



Universidade de Brasília
Faculdade de Direito

Apreciação de vetos presidenciais: a possibilidade frustrada de substituição da cultura de "não apreciação" pelo devido processo legislativo.

Ana Gloria Santos Moreira de Souza

10/0053921

Brasília
2º semestre de 2014

Ana Gloria Santos Moreira de Souza

Apreciação de vetos presidenciais: a possibilidade frustrada de substituição da cultura de "não apreciação" pelo devido processo legislativo.

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado no curso de Graduação em Direito da Universidade de Brasília - UnB perante a seguinte banca examinadora: Professor Mamede Said Maia Filho - orientador, Professora Janaína Penalva, Professor Guilherme Scotti e Professora Mariana Cirne.

AGRADECIMENTOS

Este trabalho não poderia ser feito sem o apoio da minha família. Foram minha mãe e os melhores avós-padrinhos do mundo que aceitaram as minhas ausências e que, juntamente com meu pai, sempre me incentivaram a seguir o que me fizesse feliz.

Agradeço o apoio e o companheirismo dos amigos que fiz durante esses quase cinco anos. Obrigada aos meus velhos amigos que me ajudaram a chegar à UnB e que ainda me ajudam a sair dela.

Por fim, agradeço a todos os que participaram da minha formação pessoal, profissional ou acadêmica.

RESUMO

A oposição dos vetos presidenciais, conforme o texto constitucional, é seguida por um procedimento de apreciação que devolve ao Poder Legislativo a competência de dar sequência ao processo legislativo. A omissão parlamentar (estendida por mais de uma década) em cumprir este dever constitucional e em realizar o procedimento gerou um quadro geral de insegurança jurídica com mais de três mil vetos não apreciados no prazo constitucional. Este cenário foi alterado com os vetos parciais ao projeto de lei que redistribuía os *royalties* do petróleo entre os entes federados, mas, mesmo após a judicialização da questão no STF, o problema que envolve a omissão não foi resolvido. Neste estudo, analisar-se-á algumas das questões que suscitam a manutenção desse quadro.

PALAVRAS-CHAVE

Vetos Presidenciais; Processo Legislativo; Separação de Poderes; Matéria *Interna Corporis*

ABSTRACT

The apposition of presidential vetoes, as the Constitution says, is followed by an examination procedure that renders the parliament the competence to legislate. The parliament failure to comply with its constitutional duty and to perform the procedure that, for over a decade, meant a juridical insecurity setting. this scenario was changed with the partial vetoe to the bill that redistributed the petroleum royalties between the federal entities; even after it was analyzed in the brazilian Supreme Court, the problem was not solved. This paper will analyze some of the things that keep the situation like it is.

ÍNDICE

Introdução	6
Capítulo 1 – O veto e sua apreciação pelo Congresso Nacional	
1.1 Natureza e finalidade	10
1.2. Procedimento	12
1.3. Cultura de "não apreciação"	14
1.4. Mandado de segurança nº 31.816/DF	20
Capítulo 2 - Constitucionalidade da cultura de "não apreciação"	
2.1. Separação dos poderes	26
2.2. Matéria <i>interna corporis</i>	31
2.3. Devido processo legislativo	38
2.4. Jurisdição constitucional	42
Capítulo 3 - Inferências do MS n. 31.816/DF	
3.1. A (in)viabilidade da apreciação dos vetos "esquecidos"	46
3.2. O tratamento dado pelo Congresso após o MS nº 31.816/DF	50
Conclusão	55
Referências	58

INTRODUÇÃO

Quem quer que tenha observado a tramitação das leis ordinárias e complementares na esfera federal nos últimos quatorze anos percebe que o processo legislativo previsto na Constituição Federal não é inteiramente cumprido pelo Congresso Nacional. O procedimento legislativo pode terminar de duas maneiras: se houver sanção, o fim se dará com a promulgação e publicação de uma lei; se, no entanto, o texto for vetado, o Congresso deverá analisar este veto. É nesse ponto em que se observa que o Poder Legislativo tem descumprido de forma reiterada seu papel constitucional

Perceber-se-á com a leitura do texto as diferentes razões que levam à distorção do processo legislativo, desde a omissão parlamentar até a justificativa calcada no Regimento Comum do Congresso Nacional de que não há prazo vencido em razão de se considerar que sua contagem somente se inicia com a leitura das razões do veto em plenário.

A questão alvo desse estudo será a indagação da tramitação constitucional da apreciação de vetos. Esse problema, que possui forte conotação hermenêutica, advém das diferentes interpretações ao texto constitucional acerca do tema.

O presente estudo tem por objetivo analisar a tramitação dos vetos presidenciais no Congresso Nacional segundo a Constituição de 1988 e avaliar as mudanças ocorridas na tramitação desde dezembro de 2000 - com maior atenção à mudança de postura ocorrida no início de 2013 com o veto parcial ao então projeto de lei que redistribuía os *royalties* do petróleo (PL nº 2565/2011 na Câmara dos Deputados). Do mesmo modo, visa a discutir como determinar que procedimento estará, de fato, compatível com o texto constitucional.

O Congresso Nacional não mostra coerência em relação à tramitação correta dos vetos presidenciais, já que desde dezembro de 2000 nenhum veto fora apreciado no prazo constitucional. Isso apenas se modificou no final de 2012, quando o projeto de lei da redistribuição dos *royalties* do petróleo foi parcialmente vetado, suscitando o resgate do tema, até então esquecido.

O Congresso Nacional adotou a postura, consoante seu Regimento Comum, que indicava que só se considerava que os vetos estavam no Legislativo quando eram lidos, não quando a mensagem chegasse física ou digitalmente à presidência do Congresso e que essa era uma questão de procedimento interno - interna corporis,

portanto. O entendimento que prevaleceu foi no sentido de que não é atribuição do Judiciário pressionar o Legislativo para exercer sua função constitucional em relação aos vetos.

Diante de tamanha inconsistência, há severa insegurança jurídica quanto às leis vetadas ou parcialmente vetadas. Pode-se mesmo dizer que a população segue submetida a diversas leis que não completaram o devido processo legislativo nem, tampouco, tem previsão de que o Congresso decida por cumprir seu dever constitucional de apreciar os vetos. O processo legislativo fica sujeito ao decisionismo político, ou seja, os trâmites legislativos estão submetidos à discricionariedade parlamentar.

Tendo em vista esse objeto de estudo, estruturar-se-á o trabalho da seguinte forma: no primeiro capítulo, veremos o que é o veto, qual o procedimento para sua oposição e apreciação, assim como o caso que quase substituiu a aqui denominada cultura da "não apreciação" pelo devido processo legislativo e as implicações do mandado de segurança (MS) impetrado no Supremo Tribunal Federal para conter a votação dos vetos ao projeto de lei que redistribuiu os *royalties* do petróleo entre os entes federados.

Primeiramente, desenvolver-se-á uma breve explicação sobre o que é o veto presidencial e sobre a sua redação estabelecida na Constituição de 1988. Nesse ponto, será analisada a emenda constitucional nº 32/2001, que alterou a tramitação dos vetos no Congresso Nacional e ampliou as pautas trancáveis em caso de transcurso do prazo delimitado para a apreciação sem a votação final do veto pelo Congresso.

Após compreender o que é o veto e como ele está disposto no ordenamento jurídico brasileiro, ver-se-á qual seu procedimento. Será preciso entender brevemente o processo legiferante para, então, localizar o momento do veto e as razões que permitem sua adoção pelo chefe do Executivo.

O passo seguinte será expor a situação observada no Parlamento brasileiro. Ver-se-á a omissão em votar os vetos dentro do prazo constitucional, fato que se acentuou nos últimos 12 anos. A minoria parlamentar atingida por uma possível - que se concretizou posteriormente - derrubada desses vetos impetrou mandado de segurança perante o Supremo Tribunal Federal para que a ordem de apreciação não fosse subvertida e todos os vetos "esquecidos" até então fossem votados antes. O

trâmite desse MS será analisado, assim como as decisões ali proferidas, sejam elas incidentais ou não.

O segundo capítulo deixará o plano pragmático e passará a uma análise teórica do assunto. Os elementos mais importantes para a investigação da constitucionalidade do trâmite adotado pelo Congresso Nacional serão, então, analisados.

O primeiro elemento de destaque nessa análise é o princípio constitucional da separação dos poderes. Por meio deste princípio petrificado na Constituição (art. 60, § 4º, II), será possível desenvolver o exame da importância do veto no sistema de freios e contrapesos que garante o equilíbrio e a independência entre os Poderes.

O segundo elemento é de vital importância para julgar a constitucionalidade do procedimento adotado pelo Congresso. Trata-se das questões relativas à matéria *interna corporis*. O exame do conteúdo da matéria tratada aqui (o procedimento de apreciação dos vetos pelo Legislativo) determinará se é possível classificá-la como assunto exclusivo de interesse das Casas legislativas ou se se trata de interesse geral por ser matéria de índole constitucional. Esse ponto é essencial em razão de ser o principal fundamento para que os vetos tenham sido ignorados pelo Poder Legislativo por mais de uma década sem quaisquer consequências.

O devido processo legislativo será outro ponto importante para a investigação do procedimento em vigor, devendo concluir sobre a constitucionalidade ou inconstitucionalidade do método atualmente adotado. Se concluída a inconstitucionalidade procedimental, há de se tratar do trâmite que faz justiça ao texto da Carta constitucional.

É preciso entender, também, o papel do Poder Judiciário na perpetuação da omissão parlamentar por meio da decisão proferida no julgamento do agravo regimental interposto pelo Congresso Nacional no MS citado. A situação atual reflete essa decisão e indica a intervenção do Judiciário nos demais Poderes por meio do controle de constitucionalidade.

Por fim, o terceiro capítulo tratará dos vetos "esquecidos" pelo Congresso. Discutir-se-á se sua apreciação após mais de uma década de omissão, é factível e possível para o Poder Legislativo, e quais seriam as implicações de retomar um texto há muito vetado.

A análise que se desenvolverá no capítulo final indicará as condutas que poderiam ser adotadas pelos responsáveis, criticará a postura até então adotada e a

impossibilidade de se seguir o comportamento adequado em razão dos erros até aqui cometidos.

Capítulo 1. O veto e sua apreciação pelo Congresso Nacional

1.1. Natureza e finalidade

O veto presidencial pode ser compreendido como a participação - negativa - do chefe do Executivo no processo legislativo¹. É um controle jurídico e, principalmente, político das atividades parlamentares em um sistema de freios e contrapesos acolhido pela Constituição, em que a legitimidade das normas elaboradas pelo Legislativo são subordinadas à aprovação do Executivo e, se desaprovadas, submetidas à nova apreciação pelo Legislativo.

Para entender a questão constitucional que gira ao redor da apreciação dos vetos presidenciais, precisamos compreender, antes, como ela se desenrolou desde a construção de seu texto na Constituição Federal de 1988. Para isso, não será preciso - nem tampouco pertinente para o caso² - fazer um recorte histórico e legislativo muito amplo para compreender as questões que envolvem sua atual tramitação. Bastará apenas, para esse estudo, tratar da redação disposta na Constituição de 1988 e da alteração proposta pelo constituinte derivado que vigora ainda hoje.

O texto original da Constituição Federal³ imprimiu ao processo legislativo uma tramitação simples com duas possibilidades de veto presidencial (total ou parcial) e, também, a submissão deste ao Congresso Nacional para sua aprovação ou rejeição:

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

§ 1º - Se o Presidente da República considerar o projeto, no todo ou em parte, inconstitucional ou contrário ao interesse público, *vetá-lo-á total ou parcialmente*, no prazo de quinze dias úteis, contados da data do recebimento, e comunicará, dentro de quarenta e oito horas, ao Presidente do Senado Federal os motivos do veto.

§ 2º - O veto parcial somente abrangerá texto integral de artigo, de parágrafo, de inciso ou de alínea.

§ 3º - Decorrido o prazo de quinze dias, o silêncio do Presidente da República importará sanção.

§ 4º - *O veto será apreciado em sessão conjunta, dentro de trinta dias a contar de seu recebimento, só podendo ser rejeitado pelo*

¹ CARVALHO NETTO, Menelick de. *A sanção no procedimento legislativo*. Belo Horizonte: Del Rey, 1992, p.247-248

² Para maiores informações sobre o desenvolvimento histórico do veto presidencial, veja RODRIGUES, Ernesto. *O veto no Brasil*. Rio de Janeiro: Ed. Forense, 1981. É importante observar que Rodrigues não tratará do veto disposto na Constituição atual por razões cronológicas, mas sua análise aborda os mais diversos aspectos do veto no Brasil e muitos deles se mantiveram no ordenamento imposto na Constituição de 1988.

³ BRASIL, 1988

voto da maioria absoluta dos Deputados e Senadores, em escrutínio secreto.

§ 5º - Se o veto não for mantido, será o projeto enviado, para promulgação, ao Presidente da República.

§ 6º - *Esgotado sem deliberação o prazo estabelecido no § 4º, o veto será colocado na ordem do dia da sessão imediata, sobrestadas as demais proposições, até sua votação final, ressalvadas as matérias de que trata o art. 62, parágrafo único.*

§ 7º - Se a lei não for promulgada dentro de quarenta e oito horas pelo Presidente da República, nos casos dos § 3º e § 5º, o Presidente do Senado a promulgará, e, se este não o fizer em igual prazo, caberá ao Vice-Presidente do Senado fazê-lo.(Grifo ao original)

O veto presidencial será apostado ao projeto de lei que contiver inconstitucionalidade ou que, a critério do chefe do Executivo, for contrário ao interesse público. Ele poderá ser feito em duas modalidades: o veto total e o veto parcial. Este limitar-se-á a retirar integralidade de artigo, inciso, parágrafo ou alínea; não será possível, portanto, incidir sobre expressões ou palavras isoladas⁴.

Em todo o artigo 66 da Constituição - que regula a tramitação do veto - foi realizada apenas uma alteração desde a promulgação da Carta Magna. Tal mudança consistiu na alteração do § 6º concretizada pela emenda constitucional (EC) nº 32 de 2001⁵, cujo texto retirou a vedação de sobrestamento de pauta para as matérias estabelecidas no artigo 62, como pode ser visto na Tabela 1. Essa mudança deveria implicar um maior rigor quanto ao "trancamento de pauta". Não foi, contudo, o que se observou.

Tabela 1

Redação original	Redação dada pela EC 32/2001
§ 6º - Esgotado sem deliberação o prazo estabelecido no § 4º, o veto será colocado na ordem do dia da sessão imediata, sobrestadas as demais proposições, até sua votação final, <i>ressalvadas as matérias de que trata o art. 62, parágrafo único.</i>	§ 6º - Esgotado sem deliberação o prazo estabelecido no § 4º, o veto será colocado na ordem do dia da sessão imediata, sobrestadas as demais proposições, até sua votação final.

Com a EC nº 32/2001, a não-apreciação dos vetos dentro do prazo estabelecido pelo constituinte no § 4º, ou seja, em 30 dias a contar de seu recebimento, deveria

⁴ MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. 8ª ed. São Paulo: Ed. Saraiva, 2013, p. 871.

⁵ BRASIL, 2001

implicar o sobrestamento de todas as demais proposições, inclusive as medidas provisórias (MPVs). A mudança que fez incluir as MPVs demonstra a importância dada ao veto, uma vez que elas tramitam em regime de urgência e deveriam ficar sobrestadas em caso de não apreciação temporã de veto presidencial. Não pode, afinal, o ordenamento jurídico colecionar leis cujo teor é incerto devido aos vetos não terem sido apreciados.

O texto da EC nº 32 foi redigido com o objetivo de garantir maior segurança jurídica. Ele demonstra também a importância constitucional de apreciar os vetos apostos. Pode-se observar que, até a EC nº 32/2001, havia a priorização da MPV: sendo o trâmite desta de maior importância no Parlamento, nada poderia obstar-lhe o prosseguimento em caso de não apreciação da medida em tempo hábil. Vigora, no entanto, outro entendimento constitucional: a relevância da MPV deve perder prioridade legislativa para que seja assegurada a segurança jurídica contida na apreciação definitiva da lei por meio da aceitação ou derrubada dos vetos apostos.

Antes de tratarmos da questão principal deste estudo - a omissão parlamentar -, é preciso entender melhor qual é a determinação constitucional para a tramitação do veto. Ver-se-á a seguir o procedimento determinado constitucionalmente para a proposição e a apreciação dos vetos presidenciais.

