



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria-Geral da República

Nº 209296/2015 – ASJCIV/SAJ/PGR

Mandado de Segurança 33.729 – DF

Relator: Ministro **Roberto Barroso**

Impetrante: Presidente da Comissão Mista de Planos, Orçamentos
Públicos e Fiscalização da Câmara dos Deputados

Impetrada: Câmara dos Deputados

CONSTITUCIONAL. MANDADO DE SEGURANÇA PREVENTIVO. CASSAÇÃO DOS ATOS DE JULGAMENTO DAS CONTAS ANALISADAS NA FORMA DOS PROJETOS DE DECRETO LEGISLATIVO 384/1997, 40/2011, 1.376/2009 E 42/2011. PERDA DE OBJETO. NÃO CONFIGURADA. LEGITIMIDADE ATIVA E PASSIVA. CONFIRMAÇÃO. DEFESA DO DEVIDO PROCESSO LEGISLATIVO POR PARLAMENTAR. CÂMARA DOS DEPUTADOS COMO ÓRGÃO COM APTIDÃO PARA DESFAZER O ATO IMPUGNADO. MATÉRIA QUE TRANSCENDE A ESFERA INTERNA DE DISCRICIONARIEDADE DO PODER LEGISLATIVO. REGÊNCIA CONSTITUCIONAL. NÃO TAXATIVIDADE DAS HIPÓTESES CONSTITUCIONAIS DE SESSÃO CONJUNTA DO ART. 57, § 3º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. OBRIGATORIEDADE DA REALIZAÇÃO DE SESSÃO CONJUNTA DO CONGRESSO NACIONAL PARA JULGAMENTO DE CONTAS PRESIDENCIAIS. INTELIGÊNCIA DOS ARTS. 49, IX, 51, II, 62, §§ 8º E 9º, 166, *CAPUT* E §§ 1º E 2º, DA CF/1988. CONCESSÃO DA ORDEM.

1 – Mandado de segurança que ataca a apreciação isolada, pela Câmara dos Deputados, dos Projetos de Decreto Legis-

lativo 384/1997, 40/2011, 1.376/2009 e 42/2011, que aprovam as contas dos ex-Presidentes da República Itamar Franco (29/9/1992 a 31/12/1992), Fernando Henrique Cardoso (exercício de 2002) e Luiz Inácio Lula da Silva (exercícios de 2006 e 2008).

2 – O mandado de segurança busca atuar, preventivamente, na cassação de ato reversível da autoridade coatora, o que afasta, de plano, a alegação de perda de objeto.

3 – O respeito ao devido processo legislativo na elaboração das diversas espécies normativas consubstancia direito líquido e certo dos parlamentares – seja na condição de mandatários do povo, seja na de presidente de comissão. Precedentes.

4 – Foi corretamente demandada a Câmara dos Deputados, pois autoridade coatora, em mandado de segurança, é aquela que detém competência para desconstituir o ato supostamente ilegal.

5 – Se questão interna ao Poder Legislativo incorre em inconstitucionalidade, com ofensa ou ameaça a direito subjetivo, tal ato não escapa à intervenção judicial, tendo em vista o princípio da inafastabilidade do controle jurisdicional, previsto no art. 5º, XXXV, da Constituição Federal.

6 – Não é taxativo o rol de matérias que demandam deliberação conjunta das Casas do Congresso Nacional, com base no teor do art. 57, § 3º, da Constituição Federal. A própria Carta ressalva a ocorrência de sessões conjuntas a outros casos nela previstos, a exemplo da sessão para promulgação de Emendas Constitucionais (art. 60, § 3º, da CF/1988).

7 – O art. 49, IX, da Constituição Federal atribui exclusivamente ao Congresso Nacional a competência para julgar as contas anualmente prestadas pela Presidência da República e apreciar os relatórios sobre a execução dos planos de governo.

