

# A predominância da Câmara dos Deputados sobre o Senado Federal dentro do processo legislativo e a possibilidade de uma comissão de conciliação em casos de divergências

**Maria Cristina Patricio<sup>1</sup>**

**SUMÁRIO:** 1. Introdução. 2. O Bicameralismo. 3. O Bicameralismo no Brasil. 4. Competências das Casas legislativas na Constituição Federal de 1988 e o processo legislativo. 5. A prevalência uma Casa sobre a outra no processo legislativo brasileiro. 6. Considerações finais. 7. Referências.

**Resumo:** o bicameralismo no Brasil ao longo das constituições vem se tornando cada vez mais desigual. Nisso, firma-se dentro da jurisprudência e doutrina brasileira a aceitação da tese de prevalência de uma Casa legislativa sobre a outra no processo legislativo. Todavia, essa visão não se originou de repente, em cada constituição essa predominância foi tanto amplificada quanto diminuída a depender do contexto histórico presente, sendo que, em 1988, aderiu-se a esse entendimento, sendo essa matéria pauta de decisão pelo Supremo Tribunal Federal em 2010. O objetivo central da

---

<sup>1</sup> Graduanda em Direito pelo Centro Universitário 7 de Setembro. Graduação em Serviço Social pela Faculdade Cearense. Assistente Social do sociojuridico de Fortaleza. E-mail: christinapatricio@hotmail.com

presente pesquisa consiste em analisar a possibilidade de conciliação entre as casas em casos de divergências, assim como aferir tal prevalência dentro do processo de feitura das leis. A metodologia é dedutiva, de natureza exploratória. Conclui-se, pela possibilidade de adesão da prerrogativa americana e alemã de uma “Comissão de Conciliação”, onde nela, ambas as Casas deliberariam, conjuntamente e harmoniosamente, sobre a matéria em desacordo, ou seja, em caso de substitutivo, sem detrimento do interesse estatal nem popular, fazendo prevalecer à segurança do devido processo legislativo e a validade da elaboração das leis, e, como consequência, manteríamos um bicameralismo de equilíbrio.

**Palavras-chave:** Bicameralismo. Processo legislativo Federal. Prevalência da Casa iniciadora.

## 1 Introdução

O bicameralismo costuma ser um assunto muito pesquisado na doutrina brasileira, pois nele encontramos as bases para compreendermos o Poder Legislativo e suas divisões de atribuições. Inspirado no modelo americano, toma-se como base a estrutura federativa assimétrica do Estado e, encetando disso, pode-se observar a incongruência das Casas devido à importação acrítica de tal modelo em federações distintas.

Ferreira Filho (2007) atribuir à Casa iniciadora uma predominância em cima da Casa revisora e, quando se trata de Casa iniciadora, refere-se ao Câmara dos Deputados –CD, apesar do Senado Federal–SF poder iniciar projetos de lei não vedados pela Constituição de 1988. Assim, como Casa iniciadora, torna-se patente que o poder de decisão final da CD está acima do SF devido à quantidade de projetos iniciados por ela, na qual, em caso de divergências, irá prevalecer sua vontade.

Essa prevalência se molda quando há divergências entre as Casas, principalmente no tocante as emendas substitutivas, visto não se tratar de rejeição, mas de um “novo projeto”, podendo ser na íntegra rejeitado pela CD (quando Casa iniciadora), diminuindo, portanto, a força do SF no processo legislativo.

O objetivo central da presente pesquisa consiste em analisar a possibilidade de conciliação entre as casas em casos de divergências, assim como responder a três questionamentos acerca de tal prevalência, que consistem basicamente: i) se o fato de a Câmara dos Deputados proferir a decisão final em casos de divergências fere o

bicameralismo, que tem como base a dupla revisão de decisões? ii) E se essa prevalência se legitima apenas devido à questão de a CD ser a representante do interesse popular? iii) E por fim, se essa prevalência fere a não hierarquia entre as casas?

Para o alcance desse objetivo, foi utilizada a metodologia dedutiva, de natureza exploratória. O direito comparado foi o meio adotado para chegar à resposta quanto à possibilidade de conciliação das Casas, baseando-se nas constituições da Alemanha e Estados Unidos –EUA.

Primeiramente, faz-se mister uma sumária contextualização do bicameralismo, seguindo da análise das constituições ao longo da história, trazendo razões para essa prevalência ter se consolidado dentro do processo legislativo brasileiro e ter sido adotado pelo constituinte de 1988. Em seguida, realiza-se um debate sobre o processo legislativo brasileiro, para, por fim, verificar, de fato, a prevalência da CD sobre o SF no processo legislativo.

## **2 O BICAMERALISMO**

A preocupação política com os desmembramentos das funções dentro dos Poderes estabelecidos em um sistema de governo não é recente. Isso vem antes mesmo da clássica teoria da separação de poderes aperfeiçoada por Montesquieu no Séc. XVI. A necessidade de dividir o controle políticos e os atos estabelecidos por outros órgãos é o que, em muitos casos, impedem a tirania e preservação democráticas das instituições, respeitando e possibilitando a voz das minorias presentes naquela sociedade. (DALARI,1998)

Bicameralismo é conceituado por Silva (2010, p. 141) como “a organização do Poder Legislativo em duas Câmaras”.