1.2. Procedimento.

Os projetos de lei podem nascer por iniciativas diversas. As mais comuns são a iniciativa parlamentar e a iniciativa presidencial. Após escrito, o projeto tramitará na casa legislativa devida. Para a iniciativa parlamentar, ele deverá ser registrado na casa a que pertencer o parlamentar que o propuser; no caso de iniciativa presidencial, no entanto, assim como do STF e dos demais tribunais superiores, será sempre enviado à Câmara dos Deputados (CF, art. 64 *caput*).

A casa que registra um projeto de lei ordinária ou complementar será denominada casa iniciadora. Nela será feita uma análise inicial que pode tramitar apenas pelas comissões com decisão conclusiva ou terminativa ou poderá, além do estudo nas comissões, ser submetido a plenário.

Após aprovado o texto pela casa iniciadora, ele será enviado à segunda casa, denominada casa revisora, para revisão das decisões da casa iniciadora, aprovação

do projeto e também para possíveis alterações. Se houver qualquer emenda significativa⁶ ao projeto na casa revisora, ele deverá retornar à casa na qual foi proposto para apreciação das emendas.

Conforme o art. 66 da Constituição Federal de 1988⁷, após concluída a votação do projeto de lei no Congresso Nacional, uma das casas legislativas - aquela em que for concluída a votação - enviará à Presidência da República o texto aprovado para sanção. Se o texto ou parte dele for considerado inconstitucional ou contrário ao interesse público, o chefe do Executivo deverá vetá-lo com o prazo de quinze dias úteis - sob pena de sanção tácita - e comunicar o motivo à presidência do Senado Federal em até quarenta e oito horas⁸.

Conforme o § 4º do art. 66, o veto será apreciado em sessão conjunta do Congresso Nacional *em trinta dias, contados do seu recebimento*. Em escrutínio secreto, a maioria absoluta⁹ dos deputados e senadores poderá derrubar esse veto e, com isso, retomar o texto vetado.

É importantíssimo frisar que a Constituição acresce que, descumprido o prazo de trinta dias de apreciação, *o veto sobrestará as demais proposições até que venha a votação final* e será colocado na ordem do dia da sessão imediata.

Como mencionado anteriormente, *quaisquer* proposições passaram a ser sobrestadas, aí incluídas as medidas provisórias - desde a Emenda Constitucional nº 32/2001. Dessa forma, ficou priorizada a análise do veto até sua votação final. O novo § 6º demonstra a importância da decisão sobre veto para o devido processo legislativo.

O veto é um mecanismo em que fica clara a interdependência dos poderes. Apesar de ser da iniciativa do Poder Executivo, cabe ao Legislativo uma última análise sobre suas razões e sua pertinência. Por meio dele, o processo legislativo, apesar da interferência executiva, ainda permanece sob o poder do Congresso Nacional.

⁶ Entende-se por emenda significativa qualquer emenda que altere o conteúdo do projeto. Não são emendas significativas aquelas que alteram a redação ou que apenas adaptam o projeto à Lei Complementar 95/98 (BRASIL, 1998).

⁷ BRASIL, 1988

⁸ MENDES; BRANCO. *Op.cit.*, 2013.

⁹ Conforme os regimentos (Regimento Comum do Congresso Nacional, Regimento Interno do Senado Federal e Regimento Interno da Câmara dos Deputados), os quóruns para aprovação podem ser por dois tipos de maioria: absoluta ou qualificada. Maioria qualificada será a reunião de dois terços (2/3) ou de três quintos (3/5) dos parlamentares votando no mesmo sentido, já a absoluta será apenas a porcentagem de 50% acrescida de um membro do Parlamento.

Vista, superficialmente, a tramitação do veto, se passará à análise fática do caso da "não apreciação" dos vetos que pode ser facilmente observada no Congresso Nacional.

1.3. Cultura de "não apreciação"

Em dezembro de 2000, menos de um ano antes da promulgação da EC nº 32, a última lei ordinária¹⁰ sancionada naquele ano pelo então presidente Fernando Henrique Cardoso conteve um veto. Apesar de devidamente entregue a mensagem de veto¹¹ ao Congresso Nacional, ele não foi apreciado por nenhuma das casas Legislativas no prazo delimitado constitucionalmente. A partir de então, os vetos presidenciais não foram mais aprovados ou rejeitados pelo Legislativo, em flagrante desrespeito à previsão constitucional.

Apesar de algumas discussões e iniciativas parlamentares visando a alterar esse panorama, seja para derrubar um veto que não lhe era favorável, seja para rediscutir a matéria, não houve mudanças significativas no panorama geral até o ano de 2012. Neste ano, no entanto, observaram-se grandes discussões sobre o tema, especialmente no Congresso Nacional e no Supremo Tribunal Federal. Este estudo discorrerá sobre essas discussões.

O novo Código Florestal¹² foi o responsável por iniciar as discussões. Ele ensaiou uma retomada do devido processo legislativo, ainda que mal sucedida. O projeto que lhe deu vida parecia uma promessa que nunca se realizaria, já que a proposição para rediscutir a Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965 - antigo Código Florestal -, que ensejou o novo documento legislativo, datava de 1999.

Foram 13 anos de tramitação da proposta com muitas discussões e desavenças entre o Brasil do agronegócio e o Brasil ambientalista. Apenas em maio do 2012 ele foi sancionado em meio a grandes divergências envolvendo diferentes setores da sociedade.

A tramitação do projeto do novo Código Florestal iniciou-se no Governo FHC e percorreu todo o Governo Lula, mas foi na gestão de Dilma que o projeto do novo

¹⁰ Lei 10.170, de 29 de dezembro de 2000 (BRASIL).

¹¹ Mensagem 2.114 (BRASIL, 2000)

¹² BRASIL, 2012, (A)

Código ganhou dinâmica e mobilizou a sociedade¹³. A presidenta Dilma Rousseff foi duramente pressionada por latifundiários que queriam manter uma legislação que lhes era favorável e que estava "ganhando" na Câmara dos Deputados após a revisão das alterações propostas pelo Senado ao projeto de lei que foi para sanção.

Entretanto, os militantes ambientalistas e grande parte da sociedade iniciaram um movimento denominado "Veta, Dilma" para que a presidenta vetasse os dispositivos que iam de encontro à proteção do meio ambiente. Alguns, mais radicais, desejavam que o projeto fosse integralmente vetado. O Senado Federal, apesar de também ter uma Frente Parlamentar¹⁴ informalmente denominada de "bancada ruralista" atuante, parecia mais inclinado (comparativamente à Câmara dos Deputados) a ceder às pressões sociais.

No dia 25 de maio de 2012, foi sancionada em parte a lei¹⁵. Alguns dos dispositivos, de fato, foram vetados. Esses somaram apenas doze dispositivos, mas causaram forte polêmica no Congresso Nacional, especialmente entre os parlamentares ligados ao agronegócio. Outro motivo de discussão se somou aos vetos: a edição da medida provisória (MPV nº 571/2012¹⁶) que tinha como objetivo suprir a lacuna deixada pelos vetos apostos.

Durante a tramitação constitucional¹⁷ do projeto de lei de conversão da medida provisória em lei (PLV), muitas emendas foram propostas com o intuito de retomar a redação do projeto inicial do Código Florestal. Com a alteração substancial do PLV, permitiu-se a aposição de vetos novamente. E assim procedeu a presidenta Dilma Rousseff: vetou os dispositivos em desacordo com a proposta do código.

¹³ BBC BRASIL, 2011.

¹⁴ A "bancada ruralista" não pode ser considerada, de fato, uma bancada, pois, além de informal, as ideias ali contidas e defendidas são individuais e ultrapassam as instituições partidárias. São denominadas, portanto, Frente Parlamentar. Esse instituto é prejudicial para a uma democracia representativa partidária, pois os representantes se desligam das ideias defendidas em seus partidos e defendem ideias próprias que podem ser até conflitantes com as da legenda.

¹⁵ Leia-se, sempre, projeto de lei. Não há que se falar em sanção de lei, uma vez que a lei, propriamente dita, surge apenas após sanção ou veto derrubado pelo Congresso. Antes de sanção ou veto, há apenas projeto de lei ou até mesmo projeto de conversão de Medida Provisória em lei. (RODRIGUES, *Op. cit.*, 1981, P.31)

¹⁶ BRASIL, 2012, (D)

¹⁷ É importante frisar a constitucionalidade da tramitação, uma vez que até o julgamento do caso ICMBio no Supremo (ADI 4029), o Congresso Nacional não respeitava o artigo 62 da Constituição que regula as Medidas Provisórias e sua conversão em lei - especialmente, era desrespeitado o §9º, que trata da constituição de comissão mista para examiná-las e emitir parecer. (NOTÍCIAS STF, 2012)

Esses vetos foram duramente criticados pelos parlamentares e representantes do setor do agronegócio. A senadora Kátia Abreu (PMDB/TO¹⁸) sempre foi conhecida entre os parlamentares por figurar na informal "bancada ruralista", assim como outros parlamentares latifundiários, a exemplo do também senador Blairo Maggi (PR/MT). Após uma atuação feroz na elaboração do Código Florestal, a senadora não ficou contente com os vetos presidenciais e pleiteou junto aos seus colegas a apreciação dos vetos pelo Congresso.

O então presidente do Senado, José Sarney (PMDB/AP), ao ser informado das intenções da senadora Kátia Abreu, declarou à imprensa¹⁹ que a apreciação dos vetos ao novo Código Florestal não aconteceria em sua gestão naquela Casa. A gestão de Sarney à frente da presidência do Senado Federal e, conseqüentemente, do Congresso Nacional, acabaria em fevereiro de 2013.

José Sarney ainda complementou que não haveria tempo hábil para apreciar e votar os vetos que aguardavam deliberação. É bem possível se concluir, da afirmação do senador, que todos os vetos passados deveriam ser lidos, discutidos e votados na ordem de sua chegada, já que não haveria tempo hábil para sanar a omissão legislativa com os mais de 3.000 vetos pendentes que deveriam trancar a pauta de quaisquer outras deliberações. Essa conclusão se confirmava com as palavras do senador à imprensa: "Nós temos muito vetos aí dentro da Casa, evidentemente temos de obedecer ao tempo de chegada deles aqui"²⁰.

Essa, no entanto, não pareceu ser a lógica de Sarney com o passar do tempo. O senador, que fez fortuna no ramo da comunicação, não é latifundiário, nem representa a classe. Seu partido estava alinhado com o Governo em relação ao Código Florestal, sendo possível perceber claramente que não haveria interesse em deliberar sobre a matéria. Além do mais, a "bancada ruralista" era mais atuante e tinha mais força na Câmara dos Deputados, tanto que as disposições de caráter mais protecionista ao meio-ambiente foram incorporadas ou mantidas no Senado Federal e derrubadas pela Câmara dos Deputados.

As disposições introduzidas ou modificadas pelo Senado, muitas com conteúdo ambientalista e prejudicial aos latifundiários, retornaram à Câmara e foram derrubadas para que vigorasse um texto favorável ao *lobby* ruralista no Congresso.

¹⁸ A Senadora Kátia Abreu era filiada ao PSD/TO em 2012.

¹⁹ EXAME, 2012.

²⁰ EXAME, 2012

Muitas dessas disposições foram vetadas pela presidenta da República e se tornaram, então, alvo de intensas discussões, o que tornaria ainda mais acirrada a deliberação sobre os vetos.

Como dito anteriormente, Sarney se alinhou ao Governo - talvez por não ser latifundiário, talvez por seu partido ser da base governista, muito provavelmente por todos esses fatores levarem ao não interesse em revisitar a matéria - e erradicou as esperanças dos ruralistas em apreciar quaisquer daqueles vetos durante sua gestão.

Ao que parece, há uma espécie de norma silente²¹ que pode ser subvertida a qualquer momento por interesses políticos e que diz que, se os vetos não foram apreciados no tempo delimitado pela Constituição, eles seguem aprovados e tudo se dá de maneira constitucional²². A omissão parlamentar implicaria, portanto, concordância com a oposição do veto presidencial²³.

Mas o ano de 2012 seguiu e outros projetos de lei chegaram à fase de sanção. Alguns deles foram um tanto polêmicos. O projeto que redistribuía os *royalties* do petróleo foi um dos exemplos mais emblemáticos.

Em novembro de 2012, a presidenta Dilma Rousseff sancionou a Lei nº 12.734/2012²⁴ com alguns vetos parciais. Essa lei regulamentava a nova distribuição dos *royalties* do petróleo. O projeto de lei ampliava a participação dos estados "não produtores" nos rendimentos do petróleo. O veto ao projeto visava à segurança jurídica e à estabilidade dos contratos já firmados pelos estados produtores, i.e., com o veto, os estados "produtores" poderiam manter e cumprir os contratos firmados.

Dentre os estados brasileiros, são considerados "produtores", nesse caso, apenas aqueles que ganhariam com a reserva do pré-sal, ou seja, Rio de Janeiro e Espírito Santo. Os demais são ditos "não produtores".

²¹ A fundamentação para a "não apreciação", na verdade, se pautava no Regimento Comum do Congresso Nacional (art. 104), que será abordado a frente. Não há, todavia, fundamentação para a subversão da ordem de votação.

²² Os mais de 3.000 vetos apostos na última década, apesar de passado um dia do prazo constitucional implicarem o trancamento de todas as pautas do Congresso, não representam um problema para o funcionamento do Parlamento após decorridos todos esses anos. O Ministro Fux, relator do MS nº 31.816, apontou esta clarividente inconsistência na interpretação constitucional realizada pelo Congresso na decisão que determinou o provimento liminar. (BRASIL, 2012)

²³ O Senador Jarbas Vasconcellos pretende transformar em texto constitucional que a omissão do Parlamento em apreciar os vetos no prazo de 30 dias implique rejeição tácita do veto com a PEC 16/2013. Não apenas haveria uma supressão da última instância de análise do veto, mas também as razões que motivaram o veto seriam desqualificadas sem justificativa ou até mesmo sem quaisquer discussões.

²⁴ BRASIL, 2012, (C).

Sarney defendia, portanto, um estado não produtor e, em relação aos rendimentos do Fundo Especial - fundo para o qual seriam encaminhados os *royalties* do petróleo para posterior divisão entre os estados -, havia muito interesse quanto a quem os obteria e qual fatia seria obtida.

Assim sendo, após os vetos presidenciais, a distribuição priorizou a manutenção contratual dos "produtores" e implicou uma fatia menor do Fundo Especial para os não produtores. Houve, portanto, uma comoção generalizada e uma mobilização muito significativa no Congresso Nacional.

O presidente do Congresso organizou-se com as lideranças para agilizar a leitura e a apreciação dos vetos presidenciais ao projeto, que curiosamente não precisavam mais seguir qualquer ordem (constitucional), sendo-lhes atribuída, no caso, uma análise indispensável de relevância e urgência. O estopim do problema aconteceu no dia 12 de dezembro de 2012, quando a presidenta em exercício do Congresso Nacional, deputada Rose de Freitas (PMDB/ES), acolheu o requerimento de urgência que pedia a submissão do veto presidencial e, mesmo diante de diversas questões de ordem alertando sobre a impossibilidade jurídica de leitura naquela sessão legislativa e a inconstitucionalidade do procedimento, o submeteu à votação²⁵.

Paralelamente, os parlamentares dos estados produtores, liderados pelo deputado Alessandro Molon (PT/RJ), se organizavam judicialmente para impedir que a ordem constitucional de leitura, apreciação e deliberação dos vetos fosse subvertida - ou seja, para impedir que aquele veto que lhes favorecia fosse apreciado pela maioria esmagadora de parlamentares pertencentes a estados "não produtores".

Representante da minoria composta pelos estados "produtores" de petróleo, o Deputado Alessandro Molon (PT/RJ) impetrou um mandado de segurança, na qualidade de membro do Congresso Nacional, com a finalidade de impedir que o requerimento de urgência acolhido pela Deputada Rose de Freitas à frente da Presidência do Congresso seguisse e fossem apreciados os vetos apostos ao projeto que originou a Lei nº 12.734/2012²⁶, responsável por redistribuir os *royalties* do petróleo aos entes federados.

No mandado de segurança, questionou-se: (a) a ofensa ao art. 66, §§ 4º e 6º da Carta constitucional de 1988; (b) o desrespeito ao direito constitucional das minorias

²⁵ BRASIL, 2012, (G).

²⁶ BRASIL, 2012, (C).

parlamentares e, por fim, (c) a afronta aos dispositivos regimentais contidos no Regimento Comum do Congresso Nacional²⁷.

