamento: seria o modelo mais adequado ou haveria alternativas para a racionalização do processo legislativo?

No Brasil, é nítido que o modelo de sessão conjunta foi construído historicamente de acordo com as conjunturas políticas de cada época, daí a importância de se ter um panorama dessa evolução, com base nos textos constitucionais e regimentais.

3 Evolução do sistema de sessões conjuntas

Desde o início do Parlamento brasileiro houve reuniões conjuntas entre deputados e senadores, e elas cresceram em importância com o avanço do tempo. Alguns elementos são centrais para caracterizar esse processo evolutivo: quais as hipóteses constitucionais ou regimentais de sessão conjunta? Há matérias legislativas votadas nessas sessões? Em caso afirmativo, como se dá o processo de votação dos representantes das duas Casas? Qual a autoridade responsável por convocar e presidir os trabalhos das sessões conjuntas? Em que local ocorrem essas reuniões?

A esses questionamentos se responderá com base em cada período constitucional. É evidente que as regras afetam diretamente o equilíbrio entre a Câmara dos Deputados e o Senado e, por consequência, o arranjo bicameral e o sistema político do País.

3.1 Conflitos bicamerais no Parlamento imperial

A primeira Constituição brasileira, outorgada em 1824, estabelecia um Poder Legislativo a ser exercido pela Assembleia Geral, órgão representativo dividido em duas Câmaras: a de Deputados e a de Senadores ou Senado (Brasil, [1891], art. 14).

Segundo Chacon (1997), a inspiração para o bicameralismo na Carta do Império veio da Constituição francesa de 1814. O objetivo era ter uma segunda Câmara moderadora dos

impulsos da primeira, um anteparo de estabilidade, órgão de equilíbrio dos poderes estatais. O desenho institucional do Senado monárquico foi projetado para tal fim: os senadores eram vitalícios e designados pelo imperador, escolhidos de uma lista tríplice formada após eleições em dois graus, em que o voto era censitário. O Senado era uma Casa menor, composta pela metade do número dos deputados.

Conforme Bueno (1857), um Senado vitalício produziria legisladores experientes e maduros, que poderiam exercer suas funções independentemente da vontade imediatista do povo e também da Coroa. Firmado sobre tal arranjo institucional, o bicameralismo produziria uma legislação melhor, pois a Câmara teria os olhos voltados para localidades específicas e para o progresso, ao passo que o Senado consideraria o interesse geral e a estabilidade (Bueno, 1857, p. 49).

A legislação poderia ser iniciada por qualquer uma das Câmaras e deveria ser revista pela outra para tornar-se lei, embora algumas regras específicas dessem à Câmara de Deputados a função de Casa iniciadora, como nos projetos propostos pelos ministros de Estado (Brasil, [1891], art. 37, II).

A Constituição previa três situações em que a Assembleia Geral se reuniria como um só corpo, quando deputados e senadores tomariam “lugar indistintamente” (art. 22): i) para as solenidades de abertura e encerramento da sessão legislativa; ii) para deliberar sobre assuntos da continuidade monárquica; e iii) para resolver conflitos legislativos bicamerais. Nesses três casos, haveria uma “reunião das duas câmaras”, quase sempre no “paço do Senado”, e os trabalhos seriam presididos pelo presidente do Senado (Brasil, [1891], art. 22).

Com relação à primeira previsão, a Câmara dos Deputados e o Senado reunir-se-iam para as solenidades de abertura e encerramento do ano legislativo, sessões que contavam com a presença do Imperador – as famosas sessões imperiais. Em relação à segunda hipótese, a Assembleia Geral reunia-se como “representação de um poder nacional, completo e independente” (Bueno, 1857, p. 59) para assuntos ligados à continuidade monárquica, como tomar o juramento do imperador, eleger o regente, reconhecer o príncipe imperial, resolver dúvidas sobre a sucessão da Coroa.

Por fim, a última e mais polêmica hipótese de reunião das duas Câmaras era para resolver conflitos legislativos bicamerais, nos termos do art. 61 da Carta Imperial (Brasil, [1891]). Após ser aprovado numa Câmara, o projeto de lei deveria ser revisto pela outra. Se houvesse emendas e essas fossem aprovadas pela Casa iniciadora, o projeto iria para a sanção do imperador. Contudo, se a Casa iniciadora rejeitasse as emendas da Casa revisora e insistisse no projeto, poderia “requerer a reunião das duas câmaras”.

Em suma, não havia primazia da Casa iniciadora. Se as emendas ou adições não fossem adotadas pela Casa iniciadora, o conflito deveria ser resolvido numa reunião das duas Câmaras, que teria lugar no paço do Senado. Dois pontos suscitaram dúvidas por anos entre os parlamentares do Império: a outra Casa era obrigada a aceitar o requerimento para a reunião das duas Câmaras? Como se daria a votação nessa reunião?

Na primeira legislatura, os anais dos trabalhos legislativos do Império já registram acaloradas discussões no Senado quanto ao dever da Casa de aceder ao pedido de fusão das Câmaras e à forma de computação dos votos de senadores e deputados – seriam ou não esses votos tomados indistintamente? No linguajar da época, a votação seria “promíscua”? Em caso positivo, tornava-se evidente a desvantagem numérica dos senadores. Por fim, o primeiro caso de fusão das duas Casas deu-se em 17/11/1830, com votação “promíscua”, embora a contagem do quórum de abertura tenha sido feita separadamente entre as Casas⁵.

A aprovação do primeiro Regimento Comum, em 1835, pôs fim à controvérsia quanto ao voto, uma vez que seu art. 36 estabelecia que a votação fosse “promíscua”. Além disso, reforçava a regra de que a reunião das duas Casas fosse presidida pelo presidente do Senado e que para a ordem dos trabalhos fosse seguido o Regimento do Senado (Brasil, 1883, p. 33, art. 35). Ademais, o Regimento Comum detalhou o cerimonial das sessões imperiais e estabeleceu comissões mistas com igual número de membros das Casas. Previu também a participação dos secretários da Câmara na assistência das sessões, juntamente com os secretários do Senado.

