

MEDIDA CAUTELAR EM MANDADO DE SEGURANÇA 33.729 DISTRITO FEDERAL

RELATOR : **MIN. ROBERTO BARROSO**
IMPTE.(S) : PRESIDENTE DA COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO DA CÂMARA DOS DEPUTADOS
ADV.(A/S) : WILLER TOMAZ DE SOUZA
IMPDO.(A/S) : CÂMARA DOS DEPUTADOS
PROC.(A/S)(ES) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

DECISÃO:

Ementa: DIREITO CONSTITUCIONAL. MANDADO DE SEGURANÇA. MEDIDA LIMINAR. JULGAMENTO DAS CONTAS ANUAIS DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA. COMPETÊNCIA DO CONGRESSO NACIONAL, EM SESSÃO CONJUNTA DE AMBAS AS CASAS.

1. Decorre do sistema constitucional a conclusão de que o julgamento das contas do Presidente da República deve ser feito pelo Congresso Nacional em sessão conjunta de ambas as Casas, e não em sessões separadas.

2. Tal interpretação se extrai do seguinte conjunto de argumentos constitucionais: *(i)* caráter exemplificativo do rol de hipóteses de sessões conjuntas (CF, art. 57, § 3º); *(ii)* natureza mista da comissão incumbida do parecer sobre as contas (CF, art. 161, § 1º); *(iii)* reserva da matéria ao regimento comum, que disciplina as sessões conjuntas (CF, art. 161, *caput* e § 2º), nas quais ambas as Casas se manifestam de maneira simultânea; *(iv)* quando a Constituição desejou a atuação separada de uma das Casas em matéria de contas presidenciais, instituiu previsão expressa (CF, art. 51, II); e *(v)* simetria entre a forma de deliberação das leis orçamentárias e a de verificação do respectivo cumprimento.

3. Essa compreensão, longe de invadir matéria interna corporis do Parlamento, constitui fixação do devido processo legislativo em um de seus aspectos constitucionais mais importantes – a definição do órgão competente para o

MS 33729 MC / DF

juízo das contas anuais do Presidente da República –, matéria sensível ao equilíbrio entre os Poderes e da qual o Supremo Tribunal Federal, como guardião da Constituição (CF, art. 102, *caput*), não pode se demitir. Ademais, a interpretação ora adotada não contraria, e sim prestigia aquela acolhida em normas internas do próprio Congresso.

4. Há, no entanto, uma prática estabelecida em sentido diverso. Por essa razão, deixo de conceder liminar para suspender os efeitos das votações já realizadas. É necessário, porém, que os futuros julgamentos de contas presidenciais anuais sejam feitos em sessão conjunta do Congresso Nacional.

5. Medida liminar indeferida, por ausência de risco iminente ou perigo na demora.

1. Trata-se de mandado de segurança impetrado contra a apreciação, pela Câmara dos Deputados, dos Projetos de Decreto Legislativo nº 384/1997, 1.376/2009, 40/2011 e 42/2011, que aprovam as contas presidenciais do período de 29.09.1992 a 31.12.2002 e dos exercícios de 2006, 2002 e 2008, respectivamente.

2. A impetrante, Senadora que preside a Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO), alega que as referidas contas devem ser apreciadas pelo Congresso Nacional em sessão conjunta, presidida pelo Presidente do Senado Federal, e não por sessões isoladas de ambas as Casas. Invoca os arts. 49, IX, e 57, §§ 3º e 5º, todos da Constituição. Afirmar a competência originária do Supremo Tribunal Federal, bem como sua legitimidade ativa para defender o cumprimento do devido processo legislativo. Requeru medida liminar para suspender o ato impugnado, justificando o perigo na demora a partir da constatação de que, com a aprovação de requerimentos de urgência, os projetos foram incluídos na pauta da Câmara do dia 05.08.2015, mesmo dia da impetração. Ao final, requereu a confirmação da tutela de urgência para cassar o ato da Câmara dos Deputados ora impugnado.

3. Determinei a notificação do Presidente da Câmara dos

MS 33729 MC / DF

Deputados para se manifestar sobre o pedido liminar em até 48 (quarenta e oito) horas, sem prejuízo do prazo legal para prestação de informações.

4. Em resposta, a autoridade impetrada deduziu as seguintes preliminares: *(i)* irregularidade da representação da parte impetrante por Advogado da União; *(ii)* perda de objeto da impetração, em razão da aprovação dos projetos de decreto legislativo ora em exame no dia 06.08.2015; *(iii)* ilegitimidade ativa, uma vez que a Senadora impetrante não ingressou em juízo em nome próprio, mas na qualidade de Presidente da Comissão Mista de Orçamento, sem submeter tal iniciativa à Comissão, sem poderes regimentais para tanto e em defesa de direito alheio (prerrogativa do Congresso Nacional); e *(iv)* ilegitimidade passiva, pois o encaminhamento dos projetos em exame à deliberação da Câmara dos Deputados se deu em razão de ato da Mesa do Congresso Nacional.

5. No mérito, alegou não haver norma constitucional que determine a realização de sessão conjunta do Congresso na hipótese. Defendeu a conformidade do rito adotado com o art. 142 do Regimento Comum. Informa que, desde o advento da Constituição de 1988, as contas vêm sendo apreciadas por ambas as Casas separadamente. Afirmo que não há urgência para o deferimento de medida liminar, uma vez que três dos quatro projetos em discussão ainda precisam passar por votação no Senado, de modo que o processo legislativo ainda estaria longe do fim e eventuais vícios no procedimento podem ser questionados mais adiante. Sustenta que a concessão da ordem representaria interferência indevida do Poder Judiciário em matéria *interna corporis* do Poder Legislativo, e que o controle preventivo de constitucionalidade só pode ocorrer de forma muito excepcional, o que não é o caso dos autos.

6. Registro que recebi em meu gabinete tanto a Senadora impetrante – que me entregou em mãos uma Nota Técnica cuja juntada ora determino – quanto o Presidente da Câmara dos Deputados.