No tocante ao primeiro ponto, o deputado alegou que a ofensa ao texto constitucional estava caracterizada em dois pontos. O primeiro deles era a criação de um regime "inusitado" de urgência sem previsão constitucional e que não fazia tampouco sentido dado o prazo peremptório de 30 dias para a apreciação constitucional dos vetos presidenciais. O segundo ponto seria a ordem de apreciação, que poderia ser considerada "aleatória ou voluntarista", já que mais de 3.000 vetos se encontravam pendentes de análise pelo Parlamento, contando alguns mais de uma década²⁸.

Também foi levado em juízo o desrespeito ao direito das minorias parlamentares, que seria traduzido pela criação de um procedimento legislativo *ad hoc* a um veto em específico. Igualmente teria desrespeitado as minorias parlamentares a implementação desse procedimento, já que este seria fruto do desrespeito às manifestações dos parlamentares não alinhados à derrubada dos vetos²⁹.

Foram, ainda, apontadas as desconformidades das medidas pretendidas pelo Congresso em relação ao Regimento Interno do Congresso Nacional. Os pontos principais de divergência seriam: impedimento à apreciação de matérias fora da ordem do dia; exigência de constituição de Comissão Mista para avaliação dos vetos presidenciais e estipulação de lacunas colmatadas pelo Regimento da Câmara, não pelo Regimento do Senado, como deveria ser prioritariamente³⁰.

O mandado de segurança foi impetrado com um pedido liminar e recebeu a numeração 31.816/DF. No dia 17 de dezembro de 2012, a cautelar foi deferida monocraticamente pelo ministro Luiz Fux, o relator do caso, mas logo no dia seguinte (18/12/12) foi interposto agravo regimental contra a decisão que mantinha a cautelar.

O ministro Fux, por meio de despacho, respondeu uma questão urgente contida no agravo regimental: o provimento jurisdicional que deferiu a liminar em 17 de dezembro impediria a deliberação parlamentar quanto a todo e qualquer tema antes de analisados todos os vetos presidenciais pendentes de apreciação ou obstaría

²⁷ BRASIL, 2012, (G).

²⁸ BRASIL, 2012, (G).

²⁹ BRASIL, 2012, (G).

³⁰ BRASIL, 2012, (G).

apenas a deliberação legislativa quanto aos vetos fora da ordem cronológica (contada da comunicação), admitindo que proposições de natureza distinta fossem analisadas e votadas?³¹

A resposta a essa questão foi a clarividência do documento da decisão liminar obstar tão somente a deliberação fora da ordem cronológica, não impedindo, assim, que outras matérias fossem avaliadas e votadas. O agravo regimental, no entanto, foi apreciado em Plenário no dia 27 de fevereiro de 2013 e provido. Restaram vencidos os ministros Luiz Fux, Marco Aurélio, Celso de Mello e Joaquim Barbosa. O ministro Teori Zavascki foi eleito o redator do acórdão.

Em 23 de agosto de 2013, o ministro Fux decidiu monocraticamente no sentido de que o mandado de segurança já se encontrava prejudicado, dada a rejeição do veto pelo Congresso Nacional no dia 6 de março daquele mesmo ano. O trânsito em julgado ocorreu em 26 de setembro de 2013.

1.4. Mandado de segurança nº 31.816/DF

Muitos assuntos foram discutidos no MS nº 31.816/DF. O ponto destacável para este estudo é a ofensa aos §§ 4º e 6º do artigo 66 do texto constitucional. Observa-se, respectivamente, a determinação de estabelecer sessão conjunta para apreciação no prazo máximo de 30 dias a contar de seu recebimento e de sobrestar as demais proposições até a votação final, caso não seja cumprido o prazo do § 4º. Esses dois dispositivos regem a apreciação dos vetos presidenciais pelo Congresso Nacional juntamente com os artigos 104, 105 e 106 do Regimento Comum do Congresso Nacional³².

Os dispositivos constitucionais supracitados foram claramente descumpridos, criando uma cultura de "não apreciação". Todavia, os dispositivos regimentais permitiam esse entendimento distorcido sobre a aplicação do texto constitucional. O § 1º do art. 104 do Regimento Comum do Congresso Nacional assim dispõe: "O prazo de que trata o § 4º do art. 66 da Constituição será contado a partir da sessão convocada para conhecimento da matéria".

³¹ BRASIL, 2013, (A).

³² BRASIL, 2006

A suposta regulamentação do artigo 66 é altamente conflitante com o texto constitucional, visto que não há que se falar em omissão constitucional suprida pelo texto do Regimento, pois é evidente a data de início da contagem do prazo peremptório de 30 dias (corridos) para a deliberação do veto, sendo esse marco inicial o recebimento. O termo recebimento é utilizado também para o marco inicial do prazo para oposição do veto³³. Não se permite, no entanto, que esse prazo seja subvertido em razão de a organização interna do Executivo Federal ser complexa e a Presidência da República buscar o suporte técnico de todas as pastas que lidam com a matéria que está seja objeto de veto ou sanção. Caso não seja cumprido o prazo, compreende-se que a sanção é tácita, conforme o § 3º do art. 66 da Constituição.

O entendimento de que o veto só seria considerado quando fosse lido em plenário se consolidou no Congresso Nacional. O Regimento permitia, portanto, que o dever constitucional de apreciar os vetos presidenciais fosse postergado indefinidamente e não houvesse trancamento algum de pauta, já que o prazo ainda nem começara a correr para vetos que já completavam mais de dez anos.

Essa construção teórica pautada no Regimento Comum permitiu que se implantasse a cultura de "não apreciação". O ministro Fux, na decisão monocrática que deferiu o pedido liminar³⁴, tratou das inovações da Constituição em relação aos vetos presidenciais, que inaugurou a delimitação temporal para os parlamentares deliberarem sobre a matéria e também as duas consequências para o descumprimento deste prazo: a inclusão da matéria na pauta seguinte e o sobrestamento da pauta.

A Constituição impõe, por meio dessas inovações, a necessidade de deliberação legislativa antes de definição do texto legal. Segundo o ministro Fux³⁵

Sobressai da sistemática constitucional de 1988 um nítido propósito de reafirmação do papel deliberativo do Congresso Nacional. É o que fica evidente pela abolição do regime de aprovação tácita do veto presidencial não apreciado em tempo oportuno, o que, na prática, acabava por estimular a própria *inertia deliberandi* (discussão e votação). A Constituição de 1988, porém,

³³ Art. 66. A Casa na qual tenha sido concluída a votação enviará o projeto de lei ao Presidente da República, que, aquiescendo, o sancionará.

§ 1º - Se o Presidente da República considerar o projeto, no todo ou em parte, inconstitucional ou contrário ao interesse público, vetá-lo-á total ou parcialmente, no prazo de quinze dias úteis, contados da data do recebimento, e comunicará, dentro de quarenta e oito horas, ao Presidente do Senado Federal os motivos do veto.

³⁴ BRASIL, 2012, (G).

³⁵ Em decisão monocrática no MS nº 31.816/DF

avançou ainda mais no fortalecimento das discussões parlamentares ao prever o trancamento de pauta como consequência imediata para a ausência de deliberação legislativa. Ao sobrestar as demais proposições até a apreciação do veto, o constituinte – ele próprio – reconhece a importância da discussão parlamentar acerca do tema e, assim, direciona a pauta política do Congresso Nacional no sentido da sua imediata realização. Subjacente a esse modelo está uma tentativa de resgate da vitalidade legislativa brasileira, cujo vigor restou sensivelmente esvaziado pelo regime autoritário e centralizador característico da ordem constitucional pretérita.³⁶,

O relator do mandado de segurança esclareceu a importância dada ao Congresso Nacional pela Constituição de 1988, especialmente após um longo período ditatorial no País. O texto constitucional revela uma necessidade de discussão no processo legislativo que deve, necessariamente, ser centralizada no Poder Legislativo. A redação dada aos dispositivos que regulamentam o veto presidencial e sua apreciação pelo Congresso Nacional visa resgatar a vitalidade do Parlamento, não cabendo, em se tratando de processo legislativo, a última palavra ao Executivo.

A oposição de vetos por chefe do Poder Executivo não pode, conforme o art. 66, §§ 4º e 6º, da Constituição, significar o término da análise da matéria vetada. O veto implica submeter a redação a uma última análise que deverá, imperativamente, ser realizada pelo Congresso Nacional em um prazo pré-determinado.

A declaração do ministro Fux na decisão da liminar, assim como seu voto no agravo regimental, foram acertados. A liminar era de importância vital para que não restasse prejudicado o MS nº 31.816/DF. Todavia, foi o que ocorreu após julgado procedente o agravo.

O cerne da questão proposta no MS era a existência ou não de critérios jurídicos que balizassem a atuação legislativa, especialmente na diminuição do estoque de vetos acumulados. Foi posto para julgamento a legitimidade do Congresso escolher, entre os mais de 3.000 vetos, sobre quais deliberar e votar. Há que estudar, ainda, se a matéria pode ser regulada por meio do Regimento Comum ou não.

Quanto à questão regimental, é incontestável que o Regimento tem competência para regulamentar todo o processo legislativo no que tange aos procedimentos internos das casas legislativas. Grande parte dessa regulamentação é

³⁶ BRASIL, 2012, (G),p. 12 e 13

considerada matéria que diz respeito tão somente ao Parlamento, isto é, matéria *interna corporis*. Não pode, contudo, ferir a supremacia da Constituição com a edição de uma redação que a contrarie ou vá de encontro ao seu entendimento.

Ainda que não houvesse estabelecido o termo inicial da contagem do prazo para a apreciação dos vetos presidenciais, o texto constitucional não permitiria o estabelecido no Regimento Comum em razão de uma interpretação originária da Constituição. A redação foi proposta em um contexto de redemocratização do país e de clamor por maior atuação do Poder Legislativo para coibir excessos do Executivo. Após a Constituição, já em um contexto democrático, não se pode desvalorizar esse papel do Legislativo em realizar um contrapeso ao Executivo.

Não foi nesse sentido que decidiu o STF posteriormente. Com a interposição de agravo regimental à medida cautelar no mandado de segurança, houve uma análise da matéria pelo plenário. Decidiu-se pelo provimento do agravo e, portanto, pela cassação da liminar.

O acórdão, de redação do Min. Teori Zavascki, recebeu a seguinte ementa:

CONSTITUCIONAL. MANDADO DE SEGURANÇA. LIMINAR. REQUISITOS. PROCESSO LEGISLATIVO. APRECIÇÃO DE VETOS PRESIDENCIAIS (CF, ART. 66, §§ 4º E 6º). 1. A concessão de liminar, em mandado de segurança, supõe, além do risco de ineficácia da futura decisão definitiva da demanda, a elevada probabilidade de êxito da pretensão, tal como nela formulada. 2. No caso, o que se pretende, na impetração, é provimento que iniba o Congresso Nacional de apreciar o Veto Parcial n.º 38/2012, aposto pela Presidente da República ao Projeto de Lei n.º 2.565/2011, antes da votação de todos os demais vetos anteriormente apresentados (mais de 3.000 – três mil), alguns com prazo vencido há mais de 13 – treze – anos. 3. A medida liminar, que tem natureza antecipatória, não pode ir além nem deferir providência diversa da que deriva da sentença definitiva. Assim, no entender majoritário da Corte, **não há como manter a determinação liminar ordenando ao Congresso Nacional que “se abstenha de deliberar acerca do Veto Parcial nº 38/2012 antes que proceda à análise de todos os vetos pendentes com prazo de análise expirado até a presente data, em ordem cronológica de recebimento da respectiva comunicação”**. Isso porque se mostra pouco provável que tal determinação venha a ser mantida no julgamento definitivo da demanda, **especialmente pela gravidade das consequências que derivariam do puro e simples reconhecimento, com efeitos ex tunc, da inconstitucionalidade da prática até agora adotada pelo Congresso Nacional no processo legislativo de apreciação de vetos presidenciais (ADI nº**

4.029/DF, Rel. Min. Luiz Fux, DJe de 27.06.2012). 4. Agravo regimental provido.³⁷(Grifo ao original)

O primeiro ponto trazido no acórdão é que a liminar deve ser concedida quando suposto o risco de ineficácia da futura decisão definitiva da demanda, além de provável pretensão de êxito da demanda. Era patente o risco de ser prejudicado o MS em razão de decisão do Congresso. Este só se deteve em apreciar de maneira não ordenada os vetos enquanto se encontrava impedido pelo STF. Após o provimento do agravo e a cassação da liminar, levou uma semana apenas para que fossem discutidos, votados e rejeitados os vetos ao projeto de lei que redistribuía os *royalties* do petróleo.

É importante salientar que o problema central não paira sobre a rejeição deste veto específico, mas sobre a inconstitucionalidade e a consequente insegurança jurídica derivada da cultura de "não apreciação". Observa-se uma inversão da vontade do constituinte originário em fortalecer a democracia no País. Dão-se plenos poderes ao chefe do Executivo e altera-se esta condição quando não é interesse dos parlamentares. Não se verifica uma preocupação em resguardar o ordenamento jurídico e o interesse público.

Considerando o provável provimento definitivo da demanda, não haveria problemas em deferi-la e acertado seria fazê-lo, uma vez que o pedido - já ao analisar o erro contido no segundo ponto da ementa - almeja a não apreciação fora de sequência. Apesar da intenção de não ter esse veto apreciado, o pedido é claro quanto à ordem dada pelos §§ 4º e 6º, do art. 66 da Constituição. O impetrante, provavelmente, supôs que o Congresso não teria interesse em apreciar toda a matéria até então esquecida para apreciar o veto à redistribuição dos *royalties* do petróleo. O provimento cabível, todavia, fundamentar-se-ia na Constituição e impediria tão somente a votação desordenada.

Quanto à questão de ordem factível, que veremos no terceiro capítulo deste estudo, o julgamento no Supremo estabeleceu que se ausentava em declarar a inconstitucionalidade *ex tunc*, apesar de vislumbrá-la tão somente em razão das consequências dessa prática. No caso da MPV do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio)³⁸ havia o mesmo problema em relação aos efeitos práticos da declaração de inconstitucionalidade. O procedimento para a

³⁷ BRASIL, 2013 (B)

³⁸ NOTÍCIAS STF, 2012

aprovação das medidas provisórias, no entanto, foi considerado inconstitucional e as MPVs já convertidas em lei não foram consideradas inconstitucionais por meio da modulação de efeitos. Tal provimento, no MS nº 31.816, daria mais segurança jurídica do que a recusa em tratar da constitucionalidade do procedimento.

Para aprofundar os aspectos constitucionais sobre o caso acima retratado, este trabalho partirá, no próximo capítulo, para uma abordagem teórica sobre o assunto. Analisar-se-á o princípio da separação dos poderes, o conceito de matéria *interna corporis*, o devido processo legislativo e, por fim, o controle de constitucionalidade.

Capítulo 2. Constitucionalidade da cultura de "não apreciação"

2.1. Separação de poderes

A Constituição da República Federativa do Brasil de 5 de outubro de 1988 é a carta política que descreve e estrutura as principais instituições nacionais. Logo em seu primeiro artigo, fica estabelecido, entre os princípios fundamentais, que o Brasil constitui-se em um Estado Democrático de Direito³⁹.

Entre os princípios fundamentais também se encontra a separação de poderes, "São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário"⁴⁰. Esse instituto é de tamanha importância na estrutura política brasileira, sendo enumerado no artigo 60 como cláusula pétrea⁴¹. Não pode, portanto, ser alterado por meio de emenda à Constituição. Gilmar Mendes⁴² afirma, nesse mesmo sentido, que "a emenda que suprima a independência de um dos Poderes ou que lhe estorve a autonomia é imprópria". Todavia, segundo o entendimento de Luis Roberto Barroso⁴³,

apenas haverá violação à cláusula pétrea da separação de poderes, se o seu conteúdo nuclear de sentido tiver sido afetado. Isto é: em primeiro lugar, se a modificação provocar uma concentração de funções em um poder ou consagrar, na expressão do STF, uma "instância hegemônica de poder"; e, secundariamente, se a inovação introduzida no sistema esvaziar a independência orgânica dos Poderes ou suas competências típicas.

A concepção de separação de poderes não é estática. A própria redação constitucional a traduz como independência e harmonia. É, ainda, descrito de maneira que "as funções estatais devem ser divididas e atribuídas a órgãos diversos e devem existir mecanismos de controle recíproco entre eles, de modo a proteger os indivíduos contra o abuso potencial de um poder absoluto"⁴⁴. Ver-se-á adiante o sistema de freios e contrapesos, mecanismo que harmoniza a separação dos poderes.