No entanto, a segunda questão polêmica não foi pacificada. Com efeito, em 1845, com o objetivo de estabelecer a melhor interpretação do art. 61 da Constituição, em ofício enviado ao Senado a Câmara dos Deputados argumentava que o requerimento para uma sessão das duas Câmaras deveria ser obrigatoriamente aceito pelo Senado. O parecer da Comissão de Constituição do Senado, que favorecia a exegese dos deputados, foi rejeitado pelo plenário em 18 de julho daquele ano, por 20 votos contrários e 17 favoráveis.

Afora a reunião das Câmaras para as solenidades de abertura e encerramento e para tratar de questões específicas da monarquia, no período imperial o expediente de reunião das duas Câmaras foi utilizado poucas vezes para resolver conflitos bicamerais. Não havia propriamente uma sessão conjunta, mas uma fusão das Câmaras quando a Assembleia Geral se reunia como um só corpo – era, para todos os efeitos, uma sessão unicameral⁶. Nessas ocasiões, a Presidência cabia ao Senado e a votação não distinguia deputados e senadores.

3.2 Início da República e o vazio das sessões conjuntas

A primeira Constituição republicana, de 1891, pretendia reforçar dois anseios da época – o presidencialismo e a federação –, e seu grande parâmetro normativo foi, sem dúvida, a Constituição norte-americana, de 1787 (Baleeiro, 2001).

O bicameralismo continuou, mas com um novo fundamento: o Senado seria a Casa da federação, uma instância do Poder Legislativo para igualar a força dos entes federados na formação da vontade nacional.

⁵ Aliás, a primeira fala após o presidente anunciar o número de deputados e senadores presentes foi proferida por Ferreira França: “Sr. Presidente, eu não sei se é da Constituição que se contem separados os Deputados e Senadores. Aqui somos todos iguaes” (Annaes do Senado do Imperio do Brazil, 1914, t. 3, p. 485).

⁶ A designação original era *Sessão da Assembléa Geral Legislativa*.

Como no modelo norte-americano, a Constituição de 1891 colocou o vice-presidente da República como presidente do Senado e com voto apenas de desempate. A razão para essa regra encontra-se em Hamilton (1993, p. 433), no Federalista nº 68: “retirar um senador de qualquer Estado de sua cadeira de senador para pô-lo na de presidente do Senado seria, para o Estado de onde veio, trocar um voto constante por um voto contingente”.

Na primeira Constituição republicana, a previsão de sessões conjuntas entre a Câmara dos Deputados e o Senado ficou restrita a três hipóteses: i) inaugurar as sessões legislativas; ii) apurar a eleição do presidente e do vice-presidente da República (art. 47); e iii) tomar o juramento do presidente (Brasil, [1934], art. 44).

No primeiro caso, a pompa da sessão imperial foi substituída por sua correspondente republicana, isto é, a sessão solene de inauguração dos trabalhos, com mensagem do presidente sobre “a situação do País” (art. 48, § 9ª), inspirada no *State of the Union* dos EUA. No segundo caso, como não existia ainda a justiça eleitoral, cabia ao Congresso conferir as atas eleitorais enviadas pelos Estados com o resultado da eleição presidencial e declarar eleito o candidato com a maioria absoluta dos votos. Caso nenhum candidato atingisse a votação necessária, o Congresso procederia à eleição do presidente e do vice, escolhendo entre os dois candidatos com maior votação (Brasil, [1934], art. 47, § 2ª). Nesse caso, o Congresso reunia-se em sessão unicameral, e computavam-se conjuntamente os votos de senadores e deputados.

Não havia, como no modelo constitucional anterior, nenhuma matéria a ser tratada de forma unicameral ou em sessão conjunta das Casas. Os conflitos bicamerais, fruto de divergências no tempo do Império, seriam resolvidos por um intrincado processo de idas e vindas entre as Casas. Ao final, prevaleceria a vontade da Casa iniciadora após duas rodadas de tramitação e mediante quórum qualificado para rejeitar as emendas da Casa revisora (Brasil, [1934], art. 39).

O Regimento Comum foi atualizado em 1892, com algumas inovações. Previu-se uma Mesa do Congresso Nacional, formada pelo vice-presidente do Senado (na prática, o presidente da Casa, uma vez que o vice-presidente da República, que presidia o Senado por direito, raramente tomava parte nos trabalhos da Casa) e mais quatro secretários, dois de cada Casa. Na ausência do vice-presidente do Senado, caberia ao presidente da Câmara dos Deputados a função de presidir os trabalhos (Brasil, 1893, p. 52, art. 6ª).

Para regular as ordens dos trabalhos seria utilizado o Regimento do Senado (art. 21), e os servidores da Secretaria do Senado atuariam também na Secretaria do Congresso (Brasil, 1893, p. 59-60, art. 23), prática seguida ao longo de toda a história republicana. O Regimento Comum não trouxe disposição alguma a respeito das comissões mistas, como na versão de 1835. Por fim, as sessões do Congresso seriam realizadas no plenário do Senado ou no da Câmara, conforme entendimento entre as Casas.

No início da República buscou-se equilibrar os poderes do Senado e da Câmara dos Deputados, prevendo uma Mesa com cargos mesclados entre as Casas para presidir os

trabalhos conjuntos. Todavia, como não havia matérias legislativas a serem tratadas em sessões conjuntas, esse tipo de sessão tinha apenas caráter cerimonial.

A Constituição de 1934 representou uma inflexão para o bicameralismo. Impulsionada pela crise das democracias liberais e pelos ideais revolucionários de 1930, a ideia inicial do anteprojeto – elaborado por uma comissão designada pelo presidente da República – era adotar o unicameralismo. Segundo Poletti (1999), o Senado era visto como reduto de oligarcas locais e entrave à fluidez da legislação.