MS 33729 MC / DF

7. **É o relatório. Decido o pedido liminar.**

8. Sem prejuízo de melhor exame ao final, entendo que as preliminares deduzidas não são suficientes para impedir o conhecimento do mérito. O *writ* foi impetrado de forma preventiva para evitar a apreciação de projetos de decreto legislativo, que, porém, vieram a ser aprovados em sessão isolada da Câmara dos Deputados, no dia seguinte à impetração. A consumação da lesão que se pretendia evitar durante o curso do processo não deve levar à perda de seu objeto (salvo se irreversível e insuscetível de reparação), mas sim, em tese, ao retorno ao *status quo ante*. Por isso, deixo de acolher a alegação de prejuízo.

9. Também não parece haver irregularidade na representação processual da parte impetrante, que é membro de Poder da União, cuja representação incumbe à AGU (CF, art. 131). Independentemente dos termos do convênio firmado entre a Câmara e a AGU – que, de resto, não vinculam a impetrante –, a designação de Advogado da União para atuar no polo ativo do feito foi comunicada ao Presidente da Câmara, permanecendo à sua disposição para a defesa do ato os Advogados Públicos integrantes do Escritório Avançado da AGU na Casa, conforme comunicação do Advogado-Geral da União (doc. 5, p. 1). Não se tratando de assunto de interesse pessoal e exclusivo da impetrante, mas de matéria institucional da mais alta relevância, existe autorização expressa para a atuação da Advocacia-Geral da União:

Lei nº 9.028/1995, art. 22. A Advocacia-Geral da União e os seus órgãos vinculados, nas respectivas áreas de atuação, ficam autorizados a representar judicialmente os titulares e os membros dos Poderes da República, das Instituições Federais referidas no Título IV, Capítulo IV, da Constituição, bem como os titulares dos Ministérios e demais órgãos da Presidência da República, de autarquias e fundações públicas federais, e de cargos de natureza especial, de direção e assessoramento superiores e daqueles efetivos, inclusive promovendo ação

MS 33729 MC / DF

penal privada ou representando perante o Ministério Público, quando vítimas de crime, quanto a atos praticados no exercício de suas atribuições constitucionais, legais ou regulamentares, no interesse público, especialmente da União, suas respectivas autarquias e fundações, ou das Instituições mencionadas, podendo, ainda, quanto aos mesmos atos, impetrar habeas corpus e mandado de segurança em defesa dos agentes públicos de que trata este artigo.

(...)

§ 2º. O Advogado-Geral da União, em ato próprio, poderá disciplinar a representação autorizada por este artigo.

Portaria AGU nº 408/2009, art. 4º, § 4º. A decisão quanto à representação judicial do agente público deve conter, no mínimo, o exame expresso dos seguintes pontos:

I - enquadramento funcional do agente público nas situações previstas no art. 22 da Lei nº 9.028, de 1995;

II - natureza estritamente funcional do ato impugnado;

III - existência de interesse público na defesa da legitimidade do ato impugnado;

IV - existência ou não de prévia manifestação de órgão da AGU ou da PGF responsável pela consultoria e assessoramento da autarquia ou fundação pública federal sobre o ato impugnado;

V - consonância ou não do ato impugnado com a orientação jurídica definida pelo Advogado-Geral da União, pelo Procurador-Geral Federal ou pelo órgão de execução da AGU ou da PGF; e

VI - narrativa sobre o mérito e pronunciamento sobre o atendimento aos princípios que norteiam a Administração Pública.

10. De toda forma, verifico que a parte impetrante constituiu advogado particular (docs. 13 e 14), o que torna prejudicada a alegação de irregularidade na sua representação processual.

MS 33729 MC / DF

11. Também não me impressiona a tese de ilegitimidade ativa. Não se trata da defesa de direito alheio (prerrogativa do Congresso Nacional), mas sim de assegurar a observância do devido processo legislativo, finalidade de interesse público para a qual todo e qualquer parlamentar está legitimado, nos termos da jurisprudência deste Tribunal (MS 24.667 AgR, Rel. Min. Carlos Velloso). Ainda que a impetrante não tenha submetido a decisão de impetrar o *writ* à deliberação da Comissão, considero que é inerente ao poder administrativo do Presidente do órgão a incumbência de tomar providências urgentes, tais como o ajuizamento de ação com pedido liminar, a fim de evitar lesão ou ameaça a direito. E, de toda forma, a impetrante tem legitimidade ativa para questionar o devido processo legislativo pelo só fato de ser uma Senadora da República.

12. Por fim, ainda na análise das preliminares levantadas, não parece assistir razão à alegação de ilegitimidade passiva. Ainda que se considere ter havido erro na distribuição dos projetos à Câmara dos Deputados por ato da Mesa do Congresso Nacional, fato é que a Câmara sobre eles deliberou, encampando a interpretação segundo a qual o julgamento das contas anuais do Presidente da República deve ocorrer em sessões separadas das Casas. Portanto, a Câmara dos Deputados atraiu também para si a legitimidade para responder pelas votações que levou a cabo. Tratando-se de questionamento quanto ao devido processo legislativo, o ato pode ser imputado à Mesa da Câmara dos Deputados, órgão ao qual incumbe a direção dos trabalhos legislativos da Casa, o que enseja a competência originária do STF (CF, art. 102, I, *d*).

13. No mérito, trata-se de saber, em síntese, se as contas anuais do Presidente da República devem ser julgadas em sessão conjunta do Congresso Nacional, ou em sessões isoladas de ambas as Casas. Não há dúvida de que a competência é do Congresso Nacional, conforme disposições constitucionais expressas, *in verbis*:

Art. 49. É da competência exclusiva do Congresso

MS 33729 MC / DF

Nacional:

(...)

IX - julgar anualmente as contas prestadas pelo Presidente da República e apreciar os relatórios sobre a execução dos planos de governo;

Art. 71. O controle externo, **a cargo do Congresso Nacional**, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:

I - apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento;

Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República:

(...)

