



**SENADO FEDERAL
INSTITUTO LEGISLATIVO BRASILEIRO
ESPECIALIZAÇÃO EM DIREITO LEGISLATIVO**

LUCIANO HENRIQUE DA SILVA OLIVEIRA

TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO

**Brasília
2014**

LUCIANO HENRIQUE DA SILVA OLIVEIRA

**O VETO APÓS A RESOLUÇÃO
Nº 1, DE 2013, DO CONGRESSO NACIONAL**

Trabalho de conclusão do curso de Pós-Graduação
Lato Sensu em Direito Legislativo apresentado ao
Instituto Legislativo Brasileiro (ILB) como requisito
parcial à obtenção do título de especialista em Direito
Legislativo.

Orientador: Prof. Paulo Fernando Mohn e Souza

Linha de pesquisa: Processo e funções do Legislativo

Eixo temático: Processo Legislativo

Subeixo temático: Direito Legislativo

**Brasília
2014**

LUCIANO HENRIQUE DA SILVA OLIVEIRA

**O VETO APÓS A RESOLUÇÃO
Nº 1, DE 2013, DO CONGRESSO NACIONAL**

Trabalho de conclusão do curso de Pós-Graduação
Lato Sensu em Direito Legislativo apresentado ao
Instituto Legislativo Brasileiro (ILB) como requisito
parcial à obtenção do título de especialista em Direito
Legislativo.

Brasília, ____ de _____, de _____.

Banca Examinadora

Prof. Paulo Fernando Mohn e Souza

Prof. João Trindade Cavalcante Filho

RESUMO

O presente trabalho analisa como as novas regras regimentais instituídas pela Resolução nº 1, de 2013-CN, influenciaram a competência do Congresso Nacional de apreciar os vetos do Presidente da República, para verificar se essa norma foi capaz de resgatar tal função congressual, que não vinha sendo exercida nos últimos anos. Para isso, são analisadas as regras constitucionais e regimentais de apreciação dos vetos; as razões do ajuizamento do MS nº 31816/DF perante o Supremo Tribunal Federal, quando a Corte teve a oportunidade de apreciar a questão, e a decisão tomada pelo Tribunal nessa ação; o exercício dessa competência do Congresso antes e depois da Resolução; e como as novas regras influenciaram a apreciação dos vetos.

ABSTRACT

This paper analyzes how the new internal legislative rules established by Resolution n. 1, from 2013-CN, influenced the competence of Brazilian National Congress to examine the vetoes from President of Republic, in order to see if this act was able to rescue such congressional function, that had not been performed in recent years. For this, we analyze the constitutional rules and the internal legislative rules for the appreciation of vetoes; the reasons for presenting the writ of mandamus n. 31816/DF at Brazilian Supreme Court, when this Tribunal considered the question, and the decision by the Court in this case; the exercise of that power of Congress before and after the Resolution; and how the new rules influenced the assessing of the vetoes.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	7
CAPÍTULO 1 – FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA.....	10
1.1. Regras Constitucionais e Regimentais sobre o Veto.....	10
1.2. Doutrina sobre o Veto.....	15
CAPÍTULO 2 – O MS Nº 31816/DF NO STF.....	24
CAPÍTULO 3 – A RESOLUÇÃO Nº 1/2013-CN.....	34
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	40
REFERÊNCIAS.....	44

INTRODUÇÃO

O veto do Presidente da República a projetos de lei é uma importante etapa do processo legislativo, estando expressamente previsto na Constituição Federal de 1988 (CF/88), principalmente em seu artigo 66.

Por meio do veto, o Presidente da República manifesta sua discordância com um projeto de lei aprovado pelo Congresso Nacional. O veto representa, portanto, um importante mecanismo do sistema de freios e contrapesos previsto em nossa Constituição para o equilíbrio entre os Poderes.

Do mesmo modo, a possibilidade de derrubada do veto pelo Congresso complementa esse instrumento do sistema de freios e contrapesos, permitindo que o Legislativo faça prevalecer, quando julgar necessário, a vontade dos representantes do povo no Parlamento.

Contudo, desde a promulgação da atual Carta Magna, a apreciação dos vetos pelo Legislativo não vem ocorrendo com o rigor previsto na Lei Maior, problema que se agravou a partir de 2009, quando os vetos, como veremos, simplesmente deixaram de ser analisados pelo Congresso Nacional. Em meados de 2013, milhares de vetos se acumulavam na pauta do Legislativo, para apreciação em sessão conjunta.

O Supremo Tribunal Federal (STF) teve a oportunidade de apreciar a questão, a partir do final de 2012, no Mandado de Segurança (MS) nº 31816/DF, evidenciando a problemática decorrente do grande estoque de vetos pendentes na pauta do Congresso Nacional.

Posteriormente ao ajuizamento desse *mandamus*, numa tentativa de equacionar a questão, foi editada a Resolução nº 1, de 11 de julho de 2013, do Congresso Nacional (Res. nº 1/2013-CN), que modificou os artigos 104 a 106 do Regimento Comum do Congresso Nacional (RCCN), alterando a sistemática de apreciação de vetos. A partir de então, o exercício dessa competência do Legislativo parece, ao menos inicialmente, ter se tornado mais célere, dando maior efetividade à tomada de decisão sobre a manutenção ou derrubada dos vetos pendentes de apreciação pelo Parlamento federal.

Assim, este trabalho pretende verificar a sistemática de apreciação dos vetos, antes e depois da Res. nº 1/2013-CN, e, principalmente, como as novas regras estabelecidas por tal ato influenciaram o exercício dessa competência do Congresso Nacional. Nossa hipótese inicial foi que as novas regras regimentais estabelecidas pela Resolução resgataram (tornaram mais efetiva) essa atribuição do Legislativo federal.

No capítulo 1, faremos uma revisão teórica do assunto, analisando inicialmente as regras constitucionais e regimentais sobre o veto. Após isso, visitaremos as lições doutrinárias sobre o conceito e as características do veto e sobre a apreciação dos vetos pelo Congresso Nacional. Veremos ainda as principais críticas existentes sobre essa atividade. Para isso, utilizaremos o referencial bibliográfico citado nas referências.

No capítulo 2, examinaremos as razões que levaram ao ajuizamento do MS nº 31816/DF perante o STF, no final de 2012, e as decisões tomadas pela Corte Máxima no bojo dessa ação.

No capítulo 3, analisaremos a Resolução nº 1/2013-CN e as principais modificações sobre a apreciação dos vetos decorrentes de sua edição. Faremos uma apresentação dos dados obtidos sobre os vetos desde 1988, a partir de compilação das informações disponíveis nos *sites* oficiais do Senado Federal, da Câmara dos Deputados e do Congresso Nacional. Esses dados servirão de base para verificarmos a influência que a Resolução causou na apreciação dos vetos pelo Congresso Nacional, desde sua edição até meados de 2014.

Encerrando o texto, apresentaremos as considerações finais sobre o trabalho, com as conclusões obtidas, verificando ainda se nossa hipótese inicial foi ou não confirmada.

Para atingir os objetivos deste trabalho foram realizadas pesquisas bibliográfica e documental.

A pesquisa bibliográfica foi feita em obras de Direito Constitucional e em livros específicos sobre processo legislativo, bem como em artigos científicos sobre vetos. Foram consultados também atos normativos oficiais que tratam dos vetos, em especial a Constituição Federal, o Regimento Comum do Congresso Nacional e a Resolução nº 1, de 2013-CN.

A análise documental verificou os documentos e as informações referentes à apreciação de vetos pelo Congresso Nacional, antes e depois do advento da Res. nº 1/2013-CN, por meio de consulta aos *sites* oficiais do Senado Federal, da Câmara dos Deputados e do Congresso Nacional. Foram compulsados ainda os autos do MS nº 31816/DF no *site* do STF.

CAPÍTULO 1 – FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

1.1. Regras Constitucionais e Regimentais sobre o Veto

Nos termos do art. 84, IV, da CF/88, compete privativamente ao Presidente da República sancionar, promulgar e fazer publicar as leis. Já o inciso V desse artigo atribui também ao chefe do Executivo a missão privativa de vetar projetos de lei, total ou parcialmente.

Conforme reza o art. 66 da Lei Magna, a Casa na qual tenha sido concluída a votação (Câmara dos Deputados ou Senado Federal) enviará o projeto de lei ao Presidente da República, que poderá, assim, adotar duas medidas: sancionar o projeto, se a ele aquiescer; ou vetá-lo, total ou parcialmente, se o considerar inconstitucional ou contrário ao interesse público, seja no todo, seja apenas em parte (art. 66, § 1º). Frise-se que o veto parcial somente abrangerá texto integral de artigo, de parágrafo, de inciso ou de alínea (art. 66, § 2º).