8 – Pela inteligência dos arts. 49, IX, 51, II, 62, §§ 8º e 9º, 166, *caput* e §§ 1º e 2º, da CF/1988, é obrigatória a realização de sessão conjunta do Congresso Nacional para julgamento de contas presidenciais.

9 – Parecer pela concessão da ordem, para que sejam cassados os atos de julgamento das contas analisadas na forma dos Projetos de Decreto Legislativo 384/1997, 40/2011, 1.376/2009 e 42/2011.

Trata-se de mandado de segurança que ataca a apreciação isolada, pela Câmara dos Deputados, dos Projetos de Decreto Legislativo 384/1997, 40/2011, 1.376/2009 e 42/2011, que aprovam as contas dos ex-Presidentes da República Itamar Franco (29/9/1992 a 31/12/1992), Fernando Henrique Cardoso (exercício de 2002) e Luiz Inácio Lula da Silva (exercícios de 2006 e 2008).

Sustenta-se que o procedimento adotado viola previsão constitucional sobre a competência exclusiva do Congresso Nacional para julgar contas prestadas por Presidente da República (arts. 49, IX, e 57, §§ 3º e 5º, da Constituição Federal).

A Presidência da Câmara dos Deputados prestou informações.

Argumenta a perda do objeto da impetração após a aprovação de requerimentos de urgência para apreciação das contas e efetiva aprovação delas. Aponta equívoco na impetração, em nome da Presidência da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização da Câmara dos Deputados, e não no nome da própria Senadora Presidente, dadas a inexistência de deliberação a respeito

pelo colegiado e a ausência de interesse da CMO em defender direito alheio, no caso, do Congresso Nacional. Relata, ainda, desconformidade da representação da impetrante por parte da Advocacia-Geral da União.

Questiona a legitimidade passiva da Câmara dos Deputados para responder ao feito, quando a Casa “apenas deu seguimento ao procedimento de votação, após o recebimento feito pela Mesa Diretora do Congresso Nacional”. Acrescenta: “a Câmara dos Deputados sequer poderia figurar no polo passivo deste mandado de segurança, mas sim a Mesa Diretora do Congresso Nacional, que encaminhou à Câmara dos Deputados, para fins de deliberação e aprovação, os respectivos relatórios da CMO”.

Afirma inexistente previsão constitucional expressa sobre o julgamento de contas presidenciais em sessão conjunta das Casas do Congresso Nacional. Ampara-se nos arts. 142 e 143 do Regimento Comum do Congresso Nacional para esclarecer que o relatório da CMO é tradicionalmente encaminhado à apreciação alternada das Casas e, apenas após aprovação em ambas, o processo de aprovação das contas é encerrado com a promulgação de decreto legislativo. Consigna, por fim, tratar-se de matéria *interna corporis* do Poder Legislativo.

O Ministro Roberto Barroso indeferiu o pedido de liminar em 13 de agosto de 2015, consoante ementa que segue:

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 julgamento 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. (*DJ* de 18 ago. 2015)

Foi juntada aos autos a Nota Técnica 132/2015, da Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle do Senado Federal.

A Câmara dos Deputados, de outra parte, protocolou, no dia 19 de agosto de 2015, agravo interno, para fins de reconsideração da decisão do Ministro Relator.

Noticia-se, nos autos, o não conhecimento do recurso em Plenário, aos 3 de setembro de 2015.

Pendente de lavratura o acórdão da referida decisão, vieram os autos à Procuradoria-Geral da República para manifestação sobre o mérito, consoante despacho do Relator, de 30 de setembro de 2015.

Esses, em síntese, são os fatos de interesse.

O mandado de segurança atende ao prazo de impetração de 120 (cento e vinte) dias da Lei 12.016/2009.

Ademais, o Ministro Relator afastou, corretamente, no provimento liminar, a alegação de suposta irregularidade de representação processual da parte impetrante pela Advocacia-Geral da União, concluindo, ao final, que a constituição de advogado particular prejudicou a alegação da autoridade impetrada, nesse ponto.