XXIV - prestar, anualmente, ao **Congresso Nacional**, dentro de sessenta dias após a abertura da sessão legislativa, as contas referentes ao exercício anterior;

14. Portanto, não se cogita aqui de uma suposta competência exclusiva de uma das Casas Legislativas para julgar as contas anuais do Presidente da República: a competência para tal é exclusiva do Congresso Nacional, que se compõe da Câmara dos Deputados e do Senado Federal (CF, art. 44, *caput*). A questão é saber se essa competência congressional deve ser exercida em sessão conjunta ou em sessões isoladas das Casas.

15. Ao tratar das sessões conjuntas, a Constituição prevê:

Art. 57. O Congresso Nacional reunir-se-á, anualmente, na Capital Federal, de 2 de fevereiro a 17 de julho e de 1º de agosto a 22 de dezembro.

(...)

§ 3º. **Além de outros casos previstos nesta Constituição**, a Câmara dos Deputados e o Senado Federal reunir-se-ão em sessão conjunta para:

MS 33729 MC / DF

I - inaugurar a sessão legislativa;

II - elaborar o regimento comum e regular a criação de serviços comuns às duas Casas;

III - receber o compromisso do Presidente e do Vice-Presidente da República;

IV - conhecer do veto e sobre ele deliberar.

16. Portanto, não é taxativo o rol de hipóteses previstas no art. 57, § 3º, da Constituição, nas quais as Casas devem se reunir conjuntamente. O próprio dispositivo admite “outros casos previstos nesta Constituição”, de que são exemplos as sessões conjuntas para: *(i)* a promulgação de Emenda Constitucional¹; *(ii)* a delegação e a apreciação de projeto de lei delegada²; *(iii)* o procedimento de revisão constitucional³; *(iv)* a posse do Presidente da República⁴; *(v)* a eleição dos membros do Conselho de Comunicação Social⁵; etc⁶.

17. Há ainda outro dispositivo que versa sobre a apreciação das contas anuais do Presidente da República. Confira-se o teor do art. 166:

Art. 166. Os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais serão apreciados pelas duas Casas do Congresso Nacional, na forma do regimento comum.

§ 1º Caberá a uma Comissão mista permanente de Senadores e Deputados:

I - examinar e emitir parecer sobre os projetos referidos neste artigo **e sobre as contas apresentadas anualmente pelo Presidente da República;**

II - examinar e emitir parecer sobre os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos nesta Constituição e exercer o acompanhamento e a fiscalização orçamentária, sem prejuízo da atuação das demais comissões do Congresso

MS 33729 MC / DF

Nacional e de suas Casas, criadas de acordo com o art. 58.

§ 2º As emendas serão apresentadas na Comissão mista, que sobre elas emitirá parecer, e apreciadas, na forma regimental, pelo Plenário das duas Casas do Congresso Nacional.

(...)

18. Verifica-se que a Constituição atribui a uma **Comissão mista** permanente de Senadores e Deputados a incumbência de examinar e emitir parecer sobre as contas anuais do Presidente da República (CF, art. 166, § 1º), o que é feito depois da apreciação e parecer prévio do Tribunal de Contas da União (CF, art. 71, I). Dispõe, ainda, que a respectiva apreciação deve ser feita por ambas as Casas **na forma do regimento comum** (CF, art. 166, *caput* e § 2º). O Regimento Comum do Congresso Nacional prevê, em seu art. 1º, que seu objeto é disciplinar a reunião da Câmara e do Senado “**em sessão conjunta**”. E mais: a referida comissão – a CMO, presidida pela ora impetrante e que constitui a única comissão permanente prevista no texto constitucional – pode ainda propor **ao Congresso** a sustação de despesas não autorizadas (CF, art. 72, § 2º⁷).

19. A natureza mista da comissão que deve elaborar parecer sobre as leis orçamentárias e as contas anuais do Presidente da República é, no mínimo, um forte indício de que a sessão destinada a apreciar o resultado do seu trabalho deva ser conjunta, e não isolada. É o que consta da expressiva lição de José Afonso da Silva, que se refere às comissões mistas como “as que se formam de Deputados e Senadores, a fim de estudarem assuntos expressamente fixados, especialmente aqueles que devam ser decididos pelo Congresso Nacional, **em sessão conjunta de suas Casas**” (*Curso de direito constitucional positivo*, 2013, p. 519 – dest. *acresc.*⁸). Assim, o art. 62, § 9º, da CF⁹, que prevê deliberações separadas sobre o parecer da comissão mista que aprecia medidas provisórias, é a exceção expressa que confirma a regra das sessões conjuntas.

MS 33729 MC / DF

20. Ainda mais específico é o entendimento do eminente Professor Ricardo Lobo Torres, um dos maiores especialistas do Brasil em matéria constitucional financeira e tributária, que transcrevo abaixo:

“Os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias e ao orçamento anual, da iniciativa do Presidente da República (art. 165), serão apreciados pelas duas Casas do Congresso Nacional, na forma do regimento comum. **A votação, embora, ao contrário da anterior, não o diga explicitamente a CF, será conjunta, até porque deverá se cifrar sobre os pareceres da Comissão Mista.**” (dest. acresc.)¹⁰

21. Esses elementos apontam no sentido de que o julgamento das contas anuais do Presidente da República pelo Congresso Nacional deve ocorrer em sessão conjunta de ambas as Casas, e não de forma isolada. Embora as votações em sessões conjuntas sejam tomadas de forma separada para cada Casa Legislativa¹¹ (ao contrário das sessões unicamerais, como a prevista no art. 3º do ADCT), as respectivas deliberações ocorrem num ambiente unificado, em que Deputados e Senadores podem debater e se influenciar reciprocamente. É o que ocorre, por exemplo, nas votações para a derrubada de vetos presidenciais (CF, art. 66, § 4º). Essa deliberação conjunta torna efetivo o diálogo entre as Casas e é capaz de evitar alguns problemas que podem se verificar em deliberações separadas.