Ao final, a constituinte preservou a Câmara Alta, mas com estatura diminuída. O Poder Legislativo caberia à Câmara dos Deputados, formada por representantes eleitos pelo povo e pelos conselhos profissionais (os representantes classistas), e “a colaboração do Senado Federal” (Brasil, [1937], art. 22) se restringiria às matérias que envolvessem a federação.

Ainda assim, na reunião das duas Câmaras, o Senado manteve certa proeminência, uma vez que cabia à sua Mesa a tarefa de presidir as sessões conjuntas. Dessa forma, a Constituição de 1934 acabou com a ideia de uma Mesa do Congresso, com cargos mesclados entre deputados e senadores, prática estabelecida no Regimento Comum de 1892. Aliás, pela primeira vez, tal sessão foi chamada de “conjunta” (Brasil, [1937], art. 28). Persistiram as hipóteses de sessão conjunta para inaugurar as sessões legislativas e receber o compromisso do presidente da República. Foi acrescentada pela Constituição de 1934 a sessão conjunta para elaborar o Regimento Comum e para a eleição indireta do presidente em caso de vaga nos últimos dois anos do mandato – em votação “promíscua”, desde que presente a maioria absoluta dos membros de cada uma das Casas.

Novo Regimento Comum foi elaborado em 1936. Dessa vez, estabeleceu-se que todas as sessões conjuntas seriam realizadas no plenário da Câmara dos Deputados (art. 3^a). As comissões mistas voltaram a figurar no diploma, com a previsão de que seriam sempre paritárias, compostas em igual número por deputados e senadores (Brasil, 1936, p. 167, art. 13).

A morte prematura do regime constitucional de 1934, interrompido pelo golpe do Estado Novo, não permitiu um acúmulo de experiência dessa configuração do Legislativo. O Congresso permaneceu fechado de 1937 a 1945, reabrindo apenas com a nova assembleia constituinte.

3.3 Bicameralismo equilibrado na Constituição de 1946

O período iniciado em 1946 marca o retorno do bicameralismo equilibrado e do processo de concentração de votações nas sessões conjuntas. A nova Constituição enumerou as hipóteses habituais de sessão conjunta (art. 41): inauguração da sessão legislativa, posse do presidente e do vice, elaboração do Regimento Comum e eleição indireta do presidente e do vice em caso de vaga na última metade do mandato (Brasil, [1967], art. 79, § 2^o). E acrescentou-se uma nova hipótese de sessão conjunta: a deliberação sobre os vetos.

Desde o período imperial, quando se resolviam as controvérsias bicamerais na tramitação das propostas pela fusão das duas Casas, pela primeira vez definiu-se que determinada

matéria fosse votada em sessão conjunta. Até então, no período republicano, todas as matérias legislativas, inclusive vetos e matérias orçamentárias, eram votadas separadamente em cada Casa. No entanto, a partir de 1946 o veto deveria ser comunicado ao presidente do Senado, a quem caberia a convocação de sessão conjunta para dar conhecimento às duas Casas. O veto seria derrubado mediante dois terços dos votos dos membros de cada uma delas, sem prazo definido para a decisão congressual.

Quanto às controvérsias bicamerais, a Constituição de 1946 acabou com as várias idas e vindas e estabeleceu a preferência para a Casa iniciadora numa só rodada (Brasil, [1967], art. 69, par. único). Assim, caberia à Casa iniciadora aprovar ou não as emendas feitas pela Casa revisora, em “votação final”. Tal arranjo acabou por privilegiar a Câmara dos Deputados, que continuou sendo competente para analisar, como iniciadora, as propostas do Executivo.

A Mesa do Senado continuou com a direção dos trabalhos das sessões conjuntas. Assim como na primeira Constituição republicana, ao vice-presidente da República caberia a presidência do Senado, que somente teria voto de desempate.

O Regimento Comum foi atualizado em 1951 e não apresentou inovação alguma em relação ao anterior, salvo um maior detalhamento das sessões, do funcionamento das comissões mistas e da tramitação das proposições.

3.4 Concentração decisória no regime militar

Com o advento do regime militar em 1964, houve um movimento de concentração do processo decisório do Congresso. As sessões conjuntas foram priorizadas nas votações em detrimento da tramitação bicameral: em todo o período evidencia-se a tendência a levar cada vez mais matérias legislativas para votação em sessão conjunta.

O primeiro passo nessa direção deu-se em abril de 1964, com o Ato Institucional nº 1. Nele estabeleceu-se que as propostas de emenda à Constituição de autoria do presidente da República seriam apreciadas em sessão conjunta, no prazo de 30 dias. Além disso, os projetos de lei do presidente da República poderiam tramitar em regime de urgência e deviam ser apreciados em sessão conjunta, também em 30 dias, sob pena de aprovação tácita em caso de inação do Congresso. À medida que aumentavam o poder e a concentração de recursos no âmbito do Executivo – fenômeno típico das autocracias –, o Poder Legislativo, que não tinha sido dissolvido de todo, tornava-se apenas uma instância homologatória das propostas do regime militar, uma vez que se mantinha sempre uma base parlamentar majoritária de sustentação ao regime (Kinzo, 1988). Daí a tramitação concentrada e célere de grande parte das propostas legislativas.

Algumas emendas constitucionais posteriores aumentaram as hipóteses de reunião em sessão conjunta e de tramitação concentrada de matérias no Congresso Nacional, movimento que culminou na promulgação da Constituição de 1969, que alargou e muito esse rol. De acordo com o novo texto constitucional (Brasil, [1988]), além dos vetos, das PECs, dos projetos do Executivo em regime de urgência, seriam apreciados em sessão conjunta

as matérias orçamentárias e os decretos-leis, inovação autoritária do regime militar, recuperando o instrumento da ditadura do Estado Novo.

Assim, no contexto constitucional de 1946, de um quadro em que apenas os vetos eram apreciados em sessão conjunta passou-se para outro, no qual as matérias mais importantes, de orçamento a decreto-lei, eram todas apreciadas em sessão conjunta das duas Casas do Congresso Nacional.