O prazo do Presidente da República para decidir-se pela sanção ou veto é de quinze dias úteis, contados da data do recebimento do projeto. Decorrido esse prazo, o eventual silêncio do Presidente da República importará sanção (art. 66, § 3º). É o que se chama de sanção tácita, em oposição à sanção expressa, quando ele aquiesce expressamente ao projeto. Note-se que o veto só existe na modalidade expressa, pois a omissão do chefe do Executivo em se pronunciar não acarreta veto tácito.

Ocorrida a sanção tácita, o Presidente da República deve promulgar a lei dentro de 48 horas. Se não o fizer, caberá ao Presidente do Senado Federal promulgá-la; se este tampouco o fizer, em igual prazo (48 horas), a atribuição passará ao Vice-Presidente do Senado (art. 66, § 7º). A doutrina majoritária entende que a sanção é o ato que transforma o projeto em lei, isto é, segundo essa visão, o “nascimento” da lei se dá no momento da sanção. MENDES, COELHO e BRANCO, por exemplo, assinalam que a lei passa a existir com a sanção ou com a rejeição do veto (2010, p. 833) (desse segundo momento do nascimento da lei – a rejeição do veto – trataremos adiante).

Por outro lado, caso decida vetar o texto, o chefe do Executivo terá 48 horas para comunicar ao Presidente do Senado Federal os motivos do veto (art. 66, § 1º). O veto será então apreciado em sessão conjunta do Congresso Nacional, dentro de trinta dias a contar de seu recebimento, só podendo ser rejeitado pelo voto da maioria absoluta dos Deputados e Senadores (art. 66, § 4º). Também o art. 57, § 3º, IV, da Carta Política prevê que a Câmara dos Deputados e o Senado Federal reunir-se-ão em sessão conjunta para conhecer do veto e sobre ele deliberar. Antigamente essa apreciação se dava mediante escrutínio secreto, mas, com a publicação da Emenda Constitucional (EC) nº 76, de 28 de novembro de 2013, a votação secreta nesse caso, antes prevista expressamente no § 4º do art. 66 da Lei Maior, foi abolida.

Esgotado sem deliberação o prazo de trinta dias acima citado, o veto será colocado na ordem do dia da sessão conjunta imediata, ficando sobrestadas as demais proposições, até a votação final do veto (art. 66, § 6º). É o que se conhece por “trancamento da pauta”. Vale dizer que ficarão sobrestadas apenas as proposições sujeitas a apreciação em sessão conjunta das duas Casas.

Se o veto for mantido, isto é, se ele não for rejeitado pela maioria absoluta dos Deputados e Senadores, o projeto será arquivado, no caso de veto total; sendo parcial o veto, as partes vetadas serão arquivadas, permanecendo a lei (parte sancionada) em vigor sem tais dispositivos. Já se o veto não for mantido (for rejeitado), a lei (e não mais o projeto), ou as partes vetadas, no caso de veto parcial, será enviada, para promulgação, ao Presidente da República (art. 66, § 5º). Neste caso, conforme já assinalado, a doutrina majoritária considera a rejeição do veto como o momento do “nascimento” da lei.

Veja-se que, rejeitado o veto, não haverá nova fase de sanção (muito menos de veto) do chefe do Executivo, pois ele já se manifestara contra o projeto, por meio do veto, o qual, no entanto, foi derrubado pelo Parlamento. Nesse novo momento, o Presidente deverá acatar a decisão do Congresso e promulgar a lei.

Não obstante, assim como ocorre com a sanção tácita, se a lei cujo veto foi derrubado não for promulgada dentro de 48 horas pelo Presidente da República, o Presidente do Senado Federal a promulgará, e, se este não o fizer em igual prazo, caberá ao Vice-Presidente do Senado fazê-lo (art. 66, § 7º).

Note-se, portanto, que o ato de sanção ou veto é privativo do chefe do Executivo, não podendo ser exercido por nenhum outro agente público. Já o ato de promulgação da lei é, normalmente, também da alçada do Presidente da República, podendo, excepcionalmente, ser realizado pelo Presidente ou pelo Vice-Presidente do Senado Federal.

É interessante ressaltar ainda que a deliberação executiva sobre o projeto de lei (sanção ou veto) ocorre inclusive em relação aos projetos de lei de conversão de medidas provisórias. Conforme o art. 62, § 12, da CF/88, aprovado projeto de lei de conversão alterando o texto original da medida provisória, esta manter-se-á integralmente em vigor até que seja sancionado ou vetado o projeto. Por outro lado, quando a medida provisória é aprovada sem alterações pelo Legislativo, o texto é promulgado diretamente pelo Presidente do Congresso Nacional, sem necessidade de sanção, nem possibilidade de veto. É o que prevê o art. 12 da Resolução nº 1, de 8 de maio de 2002-CN, que dispõe sobre a apreciação das medidas provisórias pelo Congresso Nacional.

A fase de sanção ou veto também está presente no processo legislativo dos projetos de leis orçamentárias (lei do plano plurianual, lei de diretrizes orçamentárias, lei orçamentária anual e leis de créditos adicionais), que são apreciados em sessão conjunta das duas Casas do Congresso Nacional (art. 166, *caput*, CF/88). O § 7º do art. 166 prevê que se aplicam subsidiariamente a tais projetos as demais normas relativas ao processo legislativo. E o § 8º do mesmo artigo prevê expressamente a possibilidade de veto ao projeto de lei orçamentária anual.

Por outro lado, as emendas constitucionais não estão sujeitas a sanção ou veto. Nos termos do art. 60, § 2º, da Lei Maior, a proposta de emenda à Constituição (PEC) será discutida e votada em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, considerando-se aprovada se obtiver, em ambos, três quintos dos votos dos respectivos membros. E o § 3º desse artigo expressa que a emenda à Constituição será promulgada pelas Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, com o respectivo número de ordem. Percebe-se, assim, que, aprovada pelas duas Casas do Congresso, a PEC se transforma imediatamente em emenda constitucional, independentemente de sanção, devendo apenas ser promulgada e publicada, para sua entrada em vigor.

As leis delegadas, por serem elaboradas pelo próprio Presidente da República (art. 68, CF/88), também não comportam a fase de sanção ou veto, conforme relembram MENDES, COELHO e BRANCO (2010, p. 833). Uma vez elaboradas, são diretamente promulgadas pelo chefe do Executivo, ainda que o texto do respectivo projeto tenha passado previamente pelo crivo do Congresso Nacional (delegação imprópria – art. 68, § 3º, CF/88).

Finalmente, os decretos legislativos e as resoluções, por se referirem, respectivamente, a competências exclusivas do Congresso Nacional (art. 48, CF/88) ou a competências privativas de cada Casa (arts. 51 e 52, CF/88), também não estão sujeitos a sanção ou veto.

No âmbito regimental, encontramos as regras que regulam a apreciação dos vetos no Regimento Comum do Congresso Nacional (RCCN), Resolução nº 1, de 1970-CN (e atualizações posteriores), uma vez que se trata de matéria examinada em sessão conjunta das duas Casas.

Segundo o art. 1º, VI, do RCCN, a Câmara dos Deputados e o Senado Federal reunir-se-ão em sessão conjunta para conhecer de matéria vetada e sobre ela deliberar. Alerta-se que o Regimento Comum é de 1970, quando a Constituição de 1969 (art. 59, § 3º) previa que o Congresso deliberaria sobre o próprio projeto vetado, que seria considerado aprovado se obtivesse o voto favorável de dois terços de cada Casa. Hoje a atual Carta Magna estabelece que a apreciação incide sobre o veto em si, não sobre a matéria vetada.

Antes do advento da Res. nº 1/2013-CN, o *caput* do art. 104 do RCCN estabelecia que, comunicado o veto ao Presidente do Senado, este convocaria sessão conjunta, a realizar-se dentro de 72 horas, para dar conhecimento da matéria ao Congresso Nacional, designar a Comissão Mista que deveria relatar o veto e estabelecer o calendário de sua tramitação.

Nos termos do § 2º do art. 104, que não foi modificado pela Res. nº 1/2013-CN, a citada Comissão é composta de três Senadores e três Deputados, indicados pelos Presidentes das respectivas Câmaras, integrando-a, se possível, os Relatores da matéria na fase de elaboração do projeto. A Comissão Mista tem o prazo de vinte dias, contado da data de sua constituição, para apresentar seu relatório (art. 105 – também inalterado pela Res. nº 1/2013-CN).

O art. 106 do RCCN, na redação anterior à Res. nº 1/2013-CN, rezava que, distribuídos os avulsos com o texto do projeto, das partes vetadas e sancionadas e dos pareceres das Comissões que apreciaram a matéria vetada originalmente, com o relatório da Comissão Mista do veto ou sem ele, seria realizada, no dia fixado no calendário, a sessão conjunta para deliberar sobre o veto.

Cite-se, por oportuno, que a Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJ) da Câmara dos Deputados em parecer sobre a Consulta s/nº, de 27 de junho de 1990 (publicado no Diário do Congresso Nacional de 29/6/1990), manifestou-se pela possibilidade regimental da votação global de vetos presidenciais a um mesmo projeto, facultado, porém, o pedido de destaque, para apreciação em separado de determinado veto.