Por ocasião do parecer no agravo regimental, a Procuradoria-Geral da República pronunciou-se pela (i) inocorrência de perda de objeto ante a aprovação das contas presidenciais pertinentes; (ii) legitimidade ativa da impetrante; (iii) legitimidade passiva

da Câmara dos Deputados; e (iv) carência de interesse recursal, em face do provimento que indeferiu a medida liminar.

A argumentação acerca das três primeiras questões indicadas é merecedora de reiteração nesta fase de apreciação do mérito.

A preliminar de perda de objeto deve ser rejeitada, porque o mandado de segurança não está dirigido contra o regime de urgência na inserção dos projetos de lei na pauta da Câmara dos Deputados, mas busca atuar, de maneira mais ampla, na **cassação** do ato de apreciação isolada desses mesmos projetos, que tampouco é irreversível. A esse respeito, o julgamento da Reclamação 4.190, de cuja ementa se extrai:

Mandado de segurança preventivo: traz implícito o pedido de desconstituição do ato que se quer evitar; consumado o ato após o ajuizamento da ação, a impetração não fica prejudicada. (Relator Ministro SEPÚLVEDA PERTENCE, Primeira Turma, *DJ* de 2 fev. 2007.)

A legitimidade ativa para o mandado de segurança encontra, de outra parte, dupla justificativa, nos presentes autos.

No julgamento do Mandado de Segurança 20.452 (Relator o Ministro ALDIR PASSARINHO, *DJ* de 11 out. 1985), a Suprema Corte passou a conceber que “há interesse do membro do Congresso Nacional em ver o procedimento legislativo tramitar regularmente”, competindo-lhe, dessa forma, impugnar atos legislativos cujo curso se dê em descompasso com as diretrizes constitucionais.

É, portanto, assente, no Tribunal, a legitimidade da impetração do *writ* por parlamentar em defesa do devido processo legislativo¹.

Além disso, é inerente ao cargo de Presidente da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO) a adoção, em caráter de urgência, de providências que evitem lesão ou ameaça a direito resguardado na esfera da Comissão, sobretudo em face de potencial ofensa ao devido processo legislativo constitucional.

No que se refere à legitimidade passiva, o fato de as matérias terem sido eventualmente encaminhadas à Câmara dos Deputados pela Mesa do Congresso Nacional não exonera aquela do dever de dar cumprimento à regência constitucional da matéria, responsabilizando-se pela eventual adoção de procedimentos impróprios. A autoridade impetrada praticou o ato que se reputa lesivo e é competente para sanar essa mesma agressão, em caso de concessão da ordem.

É tênue, de outra parte, a linha entre a insuscetibilidade dos chamados atos *interna corporis* à atuação do Poder Judiciário e a possibilidade de controle jurisdicional e desconstituição daqueles atos que, embora fundamentados em dispositivos regimentais, possam esvaziar preceitos de estatura constitucional.

1 Nessa linha, sucessivos precedentes da Suprema Corte, a exemplo do MS 20.257, relatado pelo Ministro MOREIRA ALVES, *DJ* de 27 fev. 1981; do MS 24.356, Relator o Ministro CARLOS VELLOSO, *DJ* de 12 set. 2003; do MS 24.642, Relator o Ministro CARLOS VELLOSO, *DJ* de 18 jun. 2004; do MS 23.565, Relator o Ministro CELSO DE MELLO, *DJ* de 17 nov. 1999; e do MS 24.667 AgR, Relator o Ministro CARLOS VELLOSO, *DJ* de 23 abr. 2004.

O Supremo Tribunal Federal já se debruçou sobre a controvérsia em algumas ocasiões² e sua orientação predominante, nessas hipóteses, tem sido no sentido de que cabe ao Poder Judiciário verificar se o ato constitui, na verdade, questão *interna corporis* ou se, não obstante envolva assuntos internos da Casa Legislativa e possua conteúdo político, viola direito subjetivo.