A Tabela mostra esse fenômeno de concentração decisória. O número de sessões plenárias do Senado em comparação com o número de sessões conjuntas do Congresso em cada legislatura oferece uma ideia dessa concentração. Por mais de uma década, a instância principal das atividades do Parlamento brasileiro, ao menos quanto ao volume, foi o plenário do Congresso Nacional, isto é, foram as sessões conjuntas. Apenas após a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB), o plenário do Senado retomou seu protagonismo nas atividades legislativas.

Tabela – Quantidade de sessões por legislatura

Legislatura	Sessões SF	Sessões CN
41ª (1959-1962)	838	154
42ª (1963-1966)	848	352
43ª (1967-1970)	743	256
44ª (1971-1974)	326	338
45ª (1975-1978)	891	951
46ª (1979-1982)	853	1333
47ª (1983-1986)	1122	1340
48ª (1987-1990)	648	304

Fonte: elaborada pelo autor com base em dados de Relatórios da Presidência do Senado Federal e do Diário do Congresso Nacional.

Outra inovação do período foi quanto à Presidência do Senado. Eliminou-se a regra de que caberia ao vice-presidente da República o papel de presidente do Senado, que vinha de 1946; mas, como nos textos constitucionais anteriores, o art. 29, § 3º, da Constituição de 1969 (Brasil, [1988]) consignou que caberia à Mesa do Senado a direção das sessões conjuntas.

Apesar do papel secundário do Parlamento na fiscalização do Executivo e na atividade legislativa em razão do agigantamento dos poderes do presidente da República, a Câmara Alta ganhou proeminência no período militar – notadamente seu presidente como ator-chave na convocação e na condução dos trabalhos das sessões conjuntas. Orçamento, projetos em regime de urgência, alterações constitucionais, vetos, tudo era concentrado nas sessões conjuntas e dependia do encaminhamento do presidente do Senado. Por todo o período em que vigeu o bipartidarismo, foi o partido governista o único a comandar o Senado e, por conseguinte, o Congresso Nacional, permitindo, já de partida, um trânsito fácil para as propostas governistas.

Por fim, o período militar deixou como principal legado a aprovação de um novo Regimento Comum, veiculado na Resolução nº 1, de 1970, que é o documento ainda vigente.

O Regimento Comum (Brasil, 2019) detalhou a tramitação das diversas matérias que seriam apreciadas em sessão conjunta, bem como o funcionamento do plenário. Concebido num contexto bipartidário, o Regimento estabeleceu prerrogativas aos líderes de cada Casa relativas ao processo decisório (regra que alcançaria no máximo quatro atores), mas, aplicado ao quadro de pulverização partidária pós-1988, acaba por tornar inviáveis os debates, dada a existência de quase uma centena de lideranças no âmbito das duas Casas.

3.5 A Constituição de 1988 e os resquícios da concentração decisória

A CRFB marcou a retomada do protagonismo do Congresso Nacional, mas ainda com ecos audíveis da concentração decisória observada no período militar, pois três matérias legislativas importantes permaneceram com tramitação concentrada em sessão conjunta: vetos, matérias orçamentárias e medidas provisórias (MPs).

Na verdade, no texto constitucional somente os vetos têm previsão de apreciação em sessão conjunta (Brasil, [2023], art. 57, § 3º, IV). As MPs e as matérias orçamentárias foram reguladas regimentalmente.

Apesar de não constar de forma clara na CRFB o procedimento de apreciação das MPs, a própria lógica apontava para uma tramitação conjunta, pois, conforme o texto original do art. 62 da CRFB, o prazo de vigência de tais matérias era de apenas 30 dias, o que conduzia à impossibilidade de uma tramitação bicameral devido à exiguidade do prazo. Com efeito, a Resolução nº 1, de 1989, do Congresso Nacional, dispôs sobre a tramitação das MPs no Parlamento e deixou claro que tais matérias seriam votadas em sessão conjunta, após a emissão de parecer de comissão mista de deputados e senadores (Brasil, 2019).

Com relação ao orçamento, há quem opine que a CRFB pretendeu acabar com a concentração decisória em sessão conjunta do período militar e previu a tramitação bicameral de tais matérias. Esse, por exemplo, é o parecer de Silva (2010, p. 435):

Mas os dispositivos pertinentes ao assunto mostram muito claramente que a Constituição de 1988 quis afastar a sistemática que vigorara anteriormente, de discussão e votação de projetos de lei orçamentárias em sessão conjunta. Já no próprio art. 166 se estabelece que tais leis serão apreciadas pelas duas Casas do Congresso. Também as emendas a ela oferecidas serão apreciadas pelo Plenário das duas Casas. Isso espanca qualquer dúvida.

O próprio texto constitucional dispõe que as matérias orçamentárias serão votadas de acordo com o estabelecido no Regimento Comum, inalterado desde 1970, permanecendo válida a sistemática de tramitação conjunta, oriunda do regime militar. Corrobora essa interpretação a previsão, também na CRFB, de uma comissão mista permanente destinada a examinar previamente as matérias orçamentárias (Brasil, [2023], art. 166, § 1º): a Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO), uma das mais importantes do Parlamento.

Com a CRFB, o presidente do Senado continuou à frente do Congresso Nacional nas sessões conjuntas. Entretanto, uma inovação crucial apareceu no texto constitucional: a previsão da Mesa do Congresso Nacional (Brasil, [2023], art. 57, § 5º), com os demais cargos sendo exercidos, “alternadamente, pelos ocupantes de cargos equivalentes na Câmara dos Deputados e no Senado Federal”. Porém, a figura da Mesa do Congresso Nacional formada por senadores e deputados não é totalmente nova na história política brasileira: o Regimento Comum de 1892 já previa figura semelhante.