O problema que ocorria, no entanto, era que o citado prazo de 72 horas para a realização da sessão conjunta raramente era respeitado. Para agravar essa questão, o § 1º do art. 104, na redação pretérita à Res. nº 1/2013-CN, previa que o prazo de que trata o § 4º do art. 66 da Constituição Federal (isto é, trinta dias a contar do recebimento do veto) só seria contado a partir da sessão conjunta convocada especificamente para conhecimento da matéria. Como essa sessão demorava a ser convocada, na prática, os vetos esperavam muito mais tempo até sua apreciação (uma demora de anos, muitas vezes). Nota-se que tal regra regimental podia ser considerada incompatível com a Lei Maior. Veremos adiante, inclusive, que houve uma tentativa de se questionar sua constitucionalidade no Supremo Tribunal Federal, por meio da ADI nº 3719/DF.

Vale lembrar que o § 6º do art. 66 da Lei Maior prevê que, esgotado sem deliberação o prazo de trinta dias, o veto será colocado na ordem do dia da sessão imediata, sobrestadas as demais proposições, até sua votação final. No entanto, com a antiga regra regimental de que o prazo só fluía a partir da realização da sessão conjunta, esse sobrestamento, na prática, nunca ocorria. Isso permitia que outros assuntos submetidos a sessão conjunta (por exemplo, as leis orçamentárias) continuassem a ser votados, ainda que houvesse um grande estoque de vetos pendentes.

Por fim, veremos adiante, em capítulo específico deste trabalho, como ficou a redação dos artigos 104 e 106 do RCCN, após a alteração promovida pela Res. nº 1/2013-CN e quais foram as implicações decorrentes dessa modificação.

1.2. Doutrina sobre o Veto

Diversas interpretações das regras constitucionais sobre o veto são encontradas em manuais de Direito Constitucional, embora de forma superficial, tendo em vista a característica de manual dessas obras.

SILVA (2004, pp. 522-3) ensina que o processo legislativo é um conjunto de atos preordenados para a criação das normas de Direito, sendo o veto um desses possíveis atos. Dizemos possível porque nem sempre o veto existe. Se o Presidente da República concordar com o teor do projeto de lei, sancioná-lo-á, ainda que tacitamente; discordando do texto aprovado, ele oporá o veto. A sanção e o veto são atos legislativos da competência exclusiva do Presidente da República (SILVA, 2004, p. 525).

Esse autor (2004, p. 525) preleciona ainda que o veto é o modo de o chefe do Executivo exprimir sua discordância com o projeto aprovado, por entendê-lo inconstitucional ou contrário ao interesse público, e alerta que o veto recai sempre sobre o projeto de lei, sendo errôneo dizer que o Presidente da República vetou uma lei.

Finalmente, SILVA (2004, p. 526) frisa que o veto é relativo, pois pode ser rejeitado pelo Congresso Nacional (conforme as regras que vimos acima). Se isso acontecer, o projeto se transforma em lei, sem sanção, devendo a nova norma jurídica ser promulgada. Mantido o veto, o projeto é arquivado. Nesse sentido, MENDES, COELHO e BRANCO (2010, pp.1008-9) também destacam que o veto é relativo e, além disso, irretratável.

Já TEMER (2010, p. 141) relembra que um dos alicerces da tripartição dos Poderes é a ideia de inter-relacionamento entre eles, a fim de que um possa impedir exageros na atividade de cada qual. Daí, segundo esse autor, a razão por que o chefe do Executivo participa do processo legislativo, seja pela iniciativa, seja pela sanção, seja pelo veto. Ele acrescenta que o veto examina dois aspectos: constitucionalidade e interesse público, isto é, a forma e o mérito do projeto, respectivamente, sendo o primeiro aspecto prejudicial do segundo, razão pela qual aquele constitui preliminar de conhecimento do projeto. Nas suas palavras (2010, p. 141):

Antes de entrar no mérito, o Chefe do Executivo verifica se o projeto é consonante com a Constituição, se não a vulnera. Concluindo pela conformidade, examinará o mérito, o interesse público. Por isso, o veto há de ser, sempre, motivado, a fim de que se conheçam as razões que conduziram à discordância, se referentes à inconstitucionalidade ou à falta de interesse público ou, até, se por ambos os motivos.

Por outro lado, em livros que tratam especificamente do processo legislativo, encontramos um debate mais detalhado sobre o veto e sua apreciação pelo Congresso Nacional, embora sem uma análise que possa ser considerada profunda, sendo ainda lacunosa no tocante à problemática de não apreciação dos vetos pelo Congresso Nacional.

FERREIRA FILHO (2012, pp. 177-8) ensina que as Constituições hoje vigentes dão ao veto um caráter suspensivo, no sentido de que ele implica apenas uma nova deliberação do Legislativo, e frisa que o veto constitui um instrumento importante para que o Presidente da República demonstre sua liderança legislativa e impeça que o Congresso contrarie os desejos do Executivo.

Esse autor destaca ainda (2012, p. 93) que, em razão a existência de leis que se aperfeiçoam não pela sanção, mas pela superação do veto, a natureza de tais normas é a de ato complexo desigual, caracterizado pela desigual importância das vontades que se unem para o ato. Assim, a vontade do chefe do Executivo em relação à lei seria secundária em relação à vontade do Legislativo, uma vez que sua oposição é superável. Já se o veto fosse absoluto e definitivo, haveria um ato complexo igual, em que as vontades dos dois Poderes teriam igual importância na elaboração da lei.

FERREIRA FILHO comenta também (2012, pp. 178-9) sobre o veto parcial, que, segundo ele, tem a grande virtude de separar o joio do trigo, ou seja, excluir da lei o inconveniente, sem fulminar todo o texto. Ele relembra (2012, p. 245) que a necessidade do veto parcial fez-se visível em face do problema das “caudas orçamentárias”, que eram disposições estranhas às finanças públicas inseridas nos projetos dos orçamentos, as quais provavelmente seriam vetadas se fossem objeto de projeto isolado. Quando não havia no Brasil a figura do veto parcial, o Presidente da República era obrigado a suportar tais “caudas”, pois era impraticável vetar o orçamento inteiro, já que isso acarretaria a paralisação da máquina estatal.

O autor destaca ainda (2012, p. 180) que, no Brasil, o veto parcial não suspende a entrada em vigor da lei toda, mas apenas da parte atingida pelo veto. A parte não vetada (e, portanto, sancionada) é promulgada e publicada, para que se execute. Além disso, se o veto for rejeitado posteriormente, a parte que se vetou, e que agora se promulga, só entrará em vigor a partir da sua publicação, não da publicação da parte não vetada. Conforme ele destaca (2012, p. 247), nisso nosso Direito se diferencia do ordenamento argentino, em que o veto parcial faz com que todo o projeto aguarde a reapreciação das partes vetadas, somente depois dela podendo ser promulgado e publicado.

FERREIRA FILHO comenta (2012, p. 180) que o veto parcial não pode servir para subverter o sentido e o alcance do texto votado pelo Legislativo, por exemplo, colhendo palavras ou frases isoladas no seu corpo, de modo a alterar profundamente sua significação. Para evitar esse problema, vimos que o art. 66, § 2º, da CF/88 prevê que o veto parcial somente abrangerá texto integral de artigo, de parágrafo, de inciso ou de alínea.

SILVA (2007, p. 224) classifica o veto não como uma decisão de natureza executiva, mas como um ato de caráter legislativo, por influir na formação da lei, ainda que seja em sentido negativo. Segundo ele, veto e sanção são atos de natureza decisória que se inserem na função legislativa de aprovação ou rejeição do projeto de lei.

O autor destaca (2007, p. 215) que o veto impede a transformação da obra legislativa em lei até que o Congresso reafirme sua vontade legislativa sobre a matéria e interesse em causa, tornando a exprimir sua vontade, mantendo ou não o veto. Ele relembra que o poder de veto tem origem nas lutas de classes no seio da vida romana, em que os tribunos da plebe adquiriram poder para suspender a execução de decretos do Senado ou ordens de outras autoridades. Mas leciona que a formulação atual do veto teve origem no pensamento de Montesquieu, como um poder a ser atribuído ao Executivo, como forma de participação deste na legislação (2007, p. 216).

SILVA destaca também (2007, p. 217) que o fundamento teórico do veto consiste, basicamente, em vê-lo como um instrumento de controle da legislação, não apenas do ponto de vista da constitucionalidade como também dos interesses, conteúdo do projeto de lei; e que o veto serve para selecionar a matéria e os interesses a serem tutelados em face do programa de governo adotado pelo Executivo. O veto seria, assim, um fator corretivo, segundo a ideologia do governo, numa tentativa de impedir que dispositivos inseridos no projeto pelo Legislativo, sob a forma de emendas, venham desarticular a programação governamental.