22. Isto porque a sessão conjunta não apenas tem um procedimento deliberativo mais amplo (que abrange todo o Parlamento), mas também se caracteriza por um processo de votação concentrado de ambas as Casas, impedindo que a inércia de uma delas prejudique a conclusão da apreciação das contas. Com a sessão conjunta, as contas são sempre julgadas no âmbito de uma mesma legislatura, ou, mais precisamente, no mesmo dia, após debate conjunto; já as sessões

MS 33729 MC / DF

apartadas permitem que as apreciações de cada Casa se distanciem muito no tempo, caso uma delas se mantenha inerte. O caso concreto tem um exemplo eloquente nesse sentido: o Projeto de Decreto Legislativo nº 384/1997, que se refere às contas presidenciais de 29.09 a 31.12.1992, foi aprovado em 05.03.1997 no Senado Federal (onde era identificado como PDS nº 122/1996, conforme informação disponível no sítio eletrônico do Senado); na Câmara, a aprovação somente ocorreu mais de 18 (dezoito anos) depois, em 06.08.2015. Esse distanciamento esvazia qualquer pretensão de efetividade de uma deliberação conjunta, por impossibilidade material de diálogo e influência recíproca entre Senadores e Deputados distantes mais de quatro legislaturas no tempo.

23. A propósito, e tal como necessário para a derrubada de vetos, a rejeição das contas anuais do Presidente da República – hipótese excepcional em razão da gravidade em tese de suas consequências, pois pode resultar na instauração de processo de *impeachment* (CF, art. 85, VI) – pressupõe que ambas as Casas se manifestem no mesmo sentido. Vale dizer: a rejeição das contas presidenciais, seja pela aprovação de um parecer da CMO nessa linha, seja pela rejeição de um parecer em sentido contrário, não pode ocorrer se uma das Casas aprova e a outra rejeita o parecer da Comissão Mista¹². Para produzir efeitos, a rejeição das contas deve se dar por ambas as Casas do Congresso, em sessão conjunta. Aprovadas as contas na votação de uma das Casas, não se pode dizer que o Congresso as tenha rejeitado, razão por que se consideram aprovadas.

24. Vale observar que, em matéria de contas anuais do Presidente da República, quando a Constituição pretendeu a atuação isolada de uma das Casas, instituiu previsão expressa nesse sentido. É o que se vê do art. 51, II, da CF¹³, que atribui à Câmara dos Deputados – e não ao Congresso Nacional – a competência para *tomar as contas* do Chefe do Poder Executivo, quando ele não as tenha prestado no prazo. O respectivo julgamento, porém, sempre incumbe ao Congresso (art. 49, IX).

MS 33729 MC / DF

25. As contas anualmente prestadas pelo Presidente da República consistem “nos balanços gerais da União e no relatório do órgão central do sistema de controle interno do Poder Executivo sobre a execução dos orçamentos de que trata o § 5º do art. 165 da Constituição Federal” (Lei nº 8.443/1992, art. 36, parágrafo único). Tais contas incluem não só as do Chefe do Poder Executivo, mas também as dos Presidentes dos Poderes Legislativo e Judiciário e as do Chefe do Ministério Público¹⁴. Trata-se de contas de caráter geral, prestadas em bloco, a partir das quais se pode aferir a correta execução orçamentária. E, se as leis orçamentárias em geral são votadas em sessão conjunta, o julgamento quanto à sua correta execução, logicamente, também deve obedecer à mesma forma.

26. Essas conclusões, que podem ser extraídas diretamente da Constituição de 1988, encontram respaldo na interpretação que o próprio Congresso Nacional fez da Carta da República. A propósito, o Regimento Comum do Congresso Nacional – que data de 1970, mas teve o texto consolidado em 2015 –, disciplina diversas hipóteses de sessões conjuntas não previstas expressamente no art. 57, § 3º, da Constituição, sendo uma delas para “discutir e votar o Orçamento” (art. 1º, V¹⁵). Confira-se:

Art. 1º. A Câmara dos Deputados e o Senado Federal, sob a direção da Mesa deste, reunir-se-ão em sessão conjunta para:

I - inaugurar a sessão legislativa (art. 57, § 3º, I, da Constituição);

II - dar posse ao Presidente e ao Vice-Presidente da República eleitos (arts. 57, § 3º, III, e 78 da Constituição);

III - [discutir, votar e] promulgar emendas à Constituição (art. 60, § 3º, da Constituição);

IV - (revogado pela Constituição de 1988);

V - discutir e votar o Orçamento (arts. 48, II, e 166 da Constituição);

VI - conhecer de matéria vetada e sobre ela deliberar (arts. 57, § 3º, IV, e 66, § 4º, da

MS 33729 MC / DF

Constituição);

VII - (revogado pela Constituição de 1988);

VIII - (revogado pela Constituição de 1988);

IX - delegar ao Presidente da República poderes para legislar (art. 68 da Constituição);

X - (revogado pela Constituição de 1988);

XI - elaborar ou reformar o Regimento Comum (art. 57, § 3º, II, da Constituição); e

XII - atender aos demais casos previstos na Constituição e neste Regimento.

§ 1º Por proposta das Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, poderão ser realizadas sessões destinadas a homenagear Chefes de Estado estrangeiros e comemorativas de datas nacionais.

§ 2º Terão caráter solene as sessões referidas nos itens I, II, III e §1º.

27. É certo que o art. 142 do Regimento Comum prevê uma regra de alternância entre o Senado Federal e a Câmara dos Deputados na apreciação de projetos elaborados por comissão mista¹⁶. Naturalmente, no entanto, esta deve ser entendida como uma regra geral, aplicável aos casos em que a própria Constituição não exija sessão conjunta. A hipótese ora em discussão se refere à única comissão mista permanente prevista na Constituição, sobre a qual sempre houve regras expressas, específicas, posteriores e integrantes do Regimento Comum, embora constantes de diplomas separados. Ao longo do tempo mudaram as normas, mas a disciplina sempre foi a de submeter a matéria à Mesa e ao Plenário do Congresso Nacional, e não a apenas uma de suas Casas. Veja-se:

Resolução nº 01, de 1991-CN (revogada)

Art. 1º. Esta Resolução é parte integrante do Regimento Comum e dispõe sobre a tramitação das matérias a que se refere o art. 166 da Constituição Federal e sobre a Comissão Mista Permanente a que se refere o § 1º do mesmo artigo, que

MS 33729 MC / DF

passa a denominar-se Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização.