A nova composição da Mesa do Congresso conteve o aumento do poder do presidente do Senado e, por consequência, de toda a Câmara Alta, num contexto de forte concentração decisória como o observado no regime militar. Segundo relato de Nelson Jobim (Brasil, 2001), deputado constituinte, a ideia da Mesa do Congresso veio do presidente da Assembleia Nacional Constituinte, o deputado Ulysses Guimarães, preocupado com a ampliação de funções atribuídas ao Congresso Nacional:

Com esse crescimento da competência da sessão conjunta do CONGRESSO NACIONAL, dizia Dr. ULISSES, radicalizando: “Estamos criando um tricameralismo”. [...]

O desejo explícito do PRESIDENTE DA CONSTITUINTE – exposto várias vezes – era fazer com que a CÂMARA DOS DEPUTADOS participasse da direção do Congresso Nacional (Brasil, 2001, p. 413-414).

A estrutura da Mesa do Congresso Nacional foi pensada por deputados para reequilibrar o poder entre a Câmara dos Deputados e o Senado, em vista da proeminência das sessões conjuntas no contexto da época.

Desde 1970, o Regimento Comum permanece o mesmo, apesar de não se adequar ao novo contexto de protagonismo do Congresso na atividade legislativa e – pior – não considerar o quadro de fragmentação partidária pós-1988. Com a promulgação da Constituição, houve uma consolidação da norma interna feita pela Mesa do Congresso, com a revogação tácita de mais de 25 artigos, que regulamentavam a tramitação de matérias que não mais seriam votadas em sessão conjunta, como as PECs ou as que nem sequer existiam mais, como os decretos-leis. A saída para inovações posteriores foi a aprovação de resoluções esparsas, fora do quadro normativo do Regimento Comum, como as normas para regular a tramitação das MPs (Resoluções do Congresso nºs 1/1989 e 1/2002) e as normas orçamentárias (Resoluções do Congresso nºs 1/2001 e 1/2006).

4 O Senado no contexto atual das sessões conjuntas

Após duzentos anos, o quadro atual do bicameralismo no Brasil aponta para uma tímida tendência de desconcentração do processo decisório, equilibrando os poderes entre a Câmara dos Deputados e o Senado. Como já mencionado, a Mesa do Congresso Nacional é

uma instituição prevista pela CRFB justamente para igualar ambas as Câmaras na condução dos trabalhos conjuntos.

Outro movimento nesse sentido ocorreu com a reforma do instituto das MPs, com a Emenda Constitucional (EC) nº 32, de 2001. O modelo original de tramitação das MPs previa votação em sessão conjunta. Contudo, observou-se que bastava à maioria parlamentar que apoiava o governo negar quórum nas sessões conjuntas para que a MP não fosse votada e perdesse eficácia; com isso, o presidente da República poderia reeditar outra MP com o mesmo texto (Figueiredo; Limongi, 1997). Obviamente, tal estratégia contava com o aval do presidente do Senado, a quem cabia convocar e presidir as sessões conjuntas.

Assim, até 2001 as principais batalhas da agenda política do governo deveriam ser travadas nas sessões conjuntas, pois era ali que deveriam ser apreciadas as MPs. O quadro mudou com a EC nº 32/2001, que pôs fim à tramitação conjunta ao prescrever um modelo híbrido: instrução conjunta em comissão mista e apreciação separada em cada uma das Casas, a começar sempre pela Câmara dos Deputados.

Dessa forma, apenas os vetos e as matérias orçamentárias continuam a ser votados conjuntamente. Com relação a estas, dizem alguns, trata-se de modelo único no mundo (Greggianin; Santa Helena; Tavares; Sanches; Ribeiro, 2011), uma vez que na maioria dos países a tramitação dessas matérias ocorre separadamente, com prazos definidos, muitas vezes com certas prerrogativas para a Câmara Baixa (Tsebelis; Money, 1997). No Brasil, ao contrário, tem-se um modelo totalmente concentrado: instrução conjunta na CMO e apreciação em sessões conjuntas. Dessa forma, não há possibilidade de revisão, pois o mesmo texto é aprovado na mesma ocasião pelas duas Casas, embora em votações distintas. Por um lado, se tal modelo privilegia a velocidade de tramitação – evitando o atraso e até a paralisia numa ou noutra Casa –; por outro, prejudica o debate mais qualificado e a chance de revisar um texto aprovado por uma das Casas após o amadurecimento das discussões.

Trata-se, a rigor, de um modelo institucional definido totalmente pela inércia, num caso típico de dependência da trajetória (*path dependence*): as decisões passadas limitam o leque de escolhas disponíveis aos atores, que acabam por ajustar suas preferências e estratégias ao modelo, dificultando as mudanças (Pierson, 2004; North, 1991). Em outras palavras, trata-se de um resquício do regime militar, quando a concentração decisória no âmbito do Congresso Nacional dava a tônica dos trabalhos parlamentares. Mesmo com a CRFB, não se atualizou o Regimento Comum e manteve-se o modelo. Não se deve tomar o modelo concentrado de apreciação do orçamento como um dado fixo; pelo contrário, deve-se questioná-lo como caso singular no mundo, seja para mantê-lo, aperfeiçoando suas virtudes, seja para substituí-lo, pensando em alternativas que poderiam ser aplicadas ao caso brasileiro.

Quanto aos vetos, ainda que apreciados em sessão conjunta desde 1946, alterações regimentais recentes modificaram o procedimento de votação, conferindo maior visibilidade e importância a tais sessões.

Até 2012, o veto precisava ser lido em sessão conjunta para que começasse a transcorrer o prazo constitucional de 30 dias, ao final do qual ele passaria a trancar a pauta, impedindo a votação, por exemplo, do projeto de lei orçamentária. O intento do Constituinte, evidentemente, foi dar ao Congresso Nacional a palavra final do processo legislativo, prevendo mecanismo para forçar a votação de eventual matéria vetada pelo presidente da República em prazo adequado. Contudo, a previsão acabou frustrada diante do costume legislativo, que então se consolidou, de deixar de convocar sessão conjunta para a leitura dos vetos. Sem leitura, o veto não era considerado formalmente recebido e assim não trancava a pauta. Após o acúmulo de uma grande quantidade de matérias vetadas e passado tempo suficiente para que os interesses em torno de cada matéria se tivessem diluído, os vetos eram todos votados em conjunto, num esforço concentrado para limpar a pauta, de forma que a maior parte deles era mantida (Guimarães; Perlin; Maia, 2019).