Sua história nos transporta de volta a Grécia e Roma antiga. Os gregos, adotavam esse método de controle de decisões em sua famosa democracia. Em Roma, vemos a presença do bicameralismo, no tocante as atribuições políticas que eram divididas entre o Senado e as Assembleias Populares, formada por cúrias, e mais adiante, pelas centúrias, compostas por patrícios e plebeus. (TSEBELIS; MONEY, 1997).

O parlamentarismo que ensejou anos depois, no modelo bicameral legislativo, foi estabelecido no reinado de João Sem-Terra, na qual convocava reuniões com quatro cavaleiros de cada condado para discutir os assuntos referentes ao reino. Essas reuniões foram de grande interesse para a classe nobre e o clero e, mesmo depois da morte de Montfort, essas reuniões ainda continuaram sendo oficializadas pelo Rei Eduardo I, onde resultou no Parlamento onde, até o momento, tinham um modelo unicameral. (DALARI, 1998)

Nesse diapasão, o Legislativo bicameral nos moldes que se encontra na contemporaneidade tem suas bases dentro desse contexto inglês, especificamente no reinado de Eduardo II, que dividiu o parlamento em dois: Câmara dos Lordes (câmara alta) Câmara dos Comuns (câmara baixa). (TSEBELIS; MONEY, 1997).

Um dos países que se inspirou no modelo inglês foi os EUA.

Vale ressaltar que quando se trata do modelo legislativo bicameral americano, diferentemente dos ingleses, adotaram uma forma de Estado do tipo federal e, portanto, cada estado-membro da Federação foi dada uma parcela de autonomia e, conseqüentemente, essa autonomia deveria ser observada e respeitada frente a federação. Todavia, isso não se deu de maneira tão clara. (ARAÚJO, 2017, p.431)

A princípio, na obra O Federalista, James Madison elucida o início das discussões e os impasses que foram gerados entre os Estados-Membros na Convenção da Filadélfia acerca do modelo legislativo bicameral e seu desenvolvimento a ser adotado pelo constituinte. No início das discussões, a posição sobre como seria o modelo legislativo eram nítidas, queriam apenas uma Casa legislativa. Contudo, as discussões foram se estendendo no que tangia a representação dessa Casa, pois os Estados menores queriam igualdade de representantes, opondo-se a isso, os Estados maiores que queriam eleições proporcionais. (MADSON; HAMILTON; JAY; 1973; RABAT, 2002)

Destarte, os republicanos advogavam a necessidade da criação de duas Câmaras, uma do povo, e outra destinada aos Estados federados para a preservação da federação e do pacto federativo, onde nesta, os seus representantes seriam eleitos por eleições proporcionais, fundamentando-se na ideia de que, se adotado, os Estados menores não teriam como se impor frente aos grandes. (MADSON; HAMILTON; JAY; 1973)

Não obstante, prezando pela igualdade entre os mesmos e no intuito de não prejudicar o pacto federativo, na segunda Casa, a representação deveria ser uma numeração única para todos. A concretização de todas essas discussões veio com a Constituição dos EUA de 1787, em seu art. 1º, seção 1, onde consagraram esse modelo, e nisso, traz em seu texto essa divisão: Câmara de Representantes da Nação e a Câmara de Representantes dos Estados-Membros (Senado). (RABAT, 2002)

Todo esse sistema tinha por base o princípio da separação funcional de competências e o *check and balance* legislativo. O fundamento era o fato que no processo legislativo as decisões de ambas as Casas seriam revisadas uma pela outra, para assim, evitar eventuais equívocos. (RABAT, 2002)

Em face disto, pode-se preceituar que o bicameralismo possui três funções básicas, como aponta Llanos (2002, apud Araújo, 2008, p. 331): “ de representação de interesses diferenciados, reforço dos controles sobre o poder executivo e da prevenção da tirania da maioria, e o incremento da qualidade maior na produção legislativa e a instabilidade maior na legislação”.

Quanto aos tipos de bicameralismo que se estabelece na contemporaneidade, pode-se apontar: aristocrático (mais frequente no século passado); sistemático (A segunda serve para refrear os impulsos da Casa do Povo); clássico (a segunda casa tem função técnica); e o federal (modalidade esta onde o Brasil está incluído, visto que há representação do povo e dos Estados). (FERREIRA FILHO, 2012, p.792)

Lijphart, em seus estudos sobre o bicameralismo, aponta outras diferenças de tal instituto, como a sistemática simétrica e assimétrica, assim como a congruência e incongruência das Casas. (LIJPHART, 2003)

No sistema simétrico, os sistemas bicamerais podem ser dispostos conforme o poder da Casa para fazer frente às decisões da outra. Quanto mais equilibrada a distribuição formal do poder político entre as duas câmaras, maior a simetria e, portanto, maior a força do bicameralismo. (LIJPHART, 2003)

A questão da incongruência, as câmaras altas podem ser eleitas por métodos diferentes ou com o objetivo de sobre representar certas minorias. Se assim for, as duas câmaras diferem em sua composição.