O autor critica ainda a antiga redação do § 1º do art. 104 do Regimento Comum do Congresso Nacional (anterior à Res. nº 1, de 2013-CN), segundo o qual o prazo de que trata o § 4º do art. 66 da Constituição era contado a partir da sessão convocada para conhecimento da matéria. Ele diz que tal regra era uma inconstitucionalidade formal sem nenhuma significação, pois dava outro sentido ao dispositivo constitucional, o qual prevê, como vimos, que o veto será apreciado dentro de trinta dias de seu recebimento. Veremos adiante que a Res. nº 1, de 2013-CN veio corrigir essa distorção.

Quanto às espécies de veto, SILVA leciona (2007, p. 219) que há o veto absoluto e o relativo. O primeiro, já em desuso, impede que se alcance a conclusão da medida proposta, pois, vetada absolutamente a matéria, não existe mais discussão, valendo como rejeição definitiva. Nesse caso, a matéria só será objeto de outra deliberação por meio de nova iniciativa. O segundo, adotado hoje universalmente, inclusive no Brasil, não significa rejeição definitiva do projeto, pois o que o veto relativo faz é suspender a transformação do projeto em lei, até que o Legislativo se pronuncie sobre o veto, sendo desse Poder a palavra final.

Outro aspecto interessante citado por SILVA (2007, p. 221) é a admissão de veto a projeto de lei de iniciativa do Executivo que não tenha sido modificado pelo Parlamento. Embora haja nesse caso duas vontades de um mesmo titular em sentidos contrários, o autor admite essa possibilidade, sob o argumento de que é ainda seu poder de escolha dos interesses a serem tutelados pela ordem jurídica que justifica tal hipótese, pois é possível que a escolha feita no momento da iniciativa deixe de interessar ao programa de governo durante a tramitação legislativa.

CASSEB (2008, pp. 275-6) aprofunda-se no tema da tramitação, dizendo que o veto é analisado no Congresso Nacional inicialmente por uma Comissão Mista, que emitirá relatório, antes de ser apreciado em sessão conjunta das duas Casas. O autor destaca a importância que o Regimento Comum dá à citada Comissão, que permanece com a matéria pela maior parte dos trinta dias que o Legislativo tem para a apreciação do veto. Assim, o Plenário formaria sua convicção, essencialmente, a partir do relatório elaborado pela Comissão Mista. O autor critica, porém, o fato de que as Comissões Mistas não vinham se reunindo para apreciar os vetos, ocorrendo tão somente a designação de um relator que se manifestava em Plenário em substituição à Comissão. A crítica é anterior ao advento da Res. nº 1/2013-CN. Adiante analisaremos o cenário atual, após o advento da citada Resolução.

Ele ressalta ainda (2008, p. 275) a impossibilidade de a deliberação sobre o veto ser feita pela própria Comissão Mista, ante a exigência constitucional de sessão conjunta e quórum de maioria absoluta das duas Casas para a rejeição do veto. Tem-se assim uma reserva de Plenário para a decisão sobre o veto, sem possibilidade de delegação à Comissão Mista, que apenas instrui a matéria, por meio de seu parecer.

FERRAZ (2007, p. 101) destaca que o veto não apreciado nos trinta dias previstos no § 4º do art. 66 da Carta Magna tranca apenas a pauta das sessões conjuntas, não havendo tal efeito sobre a pauta das sessões das duas Casas. Atualmente, as matérias apreciadas em sessão conjunta incluem os vetos, as leis orçamentárias e as resoluções do Congresso Nacional, além das medidas provisórias em vigor quando da promulgação da Emenda Constitucional nº 32, de 2001. Veremos adiante que o STF entendeu que o trancamento da pauta ocorre apenas sobre os demais vetos, podendo ser votada, por exemplo, a lei orçamentária anual, ainda que haja vetos pendentes com prazo de validade vencida.

Em artigos especializados e em monografias, dissertações e teses de pós-graduação, encontramos uma análise mais detalhada sobre o veto, inclusive algumas críticas mais diretas sobre a questão da ausência de sua apreciação pelo Legislativo.

MELO (2004, p. 30) noticia, por exemplo, que, entre 2000 e 2004, o Congresso Nacional chegou a passar três anos e nove meses sem realizar sessão conjunta para deliberar sobre vetos e, ainda assim, funcionou normalmente, sem o sobrestamento da pauta previsto constitucionalmente, num cenário normativo anterior ao criado pela Res. nº 1/2013-CN. Já no resumo de sua monografia ele assim se expressa (2004, p. 6):

(...) por meio de subterfúgio regimental, professado como matéria *interna corporis* no âmbito do Congresso Nacional, foi encontrada uma forma de driblar o imbróglio da questão referente à contagem do prazo. Pela Constituição Federal, o prazo tem início “a contar do recebimento”, enquanto que pelo Regimento Comum o início do prazo é contado quando da data do conhecimento do veto, o que vem a ocorrer quando a sessão é marcada. Conforme o § 1º do art. 104 do Regimento Comum “o prazo [...] será contado a partir da sessão convocada para conhecimento da matéria.”. Engenhosa saída para resolver situação intrincada, em face do processo burocrático da tramitação do veto a ser deliberado dever ocorrer no exíguo espaço de tempo determinado pela Constituição Federal.

A questão não é tão recente, uma vez que o autor noticia (2004, p. 31) que em abril de 2000 a não apreciação de vetos no prazo constitucionalmente preceituado suscitou uma questão de ordem na Câmara dos Deputados, quanto à impossibilidade de apreciação do projeto de lei orçamentária anual (LOA) enquanto houvesse vetos pendentes com prazos vencidos. Na ocasião, o pleito acabou sendo considerado prejudicado, por ter sido aprovada a LOA durante a tramitação da questão de ordem.

Conforme destaca PAIVA (2011, p. 16), a não apreciação dos vetos pelo Congresso decorria da diferença no tratamento da matéria pelas normas constitucionais e regimentais. Enquanto a Carta Magna dispõe que o veto não apreciado pelo Congresso Nacional dentro de trinta dias de seu recebimento será colocado na ordem do dia da sessão imediata, sobrestadas as demais proposições até a votação final do veto, o Regimento Comum previa (antes da Res. nº 1/2013-CN) que o prazo para apreciação do veto seria contado apenas a partir da sessão convocada para conhecimento da matéria.

Esse autor critica o teor do art. 43 do Regimento Comum, o qual prevê que, nas sessões conjuntas, os votos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal serão sempre computados separadamente, de modo que o voto contrário de uma das Casas importará a rejeição da matéria. Isso porque a regra permite que a matéria seja considerada rejeitada na primeira Casa, sem necessidade de se apurar os votos da outra Casa, o que impede os cidadãos brasileiros de tomarem conhecimento da posição desta. Segundo o § 2º do art. 43, a votação começará pela Câmara dos Deputados, exceto se se tratar de projeto de lei vetado de iniciativa de Senadores, em que a votação começará pelo Senado.

Na mesma linha, MOYA (2005, p. 48) acrescenta que as sessões para apreciação de vetos eram raras, pois os parlamentares percebiam que muito dificilmente um veto era derrubado pelo Congresso Nacional, exceto se houvesse um grupo de parlamentares fortemente interessado na rejeição do veto e capaz de convencer seus pares a votarem no mesmo sentido.

Em outra passagem, o autor apresenta dados (2005, pp. 53-54) que indicam que os vetos totais incidem mais sobre os projetos de origem parlamentar, enquanto os vetos parciais ocorrem mais nos projetos de origem executiva. Segundo ele, não há dúvidas de que os projetos apresentados pelos parlamentares sejam os alvos preferenciais dos vetos totais do presidente. Ele afirma que tal comportamento é compreensível e esperado, uma vez que não se pode achar comum que o Executivo impeça a entrada em vigor de propostas apresentadas por ele na mesma proporção que o faz com as propostas originárias do Legislativo. Os dados apontam ainda que, em termos percentuais, os vetos relativos incidem mais sobre os projetos de origem parlamentar.

CAPÍTULO 2 – O MS Nº 31816/DF NO STF

Verificaremos agora as razões do ajuizamento do MS nº 31816/DF perante o Supremo Tribunal Federal, quando a Corte teve a oportunidade de apreciar a questão dos vetos, e as decisões tomadas pelo Tribunal nessa ação.

Cabe lembrar, inicialmente, que antes desse *writ*, houve outras tentativas de judicializar a questão no STF. Em 2006, foi ajuizado pelo Deputado Rodrigo Maia o MS nº 25939/DF, contra ato do Presidente da Mesa do Congresso Nacional consubstanciado na convocação de parlamentares para sessão conjunta destinada à apreciação do orçamento daquele ano. A ação pretendia impedir a votação do projeto de lei enquanto não se apreciassem os vetos pendentes de deliberação com prazo vencido, em atenção ao § 6º do art. 66 da CF/88. Não obstante, em decisão monocrática, o Relator, Ministro Sepúlveda Pertence, indeferiu a liminar, sob o argumento de que, não havendo vetos aparelhados para a imediata deliberação do Congresso Nacional, não caberia impor a paralisia de todos os processos legislativos já prontos para a deliberação. Segundo ele, o sobrestamento de todas as demais proposições legislativas pressupunha a inclusão na ordem do dia das mensagens presidenciais de veto não apreciadas no prazo. No caso, os vetos não estavam incluídos na ordem do dia por várias razões, alguns por não terem parecer de comissão mista, outros por simplesmente terem sido retirados de pauta.