Tal ação dependia unicamente do alvedrio do presidente do Senado como ator competente para convocar a sessão conjunta, proceder à leitura do veto e definir o momento adequado para que isso ocorresse sem risco para o Executivo, isto é, sem risco de que o Congresso revertesse matérias vetadas cuja derrubada poderia colocar em risco políticas públicas ou, na maioria das vezes, as finanças públicas.

Mudanças no Regimento Comum promovidas em 2013 e em 2015 alteraram um pouco esse cenário, a principal delas prevendo que o prazo para o trancamento de pauta “será contado da protocolização do veto na Presidência do Senado Federal” (art. 104-A). Com isso, eliminou-se a possibilidade de o presidente do Senado manejar, a seu critério, o momento em que o veto seria lido e passaria a trancar a pauta das sessões conjuntas. Além do mais, estabeleceu-se maior previsibilidade das sessões conjuntas para a apreciação de vetos: “a terceira terça-feira de cada mês, impreterivelmente” (Brasil, 2019, p. 31, art. 106, § 1º). Embora quase sempre descumprida pela prática legislativa, essa norma trouxe mudança considerável na relação Executivo-Legislativo, pois inverteu o ônus de mobilização. Se antes cabia aos atores interessados a mobilização para que fosse convocada sessão conjunta para analisar algum veto específico, agora cabe ao governo o esforço de desmobilização – isto é, o esforço para evitar que essa sessão conjunta mensal ocorra e possa eventualmente impor uma derrota ao Executivo, com a derrubada de vetos importantes na agenda do presidente da República.

Assim, é frequente o acúmulo de matérias vetadas para a apreciação numa mesma sessão, quase sempre com projetos orçamentários na pauta. Como os vetos trancam a pauta, deve-se primeiro apreciá-los para só então proceder à análise dos projetos orçamentários, geralmente urgentes. O resultado é que as sessões conjuntas se transformam em maratonas de discussão e votação, exigindo um esforço descomunal de parlamentares e assessores. Interesses específicos em torno de alguma matéria vetada voltam a se mobilizar, promovendo a defesa da derrubada do veto; ao mesmo tempo, cálculos orçamentários complexos são debatidos a despeito de algum projeto da pauta; e tudo isso em meio a um ambiente

polarizado entre governo e oposição, atravessado a todo momento por instrumentos de obstrução regimental – eis aqui o cenário típico de sessão conjunta.

No calor das votações, não é tarefa trivial presidir uma sessão. Com um Regimento Comum datado de 1970, com lacunas regimentais e procedimentais que precisam ser solucionadas na hora, a utilização subsidiária dos regimentos internos do Senado e da Câmara dos Deputados deixa a situação ainda mais confusa. Nesse contexto, é grande a relevância do presidente do Senado, ator responsável por presidir as sessões conjuntas e decidir sobre as questões de ordem.

Outro ponto sensível é o local de realização das sessões conjuntas. A partir do Regimento Comum de 1936, elas passaram a ser realizadas, regra geral, no plenário da Câmara dos Deputados, espaço que comporta a totalidade de senadores e deputados; apenas no período imperial a “fusão das duas câmaras” ocorria obrigatoriamente no “paço do Senado”. Esse ponto deixa de ser apenas um detalhe porque o presidente da Câmara pode interferir, ainda que indiretamente, no andamento das sessões conjuntas, caso as sessões da Câmara avancem no horário reservado àquelas. A ocorrência dessa hipótese na história recente do Parlamento fez com que o presidente do Senado solicitasse às áreas técnicas da Casa estudos e possíveis reformas sobre a realização de sessão conjunta nas dependências da própria Câmara Alta.

5 Considerações finais

“Confusão de línguas, fusão de votos, difusão de pessoas”. Tal era o quadro pintado por Machado de Assis em sua crônica sobre a fusão das duas Casas na época do Império. O tumulto que marca as sessões conjuntas, portanto, vem de longe.

Todavia, por que escolher tal ou qual matéria para ser apreciada em sessão conjunta? Na maior parte das vezes, instituições e regras não nascem com base no esforço de atores racionais. Antes, respondem a contextos específicos e sobrevivem por um processo de inércia institucional, impactando escolhas futuras. A análise da história parlamentar brasileira e do tratamento dado às sessões conjuntas demonstra que o modelo bicameral no Brasil, peculiar no mundo, explica-se em grande parte pelo passado recente da grande concentração decisória no período militar. Corolário dessa constatação é o fato de o Regimento Comum vigente datar de 1970.

Além disso, uma análise mais detida sobre as regras e as matérias das sessões conjuntas contribui para entender de forma mais aprofundada o arranjo bicameral e o equilíbrio entre as Casas. Por ser simétrico e incongruente, o bicameralismo brasileiro é forte na teoria; contudo, há a impressão popularizada de que o Senado seria uma Casa meramente “carimbadora” da Câmara. Com efeito, estudos sobre o Senado, conquanto relativamente escassos, tendem a enfatizar seu papel secundário na revisão de projetos da Câmara dos Deputados (Figueiredo; Limongi, 1996; Rubiatti, 2017; Brito, 2019). Essa análise, entretanto,

tende a menosprezar o papel dos senadores ao iniciar o processo legislativo e deixa de lado também a relevância dos senadores no Congresso Nacional, isto é, nas sessões conjuntas.