Ademais, outras categorias principais para o bicameralismo apontadas pelo autor são classificadas como: bicameralismo forte, o meio-forte – ou moderado – e o

fraco. Em suas palavras: “O bicameralismo forte caracteriza-se tanto pela simetria quanto pela incongruência”. No bicameralismo meio-forte, falta um desses dois elementos. A terceira categoria é o bicameralismo fraco, no qual as câmaras são tanto assimétricas quanto congruentes.” (LIJPHART, 2003, p. 239)

Em suma, a simetria junto com a congruência é meio-forte e a incongruência é forte, já no sistema assimétrico a congruência é fraco e a incongruência é meio-forte.

Em face a todas essas premissas, o bicameralismo tem sido adotado em diversos países, principalmente aqueles com maior número de população e de adoção do modelo parlamentar. (ARAÚJO, 2008)

### **3 O BICAMERALISMO NO BRASIL**

O Brasil foi um país que importou um modelo legislativo tipicamente americano, possuindo aspectos bem similares. O modelo bicameral está presente desde a primeira Constituição. O Brasil Império adotava, em seu inédito modelo tetrapartido de separação de poderes, um Poder Legislativo com um órgão central, a Assembleia Geral, dividida em duas Câmaras: Câmara dos Deputados (primeira câmara) e Senado (segunda câmara). (ARAÚJO, 2008)

Vale ressaltar que a Constituição de 1824 consagra, em seu art. 2º, uma divisão territorial em províncias, ou seja, ainda não existia a presença de Estados federados. (BRASIL, 1824, *online*)

Para a Câmara dos Deputados, eram atribuídas algumas iniciativas de leis privativas, todas elas elencadas no rol do art. 36, e também, a atribuição de iniciar acusações contra Ministros de Estados e conselheiros de Estados.

Já o Senado funcionava como Casa revisora, e esse era um ponto importante dentro do processo. Os projetos de lei da Câmara dos Deputados deveriam ser enviados ao Senado para a devida revisão, e o mesmo com o poder de elaborar emendas aos projetos, a Câmara, caso rejeitasse as alterações feitas pela Câmara alta, e ao julgar o projeto de lei, poderá formar uma espécie de “comissão mista” para deliberar sobre o assunto, de acordo com o art.61 da Carta. (BRASIL, 1824, *online*)

Esse procedimento tornava paritárias ambas as Casas da Assembleia Geral. Todo esse processo tinha como razão de ser, a garantia dos direitos dos cidadãos previstos constitucionalmente e o controle de decisões políticas para a harmonia dos poderes como expresso na Constituição de 1824. (ARAÚJO, 2008)

Com o advento da República, a Constituição de 1891 incorporou institutos diferentes da anterior, que impactou o Poder Legislativo de maneira significativa: uma nova forma de Estado, ou seja, de Estado unitário (influenciado pelo modelo do constitucionalismo americano) passa-se ao Estado Federal. (FERREIRA FILHO, 2012)

Vale ressaltar que o bicameralismo brasileiro, após a Constituição de 1891, estar intrinsecamente ligado a incorporação do federalismo. No entanto, no Brasil, foi adotado um federalismo assimétrico, pois existem desigualdades notáveis entre os estados: diferença econômica, de território e, para os estados mais fracos não sejam “engolidos” por aqueles aquisitivamente mais forte, fez-se necessário uma representação igualitária entre os mesmos no Congresso Nacional. (BACKES, 2007)

O Senado Federal era composto de representantes dos Estados.

No tocante ao processo legislativo, o art. 37 da CEUB/91 preceitua que o projeto de lei elaborado por uma das Casas será revisado pela outra e, ao final, caso esteja tudo de acordo, enviará ao Poder Executivo para sancionar. (BRASIL, 1891, *online*)

Esse rito processual também constava no regime anterior. Assim, a revisão se tornava mais complexa, compostas por quatro atos procedimentais até a deliberação executiva. (HORTA, 1989, p.08)

Na década de 30 com a Revolução e o golpe estabelecido pelo Getúlio Vargas, chega ao fim a Constituição de 1891 e dava-se espaço para uma nova constituição: a de 1934. (ARAÚJO, 2008)

O bicameralismo nessa Constituição continuou estando presente no art. 22. Suas características foram excepcionais e, pela primeira vez, de maneira inédita na federação, a Constituição tornava expressa a desproporcionalidade e prevalência de uma Casa sobre a outra, pois o Câmara dos Deputados passou a ter mais força e responsabilidades que o Senado quando os assuntos eram principalmente iniciativa de leis, cabendo ao Senado apenas as de interesse restritos dos Estados e leis sobre

intervenção federal. Em verdade, o papel do Senado no processo legislativo fica sendo apenas de colaboração, salvo nessas duas possibilidades citadas. (ARAÚJO, 2008)

José Afonso da Silva (2010, p. 141) afirma que o tipo de bicameralismo que se vê na CF/34 é chamado de bicameralismo desigual ou unicameralismo, já que o Senado não atua como uma Casa de função idêntica, característica essa fundamental no bicameralismo paritário. A igualdade de competências do bicameralismo paritário não é o fato de possuírem a mesma função em geral, de acordo com o autor, podem-se ter funções privativas para uma e para outra não, o que caracteriza a igualdade é ter as mesmas funções básicas/essencial.