³⁹ Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

⁴⁰ BRASIL, 1988, art. 2º

⁴¹ Art. 60. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta:

§ 4º - Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir:

III - a separação dos Poderes;

⁴² MENDES; BRANCO. *Op. cit.*, 2013, p.127

⁴³ BARROSO, Luís Roberto. *Curso de Direito Constitucional contemporâneo. os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo*. 4ª ed. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 197

⁴⁴ Idem, p. 196

É possível, no entanto, observar o ordenamento e diferenciar o ideal e o real. Enquanto, ideologicamente, há independência e harmonia entre os Poderes, pode-se observar que a realidade apresenta a supremacia de um deles, a depender do momento histórico. Não se pode dizer que a supremacia de um inutiliza os demais, mas se observa que suas atividades são inflacionadas e ganham importância diante dos demais.

A análise sobre este princípio tão caro no Direito nacional e no constitucionalismo moderno, todavia, deve ser feita conhecendo-se sua origem. O Barão de Montesquieu⁴⁵, ao observar o sistema inglês no século XVII, escreveu uma obra denominada de "Do espírito das leis", em que afluíram a teoria da separação de poderes ou teoria da tripartição dos poderes. Inspirou-se nos estudos de John Locke⁴⁶ sobre o governo britânico.

Montesquieu não apresenta o Judiciário como um dos poderes. Os poderes apresentados na constituição da Inglaterra eram o Poder Legislativo, o Executivo das coisas que dependem do direito das gentes e o executivo das coisas que dependem do direito civil. Pode-se entender, todavia, que o Poder Executivo das coisas que dependem do direito civil seja considerado como o que hoje representa o Poder Judiciário, uma vez que o próprio Barão continua a explicá-lo como o "poder de julgar"⁴⁷.

Há que se separar esses três poderes, porque, enquanto eles estão na mesma pessoa ou no mesmo corpo, não pode haver liberdade⁴⁸. Resta da união desses três poderes tão somente a tirania. Um mesmo homem ou um mesmo grupo não pode, ao mesmo tempo, fazer as leis, executar as resoluções públicas e, ainda, julgar litígios e crimes.

Não se pode nem ao menos reunir dois desses poderes, para que não se torne um opressor ou um tirano igualmente. Os poderes, ao se separarem, colaboram com a democracia em razão de um influir sobre a continência e o controle dos demais, além de realizar suas atividades típicas e essenciais para o Estado.

⁴⁵ MONTESQUIEU, Charles Secondat, Baron de. *Do espírito das leis*. Trad.: Roberto Leal Ferreira. São Paulo: Martin Claret, 2010.

⁴⁶ LOCKE, John. *Segundo tratado sobre o governo civil: ensaio sobre a origem, os limites e os fins verdadeiros do governo civil*. Trad.: Magda Lopes e Marisa Lobo da Costa. 2ª ed. Petrópolis/RJ: Vozes, 1994.

⁴⁷ MONTESQUIEU. *Op.cit.*, 2010, p. 169.

⁴⁸ Idem, *ibidem*.

O conceito da separação de poderes obteve, assim, com Montesquieu, suas primeiras formulações. Contudo, a partir da segunda metade do século XVIII foi possível perceber outras teorias que tratavam desse mesmo princípio. Nesse sentido, nos Estados Unidos, Madison⁴⁹ desenvolveu teorias sobre a separação dos poderes em "Federalista" nº 10 e nº 51⁵⁰.

Ao reavivar a discussão de Montesquieu, Madison trabalha ainda mais o papel do equilíbrio entre os poderes no processo democrático. Obviamente, sua obra é fundamentada e se desenvolve no contexto americano, mas não há que se falar em grandes empecilhos para extrapolar esse conceito para as demais repúblicas democráticas.

Em "Federalista" nº 10, Madison faz considerações sobre o conceito do que ele denomina de "facções". Essas facções surgem no âmbito doméstico e disputam poder. A União atua para evitá-las e impedir que elas levem a uma divisão do Estado.

Segundo Mariana Cirne⁵¹, "o artigo 1º tem por finalidade estabelecer uma organização político-administrativa baseada na necessidade de descentralizar os entes e, por conseguinte, conter os interesses e paixões das facções, confirmando a teoria de Madison".

Os freios e contrapesos observados no "Federalista" nº 51 aparecem como os mecanismos que legitimam o art. 2º dessa Carta Constitucional. Para Mariana Cirne⁵², é "essa estrutura que define as competências e estabelece as formas de controle que cada poder terá de fiscalizar, corrigir ou consentir sobre os atos do outro".

Os dois modelos de separação de poderes citados acima são idealizados, mesmo que resultem de observações das estruturas dos Estados. Pode-se verificar que, a despeito da almejada harmonia entre os poderes, existe constantemente a proeminência, e mesmo a supremacia, de um dos poderes sobre os demais.

É possível separarem-se dois momentos distintos de supremacia de um dos poderes sobre os demais. Inicialmente tem-se a supremacia do Poder Legislativo,

⁴⁹ O Federalista nº 51 também pode ser atribuído a Hamilton.

⁵⁰ MADISON, James. Federalist number 10 and number 51. *In*: HAMILTON, Alexander; JAY, Jonh. *The federalist*. 2014.

⁵¹ FERREIRA, V.H.P.; CIRNE, Mariana Barbosa. Desvendando alguns sentidos sobre o veto presidencial. *A&C. Revista de Direito Administrativo & Constitucional* (Impresso), v. 13, p. 205-232, 2013.

⁵² Idem, p. 205-232.

que existe por razões inerentes ao próprio desenho do poder⁵³: dele derivam as leis que norteiam o Estado e devem ser cumpridas por todos, inclusive pelos demais poderes. Esse momento remonta o ideal de Locke⁵⁴:

Em todo caso, enquanto o governo subsistir, o legislativo é o poder supremo, pois aquele que pode legislar para um outro lhe é forçosamente superior; e como esta qualidade de legislatura da sociedade só existe em virtude de seu direito de impor a todas as partes da sociedade e a cada um de seus membros leis que lhes prescrevam regras de conduta e que autorizam sua execução em caso de transgressão, o legislativo é forçosamente supremo, e todos os outros poderes, pertençam eles a uma subdivisão da sociedade ou a qualquer um de seus membros, derivam dele e lhe são subordinados.(grifo nosso)

O panorama da supremacia do Legislativo desenhado por Locke se esvai com o aumento da intervenção estatal no domínio econômico e no domínio social. Assim, o Poder Legislativo começa a enfrentar dificuldade para desempenhar atividades que lhe seriam atribuídas⁵⁵.

Atualmente, é pacífico o reconhecimento da supremacia do Governo - ou do Executivo. Essa supremacia decorre do maior preparo deste poder em arcar com as novas atribuições decorrentes da atuação estatal nos âmbitos econômico e social. Decorre também da valorização de tarefas já destinadas a esse poder, como a diplomacia e a defesa do Estado⁵⁶.

Com a supremacia do Executivo, podemos observar que este ganha, como mencionado previamente, atribuições legislativas. No direito constitucional brasileiro, podemos observar a competência para editar medidas provisórias, que, até que sejam rejeitadas ou convertidas em lei propriamente dita, têm a força legal. No entanto, observa-se também o Poder Legislativo⁵⁷ negativo - que não resulta da supremacia deste poder, mas se consolida e ganha força com ela - na forma do veto presidencial.

O veto, quando se analisa sua alta aplicação e importância, evidencia a supremacia do Executivo. Mas também ele é um mecanismo do sistema de freios e

⁵³ FERREIRA FILHO, Manuel Gonçalves. *Do processo legislativo*. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 139.

⁵⁴ LOCKE. *Op.cit.*, 1994, p. 174

⁵⁵ FERREIRA FILHO. *Op.cit.* 2012, p. 143.

⁵⁶ *Idem*, p. 146-149.

⁵⁷ RODRIGUES. *Op.cit.*, 1981, p. 21.

contrapesos. Montesquieu⁵⁸ já tratava de sua importância para conter os excessos do Legislativo. Dizia que "se o poder executivo não tiver o direito de deter as ações do corpo legislativo, este será despótico; pois, como poderá arrogar-se todo o poder que puder imaginar, aniquilará todos os outros poderes."

Montesquieu⁵⁹ não concebia, porém, a contenção do Executivo pelo Legislativo, mas apenas o direito e a faculdade deste em examinar de que maneiras as leis por ele desenvolvidas foram executadas por aquele. Apresentava a vantagem que o Governo britânico levava sob os de Creta e da Lacedemônia em definir essa prestação de contas.

O veto, contudo, ficou mais explícito nas palavras de Montesquieu quando este disse que:

Como o poder executivo só participa do legislativo pela faculdade de impedir, não poderia entrar no debate dos problemas. Não é necessário que proponha; porque, podendo sempre desaprovar as resoluções, pode rejeitar as decisões das propostas que gostaria não tivessem sido feitas.⁶⁰

O Governo brasileiro, tal como previsto na Constituição, não foi constituído seguindo inteiramente essa afirmação. Há, sim, a iniciativa permitida ao Executivo - especialmente em razão do contexto de supremacia deste - mas também a faculdade de vetar, em tese, fica suavizada pela submissão do texto rejeitado pelo Governo ao Legislativo.

O caso retratado neste estudo evidencia a omissão do Congresso Nacional em atuar como contrapeso do Poder Executivo após este freá-lo por meio do veto. Essa situação é claramente uma violação do dever constitucional imposto e, principalmente, um obstáculo ao fortalecimento da democracia.

O problema das facções é plenamente aplicável ao caso em questão, uma vez que estas são entendidas como "um número de cidadãos, seja uma soma majoritária ou minoritária do total, que é unida e impulsionada pela paixão ou pelo interesse em contrário aos direitos de outros ou de interesses permanentes e reunidos da comunidade".⁶¹

⁵⁸ MONTESQUIEU. *Op.cit.*, 2010, p. 174

⁵⁹ *Idem*, *ibidem*.

⁶⁰ *Idem*, p. 176.

⁶¹ Tradução livre. de "By a faction, I understand a number of citizens, whether amounting to a majority or a minority of the whole, who are united and actuated by some common impulse of passion, or of interest,

Os interesses da sociedade conflitam com as paixões e os interesses de seus representantes, que, ao invés de apreciarem os vetos como é sua obrigação, se omitem. Nessas circunstâncias, não há como assegurar um ordenamento com consistência e segurança jurídica.

Entre os métodos para derrubar as facções, diz Madison, estão remover suas causas e controlar seus efeitos. Quando se trata de remover as causas, é possível destruir a liberdade para existir e dar a todos os mesmos interesses e as mesmas paixões⁶².

No caso em questão, há que se tratar de controlar os efeitos dos interesses dos parlamentares em permanecer inertes ou em escolher, de forma ametódica, quais vetos apreciar. Não é admissível que haja a seleção do que é de interesse (em regra, interesse político circunstancial) para apreciar e o que não é, quando há claro dever constitucional determinando o sobrestamento de toda e qualquer matéria até decisão final.

O controle desses efeitos cabe ao Poder Judiciário - apesar de, diante da oportunidade de realizar esse dever, não o ter feito de modo apropriado. Observa-se, portanto, a complexidade do sistema de freios e contrapesos e a necessidade de atuação harmônica e independente de todos os poderes.

O princípio da separação dos poderes é, portanto, essencial para a compreensão do problema existente na atual conjuntura legislativa brasileira. Este princípio é um dos principais fundamentos da estrutura político-administrativa brasileira e não pode ser subvertido. É especialmente grave que os vetos apostos há quase uma década e meia sejam ignorados e engavetados sob o pretexto de que declarar a inconstitucionalidade da não apreciação implica graves consequências. De fato, os efeitos poderiam ser graves, mas é possível também que o Judiciário module-os da mesma forma que faz quando analisa outros imbróglios jurídicos.

2.2. Matéria *interna corporis*

adversed to the rights of other citizens, or to the permanent and aggregate interests of the community." MADISON. *Op .cit.*2014. p. 42.

⁶² Idem, *ibidem*.

Para entender e analisar a cultura da "não apreciação" dos vetos presidenciais pelo Congresso Nacional, é necessário observar o que fundamentou sua consolidação em mais de uma década no Parlamento. A exemplo da regulamentação do assunto pelo Regimento Comum do Congresso Nacional, é essencial para a pesquisa, portanto, compreender quais matérias podem ser tratadas como *interna corporis* e quais devem ser excluídas desse rol restrito. Segundo Leonardo Barbosa⁶³,

Esse quadro preliminar é bastante amplo e pode sugerir que as controvérsias envolvendo matérias *interna corporis* são pouco numerosas e restringem-se a violações autônomas do Regimento Interno, isto é, violações que não podem ser de alguma forma reconduzidas à Constituição.

A Constituição brasileira é conhecida por abordar uma série de temas que, *a priori*, não seriam encontrados em grande parte das Cartas constitucionais. Ela pode ser classificada quanto ao seu conteúdo, claramente, como uma constituição analítica. Ainda que seja assim e que, como diz Luís Roberto Barroso⁶⁴, "é - mais do que analítica - casuística no tratamento de diversos temas, regulando-os em pormenor", o texto constitucional deixa lacunas que requerem regulamentação normativa.

Quando se trata do processo constitucional, a questão se torna mais delicada. Alguns procedimentos são quase que inteiramente fundamentados pelos regimentos das casas legislativas ou pelo Regimento Comum. Em tese, esses regimentos seguem a risca as determinações constitucionais e regulamentam tão somente as lacunas ou o que tange às regras de organização interna das casas. Os regimentos, no entanto, servem também para fundamentar omissões parlamentares ou condutas já adotadas, assim como para regulamentar procedimentos internos.

O Regimento Comum do Congresso Nacional é o responsável por disciplinar as omissões constitucionais acerca dos vetos presidenciais⁶⁵. Cabe-lhe regulamentar as matérias que tratam do ordenamento interno do Congresso e as questões relativas ao tema que são omitidas na Constituição. Essas duas atribuições não podem, no

⁶³ BARBOSA, Leonardo Augusto de Andrade. *Processo Legislativo e Democracia*. Belo Horizonte: Del Rey, 2010, p. 160.

⁶⁴ BARROSO. *Op.cit.*, 2013, p. 105.

⁶⁵ Artigos 104-106; os artigos 107 e 108 foram revogados com a Constituição de 1988.

entanto, conflitar com as normas constitucionais, já que, em razão da hierarquia das normas, os regimentos estão obviamente subordinados ao texto constitucional.

Quando um órgão como o Congresso Nacional trata das suas disposições internas, seus procedimentos e suas normas de conduta, ele o faz sem que tais normas sejam remetidas para fora de seu próprio âmbito⁶⁶, criando, assim, disposições de natureza interna. Tais disposições não poderão ser discutidas no Judiciário ou em qualquer outro órgão, mas somente naquele que as formulou, o qual deverá resolver, também, os conflitos que eventualmente resultam de sua aplicação. Essas disposições são conhecidas como matéria *interna corporis*.

No direito pátrio, os atos *interna corporis* são definidos por Hely Lopes Meirelles⁶⁷, em sentido técnico-jurídico, não como tudo que provém do Parlamento ou de suas deliberações internas. São, em verdade:

[...] aquelas questões ou assuntos que entendem direta e imediatamente com a economia interna da corporação legislativa, com seus privilégios e com a formação ideológica da lei, que, por sua própria natureza, são reservadas à exclusiva apreciação e deliberação do Plenário da Câmara.[...] O que a Justiça não pode é substituir a deliberação da Câmara por um pronunciamento judicial sobre o que é de exclusiva competência discricionária do Plenário, da Mesa ou da Presidência. Mas pode confrontar sempre o ato praticado com as prescrições constitucionais legais ou regimentais que estabeleçam condições, forma ou rito para seu cometimento. [...] o Judiciário nada poderá dizer se atendidas todas as prescrições constitucionais, legais e regimentais.

Hely Lopes Meirelles⁶⁸ e Leonardo Barbosa⁶⁹ comentam a compreensão de Francisco Campos sobre o assunto. Ele tratou dos atos de natureza interna das corporações legislativas, como aqueles em que essas corporações são, simultaneamente, seu destinatário e seu juiz. Discutiu, também, a violação ao princípio da separação de poderes com a atribuição de competência para o Judiciário rever o processo de elaboração normativa⁷⁰. Campos apresentou ainda um parecer sobre o assunto em que diz:

⁶⁶ BARBOSA. *Op.cit.*, 2010.

⁶⁷ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 37. ed. São Paulo: Malheiros, 2011. p. 767-768.

⁶⁸ Idem, *ibidem*.

⁶⁹ BARBOSA. *Op.cit.*, 2010, p. 161-162.