Frise-se, contudo, como bem assinala BARBOSA (2010, p. 167), que a inclusão dos vetos em ordem do dia não pode ser considerada como um pressuposto para que ocorra o sobrestamento da pauta, pois o § 6º do art. 66 da Carta Magna determina justamente que tais vetos pendentes sejam incluídos na ordem do dia da sessão imediata. De qualquer maneira, diante do indeferimento da liminar e da posterior prejudicialidade do *mandamus*, não foi dessa vez que o STF teve a oportunidade de apreciar efetivamente a questão.

Depois disso, houve nova tentativa de judicializar o tema, por meio da ação direta de inconstitucionalidade (ADI) nº 3719/DF, em que o Partido Socialismo e Liberdade (PSOL) questionou a constitucionalidade do § 1º do artigo 104 do RCCN, em face dos §§ 4º e 6º do artigo 66 da CF/88, quanto à questão do momento do início da contagem do prazo de trinta dias a partir do qual o veto deve ser colocado na ordem do dia da sessão imediata e sobrestar as demais proposições, até sua votação final. O partido argumentou que, embora os vetos no Brasil sejam classificados como suspensivos ou superáveis, na prática, em muitos casos, tem vigorado o veto absoluto, pela ausência de votação dos vetos pelo Congresso Nacional. E mesmo quando eles são votados, o requerente destacou que não se observava o prazo previsto no § 4º do art. 66 da Carta Magna, restando inócua, imprestável, a sanção prevista no § 6º do mesmo artigo.

Alegou o PSOL nessa ADI que o RCCN alterou a contagem do prazo de trinta dias estabelecido na Constituição para apreciação de vetos presidenciais, uma vez que o prazo constitucional conta-se do recebimento do veto pelo Presidente do Senado Federal (art. 66, §§ 1º e 4º, da CF/88) e, segundo o Regimento Comum, a contagem do prazo iniciava-se apenas a partir da convocação da sessão conjunta para votá-lo. Assim, se não houvesse convocação de sessão, não correria o citado prazo de trinta dias. Acrescentou ainda que havia inúmeros vetos que aguardavam convocação há mais de uma década e que a demora ou não votação dos vetos acarretava conturbada situação de insegurança jurídica.

Não obstante, essa ação acabou não sendo conhecida, pois o Relator, Ministro Eros Grau, alegou que, como o RCCN é de 1970, o exame da questão exigiria o confronto do texto impugnado com a Constituição Federal de 1969, isto é, com um parâmetro constitucional pretérito. Isso porque uma lei anterior não pode ser inconstitucional em relação à Constituição superveniente, nem o legislador poderia infringir Constituição futura, pois a Constituição sobrevinda não torna inconstitucionais leis anteriores com ela conflitantes: revoga-as. Assim, entendeu o Relator, reafirmando a pacífica jurisprudência do STF, que não cabe ação direta de inconstitucionalidade quando o preceito atacado for anterior à Constituição, pois, sendo com ela incompatível, ter-se-á tida como revogado; caso contrário, como recebido. Daí, segundo ele, a inviabilidade do exame da questão posta nos autos, por manifesta inadequação da via eleita.

Finalmente, tivemos o MS nº 31816/DF, impetrado em 13/12/2012 pelo Deputado Federal Alessandro Lucciola Molon, do Rio de Janeiro, contra o ato da Mesa do Congresso Nacional que, acolhendo requerimento conjunto de urgência (Requerimento nº 12, de 2012), tornou iminente, à época, a possibilidade de apreciação do veto parcial nº 38, de 2012, aposto pela Presidente da República ao Projeto de Lei nº 2.565, de 2011.

Esse projeto deu origem à Lei nº 12.734, de 30 de novembro de 2012, que determinou 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. Não obstante, a Presidente da República vetou parcialmente o projeto por contrariedade ao interesse público e inconstitucionalidade.

Em 12/12/2012, o Congresso Nacional aprovou o requerimento de urgência para a apreciação do citado veto presidencial, sem a necessidade de apreciação anterior dos outros milhares de dispositivos vetados pendentes à época, isto é, sem a observância da ordem cronológica de apresentação dos vetos ao Congresso Nacional.

Segundo o impetrante, a Presidente em exercício do Congresso Nacional, Deputada Federal Rose de Freitas, ao acatar o requerimento de urgência e submetê-lo à votação, violou seu direito líquido e certo à observância do devido processo legislativo, por ter havido:

i) ofensa ao art. 66, §§ 4º e 6º, da CF/88, pela criação de um regime de urgência sem amparo constitucional e uma apreciação aleatória ou voluntarista dos vetos;

ii) desrespeito ao direito constitucional das minorias parlamentares, pela criação de um procedimento legislativo específico para um determinado veto;

iii) afronta aos dispositivos do RCCN que impedem a apreciação de matérias fora da ordem do dia, exigem uma Comissão Mista para expedir parecer sobre os vetos e estipulam que as lacunas do RCCN serão colmatadas inicialmente pelo Regimento Interno do Senado Federal (e não pelo do da Câmara dos Deputados).

Assim, o impetrante solicitou medida liminar para impedir a deliberação do Congresso sobre veto parcial nº 38, de 2012, e, no pedido principal, solicitou a concessão da segurança para se determinar que o citado veto somente poderia ser votado após a apreciação dos vetos recebidos anteriormente. Pediu ainda o reconhecimento da necessidade de que sejam cumpridas as disposições regimentais pertinentes, notadamente as que exigem a constituição de Comissão Mista destinada a elaborar relatório prévio acerca do veto.

A tese sustentada ganhou o acolhimento liminar do relator, Ministro Luiz Fux. Ele destacou que a sistemática constitucional é clara ao cominar o sobrestamento das demais proposições legislativas como consequência imediata da falta de deliberação parlamentar sobre o veto. Acrescentou ainda que não pode o Congresso Nacional ignorar a realidade e, ao seu alvedrio, deliberar acerca de quaisquer vetos, pois extrai-se da sistemática constitucional um nítido dever de observância da ordem cronológica de comunicação dos vetos. Segundo o relator, o próprio texto constitucional, neste caso, suprimiu o poder de agenda do Legislativo na hipótese de *inertia deliberandi* acerca do veto presidencial, pois o constituinte foi categórico ao determinar o trancamento de pauta, que somente poderá ser reaberta com a votação acerca do veto. Nas palavras do relator (MS 31816 MC/DF, fls. 19/20):

A inércia do legislador durante os trinta primeiros dias do recebimento do veto transmuda-se *ipso iure* (com o vencimento do prazo), em **obrigação constitucional** de decidir especificamente sobre o **veto pendente**, o que significa nada mais do que a própria **supressão constitucional do poder de livre escolha sobre o que deliberar**.

(...)

Forçoso concluir que **o primeiro veto recebido e não apreciado tempestivamente sobrestou a deliberação de todos aqueles que o sucederam, os quais, portanto, se encontram insuscetíveis de serem decididos antes que os anteriores o sejam**. (grifos no original)

O relator observou ainda que, aos olhos da Constituição, todo e qualquer veto presidencial possui urgência, tendo em vista a possibilidade de trancamento da pauta legislativa em razão da sua não avaliação oportuna. Haveria assim na Carta Magna três procedimentos legislativos de tramitação urgente: o das medidas provisórias (art. 62, §6º); o dos projetos de lei de iniciativa do Presidente da República, quando por este solicitado (art. 64, § 1º); e o dos vetos presidenciais (art. 66, § 6º), ainda que, nesta última hipótese, a Constituição não empregue tal *nomen iuris* (urgência). Portanto, segundo o relator, não faz sentido falar em regime de urgência para apreciação de vetos, pois todos são urgentes e o são em grau equivalente.

Quanto à alegação de violação de regras regimentais, o relator flexibilizou a orientação tradicional do STF de que tais assuntos se qualificam como questões *interna corporis*, imunes ao controle judicial. Segundo ele, em um Estado Democrático de Direito, é paradoxal conceber a existência de campos blindados contra a revisão jurisdicional, adstritos tão somente à alçada exclusiva do respectivo Poder, pois tal insulamento é capaz de comprometer a higidez do processo legislativo e, no limite, o adequado funcionamento das instituições democráticas, razão pela qual ele propõe revisitar essa jurisprudência do Tribunal, que ele qualifica como atávica.