Nesse contexto, entende a Corte Suprema que, se a questão interna ao Poder Legislativo incorre em inconstitucionalidade, com ofensa ou ameaça a direito subjetivo, tal ato não escapa à intervenção judicial, tendo em vista o princípio da inafastabilidade do controle jurisdicional previsto no art. 5º, XXXV, da Constituição Federal.

Segue essa mesma orientação o escólio de Manoel Gonçalves Ferreira Filho, para quem:

Questão que não pode ser posta de lado é a relativa ao controle jurisdicional da observância do processo legislativo.

Em primeiro lugar – lembre-se – cabe a propósito dele o controle de constitucionalidade. A violação de preceito constitucional, mesmo de caráter estritamente formal, importa em inconstitucionalidade, e, portanto, seguindo a doutrina clássica, em nulidade do ato violador.

Por outro lado, no Direito pátrio, nenhuma lesão de direito individual pode ser subtraída à apreciação do Poder Judiciário (art. 5º, XXXV, da Constituição). Apreciando eventual lesão, pode evidentemente chegar o Judiciário a apreciar a

2 São exemplos de processos sobre a questão: MS 24.356, MS 20.247, MS 20.471, MS 24.849, MS 25.579, MS 26.062 e MS 25.588.

validade do ato normativo, e esta depende da observância dos preceitos constitucionais referentes à sua elaboração.

E pode até o Judiciário descer à apreciação do respeito às normas regimentais, segundo entende, por exemplo, a Corte Constitucional italiana. Esta, conforme relata Biscaretti de Ruffia, julgou-se competente para apreciar os atos *interna corporis* das Câmaras quando concernentes à formação das leis. Aqui, porém, é forçoso restringir. Se a observância dos preceitos constitucionais é rigorosa, absoluta, a dos regimentais não o é. A violação regimental, por isso, é suscetível de convalidação, expressa ou implícita³.

A impetrante se apoia na matriz dos arts. 49, IX, e 57, §§ 3º e 5º, da Constituição Federal, dotados do seguinte teor:

Art. 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional:
[...]

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

[...]

Art. 57. [...]

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

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.

[...]

3 FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Do processo legislativo*. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 275-276.

§ 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.

E a esfera das prescrições constitucionais que se referem ao conteúdo do mandado de segurança é ainda ampliável. Colhem-se, por exemplo, das informações, do pronunciamento liminar do Ministro Relator e da Nota Técnica do Senado referências diretas também aos arts. 51, II, 62, § 9º, 71, I, 72, § 2º, 84, XXIV, e 166 da CF/1988, a revelarem que processo de julgamento das contas presidenciais pelo Congresso Nacional tem relevo constitucional.

Há de se reconhecer, nessa esteira, que a matéria trazida à colação vai além da mera exegese do Regimento Comum do Congresso Nacional e extrapola o campo da discricionariedade legislativa, merecendo incursão judicial por parte da Corte Suprema.

No mérito, cumpre, em primeiro lugar, afastar conclusão no sentido da taxatividade do rol de matérias que demandam deliberação conjunta das Casas do Congresso Nacional, com base no teor do art. 57, § 3º, da Constituição Federal, pois a própria Carta ressalva a ocorrência de sessões conjuntas a outros casos nela previstos, a exemplo da sessão para promulgação de Emendas Constitucionais (art. 60, § 3º, da CF/1988⁴).

4 “Art. 60. [...]”

Superado o ponto, cumpre analisar o cerne da controvérsia mediante interpretação sistemática dos preceitos aplicáveis, com o objetivo de alcançar uma “perspectiva sistêmica do ordenamento jurídico”⁵.

O art. 49, IX, da Constituição Federal atribui exclusivamente ao Congresso Nacional a competência para julgar as contas anualmente prestadas pela Presidência da República e apreciar os relatórios sobre a execução dos planos de governo. Essa disposição figura como guia interpretativo das demais normas constitucionais correlatas ao tema⁶.