⁷⁰ CAMPOS *apud* BARBOSA. *Op.cit.*, 2010, p. 161-162.

Contesto, com efeito, assim ao Poder Judiciário, como a qualquer outro Poder, a faculdade de entrar na indagação do processo *interna corporis* de formação da lei. Esta faculdade não se confunde com a outra ao Poder Judiciário, de, contrastando os atos do Congresso com as disposições constitucionais, verificar se tais atos se encontram na esfera de competência traçada pela Constituição aos Poderes por ela instituídos e no próprio ato da instituição definidos e limitados.⁷¹

Rui Barbosa⁷² já apresentava questões que seriam excluídas da esfera judicial por serem de ordem individual. Ele as denominou como "questões políticas". Nesse sentido, as questões internas dos Poderes seriam de ordem política, salvo se houvesse confronto com os direitos e as garantias individuais constitucionais. Segue nesta linha o entendimento do Supremo Tribunal Federal sobre as matérias *interna corporis* - ver-se-á adiante a posição adotada pelo Tribunal, assim como as matérias retiradas desse rol. Ainda assim, não foram extintas todas as ambiguidades sobre a matéria, como acentua Barbosa:

[...] a doutrina das questões políticas se firmou na suposição de que, diante da violação a direitos subjetivos, cessa qualquer domínio de discricionariedade. Na maioria, senão em todos os precedentes citados, é difícil verificar a existência do "direito subjetivo" líquido e certo argüido. Por outro lado, não é difícil imaginar exemplos de violação autônoma a normas regimentais que implicariam em prejuízo a prerrogativas legais ou regimentais de parlamentares.⁷³

Segundo Canotilho⁷⁴, a insindicabilidade da matéria de ordem *interna corporis* remonta ao direito parlamentar inglês, em que havia competência exclusiva deste para resolver e conhecer de procedimentos internos, conforme o disposto no art. 9º do *Bill of Rights* de 1689. Paixão⁷⁵ ainda complementa que a tradição inglesa reafirma a supremacia do Parlamento e que sua função e sentido não poderiam ser pensados, no contexto atual, do mesmo modo que quando foi desenvolvido.

No cenário brasileiro dos nossos dias, é possível pensar que a supremacia do Executivo equivalha à supremacia do Parlamento inglês. Não é possível, portanto,

⁷¹ CAMPOS, Francisco. *Pareceres*. 1ª série. Rio de Janeiro, 1937.

⁷² BARBOSA. *Op.cit.*, 2010, p. 157.

⁷³ *Idem*, p. 163.

⁷⁴ CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 7ª ed. 8ª reimpressão. Coimbra: Editora Almedina, 2000, p. 856.

⁷⁵ PAIXÃO, Cristiano. *A reação norte-americana aos atentados de 11 de setembro e seu impacto no constitucionalismo contemporâneo: um estudo a partir da teoria da diferenciação do direito*. Tese (Doutorado em direito constitucional). Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte, 2004.

pensá-la do mesmo modo que quando surgiu. O Executivo não pode, mesmo que demonstrada sua supremacia diante dos demais poderes, atuar livremente fundamentado apenas por decretos, portarias ou outros atos normativos internos. Essa possibilidade implicaria na instauração tirânica deste Poder.

Os atos *interna corporis* são normalmente encontrados nas disposições regimentais dos tribunais e casas legislativas e em decretos ou portarias no Poder Executivo. Eles dizem respeito às funções e atribuições internas do órgão, são praticados internamente e não são passíveis de interferência ou apreciação externa⁷⁶.

No Poder Legislativo, a principal fonte de regulamentação interna - excluída a regulamentação constitucional e, talvez, o costume - é encontrada nos três regimentos. São eles: o Regimento Interno do Senado Federal, o Regimento Interno da Câmara dos Deputados e o Regimento Comum do Congresso Nacional. Este último regulamenta as matérias que tratam de procedimentos que envolvem tanto o Senado Federal quanto a Câmara dos Deputados. O processo legislativo é uma dessas matérias que requer atenção e procedimento comum às duas casas.

Quando se trata de controvérsias que envolvem, dentro do Congresso Nacional, o processo legislativo, poder-se-ia classificá-las como matéria *interna corporis* se se tratarem de violações que, de forma alguma, poderiam ser reconduzidas à Constituição.⁷⁷

Ainda sobre a questão *interna corporis*, prevaleceu no Supremo a compreensão de que esse tipo de matéria se dá diante da interpretação de normas regimentais, como visto no mandado de segurança 20.247-5-DF⁷⁸ e mais recentemente no MS-Ag 21.754-5-RJ⁷⁹. O próprio ministro Sepúlveda Pertence destacou, em seu voto no MS-Ag 21.754-5-RJ, que “o que o Judiciário pode apurar são as violações de norma constitucional, não de norma regimental.”

Ao tratar da regulamentação dessa matéria no Judiciário, Leonardo Barbosa⁸⁰ observa que

O Supremo Tribunal Federal compreende a regularidade procedimental da atividade legislativa como matéria *interna*

⁷⁶ PEREIRA, Bruno Cláudio Penna Amorim. *Jurisdição Constitucional do Processo Legislativo*. Legitimidade, reinterpretação e remodelagem do sistema no Brasil. Belo Horizonte: Fórum, 2012, p. 157

⁷⁷ BARBOSA. *Op.cit.*, 2010, p. 160.

⁷⁸ BRASIL, 1980.

⁷⁹ BRASIL, 1997.

⁸⁰ BARBOSA. *Op.cit.*, 2010, p. 159.

corporis e, nesse sentido, como modalidade específica da doutrina das "questões políticas". Esse entendimento consiste, em última análise, na negação ou, na melhor das hipóteses, no indevido cerceamento do direito ao devido processo legislativo que, quando invocado, é reconhecido apenas aos titulares de mandato eletivo. É questionável se o confinamento desse debate ao âmbito institucional se coaduna com as premissas normativas do Estado democrático de direito.

De fato, o Supremo exclui do rol de matérias *interna corporis* aquelas que podem ser remetidas à Constituição. Desta forma, o julgamento do AgReg na MC no MS nº 31.816/DF não se incomodou em reavivar esta matéria, por se tratar de matéria que claramente remete ao texto constitucional. Não se tratou da redação do art. 104 do Regimento Comum. Não se discutiu sua aplicabilidade nem sua constitucionalidade - sob um entendimento de inafastabilidade do Poder Judiciário, adotado até então pelo STF, isso deveria ser feito; o Tribunal, entretanto, não se mostrou coerente.

Ainda seguindo o entendimento do Supremo, Leonardo Barbosa⁸¹ faz uma série de considerações sobre a ADI 2585/SC, de relatoria da ministra Ellen Gracie. Nessa ação, excluiu-se, também, das matérias denominadas *interna corporis* todo o processo legislativo constitucional. Haveria de se considerar, portanto, que "uma norma produzida sem a observância das regras constitucionais de processo legislativo, após promulgada, pode ser declarada inconstitucional sob o ponto de vista formal".

O problema reside na duplicidade de opiniões quanto à motivação da análise judicial. A corrente majoritária aduz que o STF só deve realizar o controle de constitucionalidade em sede de processo legislativo quando for impetrado mandado de segurança por parlamentar, fundado em violação de direito público subjetivo e que se trate de matéria constitucional e não de matéria regimental⁸².

Já a corrente minoritária defende que o Judiciário tem poder para realizar o controle de constitucionalidade tanto em matéria constitucional quanto em matéria regimental no tocante ao processo legislativo, porque o Regimento também deve se pautar na legalidade e na constitucionalidade.⁸³

⁸¹ BARBOSA. *Op.cit.*, 2010, p. 159.

⁸² PEREIRA. *Op.cit.* 2012, p. 160-161.

⁸³ *Idem*, *ibidem*.

Na análise da corrente minoritária, compreende-se que a tramitação do veto, apesar de ser assunto de norma regimental, é apurável pelo Judiciário, tendo em vista sua natureza constitucional. A fundamentação desta corrente reside na necessidade das normas regimentais se pautarem no princípio da legalidade e na constitucionalidade⁸⁴.

A corrente minoritária mostra-se como a melhor alternativa em sede de um Estado Democrático de Direito com a plena realização da cidadania também no processo de redação e, principalmente, escolha das normas que regerão o País. A corrente majoritária privilegia os interesses políticos dos parlamentares exclusivamente, o que não condiz com os anseios do Estado desenhado pela Constituição de 1988.

Ao se observar todas as normas promulgadas em períodos nos quais o Congresso Nacional deveria ter sobrestado todas as demais pautas em razão da não apreciação no prazo dos vetos, observamos o caos jurídico que implicou a omissão do Supremo em adentrar o mérito do MS nº 31.816/DF. Em razão de o processo legislativo constitucional não ser considerado matéria *interna corporis*, haveria que declarar a inconstitucionalidade de todos os atos promulgados neste ínterim, ou mais uma vez modular os efeitos⁸⁵ de declarar a inconstitucionalidade do procedimento atual.

Mas o panorama não era tão ruim, sob o entendimento parlamentar. Havia uma norma no Regimento Comum que foi considerada como recepcionada pela Constituição Federal de 1988 que regulamentava a contagem do prazo de apreciação dos vetos presidenciais⁸⁶. O termo inicial era marcado pela sessão convocada para conhecimento da matéria, conforme o § 1º do art. 104 do Regimento Comum⁸⁷. Nesses termos, o início da contagem do prazo se daria com a leitura em plenário do veto, para que os deputados e senadores tomassem ciência da matéria.

⁸⁴ Idem, ibidem.

⁸⁵ NOTÍCIAS STF, 2012

⁸⁶ Art. 104. Comunicado o veto ao Presidente do Senado, este convocará sessão conjunta, a realizar-se dentro de 72 (setenta e duas) horas, para dar conhecimento da matéria ao Congresso Nacional, designação da Comissão Mista que deverá relatá-lo e estabelecimento do calendário de sua tramitação.

§ 1º O prazo de que trata o § 4º do art. 66 da Constituição *será contado a partir da sessão convocada para conhecimento da matéria.* (BRASIL, 2006)(Grifo ao original)

⁸⁷ BRASIL, 2006.

Como é possível, contudo, tratar da recepção do artigo 104 pela Constituição, uma vez que esta já estabeleceu, na redação do artigo 66, § 4º⁸⁸, um marco inicial que conflita com o apontado regimentalmente? A resposta não poderia ser mais evidente: não há essa possibilidade. Não há que se aceitar a existência desse dispositivo regimental, muito menos que ele seja empregado no processo legislativo, sob pena de tornar todo e qualquer provimento legal promulgado sob sua influência inconstitucional.

Como observado anteriormente, o Supremo Tribunal Federal não entende que seja possível interferir nos atos classificados como de natureza interna e política dos demais Poderes. Dessa forma, o MS nº 31.816/DF passou pelo julgamento da Corte sem que houvesse a apreciação da constitucionalidade da matéria em questão.

Ao seguir a supracitada corrente majoritária, o Supremo se omitiu em apreciar devidamente uma questão de grande relevância para a segurança jurídica de praticamente todas as leis promulgadas na última década. Não é razoável que, em um Estado Democrático de Direito, o Poder Judiciário não possa interferir em atos *interna corporis* que reflitam na sociedade.

2.3. Devido processo legislativo

A priori, estudar o devido processo legislativo pode parecer refletir uma análise um tanto dogmática, formal e calcada tão somente no procedimento. Contudo, é possível e necessário que as decisões que tragam em seu bojo o devido processo legislativo sejam legitimadas pelos princípios jurídicos⁸⁹.

O processo legislativo estruturado constitucionalmente deve ter garantida a possibilidade de reconhecimento dos destinatários das normas como seus co-autores. Isso se dá como consequência da complexidade da sociedade moderna que leva à pressuposição de que o Direito, com a função de integrar a sociedade, deve

⁸⁸ Art. 66. A Casa na qual tenha sido concluída a votação enviará o projeto de lei ao Presidente da República, que, aquiescendo, o sancionará.

§ 4º - O veto será apreciado em sessão conjunta, dentro de trinta dias a contar de seu recebimento, só podendo ser rejeitado pelo voto da maioria absoluta dos Deputados e Senadores, em escrutínio secreto. (BRASIL, 2006)(GRIFO AO ORIGINAL)

⁸⁹ HABERMAS, Jürgen. *Direito e Democracia entre Facticidade e Validade*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997. Vol.1, p. 252

ultrapassar a perspectiva funcional-sistemática e permitir que se densifiquem os princípios morais⁹⁰.

Nessa seara, é que se apresenta o devido processo legislativo que une a forma jurídica e o princípio democrático. Para assegurar sua efetividade e, principalmente, sua legitimidade, apresenta-se o mecanismo do controle jurisdicional da constitucionalidade dos instrumentos normativos.

O tema do devido processo legislativo tem como primeira abertura a problemática do controle de constitucionalidade e do processo legislativo. Em meio a um panorama de baixa integração social suscitado pelo conflito entre as realidades econômicas, políticas e sociais e o Direito Constitucional, são observadas as mais diversas manifestações em protesto. Cattoni⁹¹ trata do assunto e cita os protestos veementes de Comparato⁹² à suposta dualidade entre ideal constitucional e realidade social e política, mas acrescenta à sua perspectiva normativa a "idealidade já presente na faticidade dos processos políticos e sociais"⁹³.

O controle da constitucionalidade das normas de caráter processual legislativo é impactado claramente pela omissão do STF em controlar tais atos. O Tribunal faz uso do fundamento - equivocado - de que não é cabível tal controle em um Estado Democrático de Direito. No mesmo sentido, firma a compreensão de que esse controle é de natureza política, não havendo elementos jurídicos em questão. Assim, segue o "indevido" processo legislativo, aquele em que, por omissão, se desrespeitam as normas constitucionais e regimentais.

Marcelo Cattoni trata do posicionamento do Supremo nos últimos vinte anos em sua análise sobre o devido processo legislativo e chega à conclusão, assim como

⁹⁰ CATTONI, Marcelo. *Devido Processo Legislativo*. 2ª ed. Belo Horizonte: Mandamentos, 2006, p. 38.

⁹¹ *Idem*, p. 43.

⁹² "Não sejamos ridículos. A Constituição de 1988 não está mais em vigor[...] Ela continua a existir materialmente, seus exemplares podem ser adquiridos nas livrarias (na seção de obras de ficção, naturalmente), suas disposições são invocadas pelos profissionais do Direito no característico estilo 'boca de foro'. Mas é um corpo sem alma. Hitler, afinal, não precisou revogar a Constituição de Weimar para instaurar na civilizada Alemanha a barbárie nazista: simplesmente relegou às traças aquele 'pedaço de papel'.

A única razão de ser da Constituição é proteger a pessoa humana contra o abuso de poder dos governantes. Se ela é incapaz disso, porque o governo dita a interpretação de suas normas ou as revoga sem maiores formalidades, seria mais decente mudar a denominação - 'o Presidente da República Federativa do Brasil, ouvido o Congresso Nacional e consultado o Supremo Tribunal Federal, resolve: a Constituição da República Federativa do Brasil passa a denominar-se regimento interno do governo'". (COMPARATO *apud* CATTONI, Marcelo. *Op.cit.*, 2006, p. 42-43).

⁹³ CATTONI. *Op.cit.*, 2006, p. 43.

Velloso⁹⁴, de que a jurisprudência "tem oscilado entre *um formalismo jurídico e uma desjurisdicização das questões de regularidade regimental do processo legislativo*"

Ao voltar o olhar para o tema desse estudo, é possível ver a problemática das matérias *interna corporis* no devido processo legislativo. Essas são aquelas compreendidas pelo Supremo como não judicializáveis e como suficientes para sua aplicação e interpretação pelos regimentos do Congresso.

É evidente o caráter danoso do alargamento do conceito de matéria *interna corporis* pelo Supremo. Segundo Cattoni⁹⁵,

Vale grifar: segundo o Supremo Tribunal Federal, é somente nos casos de *descumprimento direto de normas constitucionais referentes às formalidades do processo legislativo* que os parlamentares teriam *legitimação ativa* para impetrar mandados de segurança contra atos processuais legislativos que imediatamente descumprissem a Constituição, porque lhes assistiria um direito público subjetivo, "enquanto co-partícipes do procedimento de elaboração das normas estatais" (para usar as palavras do Min. Celso de Mello, no Mandado de Segurança n. 21.642-5-DF), de não terem de votar projetos de lei ou propostas de emenda que julguem inconstitucionais.