Não obstante, no processo legislativo em si, o papel constitucional do Senado era apenas de colaborador. Contudo, tornar-se mister destacar que quando os projetos de leis iniciados na Câmara, ou o Senado trabalhar como colaborador, terá um órgão revisor, que ao encaminhando pela Casa iniciadora para a Casa revisora e essa aquiescer, será enviado para a sanção presidencial, no entanto, caso contrário, somente poderá manter pelo voto de dois terços. (BRASIL, 1934, *online*)

Embora observável que apesar de não haver a prerrogativa de uma comissão mista para deliberar sobre os assuntos, como previa na Carta Imperial, existia certa resistência para rejeição do projeto pela Câmara dos Deputados, o que torna o bicameralismo dentro desse processo legislativo balanceado.

A Carta de 1937 (CREUB/37), dada o teor ditatorial do período, também trouxe mudanças significativas, duas figuras apareceram nesse cenário para “colaborar” com o legislativo: o Conselho da Economia Nacional e o Presidente da República. (BRASIL, 1937, *online*). Nessa Constituição, o sistema de controle de revisões legislativas bicameral ainda existia e, assim, uma Casa revisava o projeto de lei da outra e se aprovasse, remeteria ao presidente para sanção.

A Carta de 1946, no tocante ao controle das decisões, ainda permanece o da Carta anterior: o projeto de lei que se iniciar em uma Câmara será revisto pela outra e, se aprovado, será enviado para a sanção e promulgação do Presidente da República. (BRASIL, 1946, *online*)



De outro lado, a Constituição de 1967 expressa que caso a Casa revisora emende o projeto e a Casa iniciadora rejeite o substitutivo, esse será arquivado. (BRASIL, 1967, *online*).

Com redemocratização e a promulgação da Constituição de 1988, o bicameralismo legislativo se manteve, contudo, como será analisado, com aspectos controvertidos na revisão das decisões finais. (ARAÚJO, 2008)

Frente a todo esse histórico, pode-se afirmar que o início de uma possível prevalência de uma Casa sobre a outra se originou com a Constituição de 1891, com a adoção acrítica dos institutos americanos incorporados. Contudo, observa-se que no Brasil existia uma certa paridade entre os poderes prevista na Constituição do Império, assim como existia na americana, todavia, o jogo político pelo poder e seus interesses prevaleceram frente o equilíbrio entre as casas no processo legislativo brasileiro.

#### **4 Competências das Casas legislativas na Constituição Federal de 1988 e o processo legislativo.**

A Constituição de 1988 revolucionou diversos institutos das Cartas anteriores, mas no tocante ao Poder Legislativo e seu tradicional bicameralismo muitas coisas se mantiveram. Como visto, esse Poder é representado pelo Congresso Nacional, ou seja, a união da CD com o SF. (FERREIRA FILHO, 2012)

O papel da CD, Casa composta por representantes eleitos diretamente pelo povo, consiste em lutar pelos interesses da população e em seu nome, visando cumprir os interesses públicos. Já o SF, a segunda Casa, serve aos interesses pertinentes a federação e a preservação da autonomia dos entes. (MORAIS, 2017)

Em análise comparativa das duas Casas, em relação à sua competência, o SF possui mais atribuição material do que a CD, devido ao seu rol de atribuições mais extenso e exaustivo, assim como competências exclusivas como as de cunho financeiro, enquanto a CD resume-se a apenas cinco (art.51, CF/88). (BRASIL, 1988, *online*)

Em face das maiores atribuições materiais, é possível observar a prevalência do SF no tocante às funções estabelecidas na Constituição de 1988, entretanto, não podem afirmar o mesmo dentro do processo legislativo.

De acordo Nogueira (2011, p.28) a “função do sistema bicameral é a de uma Câmara revisar a outra na deliberação dos Projetos em geral”, caso isso não seja realizado, há uma violação a tal função.

Para Mendes e Branco (2017, p.803): “O processo legislativo tem início quando alguém ou algum ente toma a iniciativa de apresentar uma proposta de criação de novo direito”. Todavia, existem várias possibilidades de iniciativas que vai depender da matéria que versar o direito proposto.

Inicia-se a proposição –termo utilizado pela Regimento Interno CD– na Casa iniciadora, que pode ser tanto a Câmara dos Deputados quanto o Senado Federal, entretanto, dependendo de qual seja, o procedimento é regulamentado pelo Regimento Interno da Casa respectiva. Em seguida, inicia-se a fase constitutiva, que se ramifica em deliberação parlamentar e deliberação executiva, terminando com a fase de promulgação e publicação.

Na etapa de deliberação legislativa, o Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RI, art.118) traz em seus parágrafos (§§1, 2, 3, 4, 5,6) a prerrogativa do deputado de propor emendas aos projetos. As emendas são diversas e dependendo do tipo, terá ou não prioridade em face do texto principal, o RI as classifica como: emenda substitutivas, supressiva, modificativa e aditiva.