Dentre as normas constitucionais de organização do funcionamento do Estado, está a que ordena a constituição de comissões permanentes e temporárias dentro do Congresso Nacional e de suas Casas (art. 58, *caput*, da CF/1988). A forma e as atribuições dessas comissões estarão, por mandamento igualmente constitucional, sujeitas ao que esteja contido no regimento ou no ato instituidor.

Afirma-se, no art. 166, *caput* e §§ 1º e 2º, do Texto Magno, que o exame e a emissão de parecer sobre projetos de lei relativos

§ 3º A emenda à Constituição será promulgada pelas Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, com o respectivo número de ordem.”

5 BASTOS, Celso Ribeiro. *Hermenêutica e interpretação constitucional*. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2014, p. 43.

6 Igualmente relevante, o art. 71, *caput* e § 1º, da CF/1988 confere ao Congresso Nacional a apreciação das contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, após emissão de parecer prévio pelo Tribunal de Contas da União.

ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais, bem como sobre as contas apresentadas anualmente pela Presidência da República, serão de incumbência de *comissão mista permanente de Senadores e Deputados*.

A conjugação do referido artigo com o art. 62, §§ 8º e 9º, da Constituição favorece o equacionamento da matéria deduzida no presente *writ*. Cumpre transcrever ambos:

Art. 62. [...]

§ 8º As medidas provisórias terão sua votação iniciada na Câmara dos Deputados. [*Incluído pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001.*]

§ 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. [*Incluído pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001.*] [Grifos aditados.]

[...]

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;

[...]

§ 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*.

Como se pode verificar, a observação de que as medidas provisórias, previamente submetidas ao crivo de comissão mista, seguem para apreciação *em separado* do Plenário das duas Casas parlamentares, tendo sua votação iniciada na Câmara dos Deputados, somente é possível porque inexiste mandamento, na Constituição, que atribua essa matéria exclusivamente ao Congresso Nacional.

Diferentemente, quando fala da aprovação de contas presidenciais, após exame e emissão de parecer da Comissão Mista de Orçamento, a Constituição somente se pronuncia pela submissão ao *Plenário das duas Casas do Congresso Nacional*. Não há registro da apreciação em sessões separadas por essas mesmas Casas, nem poderia haver, em razão da incidência do art. 49, IX, da CF/1988 na espécie.

Aqui, o Constituinte reclama a atuação conjunta dos parlamentares representantes da população e dos Estados, na forma do Regimento Comum do Congresso Nacional, dada a relevância nacional da apresentação regular das contas da Presidência da República. Cuida-se de bem jurídico que exorbita os interesses da União ou, mesmo, da Federação, por atingir diretamente a confiabilidade interna e internacional na gestão do país, com reflexos para toda a população brasileira.

Corroborar o entendimento, a assertiva do Ministro Relator de que “quando a Constituição desejou a atuação separada de uma das Casas em matéria de contas presidenciais, instituiu previsão expressa (CF, art. 51, II)”⁷.

Pelo mesmo fundamento, é inapropriado colher do Regimento Comum do Congresso Nacional normas que deixam de preservar a elevada posição constitucional atribuída ao interesse nacional na boa condução orçamentária da máquina pública federal. Esse o fundamento para que não seja pertinente, aqui, solucionar a demanda mediante aplicação analógica dos arts. 142 e 143 do RCCN. Seguem transcritos:

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

Art. 143. O projeto da Comissão Mista terá a seguinte tramitação na Câmara que dele conhecer inicialmente:

- a) recebido no expediente, será lido e publicado, devendo ser submetido à discussão, em primeiro turno, 5 (cinco) dias depois;
- b) a discussão, em primeiro turno, far-se-á, pelo menos, em 2 (duas) sessões consecutivas;

7 “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; [...]”

c) encerrada a discussão, proceder-se-á à votação, salvo se houver emendas, caso em que serão encaminhadas à Comissão Mista para, sobre elas, opinar;

d) publicado o parecer sobre as emendas será a matéria incluída em fase de votação, na Ordem do Dia da sessão que se realizar 48 (quarenta e oito) horas depois;

e) aprovado com emendas, voltará o projeto à Comissão Mista para elaborar a redação do vencido; e

f) o projeto será incluído em Ordem do Dia, para discussão, em segundo turno, obedecido o interstício de 48 (quarenta e oito) horas de sua aprovação, sem emendas, em primeiro turno, ou da publicação do parecer da Comissão Mista, com redação do vencido.