(...)

Art. 24. O parecer da Comissão sobre as emendas será conclusivo e final, salvo requerimento, para que a emenda seja submetida a votos, assinado por um decimo dos Congressistas, **apresentado à Mesa do Congresso Nacional** até o dia anterior ao estabelecido para a discussão da matéria em Plenário.

Resolução nº 02, de 1995-CN (revogada)

Art. 1º Esta Resolução é parte integrante do Regimento Comum e dispõe sobre a tramitação das matérias a que se refere o art. 166 da Constituição Federal e sobre a Comissão Mista Permanente a que se refere o § 1º do mesmo artigo, que passa a denominar-se Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMPOF.

(...)

Art. 25. As Mensagens do Presidente da República encaminhando os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, aos orçamentos anuais e aos créditos adicionais serão recebidas pelo Presidente do Senado Federal e encaminhadas à Comissão, em quarenta e oito horas após a comunicação imediata às duas Casas do Congresso Nacional.

Art. 26. A tramitação das proposições referidas no artigo anterior **e da prestação de contas anuais**, obedecerá aos seguintes prazos:

(...)

V - prestação de contas do Presidente da República:

a) até cinquenta dias para a apresentação, na Comissão, do parecer do Relator designado para examinar as contas do Presidente da República, a partir do recebimento do parecer prévio do Tribunal de Contas da União;

b) até quinze dias para discussão e votação do parecer do Relator sobre as contas do Presidente da República, na

MS 33729 MC / DF

Comissão, que apresentará projeto de decreto legislativo, a partir do término do prazo definido na alínea anterior;

c) até sete dias para a apresentação de emendas ao projeto de decreto legislativo, a partir do término do prazo definido na alínea anterior;

d) até sete dias para discussão e votação do parecer sobre as emendas ao projeto de decreto legislativo, a partir do término do prazo definido na alínea anterior;

e) **até cinco dias, a partir do término da votação do projeto de decreto legislativo, aprovando ou rejeitando as contas do Presidente da República, para encaminhamento à Mesa do Congresso Nacional.**

Resolução nº 01, de 2001-CN (revogada)

Art. 1º Esta Resolução é parte integrante do Regimento Comum e dispõe sobre a tramitação das matérias a que se refere o art. 166 da Constituição e sobre a comissão mista permanente prevista no § 1º do mesmo artigo, que passa a denominar-se Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO.

(...)

Art. 35. A tramitação das proposições referidas no art. 34 e das prestações de contas anuais, obedecerá aos seguintes prazos:

(...)

V - prestações de contas apresentadas nos termos do art. 56 da Lei Complementar nº 101, de 2000, com fundamento no parecer prévio emitido pelo Tribunal de Contas da União:

a) até 40 (quarenta) dias para a apresentação, na Comissão, do relatório e do projeto de decreto legislativo, a partir do recebimento do parecer prévio;

b) até 15 (quinze) dias para apresentação de emendas ao relatório e ao projeto apresentado, a partir do término do prazo anterior;

c) até 15 (quinze) dias para a apresentação do parecer do

MS 33729 MC / DF

Relator às emendas apresentadas ao relatório e ao projeto de decreto legislativo, a partir do término do prazo anterior;

d) até 7 (sete) dias para discussão e votação do parecer do Relator, a partir do término do prazo anterior;

e) até 5 (cinco) dias, a partir do término da votação do parecer da Comissão, para encaminhamento à Mesa do Congresso Nacional;

f) até 3 (três) dias, para a sistematização das decisões do Plenário do Congresso Nacional e geração da redação final;

(...)

Art. 42. O parecer da Comissão quanto às prestações de contas previstas no art. 56 da Lei Complementar nº 101, de 2000, será apreciado exclusivamente pelo Plenário do Congresso Nacional.

Resolução nº 01, de 2006-CN (em vigor)

Art. 1º Esta Resolução é parte integrante do Regimento Comum e dispõe sobre a tramitação das matérias a que se refere o art. 166 da Constituição e sobre a Comissão Mista Permanente prevista no § 1º do mesmo artigo, que passa a se denominar Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO.

(...)

CAPÍTULO X

DA APRECIÇÃO DAS CONTAS

Seção I

Das Diretrizes Gerais

Art. 115. O Relator das contas apresentadas nos termos do art. 56, caput e § 2º, da Lei Complementar nº 101, de 2000, apresentará relatório, que contemplará todas as contas, e concluirá pela apresentação de projeto de decreto legislativo, ao qual poderão ser apresentadas emendas na CMO.

MS 33729 MC / DF

Parágrafo único. No início dos trabalhos do segundo período de cada sessão legislativa, a Comissão realizará audiência pública com o Ministro Relator do Tribunal de Contas da União, que fará exposição do parecer prévio das contas referidas no caput.

Seção II
Dos Prazos

Art. 116. Na apreciação das prestações de contas serão observados os seguintes prazos:

I - até 40 (quarenta) dias para a apresentação, publicação e distribuição do relatório e do projeto de decreto legislativo, a partir do recebimento do parecer prévio;

II - até 15 (quinze) dias para apresentação de emendas ao relatório e ao projeto de decreto legislativo, a partir do término do prazo previsto no inciso I;

III - até 15 (quinze) dias para a apresentação do relatório às emendas apresentadas, a partir do término do prazo previsto no inciso II;

IV - até 7 (sete) dias para a discussão e votação do relatório e do projeto de decreto legislativo, a partir do término do prazo previsto no inciso III;

V - até 5 (cinco) dias para o **encaminhamento do parecer da CMO à Mesa do Congresso Nacional**, a partir do término do prazo previsto no inciso IV;

VI - até 3 (três) dias para a sistematização das **decisões do Plenário do Congresso Nacional** e geração dos autógrafos, a partir da aprovação do parecer pelo Congresso Nacional.