Para essa pesquisa, entre todas as emendas a mais importante é a substitutiva que consiste em quando uma emenda é apresentada como sucedânea a parte de outra proposição, denominando-se “substitutivo” quando a alterar, substancial ou formalmente, em seu conjunto; considera-se formal a alteração que vise exclusivamente ao aperfeiçoamento da técnica legislativa. (BRASIL, 1989, *online*)

No término do trâmite na Casa Iniciadora, o projeto é encaminhado à Casa revisora, que tem o papel de controlar e rever possíveis equívocos realizado pela Casa oriunda. A casa revisora, ao acolher o projeto, remete direto ao crivo do Presidente da República, mas, ao rejeitar, possui a força de arquivar definitivamente o projeto. Neste ponto é visto que gera a Casa uma certa paridade com a CD, todavia, caso

emende a proposta inicial, ou seja, aprove o projeto com modificações, encontra-se em desvantagem, pois, de acordo com a Constituição Federal, *in verbis*:

Art. 65. O projeto de lei aprovado por uma Casa será revisto pela outra, em um só turno de discussão e votação, e enviado à sanção ou promulgação, se a Casa revisora o aprovar, ou arquivado, se o rejeitar.

Parágrafo único. Sendo o projeto emendado, voltará à Casa iniciadora.

Art. 66. A Casa na qual tenha sido concluída a votação enviará o projeto de lei ao Presidente da República, que, aquiescendo, o sancionará. (BRASIL, 1988, *online*)

Nesse ponto fundamenta-se a análise da preponderância dada pela própria constituição, pois em caso de discordância, prevalece a Casa iniciadora, geralmente, a CD. Apesar de ser uma previsão constitucional clara, ainda pairam dúvidas sobre a questão das emendas substitutiva, que podem ser totalmente ignoradas pela casa iniciadora, todavia, enfrentaremos essa questão no momento propício.

Face ao exposto, Lijphart advoga que o Brasil possui um modelo bicameral incongruente, visto que as casas possuem finalidades distintas quanto a sua representação, e o método de eleição também as difere, pois a câmara é voto proporcional e no senado majoritário, e simétrico, posto que ambas as casas tem poderes equivalentes, ou seja, um bicameralismo forte. (Lijphart, 2003)

Não obstante, advogamos ser um modelo assimétrico, visto que quando a Casa iniciadora tem a palavra final, o bicameralismo é simétrico, mas desde que a tramitação dos projetos possa ter início em qualquer das câmaras, independentemente da autoria das matérias, o que vem de encontro com a norma constitucional brasileira, dando, assim, nítida prevalência de um Casa sobre a outra. (ARAÚJO, 2009 p. 28)

## **5 A prevalência uma Casa sobre a outra no processo legislativo brasileiro**

Em uma análise político-constitucional, em pontos de divergência no processo legislativo, a decisão final e o juízo de julgamento não são analisados em conjunto, deixando, a decisão final apenas para uma Casa.

Fazendo uma análise comparativa, podemos afirmar que no bicameralismo norte-americano, que serviu de base para o brasileiro, havendo impasse nas decisões

das Casa, far-se-á um *conference committee*, na qual se busca o consenso, assim, as Casa em conjuntos deliberarão sobre a matéria alvo da discordância. (UNITEND STATES SENATE, *online*)

Backes (1999, p.70) elucida a tese de que a CD, nesses anos de Constituição de 1988, obteve nítida prevalência do Senado. Essa prevalência dar-se-á por vários motivos, e cita como exemplo o fato dela ser a Casa iniciadora dos projetos de lei oriundos do Poder Executivo, visto que isso já lhes coloca em um grau mais elevado de decisão final, pois caso o SF não vete, os deputados terão a palavra final, mesmo em caso de substitutivo. Essa dinâmica eleva a Câmara no patamar superior devido “peso do Executivo na elaboração legislativa”.

Em contrapartida, a prerrogativa do Senado de rejeitar o projeto de lei, tendo como consequência o seu arquivamento também é decisivo no processo, mas não muda o fato que, um projeto pode ser aprovado –entrar no mundo político-jurídico– na sua íntegra contra a vontade da Casa revisora, que em geral, é o Senado, desequilibrando o bicameralismo e, até mesmo, causando a possibilidade de equívocos. (BACKES, 1999)

A rigor, a essência dessa conclusão não está no fato de ser a CD ou no SF propriamente dito, mas no fato de saber quem será a Casa iniciadora, que em regra, pode ser ambas, salvo disposição em contrário, portanto, nas palavras de Backes (1999, p.69), a prevalência é de “quem chegar primeiro”, que quase sempre será o CD.

Em suma, vemos que a igualdade entre as casas não existe no processo legislativo, de acordo com Ferreira Filho (1995, p.76) “no processo legislativo brasileiro não estão em pé de igualdade. A vontade da que primeiro apreciou o projeto prevalece, na medida em que se impõe até contra as emendas feitas pela outra, a revisora”. Em outras palavras, quem tem o poder de dizer realmente as normas de condutas em abstrato, é aquela que tem maior poder de iniciativa, ou seja, a CD.