§ 1º A tramitação na Casa revisora obedecerá ao disposto nas alíneas *a* a *e* deste artigo.

§ 2º Voltando o projeto à Câmara iniciadora, com emendas, será ele instruído com o parecer sobre elas proferido em sua tramitação naquela Casa.

Pertinentes os argumentos da nota técnica, apresentada pela Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle do Senado Federal, de que a “*apreciação das contas compõe a etapa final do processo da aprovação e execução dos gastos previstos nos orçamentos*” e que “*o Presidente da República não se exonera da responsabilidade pela execução das receitas e despesas, enquanto não vir julgadas as respectivas contas, para encerrar o ciclo orçamentário anual*”.

Nada mais adequado, nesse contexto, que a aprovação das contas presidenciais siga, à risca, o rito orçamentário⁸ e se oriente

8 Regimento Comum do Congresso Nacional:

pela Resolução 1/2006, que regula de forma especial as atribuições da CMO e prevê:

Capítulo X – Da Apreciação das Contas

[...]

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.

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

[...]

V – **discutir e votar o Orçamento** (arts. 48, II, e 166 da Constituição) [...].” *[grifos aditados]*.

Capítulo XIII – Das Diretrizes Gerais de Apreciação das Matérias Orçamentárias

Seção I – Das Diretrizes Gerais

Art. 132. O parecer da CMO sobre emenda será conclusivo e final, salvo requerimento para que a emenda seja submetida a votos, assinado por 1/10 (um décimo) dos congressistas, **apresentado à Mesa do Congresso Nacional até o dia anterior ao estabelecido para a discussão da matéria no Plenário do Congresso Nacional.** [*Grifos aditados*].

Também convém mencionar aqui, os benefícios da apreciação conjunta de matérias legislativas, suscitados pelo Ministro Roberto Barroso:

Embora as votações em sessões conjuntas sejam tomadas de forma separada para cada Casa Legislativa (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.

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 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 29.9 a 31.12.1992, foi aprovado em 5.3.1997 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 6.8.2015. 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.

Ressalte-se, por fim, que, no mandado de segurança epigrafado, não é alvo de controvérsia a existência de praxe legislativa antiga pela tramitação separada, em cada uma das Casas legislativas, iniciada na Câmara dos Deputados, no julgamento das contas prestadas pela Presidência.

Sem embargo, a desobediência ao comando do art. 49, IX, da Constituição não se apaga pelo decurso do tempo e, havendo provocação do Poder Judiciário especificamente quanto aos Projetos de Decreto Legislativo 384/1997, 40/2011, 1.376/2009 e 42/2011, é de rigor ordenar a regularização do procedimento adotado, para que sejam cassados os atos de aprovação das contas ali analisadas.

Previnem-se, por essa via, potenciais dificuldades quanto à implementação da sanção devida no caso de rejeição de contas, mediante invocação de ofensa ao devido processo legal, em matéria que reclama o pronunciamento, indelegável, do Congresso Nacional. Evita-se, da mesma forma, que a Câmara dos Deputados

adquira inadmissível primazia em relação ao Senado Federal no procedimento de julgamento das contas Presidenciais.

Ante o exposto, o parecer é pela concessão da ordem, para que sejam cassados os atos de julgamento das contas analisadas na forma dos Projetos de Decreto Legislativo 384/1997, 40/2011, 1.376/2009 e 42/2011.

Brasília (DF), 09 de outubro de 2015.

Rodrigo Janot Monteiro de Barros
Procurador-Geral da República

JCCR/RNSL