28. Depreende-se, portanto, que a interpretação do próprio Congresso Nacional, na vigência da Constituição de 1988, em atos normativos abstratos e gerais, sempre foi no sentido de que o parecer da CMO sobre as contas anuais do Presidente da República deve ser encaminhado à Mesa do Congresso Nacional e submetido à votação do respectivo Plenário, e não a uma de suas Casas.

MS 33729 MC / DF

29. Nesse sentido, como observado na Nota Técnica da Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle do Senado Federal, é sintomático que os Regimentos Internos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal simplesmente não tratem do julgamento das contas do Presidente da República, até porque, conforme o art. 166, *caput* e § 1º, da Constituição de 1988, a matéria está sujeita ao Regimento Comum. Observe-se que, na hipótese do art. 51, II, da Constituição (tomada de contas pela Câmara dos Deputados quando o Chefe do Executivo não as tenha prestado a tempo), o art. 215, § 5º, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados prevê que **“O parecer da Comissão de Finanças e Tributação será encaminhado, através da Mesa da Câmara, ao Congresso Nacional**, com a proposta de medidas legais e outras providências cabíveis”, confirmando que a competência para deliberar sobre o tema é sempre do Congresso, em sessão conjunta. Nesse sentido, a disposição do art. 235, II, *b*, do Regimento Interno do Senado Federal¹⁷, também de 1970, parece não subsistir face ao art. 57, § 5º, da Constituição¹⁸, explicando-se historicamente porque antes de 1988 a Mesa do Senado podia funcionar como Mesa do Congresso Nacional (conforme art. 29, § 3º, da EC nº 01/1969 e art. 1º, *caput*, do Regimento Comum).

30. A presente decisão não constitui, como se constata singelamente, intervenção do Judiciário em matéria *interna corporis* do Parlamento, mas sim da fixação do devido processo legislativo em um de seus aspectos constitucionais mais importantes – a definição do órgão legislativo responsável pelo julgamento das contas anuais do Presidente da República, matéria sensível no equilíbrio entre os Poderes –, razão pela qual a discussão ora em exame não se resume a uma querela regimental. De resto, a orientação adotada na presente decisão não afronta – ao contrário, prestigia – a interpretação conferida à matéria pelo próprio Congresso Nacional. Em hipóteses semelhantes, esta Corte já teve oportunidade de decidir:

MS 33729 MC / DF

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI FEDERAL Nº 11.516/07. CRIAÇÃO DO INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE. LEGITIMIDADE DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS SERVIDORES DO IBAMA. ENTIDADE DE CLASSE DE ÂMBITO NACIONAL. VIOLAÇÃO DO ART. 62, CAPUT E § 9º, DA CONSTITUIÇÃO. NÃO EMISSÃO DE PARECER PELA COMISSÃO MISTA PARLAMENTAR. INCONSTITUCIONALIDADE DOS ARTIGOS 5º, CAPUT, E 6º, CAPUT E PARÁGRAFOS 1º E 2º, DA RESOLUÇÃO Nº 1 DE 2002 DO CONGRESSO NACIONAL. MODULAÇÃO DOS EFEITOS TEMPORAIS DA NULIDADE (ART. 27 DA LEI 9.868/99). AÇÃO DIRETA PARCIALMENTE PROCEDENTE. (...) **Cabe ao Judiciário afirmar o devido processo legislativo, declarando a inconstitucionalidade dos atos normativos que desrespeitem os trâmites de aprovação previstos na Carta. Ao agir desse modo, não se entende haver intervenção no Poder Legislativo, pois o Judiciário justamente contribuirá para a saúde democrática da comunidade e para a consolidação de um Estado Democrático de Direito em que as normas são frutos de verdadeira discussão, e não produto de troca entre partidos e poderes.**” (In: CLÈVE, Clèmerson Merlin. Medidas Provisórias. 3ª ed. São Paulo: RT, 2010. p. 178-180. V. tb. CASSEB, Paulo Adib. Processo Legislativo – atuação das comissões permanentes e temporárias. São Paulo: RT, 2008. p. 285) 6. A atuação do Judiciário no controle da existência dos requisitos constitucionais de edição de Medidas Provisórias em hipóteses excepcionais, ao contrário de denotar ingerência contramajoritária nos mecanismos políticos de diálogo dos outros Poderes, serve à manutenção da Democracia e do equilíbrio entre os três baluartes da República. Precedentes (ADI 1910 MC, Relator(a): Min. SEPÚLVEDA PERTENCE, Tribunal Pleno, julgado em 22/04/2004; ADI 1647, Relator(a): Min. CARLOS VELLOSO, Tribunal Pleno, julgado em 02/12/1998; ADI 2736/DF, rel. Min. CEZAR PELUSO, Tribunal

MS 33729 MC / DF

Pleno, julgado em 8/9/2010; ADI 1753 MC, Relator Min. SEPÚLVEDA PERTENCE, Tribunal Pleno, julgado em 16/04/1998). (...)” (ADI 4.029, Rel. Min. Luiz Fux)

“Com reconhecimento do princípio da supremacia da Constituição como corolário do Estado Constitucional e, conseqüentemente, a ampliação do controle judicial de constitucionalidade, **consagrou-se a idéia de que nenhum assunto, quando suscitado à luz da Constituição, poderá estar previamente excluído da apreciação judicial.** (...)

(...)

Assim, alternando momentos de maior e menor ativismo judicial, o Supremo Tribunal Federal, ao longo de sua história, tem entendido que a discricionariedade das medidas políticas não impede o seu controle judicial, desde que haja violação a direitos assegurados pela Constituição.