Um exemplo da força do Senado, órgão quase seis vezes menor que a Câmara dos Deputados, é o processo de tomada de votos por Casa nas sessões conjuntas, o que lhe confere grande poder de veto (Araújo, 2017). Isso significa que pouco mais de vinte senadores podem opor-se à maioria absoluta da Câmara, determinando o destino de matéria apreciada. Diferentemente, quando os votos são tomados indistintamente – em votação “promíscua” –, o Senado tende a ser engolido pela superioridade numérica dos deputados.

No processo legislativo conjunto, quando as matérias são instruídas e discutidas conjuntamente pelas duas Casas, os senadores detêm a prerrogativa de relatar matérias que, em tramitação bicameral, teriam o início de sua tramitação e a relatoria na Câmara. Esse ponto não é trivial; pelo contrário, confere vantagem estratégica ao reforçar o poder de barganha de quem inicia a discussão (Tsebelis, 2002). No caso das MPs, apesar de não mais serem apreciadas em sessão conjunta, o modelo previsto pela EC nº 32/2001, de instrução conjunta em comissão mista e apreciação bicameral, também favorece o Senado, dado que possibilita aos senadores relatar as matérias no estágio inicial, contribuindo para reequilibrar o bicameralismo (Bedritichuk, 2017, 2023). O mesmo raciocínio pode ser aplicado às matérias orçamentárias, instruídas e apreciadas em conjunto.

O fato de os cargos de direção da Mesa do Congresso – especialmente os de presidente e 2º vice-presidente – serem ocupados por senadores permite afirmar que o presidente do Senado dita a frequência e o ritmo das sessões conjuntas. Apesar da previsão regimental para as sessões ordinárias na votação de vetos, na prática elas são convocadas quando o presidente o determina. Institui-se, assim, um ator-chave no sistema político brasileiro, que pode ora aguardar com paciência a desmobilização de interesses que poderiam impor derrotas ao governo na derrubada de vetos, ora conferir maior regularidade às sessões conjuntas, aumentando o custo governativo.

Enquanto não se discutirem modelos alternativos para a apreciação de matérias orçamentárias, enquanto os vetos forem votados conjuntamente e as MPs forem instruídas em comissão mista, o Senado ainda deterá grande poder estratégico no quadro bicameral brasileiro. Parece que, ao cabo de duzentos anos, o Senado continua à frente do Congresso.

Referências

ANNAES DO SENADO DO IMPERIO DO BRAZIL: segunda sessão da primeira legislatura de 4 de setembro a 30 de novembro de 1830 (sessão extraordinária). Rio de Janeiro: [s. n.], t. 3, 1914. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/anais/anais-do-imperio/-/imperio/2>. Acesso em: 4 set. 2023.

ARAÚJO, Paulo Magalhães. Bicameralismo: história, conceito e funções nos governos contemporâneos. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, Belo Horizonte, n. 114, p. 425-472, jan./jun. 2017. DOI: <https://doi.org/10.9732/P.0034-7191.2017V114P425>. Disponível em: <https://pos.direito.ufmg.br/rbep/index.php/rbep/article/view/439/400>. Acesso em: 4 set. 2023.

ASSIS, Machado de. A + B. *Gazeta de Notícias*, Rio de Janeiro, ano 12, p. 1, 22 set. 1886.

BALLEIRO, Aliomar. 1891. 2. ed. Brasília, DF: Senado Federal: Ministério da Ciência e Tecnologia, 2001. (Constituições Brasileiras, v. 2).

BEDRITCHUK, Rodrigo Ribeiro. Alternativas para a tramitação de medidas provisórias no Congresso. *Consultor Jurídico*, [s. l.], 25 mar. 2023. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2023-mar-25/rodrigo-bedritchuk-alternativas-tramitacao-mps>. Acesso em: 4 set. 2023.

_____. *Da popularidade ao impeachment: medidas provisórias, mudanças institucionais e a crise política no governo Dilma*. Brasília, DF: Senado Federal, 2017. (Coleção de Teses, Dissertações e Monografias de Servidores do Senado Federal). Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/543313>. Acesso em: 4 set. 2023.

BRASIL. Congresso Nacional. *Regimento comum*: Resolução nº 1, de 1970-CN. 2. ed. Brasília, DF: Senado Federal, 2019. Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/567297/Regimento_comum.pdf. Acesso em: 4 set. 2023.

_____. [Constituição (1824)]. *Constituição Política do Império do Brasil (de 25 de março de 1824)*. [Brasília, DF]: Presidência da República, [1891]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm. Acesso em: 4 set. 2023.

_____. [Constituição (1891)]. *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (de 24 de fevereiro de 1891)*. [Brasília, DF]: Presidência da República, [1934]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm. Acesso em: 4 set. 2023.

_____. [Constituição (1934)]. *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (de 16 de julho de 1934)*. [Brasília, DF]: Presidência da República, [1937]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm. Acesso em: 4 set. 2023.

_____. [Constituição (1946)]. *Constituição dos Estados Unidos do Brasil (de 18 de setembro de 1946)*. [Brasília, DF]: Presidência da República, [1967]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm. Acesso em: 4 set. 2023.

_____. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, [2023]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 4 set. 2023.

_____. *Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969*. Edita o novo texto da Constituição Federal de 24 de janeiro de 1967. Brasília, DF: Presidência da República, [1988]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc_anterior1988/emc01-69.htm. Acesso em: 4 set. 2023.

_____. Senado Federal. *Manual do senador*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1893. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/179465>. Acesso em: 4 set. 2023.

_____. Senado Federal. *Regimento interno do Senado Federal*: aprovado na sessão de 19 de junho de 1935. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, set. 1936. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/174424>. Acesso em: 4 set. 2023.

_____. Senado. *Regimento interno do Senado acompanhado do Regimento commum [...]*. Rio de Janeiro: Typografia Nacional, 1883. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/174483>. Acesso em: 4 set. 2023.