Como um exemplo dessa prevalência, que tornar-se prejudicial ao processo legislativo, no ano de 2017, o plenário da Câmara dos Deputados (Casa iniciadora) rejeitou as emendas feitas pelo Senado (Casa revisora) sobre o projeto de lei de conversão. A medida provisória concedia isenção de empresas petrolíferas até o ano de 2022, o dispositivo alvo de emenda foi no tocante e este tempo, para saber quanto

esse benefício seria estendido. O texto original trazia o prazo de 2022, mas na primeira votação na Câmara dos Deputados eles aprovaram a MP com o prazo até 2040, sendo assim, ao ignorar as emendas feitas pelo Senado, prevaleceu à decisão da inicial da Câmara dos Deputados. (GÓIS, 2017, *online*)

Face a todas as questões sobre a prevalência ou não de uma Casa sobre a outra, nos cabe analisar se o fato da Câmara dos Deputados proferir a decisão final em casos de divergências fere a função do bicameral, que tem como base a dupla revisão de decisões? E se essa prevalência se legitima devido apenas à questão de a Câmara ser a representante do interesse popular? E por fim, se essa prevalência fere a não hierarquia entre as casas, vedada pelo bicameralismo?

O bicameralismo advoga que a decisão deve ser analisada em ambas as Casas, pois assim não causa prejuízos e superioridades. Após, deve-se haver um pronunciamento das mesmas sobre a devida proposição legislativa. Destarte, cada ente deve fazer o seu próprio juízo de mérito e deliberar sobre a questão em pauta. Não havendo, portanto, hierarquia e supremacia entre ambas. (BRASIL, 2010)

No caso da primeira indagação, estamos diante de uma questão constitucional e, sendo assim, esse procedimento é norma originária, não podendo o seu teor ser submetido a controle de constitucionalidade. Nesse sentido, não é possível questionar a autenticidade da decisão final em caso de divergência da Casa iniciadora por motivos diversos, pois essa prerrogativa foi consolidada pelo próprio constituinte. Todavia, já fora observado alguns “exageros” na interpretação desse dispositivo e sua aplicação dentro do processo, ora não reconhecida pelo Supremo Tribunal Federal- STF.

O Supremo Tribunal Federal na ADIn 2.182/10 enfrentou esse questionamento. A ADIn de relatoria do Ministro Marco Aurélio de Melo, proposta pelo Partido Trabalhista Nacional no ano de 1992, foi proposta para que o STF declarasse a inconstitucionalidade por vício formal da Lei de Improbidade Administrativa nº 8.429/1992, sob a alegação que a tal lei não observara o rito do devido processo legislativo previsto na Constituição em seu art. 65. A alegação era: o rito formal do processo legislativo foi desrespeitado pela Câmara dos Deputados (Casa iniciadora), pois, após o Senado ter aprovado o substitutivo– na visão do partido– rejeitou expressamente o projeto inicial por má elaboração. Quando o projeto retorna a

Câmara com o substitutivo já aprovado, essa última realizou uma mesclagem, utilizando-se de partes do projeto inicial e parte do substitutivo do Senado, e nisso, não remeteu o processo de volta a Casa revisora. A observância da dita Casa torna-se necessária, de acordo com a parte autora da ação. (BRASIL, 2010, p.137)

O pedido foi considerado pelo relator como procedente. Em seu voto defendeu a tese que a Câmara dos Deputados deveria ter remetido as alterações realizadas por último ao crivo do Senado Federal, pois suas alterações criaram “um contexto normativo novo”. (BRASIL, 2010, p.137)

Podemos destacar como base dessa divergência, o voto do relator inicial, Ministro Maurício Corrêa no pedido de cautelar da mesma ADIn, em decisão proferida em 31/05/2000. Seu voto resume bem o pensamento dos demais a respeito do tema.

Ora, completado o ciclo da elaboração legislativa na Câmara iniciadora, diga-se Câmara, dos Deputados, não poderia mesmo o projeto voltar à Casa revisora, no caso o Senado Federal, porque já conclui o procedimento final do processo legislativo. Do contrário, dar-se-ia repetições intermináveis de idas e vindas de um Casa Legislativa para outra, o que tornaria sem fim o processo legislativo. (BRASIL, 2000, p.392-393)

Nesse diapasão, a jurisprudência do STF já consolidou por maioria dos votos de duas gerações de ministros a prevalência fática da Câmara dos Deputados no processo legislativo.