Mantendo essa postura, o Supremo Tribunal Federal, na última década, tem atuado ativamente no tocante ao controle judicial das questões políticas, nas quais observa violação à Constituição. Os diversos casos levados recentemente ao Tribunal envolvendo atos das Comissões Parlamentares de Inquérito corroboram essa afirmação. No julgamento do MS nº 23.452/RJ, Rel. Min. Celso de Mello, deixou o Tribunal assentado o entendimento segundo o qual ‘*os atos das Comissões Parlamentares de Inquérito são passíveis de controle jurisdicional, sempre que, de seu eventual exercício abusivo, derivarem injustas lesões ao regime das liberdades públicas e à integridade dos direitos e garantias individuais*’ (MS 23.452/RJ, Relator Celso de Mello, DJ 12.5.2000).

Tal juízo, entretanto, não pode vir desacompanhado de reflexão crítica acurada. A doutrina tradicional da insindicabilidade das questões *interna corporis* sempre esteve firmada na idéia de que as Casas Legislativas, ao aprovar os seus regimentos, estariam a disciplinar tão-somente questões internas, de forma que a violação às normas regimentais deveria ser considerada apenas como tais (Zagrebelky,

MS 33729 MC / DF

Gustavo. *La giustizia costituzionale*. Bologna, Mulino, 1979, p. 36.)

Muito embora minoritária hoje, não se pode negar que tal postura contempla uma preocupação de ordem substancial: evitar que a declaração de invalidade de ato legislativo marcado por vícios menos graves, ou adotado em procedimento meramente irregular, mas que tenha adesão de ampla maioria parlamentar, seja levada a efeito de forma corriqueira e, por vezes, traduzindo interferência indevida de uma função de poder sobre outra. (Zagrebelky, Gustavo. *La giustizia costituzionale*. Bologna, Mulino, 1979, p. 37.)

Ainda Zagrebelky afirma, por outro lado, que **se as normas constitucionais fizerem referência expressa a outras disposições normativas, a violação constitucional pode advir da violação dessas outras normas, que, muito embora não sejam formalmente constitucionais, vinculam os atos e procedimentos legislativos, constituindo-se normas constitucionais interpostas.** (Zagrebelky, Gustavo. *La giustizia costituzionale*. Bologna, Mulino, 1979, p.40-41).

Na verdade, o órgão jurisdicional competente deve examinar a regularidade do processo legislativo, sempre tendo em vista a constatação de eventual afronta à Constituição (Canotilho, J.J. Gomes. *Direito Constitucional, apud Mendes, Gilmar. Controle de Constitucionalidade: aspectos jurídicos e políticos*. Saraiva, 1990, p. 35-36), mormente, aos direitos fundamentais." (MS 26.915-MC, decisão monocrática, Rel. Min. Gilmar Mendes)

31. A propósito, veja-se que o Supremo Tribunal Federal já concedeu a segurança em questões até mais específicas e afetas a normas regimentais do Legislativo (que, porém, não se esgotavam na dimensão puramente regimental), como a composição de Comissões Parlamentares de Inquérito. Confira-se, nessa linha, o seguinte julgado:

“(...) O ESTATUTO CONSTITUCIONAL DAS MINORIAS PARLAMENTARES: A PARTICIPAÇÃO ATIVA, NO

MS 33729 MC / DF

CONGRESSO NACIONAL, DOS GRUPOS MINORITÁRIOS, A QUEM ASSISTE O DIREITO DE FISCALIZAR O EXERCÍCIO DO PODER.

- A prerrogativa institucional de investigar, deferida ao Parlamento (especialmente aos grupos minoritários que atuam no âmbito dos corpos legislativos), não pode ser comprometida pelo bloco majoritário existente no Congresso Nacional e que, por efeito de sua intencional recusa em indicar membros para determinada comissão de inquérito parlamentar (ainda que fundada em razões de estrita conveniência político-partidária), culmine por frustrar e nulificar, de modo inaceitável e arbitrário, o exercício, pelo Legislativo (e pelas minorias que o integram), do poder constitucional de fiscalização e de investigação do comportamento dos órgãos, agentes e instituições do Estado, notadamente daqueles que se estruturam na esfera orgânica do Poder Executivo.

- Existe, no sistema político-jurídico brasileiro, um verdadeiro estatuto constitucional das minorias parlamentares, cujas prerrogativas - notadamente aquelas pertinentes ao direito de investigar - devem ser preservadas pelo Poder Judiciário, a quem incumbe proclamar o alto significado que assume, para o regime democrático, a essencialidade da proteção jurisdicional a ser dispensada ao direito de oposição, analisado na perspectiva da prática republicana das instituições parlamentares. - A norma inscrita no art. 58, § 3º, da Constituição da República destina-se a ensejar a participação ativa das minorias parlamentares no processo de investigação legislativa, sem que, para tanto, mostre-se necessária a concordância das agremiações que compõem a maioria parlamentar. (...)” (MS 24.849, Rel. Min. Celso de Mello)

32. Porém, é certo que há uma prática estabelecida no sentido da apreciação das contas anuais do Presidente da República em sessões separadas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. Essa prática nunca gerou questionamentos porque, na vigência da Constituição de 1988, não houve um único episódio de rejeição das contas presidenciais.

MS 33729 MC / DF

No entanto, o reconhecimento de uma prática contrária às normas constitucionais não a torna imune ao controle jurisdicional, muito pelo contrário: é precisamente nessa hipótese que se faz mais necessária a atuação deste Tribunal, na qualidade de guardião da Constituição. A Corte pode, no entanto, levar em conta a duração da prática em questão para modular no tempo os seus efeitos.

33. A existência e a longa duração dessa prática – nada obstante sua aparente incompatibilidade com a Constituição –, deve ser levada em conta na definição dos efeitos do julgamento, sobretudo em sede liminar. Tendo as contas sido aprovadas e não sendo iminente a realização de novos julgamentos, não há *periculum in mora* a justificar urgência na suspensão cautelar de tais deliberações. Porém, é importante deixar claro que a não paralisação da eficácia das votações já ocorridas não significa tolerância com a continuidade futura da prática. Trata-se apenas de resguardar, por ora, os efeitos dos atos já praticados, em homenagem à segurança jurídica, sem estabilizar expectativas futuras na continuidade de procedimentos que ora se verificam inconstitucionais.