_____. Supremo Tribunal Federal (Plenário). *Mandado de Segurança nº 24.041/DF*. Constitucional. Mesa do Congresso Nacional. Substituição do Presidente. Mandado de segurança. Legitimidade ativa de membro da Câmara dos Deputados em face da garantia do devido processo legislativo [...]. Impetrante: Almir Moraes de Sá. Impetrado: Primeiro Vice-Presidente, no exercício da Presidência do Senado Federal. Relator: Min. Nelson Jobim, 29 de agosto de 2001. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=86075>. Acesso em: 4 set. 2023.

BRITO, Luíz Felipe Ferreira Gonçalves. *O Senado Federal e as medidas provisórias: como o regime de tramitação pode enfraquecer o bicameralismo*. 2019. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Ciência Política) – Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2019. Disponível em: <https://bdm.unb.br/handle/10483/27460>. Acesso em: 4 set. 2023.

BUENO, José Antonio Pimenta (Marquês de São Vicente). *Direito publico brasileiro e analyse da Constituição do Imperio*. Rio de Janeiro: Typographia Imp. e Const. de J. Villeneuve e C., 1857. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/185600>. Acesso em: 4 set. 2023.

BULMER, Elliot. *Bicameralism*. 2nd ed. Strömsborg: International IDEA, 2017. Disponível em: <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/bicameralism-primer.pdf>. Acesso em: 4 set. 2023.

CHACON, Vamireh. *História institucional do Senado do Brasil*. Brasília, DF: Senado Federal, 1997.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. *Congresso Nacional: organização, processo legislativo e produção legal*. São Paulo: CEBRAP: Entrelinhas, 1996. (Cadernos de Pesquisa CEBRAP, n. 5).

_____. O Congresso e as medidas provisórias: abdicação ou delegação? *Novos Estudos CEBRAP*, São Paulo, v. 1, n. 47, p. 127-154, mar. 1997. Disponível em: <https://novosestudios.com.br/produto/edicao-47/#gsc.tab=0>. Acesso em: 4 set. 2023.

GREGGIANIN, Eugênio (coord.); SANTA HELENA, Eber Zoehler; TAVARES, José Fernando Cosentino; SANCHES, Osvaldo Maldonado; RIBEIRO, Romiro. A Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados: contexto histórico, atribuições, objetivo e importância. In: 40 anos de Consultoria Legislativa: consultores legislativos e consultores de orçamento. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2011. p. 115-196. (Série Obras Comemorativas. Homenagem, n. 1). Disponível em: <https://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/7465>. Acesso em: 4 set. 2023.

GUIMARÃES, André Rehbein Sathler; PERLIN, Giovana Dal Bianco; MAIA, Lincon Macário. Do presidencialismo de coalizão ao parlamentarismo de ocasião: análise das relações entre Executivo e Legislativo no governo Dilma Rousseff. In: PERLIN, Giovana Dal Bianco; SANTOS, Manoel Leonardo (org.). *Presidencialismo de coalizão em movimento*. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2019. p. 25-59. Disponível em: <https://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/38299>. Acesso em: 4 set. 2023.

HAMILTON, Alexander. Número LXVIII: continuação do exame de escolha do presidente no tocante à forma de designação. In: MADISON, James; HAMILTON, Alexander; JAY, John. *Os artigos federalistas: 1787-1788: edição integral*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1993. p. 430-434.

KINZO, Maria D'Alva G. *Oposição e autoritarismo: gênese e trajetória do MDB: 1966-1979*. Tradução de Heloisa Perrone Attu. São Paulo: Vertice: Revista dos Tribunais, 1988. (História Eleitoral do Brasil).

LIJPHART, Arend. *Modelos de democracia: desempenho e padrões de governo em 36 países*. Tradução de Roberto Franco. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

NEIVA, Pedro Robson Pereira. Os poderes dos senados de países presidencialistas e o caso do Brasil. In: LEMOS, Leany Barreiro (org.). *O Senado Federal brasileiro no pós-constituinte*. Brasília, DF: Senado Federal: Unilegis, 2008. p. 23-61. (Edições Unilegis de Ciência Política, v. 4). Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/180410>. Acesso em: 4 set. 2023.

NORTH, Douglass C. Institutions. *Journal of Economic Perspectives*, [s. l.], v. 5, n. 1, p. 97-112, 1991. DOI: 10.1257/jep.5.1.97.

PIERSON, Paul. *Politics in time: history, institutions, and social analysis*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 2004.

POLETTI, Ronaldo. 1934. Brasília, DF: Senado Federal: Ministério da Ciência e Tecnologia, 1999. (Constituições Brasileiras, v. 3).

RUBIATTI, Bruno de Castro. Sistema de resolução de conflitos e o papel do Senado como Câmara revisora no bicameralismo brasileiro. *Revista Brasileira de Ciência Política*, Brasília, DF, n. 23, p. 35-74, maio/ago. 2017. DOI: <https://doi.org/10.1590/0103-335220172302>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbcpol/a/RXxbnrR48Br68XQ4ZnHHXhw/>. Acesso em: 4 set. 2023.

RUSSELL, Meg. *The contemporary House of Lords: Westminster bicameralism revived*. Oxford, UK: Oxford University Press, 2013.

SILVA, José Afonso da. *Comentário contextual à Constituição*. 7. ed. atual. até a Emenda Constitucional 66, de 13.7.2010. São Paulo: Malheiros, 2010.

THELEN, Kathleen. Historical institutionalism in comparative politics. *Annual Review of Political Science*, [s. l.], v. 2, p. 369-404, June 1999. DOI: <https://doi.org/10.1146/annurev.polisci.2.1.369>.

TSEBELIS, George; MONEY, Jeannette. *Bicameralism*. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 1997. (Political Economy of Institutions and Decisions).

TSEBELIS, George. *Veto players: how political institutions work*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 2002.

Licenciamento

Trabalho sob licença Creative Commons na modalidade *atribuição, uso não comercial e compartilhamento pela mesma licença* (CC BY-NC-SA 4.0 DEED). Disponível em: <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/>

Acesse todas as edições da
Revista de Informação Legislativa

www.senado.leg.br/rii