Quanto à segunda indagação, pode-se afirmar que essa justificativa é bastante convincente, mas, também, passível de críticas, visto que com base no direito comparado sobre bicameralismo, na qual, em muitos países, a Câmara Baixa também representa o povo, não existe a possibilidade de a decisão ser dada de maneira unilateral, apenas como base nesse argumento, como é feito no Brasil. É imprescindível que haja de fato a concreta revisão legislativa. (RABAT, 2002)

Na Alemanha, em seu processo legislativo, existe a prerrogativa que, em casos da existência de divergências, é necessário a solicitação de uma Comissão de Conciliação compostas por onze membros de cada Casa Legislativa. Essa comissão pode ser solicitada por ambas as Casas, se o projeto for sujeito a veto absoluto, e apenas pela *Bundesrat* em caso de veto relativo. (RABAT, 2002, p.7-8)

Para alguns doutrinadores e defensores da Câmara Deputados, a prevalência é tão cristalina que não havia sequer a necessidade da figura do Senado no processo legislativo. A desvantagem de um sistema bicameral, seria a tendência do Senado de

tornar o processo decisório mais lento e dificultar as transformações que o povo quer realizar. Defendendo, assim como outros, o unicameralismo. (BACKES, 1998)

Essa prevalência vem de muitos anos de história política do Brasil e, em cada período constitucional, o SF foi dando espaço para a CD devido a força popular e representativa do povo, que detém o poder, em tese, previsto pela Constituição em seu art. 1. § 1 “todo poder emana do povo”, e não dos Estados como entes. O Ministro Sepúlveda Pertence, sua elucidação no voto da concessão de cautelar na ADIn 2.182 DF em sessão no dia 15 de maio de 2000, defende que foi na Constituição de 1946 que essa prevalência realmente começou de fato, e se prolonga até os dias contemporâneos. (BRASIL, 2000, *online*)

Por fim, na terceira indagação, apesar de considerarmos um prejuízo ao processo legislativo apenas uma Casa decidir, pois tanto desequilibra o método de revisão, quantos aos interesses latentes e constitucionais da outra Casa, segue-se a ideia que é deveras necessário que uma Casa tome a decisão final e tenha a prerrogativa de rejeitar as emendas realizadas pela outra afim de evitar idas e voltas intermináveis. Mas, para evitar a superioridade que alude essa prevalência, é necessário que haja uma comissão de conciliação, pois, assim, evitaria danos a ambas as Casas.

A rigor, de acordo com o STF, é correta a interpretação literal do dispositivo constitucional. (BRASIL, 2010, p.137). Contudo, defende-se que nada impede de ser discutido a implantação de uma Comissão de Conciliação, como já aderida pelo Brasil na Constituição de 1824, e apensar da CEUB 1934 não fazer menção de uma comissão, havia uma dificuldade enorme na rejeição das emendas pela Casa revisora; pelos EUA com a *conference committee* e pela Alemanha; para atender o *animus* de todas as camadas sociais e institucionais em geral, evitando, portanto, prejuízos e prevalência de uma Casa na feitura das leis, visto que deliberariam em conjunto visando a maior finalidade do Estado brasileiro: o bem comum.

Por mais que a implementação dessa comissão de conciliação tornasse-a o processo mais lento, em contrapartida, todos os autores políticos participarem da decisão final de maneira consensual, fática e efetiva das normas de conduta *in abstracto* da sociedade, buscando, assim, um meio de obter a paridade processual para persecução do bem comum já consagrado Constituição de 1988.

## 6 Considerações finais

Através dessa análise, podemos concluir que o bicameralismo no Brasil – modelo de influência norte-americana – é assimétrica, e além das competências bem estabelecidas para cada Casa legislativa na Carta Política dentro do processo de elaboração de leis, vemos uma clara prevalência de uma Casa sobre a outra no tocante a tomada de decisões conflituosas, consolidada na Constituição de 1988 e pelo STF.

Todavia, dentro do processo legislativo brasileiro, sobrepuja a noção de que as Casas estão em pé de igualdade de poderes, devido a ambas possuírem a prerrogativa de votar o projeto, analisá-lo e por fim deliberar sobre eles. Em verdade, em casos de divergências, como as emendas substitutivas, a prevalência de uma Casa sobre a outra é notável, e nesse fito o processo legislativo se torna desigual. Entretanto, tal desigualdade é aceita pela política/cidadãos dado o fato de a CD ser a Casa do povo, assim como pela necessidade de uma instituição proferir as decisões finais em caso de divergências.

Entretanto, defende-se a necessidade de frear abusos e considerar as alterações realizadas pela Casa revisora, que tem como função rever eventuais equívocos. Nisso, pode-se concordar que ambas as Casas estão propícias a erros e interesses próprios, principalmente devido ao enorme *déficit* de representatividade vividas no Brasil nos últimos anos, na qual demonstra, muitas vezes, que os interesses populares não estão em consonância com os projetos iniciados na Casa iniciadora. Assim, faz-se necessário frear, rever, analisar o feito, com a intenção de assegurar maiores benefícios e expansão dos interesses sociais.

Por fim, elucida-se a possibilidade de implantação da prerrogativa americana e alemã da elaboração de uma “Comissão de Conciliação”, onde nela, ambas as Casas deliberariam, conjuntamente e harmoniosamente, sobre as matérias alvo de desacordos, ou seja, nos caso de emenda substitutiva, sem detrimento do interesse estatal nem popular, fazendo prevalecer à segurança do devido processo legislativo e a validade da feitura das leis, e, como consequência, manutenção de um bicameralismo de equilíbrio.