As razões para tal revisitação à teoria dos atos *interna corporis*, segundo o Ministro Luiz Fux, são:

i) as disposições regimentais são normas jurídicas, portanto dotadas de imperatividade e caráter vinculante, de modo que sua violação habilita a pronta e imediata resposta do ordenamento jurídico;

ii) o papel das normas constitucionais é estabelecer balizas genéricas para a atuação do legislador, sem descer às minúcias dos diferentes assuntos nela versados. Assim, os detalhes do processo legislativo devem ser tratados nos Regimentos Internos, o que denota uma autolimitação voluntária pelos próprios legisladores, um pré-compromisso deles com a disciplina interna de suas atividades, de modo que, fixadas as disposições regimentais, surge a vinculação dos parlamentares a tais normas do cotidiano da atividade legiferante;

iii) como corolário do pré-compromisso firmado, as normas regimentais do processo legislativo são regras impessoais que conferem previsibilidade e segurança às minorias parlamentares, as quais podem, assim, conhecer e participar do processo interno de deliberação, sem que as majorias eventuais atropelem, a cada instante, os grupos minoritários; e

iv) a sindicabilidade judicial do descumprimento das disposições regimentais assegura o cumprimento das regras do jogo democrático e o pluralismo constitucionalmente exigido no processo de elaboração das leis, isto é, as regras regimentais são condições processuais de garantia de um processo legislativo democrático.

O relator frisou que o primeiro vício à disciplina regimental se deu em razão da autorização, pela Mesa do Congresso Nacional, da leitura do Veto nº 38, de 2012, sem que tal matéria se encontrasse na ordem do dia, com o que a Mesa atuou sem amparo constitucional ou regimental. A estrita observância da ordem do dia, segundo ele, é indispensável à adequada programação do parlamentar para os debates, evitando surpresas e manobras ardilosas de opositores, pois somente com previsibilidade e clareza é que discussões francas e republicanas podem ter lugar. Ele destacou, por outro lado, que também não foram observados os preceitos regimentais que impõem a constituição de Comissão Mista para elaborar relatório acerca dos vetos presidenciais antes da sua deliberação.

Diante disso, o Ministro Luiz Fux reconheceu a existência de verossimilhança nas alegações de fundo articuladas no *writ*, bem como a presença do *fumus boni juris* na questão e do *periculum in mora* (iminência, à ocasião, da possibilidade de apreciação do veto parcial nº 38, de 2012), com o que deferiu o pedido liminar, nos termos formulados, para, *inaudita altera parte*, determinar à Mesa do Congresso Nacional que se abstinhasse de deliberar acerca do veto parcial nº 38, de 2012, antes que se procedesse à análise de todos os vetos pendentes com prazo de análise expirado até a data da decisão, em ordem cronológica de recebimento da respectiva comunicação, observadas as regras regimentais pertinentes.

Além disso, em 7/2/2013, o relator expediu despacho sobre a liminar concedida, esclarecendo que a decisão não impedia o Congresso Nacional de deliberar sobre toda e qualquer proposição, mas apenas de apreciar e votar vetos presidenciais fora da ordem cronológica da respectiva comunicação. Ou seja, a decisão se limitou a obstar a deliberação aleatória e casuística de determinado veto presidencial diante do volume acumulado de vetos pendentes, de modo que o Congresso Nacional permanecia soberano para apreciar e votar proposições de natureza distinta, segundo sua discricção política e os reclamos de governabilidade.

Ocorre que, dessa decisão monocrática, a Mesa do Congresso Nacional interpôs agravo regimental. Assim, em 27/2/2013, o feito foi submetido ao Plenário do STF, que deu provimento ao agravo e revogou a liminar. O colegiado alegou que o impetrante pretendia na ação tão somente obter provimento que inibisse o Congresso Nacional de apreciar o Veto nº 38, de 2012, antes da votação dos vetos anteriormente apresentados. Assim, a medida liminar não poderia ir além nem deferir providência diversa da que derivaria da sentença definitiva, ordenando ao Congresso a abstenção de deliberação sobre o veto antes da análise, em ordem cronológica de recebimento, dos vetos pendentes com prazo expirado.

Segundo a Corte, seria pouco provável que tal determinação viesse 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 então adotada pelo Congresso Nacional no processo legislativo de apreciação de vetos presidenciais. Quanto a esse aspecto, segundo o relator para o acórdão, Ministro Teori Zavascki, isso estenderia um manto de insegurança jurídica sobre todas as deliberações tomadas pelo Congresso Nacional pelo menos nos últimos treze anos, desde quando decorreu o prazo para deliberação do mais antigo veto ainda não apreciado, as quais ficariam sujeitas a declaração de nulidade por inconstitucionalidade formal.

O relator para o acórdão destacou ainda que, mantida a decisão, restaria ao Congresso Nacional o ingente trabalho de examinar, por ordem cronológica de vencimento do prazo, os mais de três mil vetos presidenciais então pendentes de apreciação, sem possibilidade, no interregno, de apreciar qualquer outra proposição. Isso significaria, na prática, que, a pretexto de fazer cumprir, como se deve, o prazo do § 4º do art. 66 da CF/88, a decisão decretaria a impossibilidade material, pelo menos por longo espaço de tempo, da apreciação tempestiva de novos vetos presidenciais que viessem a ser apresentados em futuro próximo. Paradoxalmente, portanto, nas circunstâncias de fato que se apresentavam, o comando no sentido de determinar o estrito cumprimento da Constituição Federal, inclusive quanto ao passado, operaria efeito contrário ao desejado pela norma constitucional.

Assim, ele defendeu que o grave cenário de fato que se apresentava, em decorrência do reiterado descumprimento do processo legislativo para apreciação de vetos, induzia a convicção de que, a exemplo do decidido no julgamento da ADI 4.029/DF, também no julgamento definitivo do MS 31816/DF, o Tribunal deveria adotar orientação semelhante àquela, ou seja: inobstante viesse a declarar a inconstitucionalidade da prática até então adotada pelo Congresso Nacional no processo legislativo de apreciação de vetos, com recomendação de corrigir para o futuro, o Tribunal haveria de atribuir a essa decisão apenas eficácia *ex nunc*, excluindo de seu comando as deliberações já tomadas, os vetos presidenciais já apreciados e os que já tivessem sido apresentados, mas estivessem pendentes de apreciação no Congresso Nacional.

Desse modo, em seu voto, o Ministro Teori Zavascki concluiu que, sendo essa a mais provável decisão que tomaria o STF quando do julgamento definitivo da demanda, com ela deveria, desde logo, se compatibilizar a medida liminar, pois esta não pode ir além, nem deferir providência diversa da que pode derivar da sentença definitiva. Por isso, não haveria como manter a determinação liminar, porque seu teor não seria mantido no julgamento final.

Vale citar, finalmente, que o Ministro Gilmar Mendes, em seu voto (MS 31816 MC-AgR/DF, fls. 83 e 88), ventilou a possibilidade de o STF, no mérito da ação, considerar inconstitucional o § 1º do art. 104 do RCCN, na redação anterior à Res. nº 1, de 2013-CN, o qual previa que o prazo de que trata o § 4º do art. 66 da Constituição somente seria contado a partir da sessão convocada para conhecimento da matéria. Vimos, todavia, que essa redação acabou alterada pela citada Resolução do Congresso Nacional.

Assim, o Plenário do Tribunal, por maioria, deu provimento ao agravo regimental, cassando a liminar anteriormente concedida. Foram vencidos os Ministros Luiz Fux (Relator), Marco Aurélio, Celso de Mello e Joaquim Barbosa (Presidente). Redigiu o acórdão o Ministro Teori Zavascki.

Finalmente, em 23/8/2013, o Relator Ministro Luiz Fux declarou a prejudicialidade do *mandamus*, extinguindo o processo sem resolução de mérito, tendo em vista a perda superveniente do objeto, em razão de o Veto nº 38, de 2012, ter sido rejeitado pelo Congresso Nacional em 12/3/2013. Com isso, as partes originalmente vetadas foram promulgadas pela Presidente da República, em 14/3/2013, e convertidas em norma jurídica, publicada no Diário Oficial da União de 15/3/2013, integrando-se à Lei nº 12.734, de 2012.

CAPÍTULO 3 – A RESOLUÇÃO Nº 1/2013-CN

Percebe-se, do histórico das ações judiciais no STF, especialmente do MS 31816/DF, que a problemática dos vetos não restou resolvida, tendo em vista a extinção desses processos sem resolução do mérito. A questão de fundo, assim, permanecia, havendo dúvidas sobre a exigência ou não de votação cronológica dos vetos pendentes, bem como sobre o momento a partir do qual a pauta do Congresso Nacional deveria ser considerada trancada por vetos com prazo de apreciação vencido. Do mesmo modo, permanecia a possibilidade de que semelhante questão surgisse no futuro, provavelmente com o consequente ajuizamento de novas ações no STF. Assim, uma resposta do Congresso, por via legislativa, parecia ser uma alternativa para equacionar a questão.