Tal afirmação desprivilegia o destinatário da norma e trata a segurança jurídica e o devido processo legislativo como dispensáveis a ele. Ao retomar o pensamento esclarecido no início deste tópico - de que o processo legislativo constitucional deve ter garantida a possibilidade de reconhecimento como co-autores das normas os seus destinatários - observa-se o desencontro entre o devido processo legislativo constitucional e o tratamento dispensado pelo Supremo Tribunal Federal em relação a essas questões.

A narrativa constitucional do processo legislativo estipula um procedimento que tem caráter cogente, tem força de lei e deve ser cumprido para que as leis que dele derivam tenham legitimidade e validade. O direito que fundamenta o processo legislativo tem e precisa de aplicabilidade. Para tanto, necessita de força de lei e de imperatividade da norma. Sobre a aplicabilidade da lei e a força de lei, discorre Derrida⁹⁶,

Não há direito sem força, Kant o lembrou com o maior rigor. A aplicabilidade, a "*enforceability*" não é uma possibilidade exterior

⁹⁴ *apud* CATTONI. *Op.cit.*, 2006., p. 46.

⁹⁵ CATTONI. *Op.cit.*, 2006, p. 49.

⁹⁶ DERRIDA, Jacques. *Força de Lei*. São Paulo: Martins Fontes, 2010, p. 8-9.

ou secundária que viria ou não juntar-se, de modo complementar, ao direito. Ela é a força essencialmente implicada no próprio conceito da *justiça enquanto direito*, da justiça na medida em que ela se torna lei, da lei enquanto direito.[..]

Existem, certamente, leis não aplicadas, mas não há lei sem aplicabilidade, e não há aplicabilidade ou "*enforceability*" da lei sem força, quer essa força seja direta ou não, física ou simbólica, exterior ou interior, brutal ou sutilmente discursiva - ou hermenêutica -, coercitiva ou reguladora etc.

Este caráter cogente do processo legislativo constitucional, todavia, não tem sido assegurado. A Corte constitucional brasileira não atua com caráter contramajoritário para garantir a efetividade da redação constitucional, nem se pode dizer que faça uma análise jurisprudencial com a finalidade de compreender o sentido original da norma e adaptá-lo ao contexto jurídico presente. Segundo Benvindo⁹⁷,

Há uma "tensão entre o sentido original e atual" que necessita ser enfatizada no processo hermenêutico. A investigação jurídica exige um acompanhamento das mudanças sofridas no sentido da norma até sua aplicação em dada situação concreta. A compreensão precisa, além do conhecimento diacrônico no sentido normativo, que "o passado seja entendido em sua continuidade com o presente". Nesse aspecto, há de se levar em consideração, em hermenêutica jurídica, a presença de uma tradição operada no âmbito do Direito.

Seguindo um processo hermenêutico de análise do procedimento constitucional legislativo, o Supremo Tribunal Federal fatalmente cairia - quanto ao MS 31.816/DF - em uma investigação da inovação procedimental que surgiu com a Constituição de 1988. Como exposto anteriormente nesse estudo, o trancamento da pauta legislativa foi uma inovação da Constituição em vigor que objetivava evitar a inércia parlamentar e que se apresentou como uma sanção a ela em virtude da importância do tema.

Ao transpor a interpretação originária do texto constitucional para a realidade jurídica presente, é preciso destacar a crescente necessidade que a sociedade tem de segurança no ordenamento jurídico. A omissão quanto ao destino e a situação dos vetos apostos na última década significam o posicionamento da Corte em não

⁹⁷ BENVINDO, Juliano Zaiden. *Racionalidade Jurídica e Validade Normativa*. Belo Horizonte: Argumentvm, 2008, p. 177.

valorizar a segurança jurídica e em se esquivar de um julgamento que só pode ser realizado por ela.

Apesar do Executivo, assim como o povo e, até mesmo, os parlamentares que discordam do atual procedimento poderem exigir o cumprimento do texto constitucional, o controle de constitucionalidade é realizado pelo Judiciário. O Supremo Tribunal Federal tem competência para determinar que o Congresso mantenha uma conduta constitucional sob pena de inconstitucionalidade das normas aprovadas. Essa competência, todavia, não foi exercida no julgamento do AgReg na MC no MS 31.816/DF, o que permite que o Congresso Nacional mantenha uma conduta que desrespeita o devido processo legislativo constitucional.

2.4. Jurisdição constitucional

A supremacia da Constituição se instaurou como um modelo após a Segunda Guerra Mundial, baseado na experiência constitucional estadunidense. Ela desbancou o modelo de supremacia do Poder Legislativo que se expressava na linha britânica como a soberania parlamentar e, na linha francesa, como expressão da vontade geral. Este modelo envolvia a transposição dos direitos fundamentais para o âmbito constitucional, imunizando-os contra eventuais danos derivados do processo político de caráter majoritário⁹⁸. Assim, o Poder Judiciário ganhava muita força para que a Constituição, assim como os princípios fundamentais nela contidos, fosse assegurada.

O modelo ganhou o mundo, instaurou-se em diversos países, inclusive no Brasil, que já adotava o controle de constitucionalidade desde o início da República. Mas a jurisdição constitucional se expandiu e se fortificou apenas com a Constituição de 1988. Segundo Luís Roberto Barroso, a criação de novos mecanismos de controle de constitucionalidade foi vital para a consolidação da jurisdição constitucional, mas também o foi a disponibilidade de questionamento da constitucionalidade pelas minorias políticas e pelas entidades representativas de classe⁹⁹.

⁹⁸ BARROSO. *Op.cit.*, 2013, p. 285.

⁹⁹ *Idem*, p. 286.

Os mecanismos propostos por Kelsen para a realização do controle do poder político estão intimamente ligados ao seu conceito de democracia. Sua concepção é garantista e propõe um controle do poder político no interior de um sistema democrático que protege as minorias de abusos do grupo majoritário e permite a expressão das diferentes opiniões para a construção de uma vontade coletiva. Lê-se a tradução do pensamento kelseniano,

Por un lado encontramos una concepción garantista, la que sostiene Kelsen, que propone un mecanismo de control del poder político al interior de un sistema democrático; para ello se parte de una interpretación de la democracia que considera consustancial a ésta la búsqueda permanente de un equilibrio entre los diversos órganos del Estado, para procurar evitar que un exceso de poder en manos de uno o en otro lo ponga en grado de infringir las reglas de la convivencia y de lesionar los derechos garantizados por la Constitución. El garantismo que subyace a esta concepción de la democracia está enfocado esencialmente a la protección de las minorías frente a los eventuales abusos por parte de la mayoría. Para Kelsen, como es sabido, el sistema democrático favorece la posibilidad de un compromiso entre los diversos grupos que sostienen opiniones políticas diferentes; es pues un sistema que le permite a todos expresar su propia orientación y opinión política y tener voz y peso en el proceso de formación de la voluntad colectiva.¹⁰⁰

A compatibilização entre a jurisdição constitucional contemporânea e o princípio democrático é indispensável, segundo leciona Sampaio Júnior¹⁰¹. Conforme exposto anteriormente neste estudo, o cenário atual apresenta uma Constituição que tem e deve ter força normativa, assim como a hermenêutica jurídica se baseia na Carta Magna. Sendo assim, "a fundamentação é imprescindível para que essas linhas sejam materializadas e que a atuação do Judiciário seja legítima, principalmente quando impõe políticas públicas a serem realizadas por outros poderes"¹⁰².

Segundo Sampaio Júnior¹⁰³, apesar de não ser dada ao Poder Judiciário competência para escolher os valores sociais, já que estes foram deliberados pelo constituinte originário, cabe a ele atuar aliando-os aos casos que lhe chegam a

¹⁰⁰ VIANELLO, Lorenzo Córdova. La contraposición entre derecho y poder desde la perspectiva del control de la constitucionalidad en Kelsen y Scmitt. In: *Questiones constitucionales*. N° 15. Jul/dec. 2006, p. 66.

¹⁰¹ SAMPAIO JÚNIOR, José Herval. *Processo Constitucional: nova concepção de jurisdição*. São Paulo: Método, 2008, p. 79-98

¹⁰² Idem, p. 80

¹⁰³ idem, p. 82

exame. De fato, não se pode dizer que haveria permissão para o ativismo judicial, sendo possível tão somente dizer que o Poder Judiciário deve atuar quando provocado, fazendo uma leitura do texto constitucional à luz desses valores sociais.

Segundo Sampaio Júnior¹⁰⁴, "não existe mais alternativa que conduza a uma inatividade da Constituição, e a jurisdição constitucional, compatibilizada com o princípio democrático é uma realidade que não tem mais volta.". Sua manifestação se dá em um contexto de defesa do ativismo judicial e de apresentação deste como efetivo cumprimento da Constituição. Apesar de acertada a concepção de perenidade da jurisdição constitucional, sua interpretação acerca do ativismo judicial parece inocente ou utópica.

Ao transcender o assunto para a jurisdição constitucional no processo legislativo, vê-se a barreira imposta pela própria Corte constitucional para o exame das questões ditas *interna corporis*. Segundo Pereira¹⁰⁵,

[...] não se deve negar competência ao Judiciário para controlar determinados atos praticados no âmbito e no curso do processo legislativo que lesem direitos não só dos parlamentares, mas de todos os cidadãos, como participantes do processo político, sob a justificativa de que se trata de atos *interna corporis*, discutíveis, tão somente, interna e corporativamente.

O processo constitucional é, em verdade, instrumento da jurisdição constitucional e o termo processo reservado para o exercício do poder jurisdicional, segundo Carvalho Netto¹⁰⁶:

Consoante ao papel e à posição que sejam assinalados aos sujeitos privados no devir da categoria do ato total, será possível proceder a úteis distinções e classificações no interior do gênero procedimental, as quais certamente virão emprestar maior rigor e precisão à tarefa de distinguir, no gênero, a espécie mais complexa que se consubstancia no procedimento jurisdicional ou processo propriamente dito. Esse deverá ser caracterizado não mais com base apenas no critério da cooperação que as pessoas privadas exerceriam na elaboração do ato total, ou seja, da participação necessária dos destinatários do mesmo. Todavia, o problema de definir, no gênero procedimental, as características específicas distintivas da espécie altamente desenvolvida que é o processo, ainda se encontra longe de encontrar solução precisa e adequada.

¹⁰⁴ Idem, p.92.

¹⁰⁵ PEREIRA, Bruno Cláudio Penna Amorim. *Jurisdição Constitucional do Processo Legislativo*. Legitimidade, reinterpretação e remodelagem do sistema no Brasil. Belo Horizonte: Fórum, 2012, p.158.

¹⁰⁶ CARVALHO NETTO. *Op.cit.*, 1992, p. 235.

No caso em análise - a "não apreciação" dos vetos presidenciais -, observa-se que havia plena competência do Supremo Tribunal Federal para examinar, no bojo do procedimento legislativo constitucional, a inércia do Congresso em apreciar os vetos e a patente inconstitucionalidade da omissão em sobrestar as pautas até votação final dos vetos não apreciados. Todavia, a Corte constitucional decidiu pela impertinência do exame da questão.

Capítulo 3. Inferências do MS nº 31.816/DF

3.1. A (in)viabilidade da apreciação dos vetos "esquecidos"

O Supremo Tribunal Federal analisou o mandado de segurança nº 31.816/DF¹⁰⁷ e, após decisão liminar¹⁰⁸ do ministro Fux em suspender a apreciação de quaisquer vetos fora da ordem cronológica, o tema foi a plenário por meio de agravo regimental, em que se decidiu pela incompetência do Tribunal para sustar tal votação e, conseqüentemente, pela competência do Congresso para decidir em que ordem apreciar os vetos.

A decisão liminar do ministro Luiz Fux foi acertada em razão de privilegiar a segurança jurídica e a constitucionalidade do procedimento legislativo, como pode ser observado na extensa ementa da medida cautelar:

DIREITO CONSTITUCIONAL. DEVIDO PROCESSO LEGISLATIVO. CONTROLE JUDICIAL. CABIMENTO. LEGITIMIDADE ATIVA AD CAUSAM EXCLUSIVA DO PARLAMENTAR EM EXERCÍCIO. MANDADO DE SEGURANÇA CONHECIDO. LIMITES CONSTITUCIONAIS AO PODER DE DELIBERAÇÃO LEGISLATIVA ACERCA DO VETO PRESIDENCIAL. ART. 66, §§ 4º E 6º, DA CF/88. SOBRESTAMENTO DAS DEMAIS PROPOSIÇÕES ATÉ A DELIBERAÇÃO DO VETO PENDENTE. POSSIBILIDADE. EXISTÊNCIA DE MAIS DE 3.000 VETOS AINDA NÃO APRECIADOS. **INERTIA DELIBERANDI CONFIGURADORA DE OMISSÃO INCONSTITUCIONAL.** NECESSIDADE DE OBSERVÂNCIA DA ORDEM CRONOLÓGICA DE COMUNICAÇÃO DOS VETOS PARA FINS DE DELIBERAÇÃO. **OFENSA AO PODER DE AGENDA POLÍTICA DO LEGISLATIVO NÃO CONFIGURADA.** REVISITAÇÃO DA JURISPRUDÊNCIA SOBRE QUESTÕES INTERNA MS 31.816 MC/DF CORPORIS. ESTADO DE DIREITO E PROTEÇÃO CONSTITUCIONAL DAS MINORIAS. ALEGAÇÃO DE VIOLAÇÃO A NORMAS REGIMENTAIS. CONHECIMENTO. DELIBERAÇÃO ACERCA DE MATÉRIA NÃO CONSTANTE DA ORDEM DO DIA. OFENSA À PREVISIBILIDADE E À CONFIANÇA RECÍPROCA NO FUNCIONAMENTO PARLAMENTAR. AUSÊNCIA DE RELATÓRIO PRÉVIO DE COMISSÃO MISTA. OFENSA AOS ARTS. 104 E 105 DO REGIMENTO COMUM DO CONGRESSO NACIONAL. FUMUS BONI IURIS E PERICULUM IN MORA CONFIGURADOS. LIMINAR DEFERIDA. 1. O parlamentar no pleno exercício do mandato eletivo ostenta legitimidade ativa ad causam para impetrar mandado de segurança com a finalidade de prevenir atos no processo de aprovação de leis e emendas constitucionais que não se

¹⁰⁷ BRASIL, 2013, (B).

¹⁰⁸ BRASIL, 2012, (G).

compatibilizem com o processo legislativo constitucional. Precedentes do STF: MS nº 20.257, rel. Min. Moreira Alves, Tribunal Pleno, j. 08/10/1980, DJ de 27.02.1981; MS nº 21.642, rel. Min. Celso de Mello, RDA 191/200; MS nº 21.303, Min. Octavio Galloti; MS nº 24.356, rel. Min. Carlos Velloso, Tribunal Pleno, j. 13/02/2003, DJ 12.09.2003; e MS nº 24.642, rel. Min. Carlos Velloso, Tribunal Pleno, j. 18/02/2004, DJ 18.06.2004. 2. O veto apostado pelo Presidente da República, na dinâmica da sua rejeição pelo Poder Legislativo, se sujeita aos limites jurídicos delineados no art. 66, §§ 4º e 6º, da Constituição Federal; vale dizer, a deliberação legislativa acerca do agir presidencial deve ser imediata, **competindo ao Poder Judiciário a sindicabilidade do comando constitucional acaso violado**. 3. **É inconstitucional a deliberação aleatória dos vetos presidenciais penderes de análise legislativa, cuja simples existência subtrai do Poder Legislativo a autonomia para definição da respectiva pauta política**, ex vi do 66, §6º, da CF/88. 4. É que resta necessária a deliberação dos vetos presidenciais na sua ordem cronológica de comunicação ao Congresso Nacional, o que importa na apreciação do veto parcial nº 38/2012, apostado pela Presidente da República ao Projeto de Lei nº 2.565/2011, **somente após a análise de todos aqueles cujo prazo constitucional de apreciação já tenha expirado**. 5. São cognoscíveis em sede mandamental as alegações de ofensa à disciplina das regras dos regimentos das Casas Legislativas, sendo certo que pela sua qualidade de normas jurídicas reclamam instrumentos jurisdicionais idôneos a resguardar-lhes a efetividade. Rejeição da doutrina das questões interna corporis ante sua manifesta contrariedade ao Estado de Direito (art. 1º, caput, CF/88) e à proteção das minorias parlamentares. 6. A leitura do veto parcial nº 38/2012, em regime de urgência, na sessão legislativa de 12.12.2012, violou as disposições regimentais que impedem (a) a discussão de matéria estranha à ordem do dia e (b) a deliberação do veto sem prévio relatório da comissão mista. 7. Fumus boni iuris e periculum in mora configurados. Medida liminar deferida.¹⁰⁹

O relator tratou, em liminar, da necessidade de a deliberação legislativa sobre o veto presidencial ser imediata, conforme previsão do art. 66, §§ 4º e 6º da Constituição de 1988, cabendo, portanto, ao Judiciário atuar diante da omissão do Congresso Nacional. Considerou, também, que a apreciação aleatória dos vetos penderes de análise subtrai a autonomia e a liberdade de agenda do Legislativo em razão de seu caráter inconstitucional. No caso ilustrado pelo MS, o ministro Fux avaliou que o veto parcial só poderia ser apreciado após esgotado o estoque de vetos cujo prazo constitucional tenha expirado para sua deliberação.