## 7 Referências

ARAÚJO. Caetano Ernesto Pereira de. O bicameralismo na Constituição de 1988. In: Bruno Dantas; Eliane Cruxên; Fernando Santos; Gustavo Ponce de Leon Lago. (Org.). **Constituição de 1988. O Brasil 20 anos depois**. Brasília: Senado Federal, v. II, p. 331-345, 2008.

ARAÚJO. Paulo Magalhães. Bicameralismo: história, conceito e funções nos governos contemporâneos. **Revista Brasileira de Estudos Político**, Belo Horizonte, p. 425-472, 2017.

\_\_\_\_\_. **O Bicameralismo No Brasil: As Bases Institucionais e Políticas do Desempenho Legislativo do Senado Federal (1989–2004)**. 2009. 279f. Tese (doutorado em Ciência Política). Universidade Federal de Minas Gerais: Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, 2009.

BACKES, Ana Luiza. Bicameralismo no poder uma minoria. Brasília, **Cadernos Aslegis** nº 7, 1999.

\_\_\_\_\_. **Democracia sobre representação de regiões: o papel do Senado**. Dissertação de Mestrado, Universidade de Brasília, Departamento de Ciência Política, 1998.

BRASIL. Constituição (1824) **Constituição Política do Império do Brasil**. Rio de Janeiro, 1824. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao24.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm). Acesso em: 15 mar. 2019.

BRASIL. Constituição (1891) **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro, 1891. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao91.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm). Acesso em: 16 mar. 2019.

BRASIL. Constituição (1934) **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro, 1934. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao34.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm). Acesso em: 17 mar. 2019.

BRASIL. Constituição (1946) **Constituição dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro, 1946. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao46.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm). Acesso em:

BRASIL. Constituição (1967) **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, 1967. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao67.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm). Acesso em: 19 mar. 2019.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao88.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao88.htm). Acesso em: 11 mar. 2019.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Regimento Interno**. estabelecido pela Resolução n. 17, de 1989. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/atividadelegislativa/legislacao/regimento-interno-da-camara-dos-deputados/RICD%20atualizado%20ate%20RCD%2025-2017.pdf> >. Acesso em: 01 abr. 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Pleno. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.182-6/DF**. Relator: Min. Marco Aurélio de Mello. Julgado em: 15 maio 2010. Brasília, DF: STF, 2010. Disponível em: [redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=614087](http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=614087)>. Acesso em: 20 jan. 2018.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **Medida Cautelar em Ação Direta de Inconstitucionalidade nº. 2.182-6/DF**. Relator: Mauricio Correia. Julgado em: 31 de maio de 2000. Disponível em: [redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=347470](http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=347470). Acesso em: 20 jan. 2018.

DALARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. São Paulo: Editora Saraiva, 1998.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Do processo legislativo**. São Paulo: Saraiva, 2007.

\_\_\_\_\_. **Curso de direito constitucional**. 38. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

GERMANY'S CONSTITUTION. **Constitution of 1949 with amendments through 2014**. **Constitute**.p.23. Disponível em: [https://www.constituteproject.org/constitution/German\\_Federal\\_Republic\\_2014.pdf?lang=en](https://www.constituteproject.org/constitution/German_Federal_Republic_2014.pdf?lang=en) . Acesso em: 20/01/2018

GOIS, Fabio. Senado muda “MP do Trilhão”, que beneficia petrolíferas estrangeiras, a três dias do fim da validade. Congresso em foco, **UOL**. 12 dez, 2017. Disponível em: <https://congressoemfoco.uol.com.br/especial/noticias/senadomuda%E2%80%9Cmp-do-trilhao>. Acesso em: 17 mai. 2019.

HORTA, Raul Machado. O processo Legislativo nas Constituições federais brasileiras. **R. Inf. legisl.** Brasília, a. 26, n. 101, jan./mar. 1989.

LIJPHART, Arend. **Modelos de Democracia: Desempenho e Padrões de Governo em 36 Países**. Editora Civilização Brasileira, 2003.

MADISON, James; HAMILTON, Alexander; JAY, John. **O Federalista**. São Paulo: Abril Cultural, 1973.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2017.

MORAIS, Alexandre de. **Direito Constitucional**. São Paulo: Atlas, 2016.

NOGUEIRA, Octaciano. **O Senado Federal em perguntas e respostas**. Brasília: Senado Federal, 2011.

RABAT, Márcio Nuno. **Bicameralismo nos Estados Unidos, na Alemanha e na Inglaterra**. Brasília: Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados, 2002. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/a-camara/documentos-e-pesquisa/estudos-e-notas-tecnicas/arquivos-pdf/pdf/207707.pdf> . Acesso em: 15 mar. 2019.

SILVA, José Afonso Da. Estrutura e funcionamento do Poder Legislativo. **Revista de informação legislativa**, 2010. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/198698/000897822.pdf>. Acesso em: 21 mar. 2019.

TSEBELIS, G.; MONEY, J. **Bicameralism**. Cambridge: Cambridge University, 1999

UNITED STATES SENATE. **Conference Committee**. Disponível em: [https://www.senate.gov/reference/glossary\\_term/conference\\_committee.htm](https://www.senate.gov/reference/glossary_term/conference_committee.htm). Acesso em: 22 mar. 2019.