Desse modo, foi apresentado, na sessão conjunta de 11/7/2013, o Projeto de Resolução do Congresso Nacional (PRN) nº 2, de 2013, de autoria das Mesas do Senado Federal e da Câmara dos Deputados, que “altera a redação dos arts. 104 e 106 da Resolução nº 1, de 1970-CN, que dispõe sobre o Regimento Comum do Congresso Nacional.”

A justificação da proposição dizia apenas que o Projeto de Resolução visava a assegurar maior eficácia à norma inscrita nos §§ 4º e 6º do art. 66 da Constituição, em virtude da qual o Congresso deve deliberar, no prazo de trinta dias contado de seu recebimento, sobre eventuais vetos presidenciais a projetos de lei, por ele aprovados, sob pena de trancamento de sua pauta.

Na mesma sessão, após a Presidência comunicar ao Plenário que o texto a ser aprovado seria o pactuado entre os Líderes Partidários, o projeto foi aprovado pelo Congresso Nacional e, depois, promulgado, transformando-se na Resolução nº 1, de 2013-CN.

Com a nova Resolução, os artigos 104 e 106 do RCCN foram modificados, o que gerou profundas modificações na sistemática de apreciação dos vetos. Vejamos em que consistiram tais alterações regimentais.

A nova redação do art. 104, *caput*, passou a prever que, comunicado o veto ao Presidente do Senado, este designará a Comissão Mista que deverá relatá-lo e estabelecerá o calendário de sua tramitação no prazo de 72 (setenta e duas) horas. Já o § 1º desse artigo passou a dispor que o prazo de que trata o § 4º do art. 66 da Constituição Federal será contado da protocolização do veto na Presidência do Senado Federal.

Por sua vez, o art. 106, *caput*, foi alterado para estabelecer que, distribuídos os avulsos com o texto do projeto, das partes vetadas e sancionadas, após o esgotamento do prazo de que trata o art. 104 (isto é, os trinta dias), o veto será obrigatoriamente colocado na ordem do dia da sessão conjunta imediata, independentemente da apresentação de relatório pela Comissão Mista, sobrestada a pauta das sessões conjuntas do Congresso Nacional para qualquer outra deliberação, até a votação final do veto.

Foram ainda incluídos dois parágrafos ao art. 106. O § 1º dispõe que a apreciação dos vetos ocorrerá em sessões do Congresso Nacional a serem convocadas para a terceira terça-feira de cada mês, impreterivelmente. Já o § 2º reza que, se por qualquer motivo não ocorrer essa sessão, será convocada sessão conjunta para a terça-feira seguinte, sobrestando-se as demais matérias até que se ultime sua apreciação.

Perceba-se que a grande modificação causada pela Res. nº 1/2013-CN foi a do § 1º do art. 104 do RCCN, com a previsão de que o prazo de trinta dias, após o qual a pauta do Congresso Nacional ficará sobrestada, será contado não mais a partir da sessão convocada para conhecimento do veto, mas da protocolização do veto na Presidência do Senado Federal. Desse modo, hoje, se o Congresso não conseguir cumprir esse trintídio (veremos adiante como o Parlamento se comportou quanto a isso), sua pauta será efetivamente “trancada”, tornando efetiva a previsão de sobrestamento do art. 66, § 6º, da Constituição.

Vale citar que, segundo o art. 2º da Res. nº 1/2013-CN, a nova sistemática de apreciação dos vetos por ela estabelecida aplica-se aos vetos publicados a partir de 1º de julho de 2013. Isso significa que a não apreciação dos vetos anteriores a essa data não gera o trancamento da pauta do Congresso Nacional. Tal solução normativa se harmoniza com o posicionamento dos Ministros do STF que entendem que a apreciação dos vetos não necessariamente deve ocorrer em estrita ordem cronológica, conforme vimos acima, ao tratarmos do MS nº 31816/DF.

Verificaremos agora a influência que a Resolução nº 1/2013-CN teve na apreciação dos vetos presidenciais pelo Congresso Nacional.

Apresentamos abaixo os dados sobre a apreciação dos vetos coletados dos sites oficiais do Congresso Nacional, do Senado Federal e da Câmara dos Deputados. Estes dados foram compilados a partir da tabela “planilha com todos os vetos”, disponível no site do Congresso Nacional¹.

¹ www.congressonacional.leg.br/portal/veto.

VETOS NO CONGRESSO NACIONAL

Ano	Recebidos		Apreciados	%
2014	23		0	0%
2013	P	36	25	69%
	A	21	0	0%
2012	53		1*	2%
2011	36		0	0%
2010	43		1**	2%
2009	69		0	0%
2008	54		45	83%
2007	41		35	85%
2006	34		28	82%
2005	37		30	81%
2004	35		25	71%
2003	44		41	93%
2002	38		35	92%
2001	52		46	88%
2000	44		38	86%
1999	16		15	94%
1998	28		22	79%
1997	27		18	67%
1996	36		29	81%
1995	61		58	95%
1994	37		35	95%
1993	60		58	97%
1992	53		48	91%
1991	56		52	93%
1990	52		49	94%
1989	62		59	95%
1988	5		4	80%

www.congresso.leg.br e www.senado.leg.br (14/8/2014)

P/A – posteriores/anteriores à Res. 1-2013-CN

* Rejeitado: Lei 12.734/2012 (royalties)

** Mantido: Lei 12.214/2010 (LOA 2010)

Nota-se que, até 2008, a apreciação dos vetos era razoavelmente realizada pelo Congresso Nacional, com uma média de 87% dos vetos apreciados anualmente. A partir de 2009 e até o advento da Resolução nº 1, de 2013-CN, essa média caiu para apenas 1%. Após a edição da Resolução, o Congresso Nacional chegou a apreciar 69% dos vetos recebidos no segundo semestre de 2013. Porém, até 14/8/2014, nenhum dos votos do corrente ano havia sido ainda apreciado pelo Legislativo.

Parece, assim, que, num primeiro momento, a Resolução nº 1, de 2013-CN, foi capaz de imprimir novo fôlego á atividade congressual de análise dos vetos, mas esse fôlego parece ter durado pouco, tendo em vista os dados referentes ao ano de 2014.

Verifica-se também que a nova regra dos §§ 1º e 2º do art. 106 do RCCN, de apreciação dos vetos na terceira terça-feira de cada mês ou, se isso não for possível, na terça seguinte, não surtiu o efeito desejado. Mesmo a sanção de sobrestamento da pauta das sessões conjuntas para qualquer outra deliberação, até a votação final do veto, parece não ter sensibilizado os parlamentares a efetivamente apreciarem os vetos, ainda que isso tenha acontecido num primeiro momento, como se percebe dos dados coletados.

O fato de a sanção (sobrestamento da pauta) ser de natureza difusa, isto é, não dirigida a nenhum parlamentar especificamente, parece contribuir para a sua pouca efetividade, não incentivando os Deputados e Senadores a se mobilizarem para apreciarem os vetos.

Além disso, o fato de hoje serem apreciadas em sessão conjunta apenas os vetos e as leis orçamentárias², aliado ao possível entendimento de que apenas os vetos ficam sujeitos ao sobrestamento da pauta, torna, na prática, a sanção de sobrestamento da pauta pouco efetiva, uma vez que, em geral, os vetos não representam matéria de grande interesse político que incentive os parlamentares a apreciá-los para destrancar a pauta. Uma exceção foi justamente o Veto nº 38, de 2012, sobre os *royalties*, conforme analisamos acima.

² Além das medidas provisórias anteriores à Emenda Constitucional nº 32, de 2001, conforme o art. 2º dessa Emenda: “**Art. 2º** As medidas provisórias editadas em data anterior à da publicação desta emenda continuam em vigor até que medida provisória ulterior as revogue explicitamente ou até deliberação definitiva do Congresso Nacional.”

Não custa lembrar ainda que, posteriormente à edição da Res. nº 1/2013-CN, foi promulgada a EC nº 76, de 2013, a qual, modificando o § 4º do art. 66 da Carta Magna, aboliu a votação secreta nos casos de apreciação de veto. Com isso, a deliberação congressional sobre os vetos tornou-se uma questão ainda mais sensível para os parlamentares, os quais agora devem manifestar publicamente sua opinião contra ou a favor do veto. Em um cenário de maioria governista no Legislativo, com o Executivo promovendo forte influência sobre sua base parlamentar para a defesa de seus interesses, pode-se dizer que a EC nº 76, de 2013, aumentou a dificuldade de efetivação da competência do Congresso de apreciar os vetos.

Percebe-se, assim, que a questão de dar efetividade a tal competência do Legislativo é não apenas jurídica, mas principalmente política. Ao que tudo indica, a edição da Res. nº 1/2013-CN foi insuficiente para resgatar essa missão do Parlamento. Seu fôlego foi muito curto, durou apenas um semestre, e nem sequer atingiu os percentuais de apreciação de vetos observados nos anos anteriores. O sobrestamento da pauta das sessões conjuntas parece não incomodar de verdade os parlamentares. E certamente não incomoda o governo, interessado na manutenção de seus vetos.