A decisão prolatada¹¹⁰ pelo Plenário da Corte, todavia, foi equivocada justamente por desprivilegiar a segurança jurídica e a constitucionalidade do

¹⁰⁹ BRASIL, 2012,(G).

¹¹⁰ BRASIL, 2013, (A).

procedimento legislativo e por se esquivar de tratar dos vetos "esquecidos" pelo Congresso Nacional. Considerando o julgamento do agravo regimental, alterou-se o procedimento adotado pelo Congresso quanto ao tema dos vetos presidenciais, rompendo a *inertia deliberandi*.

Apesar do Congresso Nacional ter mudado de postura¹¹¹ após o julgamento do Ag Reg na MC no MS nº 31.816/DF¹¹² e ter passado a se preocupar com os vetos e a apreciá-los, não houve uma verdadeira adoção ao devido processo legislativo. Isto é possível em razão da omissão na decisão prolatada em relação ao agravo regimental. A partir do momento em que o Supremo Tribunal Federal permitiu a apreciação fora da ordem cronológica, os vetos apostos posteriormente podem ser apreciados antes de vetos que já deveriam, segundo o texto constitucional, trancar a pauta do Congresso.

Em relação aos vetos "esquecidos", a questão principal é qual o seu estado atualmente. Não havendo apreciação dos vetos, eles ficam em uma espécie de limbo jurídico. Não foram aprovados nem tampouco rejeitados. Deveriam, portanto, sobrestar todas as demais matérias.

O Supremo não obrigou o Congresso Nacional a cumprir sua obrigação constitucional em razão do que classificou como "gravidade das consequências que derivariam do puro e simples reconhecimento, com efeitos *ex tunc*, da inconstitucionalidade da prática até agora adotada pelo Congresso Nacional no processo legislativo de apreciação de vetos presidenciais"¹¹³.

Diante deste cenário, o Congresso adotou uma postura que implica a aprovação tácita - o que não é previsto em qualquer norma - dos vetos que ficaram esquecidos nesse limbo jurídico. É possível questionar se não seria a "não apreciação" uma decisão política.

O problema de considerar a decisão como política encontra entraves justamente no texto constitucional, pois antes de 1988 não havia a previsão de qualquer consequência para a "não apreciação". A partir do momento em que se prevê o sobrestamento de pauta como uma sanção a eventual omissão do Parlamento, há que se ler a obrigação em apreciar. Se houvesse previsão para a

¹¹¹ BRASIL, 2014, (A).

¹¹² BRASIL, 2013, (B).

¹¹³ BRASIL, 2013, (B).

aprovação ou a reprovação tácita, não haveria qualquer problema em considerar decisão política a abstenção do Congresso Nacional.

No início do ano de 2013, muitas foram as propostas de emenda à Constituição (PECs) para alterar o texto constitucional e permitir a omissão em apreciar os vetos. A PEC nº 16/2013 foi a mais marcante, pois, por meio dela, o Congresso Nacional rejeitaria os vetos presidenciais tacitamente se não fosse cumprido o prazo delimitado constitucionalmente sem quaisquer discussões sobre seu teor.

O problema da proposta reside na inversão da lógica de apreciação do veto. O procedimento tem por escopo justamente rever a análise presidencial sobre a constitucionalidade ou o interesse social do texto em questão. A rejeição tácita implica em desobrigar o Parlamento a fazer uma segunda análise e desqualifica o veto presidencial. Considerando a natureza do veto como um mecanismo do sistema de freios e contrapesos, observa-se sua violação com a rejeição automática desmotivada.

Nesta seara de omissão jurídica sobre o tema, o Congresso Nacional tomaria uma direção com o tratamento despendido em relação aos vetos. A "modulação dos efeitos" foi realizada de maneira inconstitucional pelo próprio Congresso Nacional, ferindo não apenas a constitucionalidade dos atos praticados, mas também o princípio da separação dos poderes e, por que não dizer, a própria democracia.

Qual seria portanto a solução ideal para a problemática? Poderiam ser tomadas duas decisões razoáveis pelo Supremo Tribunal Federal: na primeira alternativa, o STF poderia determinar o trancamento da pauta do Congresso até a apreciação de todos os vetos apostos e não considerar a inconstitucionalidade das normas promulgadas durante o período de atuação inconstitucional; já na segunda opção razoável, o STF poderia simplesmente tratar como caducos os vetos com prazo de apreciação vencido e determinar que, a partir de então, fossem seguidas as determinações constitucionais.

De fato, ao adotar a primeira opção, a Corte constitucional influenciaria o poder de agenda do Legislativo; todavia, esta influência é plenamente fundamentada pela obrigação disposta na redação constitucional. Não se poderia dizer que haveria violação ao princípio da separação dos poderes, mas de atuação em prol da guarda do processo legislativo constitucional e da constitucionalidade das leis.

Este posicionamento, no entanto, seria uma resposta muito grave. É questionável se o Congresso poderia arcar com as consequências de determinar o

trancamento da pauta e a obrigação de apreciar todos os vetos¹¹⁴. Esta seria uma tarefa árdua, desgastante politicamente e poderia prejudicar a análise e a deliberação de vetos relevantes.

A segunda alternativa seguiria o mesmo caminho adotado na questão das medidas provisórias, como a MPV do ICMBio¹¹⁵. Neste caso, o STF modulou os efeitos ao declarar a inconstitucionalidade no bojo do procedimento adotado pelo Congresso, quando ele se esquivava de reunir as comissões mistas para analisar os requisitos essenciais das medidas provisórias editadas, nos projetos de lei de conversão.

A modulação de efeitos no caso ICMBio não é unanimemente aplaudida. Todavia funcionou para que o Congresso Nacional voltasse a cumprir seu dever constitucional e a respeitar o procedimento legislativo. No caso em questão, seria uma boa alternativa para não desestabilizar ainda mais a segurança jurídica e cessar as violações ao art. 66, §§ 4º e 6º, da Constituição Federal¹¹⁶.

3.2. O tratamento dado pelo Congresso após o MS nº 31.816/DF

O mandado de segurança nº 31.816/DF foi a primeira grande tentativa de retomada do texto constitucional, apesar de criticáveis as intenções de sua impetração. A estrutura da peça inicial delimitou o pedido¹¹⁷ de modo que a discussão se centrasse na ordem de apreciação. É possível e provável que o remédio constitucional visasse protelar a análise do veto ou até impedi-la; no entanto, os vetos àquele projeto de lei são secundários frente à cultura de "não apreciação" e à segurança jurídica que dela deriva.

A decisão liminar do ministro Luiz Fux caminhava em direção à sentença que concederia a segurança e obrigaria a votação em ordem cronológica. Diante do agravamento da medida cautelar, o pleno do tribunal decidiu de maneira diametralmente oposta ao relator. O que permitiu a subversão da ordem cronológica,

¹¹⁴ Após o julgamento, muitas estratégias e negociações surgiram para manter atualizada a pauta dos vetos. Ainda não há consenso, contudo uma ideia dos parlamentares é a apreciação dos novos vetos em bloco por meio de cédulas nominadas. (AGÊNCIA SENADO, 2014, (D)).

¹¹⁵ STF NOTÍCIAS, 2012.

¹¹⁶ BRASIL, 1988.

¹¹⁷ Vide Capítulo 1.

a apreciação dos vetos ao projeto de lei dos *royalties* do petróleo, e, consequentemente, tornou prejudicado todo o MS.

Após o incidente envolvendo o projeto de lei citado e a suspensão da liminar que impediu a apreciação dos vetos fora de ordem cronológica pelo Congresso, os parlamentares se mobilizaram para apreciar os vetos esquecidos. Assim, o Congresso atuou no sentido de disciplinar melhor a matéria em seu Regimento Interno, promovendo as seguintes modificações.

A Resolução nº 1, de 2013 - CN¹¹⁸ alterou a redação dos arts. 104 e 106 do Regimento Comum para que se adequassem às normas constitucionais. O novo texto do art. 104 rompeu com a lógica de contagem do prazo apenas posteriormente à leitura do veto em plenário. O prazo, desde então, passa a correr após a protocolização do veto na Presidência do Senado Federal, i.e., o início se dá com a chegada da mensagem de veto ao Senado Federal.

O art. 106 determinado em 2013, por sua vez, visa tornar a norma constitucional cristalina. Obriga-se que o veto seja incluído na ordem do dia da sessão conjunta imediata caso o prazo se esgote sem deliberação, bem como o sobrestamento das demais pautas. Ver-se-á adiante que a redação atual não privilegia tanto o texto constitucional e que o Congresso manteve brechas para burlar o art. 66, § 6º, da Constituição Federal.

Ato da Mesa do Congresso Nacional nº 63, de 2006	Resolução nº 1, de 2013 - CN
<p>Art. 104. Comunicado o veto ao Presidente do Senado, <u>este convocará sessão conjunta, a realizar-se dentro de 72 (setenta e duas) horas, para dar conhecimento da matéria ao Congresso Nacional, designação da Comissão Mista que deverá relatá-lo e estabelecimento do calendário de sua tramitação.</u></p>	<p>Art. 104. Comunicado o veto ao Presidente do Senado, <u>este designará a Comissão Mista que deverá relatá-lo e estabelecerá o calendário de sua tramitação no prazo de 72 (setenta e duas) horas.</u></p>
<p>§ 1º O prazo de que trata o § 4º do art. 66 da Constituição Federal <u>será contado a partir da sessão convocada para conhecimento da matéria.</u></p>	<p>§ 1º O prazo de que trata o § 4º do art. 66 da Constituição Federal <u>será contado da protocolização do veto na Presidência do Senado Federal.</u></p>

¹¹⁸ BRASIL, 2013.

<p>Art. 106. Distribuídos os avulsos com o texto do projeto, das partes vetadas e sancionadas <u>e dos pareceres das Comissões que apreciaram a matéria</u>, com o relatório ou sem ele, <u>será realizada, no dia fixado no calendário, a sessão conjunta para deliberar sobre o veto.</u></p>	<p>Art. 106. Distribuídos os avulsos com o texto do projeto, das partes vetadas e sancionadas, <u>após o esgotamento do prazo de que trata o art. 104, o veto será obrigatoriamente colocado na ordem do dia da sessão conjunta imediata,</u> independente da apresentação de relatório pela Comissão Mista, <u>sobrestada a pauta das sessões conjuntas do Congresso Nacional para qualquer outra deliberação, até a votação final do veto.</u></p>
-	<p>§ 1º A apreciação dos vetos ocorrerá em sessões do Congresso Nacional a serem convocadas para a terceira terça-feira de cada mês, impreterivelmente.</p>
-	<p>§ 2º Se por qualquer motivo não ocorrer a sessão referida no § 1º, será convocada sessão conjunta para a terça-feira seguinte, sobrestando as demais matérias até que se ultime sua apreciação.</p>

A alteração regimental não implicou na votação dos vetos esquecidos. De fato, eles foram ignorados e o Congresso deu lhes uma "modulação de efeitos" para que a obrigação de apreciá-los fosse esquecida.

Os vetos apostos depois da nova redação regimental também não foram apreciados no prazo delimitado. As lideranças se organizaram para a apreciação desses vetos; no entanto, não chegavam a acordo e adiavam a votação. A sucessão de adiamentos implicou novamente em uma omissão parlamentar. Dessa vez, porém, a mora parlamentar fere, além da Constituição, também o Regimento Comum.

O próprio Congresso Nacional, em sua página eletrônica¹¹⁹, indica os prazos de tramitação e se houve ou não apreciação dos vetos. Do mês de julho de 2013 a agosto de 2014, 36 mensagens de veto foram protocolizadas na Presidência do Senado Federal e não foram apreciadas no prazo constitucional.

Como dito anteriormente, o Congresso manteve em seu Regimento Comum algumas brechas para que a cultura de "não apreciação" se mantivesse em pleno funcionamento. Não se trancam as demais pautas, como era esperado diante do decurso do prazo, em razão do novo texto regimental prever apenas o sobrestamento das pautas das sessões conjuntas do Congresso Nacional. Novamente o Regimento Comum apresenta um cerceamento das determinações constitucionais.

A redação do art. 66, § 6º, da Constituição de 1988, indica o sobrestamento de todas as pautas, e não apenas das pautas conjuntas. Esse é, claramente, mais um subterfúgio para que a aplicação do trancamento de pauta como sanção à inatividade parlamentar quanto ao dever constitucional de dar um tratamento final aos vetos apostos seja descumprida.

Há que se entender que o Legislativo funciona bicameralmente; apesar da estrutura constitucional determinar funções exclusivas para a atuação mista, ao Congresso não é dada tanto destaque quanto às Casas de modo individual. Corroboram esta opinião os dois casos de maior destaque do papel do Congresso figurarem como objeto em decisões do Supremo em razão de omissão parlamentar. São eles: o caso ICMBio, em que não havia atuação do Congresso Nacional nas medidas provisórias e o caso dos *royalties* do petróleo aqui ilustrado.

A responsabilidade por esse quadro é atribuída ao Legislativo, mas também ao Judiciário, uma vez que o julgamento desta matéria no MS nº 31.816/DF corroborou a atuação dos parlamentares. Diante da conivência do STF com a prática inconstitucional, não foi dado qualquer tratamento ao caso. Os projetos de lei continuam a ser vetados sem que os parlamentares se manifestem sobre isso e sua aprovação ocorre tacitamente, de modo frontal à Constituição. Essa cultura se mantém até que um projeto de grande interesse tenha dispositivos importantes vetados a contragosto do Congresso.

Esvazia-se, portanto, o procedimento de apreciação dos vetos. A omissão parlamentar se sobrepõe ao dever constitucional e não há qualquer intervenção. A Constituição Federal, mesmo diante do princípio que indica sua soberania, é diminuída

¹¹⁹ <<http://www.congressonacional.leg.br/portal/veto>>

pela política e pelos interesses parlamentares circunstanciais. O dever de guardá-la e zelar por seu cumprimento não é exercido plenamente pelo Supremo Tribunal Federal sob o falso argumento do respeito à separação dos poderes. Esquece-se que este princípio não é estático e que não há apenas a independência dos poderes, mas sua interdependência.

CONCLUSÃO

Este estudo apresentou um breve histórico do procedimento por que passam - ou deveriam passar - os vetos no Congresso Nacional depois de sua aposição pela Presidência da República. Essa tramitação no Legislativo deve levar à manutenção ou à derrubada dos vetos, não sendo possível, sob o ponto de vista constitucional, admitir-se a omissão. Observou-se, contudo, que muitos deles não têm cumprido o procedimento determinado pela redação da Carta Magna e se encontram "esquecidos" pelo Legislativo.

A pesquisa tinha por objetivo analisar o devido processo legislativo constitucional, especialmente em relação às determinações dos §§ 4º e 6º do art. 66 da Constituição Federal de 1988. Visava-se, ainda, avaliar as mudanças comportamentais ocorridas na tramitação desde dezembro de 2000, que implicaram na cultura da "não apreciação".

Apresentou-se, portanto, uma sucessão de fatos que contribuíram para análise da cultura de "não apreciação" pelo Supremo Tribunal Federal. Foram estudados o início da "não apreciação" e da apreciação atemporal, a tentativa de alguns parlamentares ruralistas de derrubar os vetos ao Código Florestal e, por fim, o caso do projeto de lei da redistribuição entre os entes federados (produtores e não produtores) dos *royalties* do petróleo.

O exame dos casos relatados indicou que o Congresso Nacional não tem agido de maneira coerente em relação à tramitação correta dos vetos presidenciais. Após mais de uma década sem a apreciação dos vetos no prazo, no final de 2012 o então projeto de lei da redistribuição dos *royalties* do petróleo foi parcialmente vetado e suscitou o resgate da Constituição até então esquecida, por meio da impetração de um mandado de segurança por um parlamentar.

O Regimento Comum do Congresso Nacional indicava, até julho de 2013, que o prazo constitucional para a apreciação dos vetos só teria início com a sessão designada para conhecimento da matéria. Nesta seara, seria possível concluir que não haveria prazo algum vencido e que, portanto, caberia ao Congresso escolher livremente a ordem de votação dos vetos.