34. Diante do exposto, **indefiro o pedido liminar** que se destinava a suspender a análise isolada, pela Câmara dos Deputados, dos Projetos de Decreto Legislativo nº 384/1997, 1.376/2009, 40/2011 e 42/2011, sem prejuízo de sinalizar ao Congresso Nacional que as votações futuras de contas presidenciais anuais devem ocorrer em sessão conjunta.

35. Aguarde-se o fim do prazo para prestação de informações (Lei nº 12.016/2009, art. 7º, I). Em seguida, voltem os autos conclusos.

Brasília, 13 de agosto de 2015

Ministro LUÍS ROBERTO BARROSO

Relator

MS 33729 MC / DF

Notas:

1 - **CF, art. 60, § 3º.** A emenda à Constituição será promulgada pelas Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, com o respectivo número de ordem.

2 - **CF, art. 68, § 2º.** A delegação ao Presidente da República terá a forma de resolução do Congresso Nacional, que especificará seu conteúdo e os termos de seu exercício. § 3º Se a resolução determinar a apreciação do projeto pelo Congresso Nacional, este a fará em votação única, vedada qualquer emenda.

3 - **ADCT, art. 3º.** A revisão constitucional será realizada após cinco anos, contados da promulgação da Constituição, pelo voto da maioria absoluta dos membros do Congresso Nacional, em sessão unicameral.

4 - **CF, art. 78.** O Presidente e o Vice-Presidente da República tomarão posse em sessão do Congresso Nacional, prestando o compromisso de manter, defender e cumprir a Constituição, observar as leis, promover o bem geral do povo brasileiro, sustentar a união, a integridade e a independência do Brasil.

5 - **CF, art. 224.** Para os efeitos do disposto neste capítulo, o Congresso Nacional instituirá, como seu órgão auxiliar, o Conselho de Comunicação Social, na forma da lei.

Lei nº 8.389/1991, art. 4º, § 2º. Os membros do conselho e seus respectivos suplentes serão eleitos em sessão conjunta do Congresso Nacional, podendo as entidades representativas dos setores mencionados nos incisos I a IX deste artigo sugerir nomes à mesa do Congresso Nacional.

6 - Registre-se a existência de entendimento contrário, no sentido de que não há outras hipóteses de sessões conjuntas além das expressamente

MS 33729 MC / DF

previstas no art. 57, § 3º, da Constituição (José Afonso da Silva, *Curso de direito constitucional positivo*, 2013, p. 523).

7 - **CF, art. 72.** A Comissão mista permanente a que se refere o art. 166, §1º, diante de indícios de despesas não autorizadas, ainda que sob a forma de investimentos não programados ou de subsídios não aprovados, poderá solicitar à autoridade governamental responsável que, no prazo de cinco dias, preste os esclarecimentos necessários. § 1º Não prestados os esclarecimentos, ou considerados estes insuficientes, a Comissão solicitará ao Tribunal pronunciamento conclusivo sobre a matéria, no prazo de trinta dias. § 2º Entendendo o Tribunal irregular a despesa, a Comissão, se julgar que o gasto possa causar dano irreparável ou grave lesão à economia pública, proporá ao Congresso Nacional sua sustação.

8 - Ressalve-se o entendimento do ilustre autor, que defende que as leis orçamentárias devem ser apreciadas em sessões separadas de ambas as Casas, entendimento que não prevaleceu, conforme arts. 1º, V, e 89, do Regimento Comum.

9 - **CF, art. 62, § 9º.** Caberá à comissão mista de Deputados e Senadores examinar as medidas provisórias e sobre elas emitir parecer, antes de serem apreciadas, em sessão separada, pelo plenário de cada uma das Casas do Congresso Nacional.

10 - Ricardo Lobo Torres, *Tratado de direito constitucional financeiro e tributário*, vol. V, 2008, p. 437.

11 - Dispõe o art. 43, *caput*, do Regimento Comum do Congresso: “Nas deliberações, os votos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal serão sempre computados separadamente”.

12 - Neste sentido, prevê o art. 43, § 1º, do Regimento Comum do Congresso Nacional: “O voto contrário de uma das Casas importará a

MS 33729 MC / DF

rejeição da matéria”.

13 - **CF, art. 51.** Compete privativamente à Câmara dos Deputados: (...) II - proceder à tomada de contas do Presidente da República, quando não apresentadas ao Congresso Nacional dentro de sessenta dias após a abertura da sessão legislativa;

14 - **LC nº 101/2000, art. 56:** “As contas prestadas pelos Chefes do Poder Executivo incluirão, além das suas próprias, as dos Presidentes dos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário e do Chefe do Ministério Público, referidos no art. 20, as quais receberão parecer prévio, separadamente, do respectivo Tribunal de Contas”.

15 - No mesmo sentido, dispõe o art. 89 do Regimento Comum do Congresso Nacional: “Mensagem do Presidente da República encaminhando projeto de lei orçamentária será recebida e lida em **sessão conjunta**, especialmente convocada para esse fim, a realizar-se dentro de 48 (quarenta e oito) horas de sua entrega ao Presidente do Senado.”

16 - Art. 142. Os projetos elaborados por Comissão Mista serão encaminhados, alternadamente, ao Senado e à Câmara dos Deputados.

17 - **RI/SE, art. 235.** A apresentação de proposição será feita: (...) II - perante a Mesa, no prazo de cinco dias úteis, quando se tratar de emenda a: (...) b) projeto de decreto legislativo referente a prestação de contas do Presidente da República;

18 - **CF, art. 57, § 5º.** A Mesa do Congresso Nacional será presidida pelo Presidente do Senado Federal, e os demais cargos serão exercidos, alternadamente, pelos ocupantes de cargos equivalentes na Câmara dos Deputados e no Senado Federal.