Nesse cenário, o trancamento das leis orçamentárias, notadamente do orçamento anual, poderia ser uma efetiva sanção que forçaria o Legislativo a apreciar os vetos, mesmo com a maioria governista. Resta saber se a interpretação futura será a de que os vetos efetivamente trancam a pauta de toda e qualquer proposição, como parece decorrer da literalidade do § 6º do art. 66 da CF/88, ou apenas os demais vetos, como já foi ventilado no MS nº 31816/DF.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ante todo o exposto, podemos destacar as conclusões a seguir, quanto ao objeto deste trabalho.

O veto do Presidente da República a projetos de lei é uma importante etapa do processo legislativo. Por meio dele, o Presidente manifesta sua discordância com um projeto de lei aprovado pelo Congresso Nacional. O veto representa, portanto, um importante mecanismo do sistema de freios e contrapesos previsto em nossa Constituição para o equilíbrio entre os Poderes.

Do mesmo modo, a possibilidade de derrubada do veto pelo Congresso complementa esse instrumento do sistema de freios e contrapesos, permitindo que o Legislativo faça prevalecer, quando julgar necessário, a vontade dos representantes do povo no Parlamento.

Desde a promulgação da atual Carta Magna, a apreciação dos vetos pelo Legislativo não vem ocorrendo com o rigor previsto na Lei Maior, problema que se agravou a partir de 2009, quando os vetos, como vimos, simplesmente deixaram de ser analisados pelo Congresso Nacional. Em meados de 2013, milhares de vetos se acumulavam na pauta do Legislativo, para apreciação em sessão conjunta.

Houve tentativas anteriores de judicializar a questão. Uma, por meio do MS nº 25939/DF, contra ato do Presidente da Mesa do Congresso Nacional consubstanciado na convocação de parlamentares para sessão conjunta destinada à apreciação do orçamento daquele ano. A ação pretendia impedir a votação do projeto de lei enquanto não se apreciassem os vetos pendentes de deliberação com prazo vencido, em atenção ao § 6º do art. 66 da CF/88. Outra, mediante a ADI nº 3719/DF, a qual questionava a constitucionalidade do § 1º do artigo 104 do RCCN, em face dos §§ 4º e 6º do artigo 66 da CF/88. Ambas as ações, contudo, foram extintas sem resolução do mérito.

O cenário começou a mudar de figura quando surgiu a necessidade política de se derrubar o veto parcial nº 38, de 2012, aposto pela Presidente da República ao Projeto de Lei nº 2.565, de 2011. Esse projeto deu origem à Lei nº 12.734, de 30 de novembro de 2012, que determinou 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.

Como o tema envolvia diretamente a distribuição de recursos financeiros entre as unidades da Federação, imediatamente surgiu uma movimentação política para derrubar o veto, tendo, inclusive, sido aprovado um requerimento de urgência para sua apreciação, sem a necessidade de apreciação anterior dos outros milhares de dispositivos vetados pendentes à época, isto é, sem a observância da ordem cronológica de apresentação dos vetos ao Congresso Nacional.

Tal situação ocasionou o ajuizamento do MS nº 31816/DF perante o STF, sob a alegação de ofensa ao art. 66, §§ 4º e 6º, da CF/88. O Relator, Ministro Luiz Fux, concedeu liminar para determinar a apreciação dos vetos em ordem cronológica, esclarecendo posteriormente que isso não impedia a apreciação da lei orçamentária anual, mas apenas de outros vetos. A liminar acabou sendo cassada pelo Plenário do STF, com o que o veto pôde ser apreciado (e rejeitado), fazendo, assim, o *mandamus* perder o objeto e ser, assim, como as outras ações antes citadas, arquivado sem resolução do mérito.

Para tentar equacionar a questão em casos futuros, foi editada a Resolução nº 1, de 2013-CN, que modificou os artigos 104 e 106 do Regimento Comum do Congresso Nacional (RCCN), alterando a sistemática de apreciação de vetos. A grande modificação foi a do art. 104, § 1º, do RCCN, com a previsão de que o prazo de trinta dias, após o qual a pauta do Congresso Nacional ficará sobrestada, será contado não mais a partir da sessão convocada para conhecimento do veto, como era antes previsto no Regimento Comum, mas da protocolização do veto na Presidência do Senado Federal. Desse modo, hoje, se o Congresso não conseguir cumprir esse prazo, sua pauta será efetivamente “trancada”, conforme a previsão de sobrestamento do art. 66, § 6º, da Constituição.

A partir de então, como vimos na tabela construída com base nos dados do *site* do Congresso Nacional, o exercício dessa competência do Legislativo, inicialmente, tornou-se mais célere, no segundo semestre de 2013, o que deu maior efetividade à tomada de decisão, pelo Parlamento federal, sobre a manutenção ou derrubada dos vetos pendentes de apreciação. Todavia, a partir de 2014, a dificuldade do Congresso em apreciar os vetos ressurgiu, aparentemente tornando ineficaz a Resolução quanto a esse ponto.

Assim, a sanção de sobrestamento da pauta das sessões conjuntas para qualquer outra deliberação, até a votação final do veto, parece não ter sensibilizado os parlamentares a efetivamente apreciarem os vetos, ainda que isso tenha acontecido num primeiro momento. Alguns fatores podem ter contribuído para isso.

O fato de o sobrestamento da pauta ser uma sanção de caráter difuso parece contribuir para a sua pouca efetividade, não incentivando os Deputados e Senadores a se mobilizarem para apreciarem os vetos.

Por outro lado, o fato de hoje serem apreciadas em sessão conjunta apenas os vetos e as leis orçamentárias, aliado ao possível entendimento de que apenas os vetos ficam sujeitos ao sobrestamento da pauta, torna, na prática, a sanção de sobrestamento da pauta pouco efetiva, uma vez que, em geral, os vetos não representam matéria de grande interesse político que incentive os parlamentares a apreciá-los para destrancar a pauta.

Uma vez que o Veto nº 38, de 2012, sobre os *royalties*, restou apreciado, o que levou inclusive à prejudicialidade do MS nº 31816/DF, é de se cogitar agora que nova movimentação política para a apreciação dos vetos talvez só volte a ocorrer se e quando surgir novamente algum tema sensível cujo veto deva ser apreciado.

Tal situação será reforçada, inclusive, se for adotado o entendimento, já declarado no bojo do MS nº 31816/DF, de que o trancamento de pauta gerado pela não apreciação dos vetos incide apenas sobre outros vetos, não, por exemplo, sobre as leis orçamentárias, o que seria um fator de pressão sobre a deliberação dos vetos, caso o entendimento que venha a ser adotado seja, afinal, o de sobrestamento de toda e qualquer proposição a ser apreciada em sessão conjunta.

REFERÊNCIAS

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

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em 12 de março de 2014.

BRASIL. Congresso Nacional. **Resolução n º 1, de 1970-CN: Regimento Comum do Congresso Nacional**. Publicada no Diário Oficial da União de 1/2/2007, Seção 1, p. 1 (republicação atualizada).

_____. **Resolução n º 1, de 2002-CN**. Publicada no Diário Oficial da União de 9/5/2002, Seção 1, p. 3.

_____. **Resolução n º 1, de 2013-CN**. Publicada no Diário Oficial da União de 12/7/2013, Seção 1, p. 1.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança nº 31816/DF**. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp>>. Acesso em 12 de março de 2014.

CASSEB, Paulo Adib. **Processo Legislativo – Atuação das comissões permanentes e temporárias**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2008.

FERRAZ, Sérgio Valladão. **Curso de Direito Legislativo**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Do Processo Legislativo**. 7ª ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

MELO, Majaci Brandão. **A Não Apreciação de Vetos**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2004 (monografia de pós-graduação). Disponível em: <<http://www.alpb1.pb.gov.br/elegispb/wp-content/uploads/2013/08/A-Não-Apreciação-dos-Vetos.pdf>>, acesso em 12 de março de 2014.

MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 5ª ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

MOYA, Maurício Assumpção. **Executivo versus Legislativo: os vetos presidenciais no Brasil (1988-2000)**. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2005 (tese de doutorado). Disponível em: <<http://www.plataformademocratica.org/Publicacoes/21239.pdf>>, acesso em 12 de março de 2014.

PAIVA, Vera Lúcia de Barcelos. **Dinâmica Legislativa da Apreciação dos Vetos: Tempo, Visibilidade e Incentivos Eleitorais**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2011 (monografia de pós-graduação). Disponível em: <<http://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/7886>>, acesso em 12 de março de 2014.

SILVA, José Afonso da. **Processo Constitucional de Formação das Leis**. 2ª ed., 2ª tiragem. São Paulo: Malheiros, 2007.

_____. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 23ª ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

TEMER, Michel. **Elementos de Direito Constitucional**. 23ª ed. São Paulo: Malheiros, 2010.