Ficou claro, neste estudo, que a questão não é relativa à matéria *interna corporis* e que, desse modo, o entendimento adotado pelo Congresso Nacional não é cabível. Ainda, a concepção adotada no Regimento Comum não é possível porque o

termo inicial já está previsto na Constituição de 1988, não estando em consonância com esta o termo regimental. Por uma simples análise da hierarquia das normas e da supremacia da Constituição, há que prevalecer o texto constitucional, jamais o regimental.

Por se tratar de matéria constitucional, cabe ao "guardião" da Constituição - o Supremo Tribunal Federal - tratar dos questionamentos jurídicos que surgem em razão desta matéria. É de competência do STF processar e julgar as omissões constitucionais de quaisquer Poderes, o que não implica violação da independência entre eles existente em razão do sistema de freios e contrapesos.

O princípio da separação dos poderes seria, em verdade, privilegiado com uma análise jurídica consistente. Não apenas em razão de ser assegurada a constitucionalidade do processo legislativo, mas também porque, quando cada um dos Poderes age conforme suas atribuições e cumpre seus deveres constitucionais, há um reforço deste princípio e da própria democracia.

Quando os olhos dos cidadãos se voltam para o cenário atual do Congresso Nacional em relação aos vetos, pode, inicialmente, parecer que a questão foi resolvida. Afinal, o texto dos arts. 104 e 106 do Regimento Comum do Congresso Nacional foi alterado pela Resolução nº 1, de 2013, e os deputados e senadores dialogam sobre maneiras eficazes de não deixar acumular os vetos, mas, também, de não desperdiciarem tanto tempo com o procedimento de apreciação.

Essa observação, todavia, é errônea por não considerar que os vetos acumulados em mais de uma década não foram devidamente analisados, restando-lhes apenas o limbo jurídico. Esse estoque de vetos não apreciados é, assim como a omissão parlamentar, inconstitucional e fere o próprio princípio democrático.

Outro fato que corrobora a tese de que a tentativa de retomada do texto constitucional foi frustrada é a nova redação do Regimento Comum, que deixou brechas na medida em que a inatividade do Congresso Nacional não implica em inatividade da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. A determinação de sobrestamento apenas das pautas das sessões conjuntas é suficiente para não causar qualquer inconveniente para os parlamentares, pois esvazia o sobrestamento das pautas em decorrência da omissão dos deputados e senadores.

Pode-se observar, por fim, que o Congresso Nacional retornou ao *status quo ante*, vez que após falta de consenso entre as lideranças para efetuar a apreciação e

deliberação em bloco dos vetos apostos depois da Resolução nº 1, de 2013-CN, voltou-se a não apreciar no prazo os vetos presidenciais.

De fato, pode-se perceber a forte conexão entre a omissão parlamentar e a conivência do Judiciário com o flagrante desrespeito ao texto constitucional. É desimportante a redação regimental que afronta o texto da Constituição Federal, não sendo plausível que aquela prevaleça em detrimento desta.

Ademais, a inconstitucionalidade observada no comportamento do Legislativo tem gerado insegurança jurídica, vez que os vetos são apreciados pelo Congresso Nacional apenas quando são de interesse geral e, principalmente, das lideranças.

Não se sabe, ainda, se os vetos esquecidos terão algum dia tratamento ou se permanecerão em situação de incerteza quanto ao seu estado. Não é plausível, entretanto, rejeitar alguns dos vetos em razão do decurso do tempo, assim como também não é seguro não lhes proporcionar qualquer tratamento.

Em suma, é imperativo que se ponha fim à prática inconstitucional que resultou na cultura de "não apreciação" dos vetos presidenciais. Também se faz necessário dar fim à sua aprovação tácita, de modo que a segurança jurídica e a higidez do processo legislativo sejam privilegiadas e a Constituição, que estipula as premissas básicas para a tramitação das leis, tenha sua supremacia e autoridade preservadas.

REFERÊNCIAS

AGÊNCIA CÂMARA DE NOTÍCIAS. Secretaria do Senado confirma derrubada dos vetos dos *Royalties*. Disponível em:

<<http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/POLITICA/437035-SECRETARIA-DO-SENADO-CONFIRMA-DERRUBADA-DOS-VETOS-DOS-ROYALTIES.html>>. Acesso em: 9 de abril de 2014.

AGÊNCIA SENADO. Congresso inicia sessão para análise de vetos. Disponível em:<<http://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2014/03/18/congresso-inicia-sessao-para-analise-de-vetos>>. Acesso em:20/5/2014. (A).

AGÊNCIA SENADO. Acordo pode viabilizar votação de vetos no Congresso. Disponível em:<<http://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2014/04/11/acordo-pode-viabilizar-votacao-de-vetos-no-congresso>>. Acesso em:20/5/2014. (B).

AGÊNCIA SENADO. Congresso adia a análise de vetos. Disponível em:<<http://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2014/04/15/congresso-adia-analise-de-vetos>>. Acesso em:20/5/2014. (C).

AGÊNCIA SENADO. Congresso Nacional analisa 14 vetos presidenciais nesta terça. Disponível em:<<http://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2014/05/19/congresso-nacional-analisa-14-vetos-presidenciais-nesta-terca>>. Acesso em:20/5/2014. (D).

BARBOSA, Leonardo Augusto de Andrade. *Processo Legislativo e Democracia*. Belo Horizonte: Del Rey, 2010.

BARROSO, Luís Roberto. *Curso de Direito Constitucional contemporâneo. os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo*. 4ª ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

BBC BRASIL. Ambientalistas e ruralistas intensificam lobby sobre Código Florestal. Disponível em: <http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2011/08/110815_codigo_florestal_jf_mm.shtml>.2011. Acesso em 3 de dezembro de 2012.

BBC BRASIL. Dilma veta 12 trechos do Código Florestal. Disponível em: <http://www.bbc.co.uk/portuguese/ultimas_noticias/2012/05/120525_codigo_nova.shtml>. 2012. Acesso em 30 de novembro de 2012.

BENVINDO, Juliano Zaiden. *Racionalidade Jurídica e Validade Normativa*. Belo Horizonte: Argumentvm, 2008, p. 129-192.

BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. 13ª ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 05 de outubro de 1988. Brasília, 1988. *Diário Oficial da União*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm>. Acesso em: 31 de julho de 2012.

_____. Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998. Brasília, 1998. Dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal, e estabelece normas para a consolidação dos atos normativos que menciona. *Diário Oficial da União*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp95.htm>. Acesso em: 12 de abril de 2014.

_____. Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965. Brasília, 1965. Institui o novo Código Florestal. *Diário Oficial da União*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/Leis/L4771.htm>. Acesso em: 23 de agosto de 2012.

_____. Congresso Nacional. Ato da Mesa do Congresso Nacional n. 63, de 22 de dezembro de 2006. Brasília, 2006. Regimento Comum do Congresso Nacional. *Diário do Congresso Nacional*. Disponível em: <https://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&cad=rja&uact=8&ved=0CDYQFjAB&url=http%3A%2F%2Fwww.senado.gov.br%2Flegislacao%2Fregsf%2FRegCN.rtf&ei=VqB7U4a0I6O08QGikoDIBA&usg=AFQjCNH3XaQPK_E9SdT_KGnHsyCi1_DUaA&sig2=RLcHoOpOyXIi-nTuHrKyrq&bvm=bv.67229260,d.b2U>. Acesso em: 20/5/2014

_____. Congresso Nacional. Resolução nº 1, 11 de julho de 2013. Brasília, 2013. Altera a redação dos arts. 104 a 106 da Resolução nº 1, de 1970-CN, que dispõe sobre o Regimento Comum do Congresso Nacional. *Diário do Congresso Nacional*. Disponível em: <<http://legis.senado.leg.br/legislacao/ListaTextoIntegral.action?id=247236&norma=266826>>. Acesso em: 18/10/2014

_____. Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012. Brasília, 2012. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis n^{os} 6.938, de 31 de agosto de 1981,

9.393, de 19 de dezembro de 1996, e 11.428, de 22 de dezembro de 2006; revoga as Leis nºs 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989, e a Medida Provisória nº 2.166-67, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. *Diário Oficial da União*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12651.htm#art83>. Acesso em: 23 de agosto de 2012. (A).

_____. Lei nº 12.727, de 17 de outubro de 2012. Brasília, 2012. Altera a Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, que dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis nºs 6.938, de 31 de agosto de 1981, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e 11.428, de 22 de dezembro de 2006; e revoga as Leis nºs 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989, a Medida Provisória nº 2.166-67, de 24 de agosto de 2001, o item 22 do inciso II do art. 167 da Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973, e o § 2º do art. 4º da Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012. *Diário Oficial da União*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12727.htm>. Acesso em: 9 de abril de 2014. (B).

_____. Lei nº 12.734, de 30 de novembro de 2012. Brasília, 2012. Modifica as Leis nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, e nº 12.351, de 22 de dezembro de 2010, para determinar novas regras de distribuição entre os entes da Federação dos *royalties* e da participação especial devidos em função da exploração de petróleo, gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos, e para aprimorar o marco regulatório sobre a exploração desses recursos no regime de partilha. *Diário Oficial da União*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12734.htm>. Acesso em: 9 de abril de 2014. (C).

_____. Medida Provisória nº 571, de 25 de maio de 2012. Brasília, 2012. Altera a Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, que dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis nºs 6.938, de 31 de agosto de 1981, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e 11.428, de 22 de dezembro de 2006; revoga as Leis nºs 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989, e a Medida Provisória nº 2.166-67, de 24 de agosto de 2001. *Diário Oficial da União*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Mpv/571.htm>. Acesso em: 9 de abril de 2014. (D).

_____. Mensagem de Veto nº 212, de 25 de maio de 2012. Brasília, 2012. *Diário Oficial da União*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Msg/VEP-212.htm>. Acesso em: 27 de agosto de 2012. (E)

_____. Mensagem de Veto nº 522, de 30 de novembro de 2012. Brasília, 2012. *Diário Oficial da União*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Msg/VEP-522.htm>. Acesso em 9 de abril de 2014. (F)

_____. Supremo Tribunal Federal. Decisão. Medida Cautelar em Mandado de Segurança nº 31.816/ Distrito Federal. Relator o Min. Luiz Fux. Brasília, 17 de dezembro de 2012. *Diário de Justiça Eletrônico*. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/3229764>> . Acesso em: 9 de abril de 2014. (G)

_____. Supremo Tribunal Federal. Despacho. Mandado de Segurança nº 31.816/ Distrito Federal. Relator o Min. Luiz Fux. Brasília, 7 de fevereiro de 2013. *Diário de Justiça Eletrônico*. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/3397046>> . Acesso em: 9 de abril de 2014. (A)

_____. Supremo Tribunal Federal. Agravo Regimental na Medida Cautelar em Mandado de Segurança nº 31.816/ Distrito Federal. Relator o Min. Luiz Fux. Brasília, 27 de fevereiro de 2013. *Diário de Justiça Eletrônico*. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/3530735>> . Acesso em: 9 de abril de 2014. (B)

_____. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança n. 20.247-5/Distrito Federal. Relator o Min. Moreira Alves. Brasília, 21 de novembro de 1980. *Diário de Justiça*.

_____. Supremo Tribunal Federal. Agravo no Mandado de Segurança n. 21.754-5/Rio de Janeiro. Relator para acórdão Min. Francisco Rezek. Brasília, 21 de fevereiro de 1997. *Diário de Justiça*.

_____. Supremo Tribunal Federal. Decisão. Mandado de Segurança nº 31.816/ Distrito Federal. Relator o Min. Luiz Fux. Brasília, 23 de agosto de 2013. *Diário de Justiça Eletrônico*. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/4388650>> . Acesso em: 9 de abril de 2014.

CAMPOS, Francisco. *Pareceres*. 1ª série. Rio de Janeiro, 1937.

CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 7ª ed. 8ª reimpressão. Coimbra: Editora Almedina, 2000.

CARVALHO NETTO, Menelick de. *A sanção no procedimento legislativo*. Belo Horizonte: Del Rey, 1992.

CATTONI, Marcelo. *Devido Processo Legislativo*. 2ª ed. Belo Horizonte: Mandamentos, 2006.

COELHO, Inocêncio Mártires. *Interpretação Constitucional*. 4ª ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

DERRIDA, Jacques. *Força de Lei*. São Paulo: Martins Fontes, 2010.

ESTADÃO. Dilma veta 12 pontos e faz 32 modificações do Código Florestal. Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/noticias/vidae,dilma-veta-12-pontos-e-faz-32-modificacoes-no-codigo-florestal,877923,0.htm>>. Acesso em 30 de novembro de 2012.

EXAME. Sarney descarta ideia de votar vetos ao Código Florestal. Disponível em: <<http://exame.abril.com.br/mundo/noticias/sarney-descarta-ideia-de-votar-vetos-ao-codigo-florestal/>>. Acesso em 9 de abril de 2013.

FERREIRA FILHO, Manuel Gonçalves. *Do processo legislativo*. 7ª ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2012.

FERREIRA, V.H.P.; CIRNE, Mariana Barbosa. Desvendando alguns sentidos sobre o veto presidencial. A&C. *Revista de Direito Administrativo & Constitucional* (Impresso), v. 13, p. 205-232, 2013.

G1. Fux decide suspender votação de veto dos *royalties* no Congresso. Brasília, 7 de fevereiro de 2013. Disponível em: <<http://g1.globo.com/politica/noticia/2012/12/fux-decide-suspender-votacao-de-veto-dos-royalties-no-congresso.html>>. Acesso em: 9 de abril de 2014.

G1. Senado diz que recorrerá de decisão do STF sobre veto de Dilma. Brasília, 17 de dezembro de 2012. Disponível em: <<http://g1.globo.com/politica/noticia/2012/12/senado-diz-que-recorrera-de-decisao-do-stf-sobre-vetos-aos-royalties.html>>. Acesso em: 9 de abril de 2014.

HABERMAS, Jürgen. *Direito e Democracia entre Facticidade e Validade*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997. Vol.1.

LOCKE, John. *Segundo tratado sobre o governo civil: ensaio sobre a origem, os limites e os fins verdadeiros do governo civil*. Trad.: Magda Lopes e Marisa Lobo da Costa. 2ª ed. Petrópolis/RJ: Vozes, 1994

MADISON, James. Federalist number 10 and number 51. *In*: HAMILTON, Alexander; JAY, Jonh. *The federalist*. 2014. Disponível em: <<http://www2.hn.psu.edu/faculty/jmanis/poldocs/fed-papers.pdf>>. Acesso em: 31 de maio de 2014.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 37ª ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. 8ª ed. São Paulo: Ed. Saraiva, 2013.

MONTESQUIEU, Charles Secondat, Baron de. *Do espírito das leis*. Trad.: Roberto Leal Ferreira. São Paulo: Martin Claret, 2010.

NOTÍCIAS STF. STF mantém Instituto Chico Mendes, mas dá dois anos para Congresso editar nova lei sobre a autarquia. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=202057>>. Acesso em: 9 de abril de 2014.

O GLOBO. Sarney confirma votação de vetos dos *royalties* nesta terça-feira. Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/economia/sarney-confirma-votacao-de-vetos-dos-royalties-nesta-terca-feira-7073170>>. Acesso em 9 de abril de 2013.

PAIXÃO, Cristiano. *A reação norte-americana aos atentados de 11 de setembro e seu impacto no constitucionalismo contemporâneo: um estudo a partir da teoria da diferenciação do direito*. Tese (Doutorado em direito constitucional). Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte, 2004.

PEREIRA, Bruno Cláudio Penna Amorim. *Jurisdição Constitucional do Processo Legislativo*. Legitimidade, reinterpretação e remodelagem do sistema no Brasil. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

REUTERS BRASIL. Sarney pode convocar sessão para analisar veto a *royalties* na 4ª. Brasília, 18 de dezembro de 2012. Disponível em: <<http://br.reuters.com/article/topNews/idBRSPE8BH04220121218>>. Acesso em: 9 de abril de 2014

RODRIGUES, Ernesto. *O veto no Brasil*. Rio de Janeiro: Ed. Forense, 1981.

SAMPAIO JÚNIOR, José Herval. *Processo Constitucional: nova concepção de jurisdição*. São Paulo: Método, 2008.

VIANELLO, Lorenzo Córdova. La contraposición entre derecho y poder desde la perspectiva del control de la constitucionalidad en Kelsen y Scmitt. In: *Questiones constitucionales*. N° 15. Jul/dec. 2006.